

Colección
Políticas Públicas

Dirigida por
Alberto Barbeito y
Rubén Lo Vuolo

Ciepp
Centro Interdisciplinario
para el Estudio de Políticas Públicas

Ilustración de portada:
Pedro Hasperué

Diseño de portada:
Gerardo Miño, miembro de

CRESTA

grupo de diseño creativo
www.cresta-d.com.ar

**La pobreza...
de la política contra la pobreza**

**RUBÉN LO VUOLO, ALBERTO BARBITO,
LAURA PAUTASSI, CORINA RODRÍGUEZ**



www.ciepp.org.ar

Minoy Dávila
editores

www.minoydavila.com.ar



© Miño y Dávila srl
www.minoydavila.com.ar

En Madrid:

Miño y Dávila editores

Arroyo Fontarrón 113, 2° A (28030)

tel-fax: (34) 91 751-1466

Madrid · España

En Buenos Aires:

Miño y Dávila srl

Pje. José M. Giuffra 339 (C1064ADC)

tel-fax: (54 11) 4361-6743

e-mail: minoydavila@infovia.com.ar

Buenos Aires · Argentina



Clepp
Centro Interdisciplinario
para el estudio de Políticas Públicas

Rodríguez Peña 557, 2do. F (1020)

tel-fax: (54 11) 4371-5136

e-mail: ciepp@speedy.com.ar

www.ciepp.org.ar

Buenos Aires · Argentina

Prohibida su reproducción total o parcial,
incluyendo fotocopia,
sin la autorización expresa de los editores.

Primera edición: octubre de 1999

Primera reimpresión: mayo de 2004

ISBN: 84-95294-05-2

Impreso en Argentina

Índice

Introducción	13
---------------------------	----

PRIMERA PARTE

Capítulo I: El concepto de pobreza.....	21
1. La economía del bienestar.....	22
2. La perspectiva de las necesidades básicas.....	28
3. La perspectiva de las capacidades de funcionamiento.....	34
La valuación desde la perspectiva de las capacidades de funcionamiento.....	39
4. El hogar en el análisis de la pobreza y el bienestar.....	41
Capítulo II: Los indicadores de la pobreza.....	49
1. Los indicadores compuestos.....	50
2. Los indicadores simples.....	56
3. La medición de la pobreza por ingresos.....	59
3.1. Los distintos indicadores de la pobreza por ingresos.....	62
3.2. La unidad de análisis y las relaciones de equivalencia entre sus componentes.....	68
Capítulo III: Las políticas sociales y la pobreza por ingresos.....	71
1. Los objetivos del sistema de políticas sociales.....	71
2. Las reglas operativas de las políticas sociales.....	78
El caso de las políticas de transferencias de ingresos que afectan la pobreza.....	80
3. Evaluación del sistema de políticas sociales en relación con la pobreza.....	87

4. Evaluación de los objetivos de las políticas de transferencia de ingresos hacia los pobres.....	90
4.1. Objetivos de promoción de igualdad social.....	90
4.2. Objetivos de equidad en el tratamiento de las características personales.....	91
4.3. Objetivos de racionalidad económica.....	93
5. Evaluación de las reglas operativas de las políticas de transferencia de ingresos hacia los pobres.....	94

SEGUNDA PARTE

Capítulo IV: El concepto de pobreza en Argentina.....	101
1. Las visiones prevalecientes en América Latina.....	101
2. La pobreza en la visión de algunas agencias internacionales.....	105
3. Las visiones de la pobreza en Argentina.....	117
Capítulo V: La medición de la pobreza en Argentina.....	127
1. Los indicadores de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).....	130
2. La pobreza por línea de ingresos.....	133
El método de medición oficial.....	133
3. Los resultados de las mediciones: la extensión de la pobreza.....	142
4. Otras estimaciones, estudios e información disponibles.....	145
5. Nuestras correcciones.....	146
5.1. La extensión de la pobreza.....	146
5.2. La “brecha de pobreza”.....	151
5.3. Mediciones “integradas”: extensión, intensidad y distribución de la pobreza.....	152
Capítulo VI: Las políticas de la pobreza en Argentina.....	155
1. El ambiente sistémico.....	156
1.1. El ambiente económico.....	156
1.2. El ambiente del mercado laboral y la distribución de los ingresos.....	161
1.3. El ambiente político-institucional y sociocultural.....	166
2. El ambiente de las instituciones de política social.....	169
2.1. El gasto social.....	169
2.2. El ambiente de las políticas sociales de sostenimiento directo de los ingresos.....	172
2.3. El ambiente de las políticas sociales de sostenimiento de las capacidades de las personas.....	181

3. Evaluación del sistema de políticas sociales de Argentina en relación con la pobreza por ingresos.....	185
3.1. Evaluación de los objetivos.....	192
3.2. Evaluación de las reglas operativas.....	195

TERCERA PARTE

Capítulo VII: La pobreza como emergente de la cuestión social....	199
1. Pobreza, exclusión social y cuestión social.....	199
2. Un concepto de pobreza operativo para el caso argentino: vulnerabilidad social y precariedad laboral.....	212

Capítulo VIII: Las redes de seguridad social en los ingresos.....	223
1. Seguridad social y sostenimiento de los ingresos.....	223
2. El empleo y la cuestión social.....	229
3. Derecho al empleo y derecho al ingreso.....	234
4. El caso del ingreso ciudadano como red de seguridad social en los ingresos.....	238
4.1. Ingreso ciudadano, empleo y trabajo.....	239
4.2. Ingreso ciudadano y otros ingresos personales.....	243
4.3. Ingreso ciudadano y necesidades humanas.....	244

Capítulo IX: Una propuesta de red de seguridad en los ingresos para Argentina.....	247
1. Estimación del costo fiscal bruto.....	252
2. Estimación del costo fiscal neto.....	257
3. Las fuentes de financiamiento.....	260
4. La prioridad: un ingreso ciudadano para los menores de edad.....	267
5. Probables impactos sobre los índices de pobreza.....	271
6. Probables impactos sobre la distribución del ingreso.....	274

CONCLUSIONES

Capítulo X: La pobreza... de la política contra la pobreza.....	279
1. Pobreza y necesidades humanas.....	279
2. Argentina como prototipo de la pobreza de la política contra la pobreza.....	282
3. La pobreza como emergente de la cuestión social y de la precariedad laboral.....	286

4. La búsqueda de espacios para aprender a vivir de otro modo.....	289
ANEXOS	
Anexo al capítulo VII: Indicadores de precariedad laboral como estimulación de la zona de vulnerabilidad social.....	297
Anexo A al capítulo IX: Estimación del costo fiscal de las redes de seguridad en los ingresos.....	307
Anexo B al capítulo IX: Funcionamiento e inconsistencias del régimen de tributación sobre los ingresos personales en Argentina.....	313
Referencias bibliográficas.....	325

"Me permito darle un consejo. Si quiere usted que su obra sea bien acogida, no pierda ninguna ocasión de alabar las virtudes que sirven de sostén a las sociedades, el respeto a las riquezas y los sentimientos piadosos, principalmente la resignación del pobre, que afianza el equilibrio social. Asegure que los orígenes de la propiedad, de la nobleza, de la gendarmería, sean tratados en su historia con todo el respeto que merecen semejantes instituciones..."

(Anatole France, *La isla de los pingüinos*)

Introducción

La pobreza es la expresión de una forma degradada de la condición humana. En algunos casos, se pretende presentarla como sinónimo de virtud personal vinculada a la propia decisión de consagrarse a cuestiones ajenas a la vida terrenal o como una circunstancia que, por adversa, potencia las cualidades de la vida comunitaria para superar un ambiente hostil. Sin embargo, para las grandes masas de pobres es una carga de fracaso y marginación, ajena a su voluntad y que contrasta con la opulencia y la satisfacción de otros de sus conciudadanos. La pobreza testifica y a la vez denuncia los resultados más despreciables de los modos de organización de las sociedades contemporáneas.

Si algo caracteriza al tratamiento de la pobreza en estos tiempos es que –mientras se potencian los elementos que la generan, la acrecientan y la reproducen– se declama que es una situación de corto plazo, que sólo afecta a una minoría y que puede resolverse con buenas técnicas de administración. Es notable el esfuerzo y la cantidad de recursos que se destinan a justificar moral y técnicamente que la pobreza es una excepción a la regla general de la felicidad ciudadana, un costo indeseable para obtener otros objetivos sociales más prioritarios.

Esta visión pretende que la atención se concentre y encierre en la descripción minuciosa de las características que hacen de los pobres una especie diferente al resto de la ciudadanía ¿Cuántos pobres hay? ¿Quiénes son? ¿Cómo viven? ¿Qué defectos tienen que no les permiten disfrutar de los beneficios de la vida en so-

ciudad? ¿Cuál es el costo que representan para el resto de la ciudadanía? La pobreza tendría un rostro y cierta configuración peculiar que sería necesario descifrar para saber a qué atenerse y como controlar la situación.

América Latina, y muy especialmente Argentina, ofrece un llamativo campo de estudios para el análisis de las visiones y las prácticas políticas que prevalecen actualmente en el tema. La conjugación de profundas transformaciones económicas –desmantelamiento de los sistemas de protección social, persistencia y transfiguración del problema– permite estudiar aquí las más variadas técnicas de regulación de la pobreza.

La tesis central de este trabajo es que las políticas que hoy se presentan como de “lucha” contra la pobreza son tan pobres como las personas hacia quienes se dirigen. En realidad son políticas “de” la pobreza, que no buscan la superación del problema sino encerrarlo en un espacio social delimitado y codificado de forma tal de ampliar los márgenes de tolerancia social y evitar así que altere el normal funcionamiento de la parte “sana” de la sociedad. El uso creciente de recursos para capacitar en el uso de las técnicas de “gerencia” de los pobres es un dato llamativo de estos modos de regulación: cada vez es más necesario contar con personal especializado e instrumentos adecuados para administrar estos conflictivos “departamentos” de la empresa social.

Una forma de consolidar estos modos de administración del problema es sugerir que la solución pasa por una combinación entre las virtudes y capacidades de los pobres y la moral asistencial de los pudientes. Estos discursos pueden contribuir para la construcción de malentendidos que sacan de la discusión cuestiones que irritan a los grupos satisfechos de la sociedad. En realidad, la pobreza es un elemento constitutivo de un modo particular de acumulación de riqueza y poder social. Los pobres no están fuera de la sociedad sino que pertenecen a ella y, por lo tanto, son parte del entramado de relaciones sociales que alimenta su funcionamiento. Como evidencia, basta recordar que actualmente existen sobradas condiciones técnicas y recursos para erradicar la pobreza, que representan en términos relativos una parte menor de la riqueza acumulada por los sectores favorecidos de la socie-

dad. Por lo tanto, es obvio que la pobreza no puede sino ser el resultado de los valores y estrategias de acción adoptadas por los principios de organización que prevalecen en la sociedad.

Aun reconociendo las potencialidades de los grupos pobres, y sin desechar los efectos positivos de la solidaridad moral, en este trabajo sostenemos que no se resolverá el problema por estos caminos. Pese a sus esfuerzos individuales y a la proliferación de almas caritativas, los pobres seguirán inhabilitados para superar su situación si no se construyen instituciones que garanticen su inserción y su participación de forma permanente en los beneficios de la organización social. La pobreza, en realidad, es una de las tantas expresiones de un problema más complejo: los modos de inserción social de las personas y las formas en que se mantiene la cohesión en sociedades profundamente desiguales.

Las personas pueden desarrollar sus capacidades en sociedad sólo cuando tienen garantizadas ciertas condiciones básicas de existencia autónoma y no cuando dependen de la errática voluntad asistencial. La pregunta crucial es, entonces, cuáles son y cómo deben garantizarse esas condiciones básicas de existencia autónoma. Esta pregunta es vital no sólo para dilucidar las salidas de la pobreza sino también de todas las otras manifestaciones de las carencias y privaciones de las personas que conviven en sociedad.

La ausencia de este abordaje frente al problema explica el fracaso e ineficacia de las actuales estrategias políticas que sólo se preocupan por perfeccionar los métodos para detectar y clasificar las carencias y miserias de los pobres. Esta práctica termina multiplicando programas que trasladan el conflicto al interior de los propios afectados, estableciendo criterios de selección entre los mismos, dejando a la mayoría sin ninguna cobertura, aliviando transitoriamente la situación de los elegidos como merecedores de asistencia y no creando las condiciones para que se potencien las capacidades para salir de su marginación de forma autónoma. Los efectos más efectivos de estas prácticas son exculpar al resto de la sociedad de la pobreza y perfeccionar las técnicas de control social.

La idea que aquí se defiende es que no hay manera de luchar

efectivamente contra la pobreza si no se construyen redes de seguridad social universales que tengan sus impactos más potentes sobre los pobres. Entre otras cosas, esto se lograría incluyendo a los pobres en arreglos institucionales que den cuenta de los problemas de inseguridad social y precariedad laboral que afectan a la mayor parte de la población. La salida no está en acciones aisladas que busquen alivios transitorios de daños irreparables sino en políticas estables que generen las condiciones necesarias para que las personas no transiten trayectorias hacia a la pobreza. Estas redes deberían funcionar de forma permanente y garantizarse desde el inicio mismo de la vida.

Lo que se requiere es un nuevo sistema de conceptos que sustenten y generen consenso sobre un nuevo sistema de políticas públicas cuyo objetivo primordial sea garantizar seguridad social básica para toda la ciudadanía. De los elementos que deberían constituir ese sistema de seguridad social básica, preocupa aquí especialmente el problema de los ingresos básicos. Dadas las actuales condiciones en que se desarrolla el proceso de reproducción económica y social, no hay salida para la pobreza si no se construyen instituciones que ofrezcan garantía permanente de acceso a un nivel básico de ingresos, sin mayores condiciones y de forma preventiva.

Los argumentos que justifican las anteriores afirmaciones se presentan en tres partes. En la primera, se realiza una discusión crítica de los términos del debate en relación con el concepto, las medidas y los criterios de evaluación de las políticas de la pobreza. En la segunda, los temas anteriores se analizan en relación con el caso de la Argentina, aunque se advierte sobre la pertinencia del análisis para otros países de América Latina. Finalmente, la tercera se ocupa de discutir caminos alternativos para la construcción de redes de seguridad social en los ingresos como forma efectiva de luchar contra la pobreza y otras expresiones de los problemas sociales contemporáneos.

Este libro se basa, en gran medida, en los resultados del proyecto de investigación: “Pobreza y políticas de sostenimiento del ingreso. Asistencialismo focalizado versus ingresos básicos universales”, realizado con el apoyo del Programa Latinoamericano de

Políticas Sociales, coordinado por CIESU (Centro de Información y Estudios del Uruguay) y auspiciado por CIID (Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo). Asimismo se contó con el aporte de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica de Argentina, en el marco del Programa de Modernización Tecnológica (contrato préstamo BID 802-OC-AR). Claudia Giacometti aportó la asistencia técnica en los proyectos y colaboró en la elaboración de la información cuantitativa. Pablo Carusso trabajó como becario de investigación.

Nuestro especial reconocimiento a Carlos Filgueira y Carmen Midaglia, de CIESU, por el permanente apoyo brindado durante su esforzada gestión en la coordinación del Programa Latinoamericano de Políticas Sociales. Gracias a Mario Paganini, por las lecturas y sus comentarios atinados. Finalmente, nuestro agradecimiento a todos los participantes de los talleres de discusión de los resultados preliminares de este trabajo.

PRIMERA PARTE

«Con pequeños malentendidos con la realidad construimos las creencias y las esperanzas, y vivimos de las cortezas a las que llamamos panes, como los niños pobres que juegan a ser felices. Pero así es toda la vida; así, por lo menos, es ese sistema de vida particular al que, en general, se llama civilización. La civilización consiste en dar a algo un nombre que no le compete, y después soñar sobre el resultado. Y realmente el nombre falso y el sueño verdadero crean una nueva realidad.»

(Fernando Pessoa, *Libro del desasosiego*)

CAPÍTULO I

El concepto de pobreza

Si bien la noción de pobreza suele utilizarse casi como una expresión de sentido común, el contenido del concepto abunda en controversias. En general, las diferentes posiciones reconocen que la pobreza se identifica con la idea de “privación”, de “ausencia”, de “carencia”. Sin embargo, los desacuerdos son notorios cuando se pretende precisar cuáles son los elementos que autorizan a identificar un determinado estado de situación como de pobreza. Otro campo de desacuerdo es aquel que distingue entre la mera posesión de esos elementos y las efectivas posibilidades y aptitudes para hacer uso conveniente de ellos. También se observan disputas en cuanto a las relaciones entre la privación de unos y la posesión de otros, entre ausencias y presencias, entre carencias y abundancias; esto es, en cuanto a las relaciones de distribución que explican las situaciones de pobreza y riqueza.

Ocuparse de estos problemas conceptuales no es un mero ejercicio especulativo. Es un requisito ineludible en el momento de definir las estrategias de políticas públicas cuyo objetivo declarado es atender de forma directa o indirecta las privaciones propias de la pobreza. Claramente, los conceptos adoptados para definir los contenidos de un determinado problema social configuran en gran medida los criterios que orientan las acciones emprendidas para modificarlo. Para entender y evaluar las políticas de la pobreza, hay que detenerse a reflexionar acerca de cuestiones como qué elementos permiten identificar de manera más adecuada el dualismo privación/posesión. ¿Cuál es la línea de demarcación entre la pobreza y la no pobreza? ¿Cómo se mide la inten-

sidad o el grado de pobreza? ¿Es un estado de situación estático o dinámico?

Entre otras características, los estudios sobre la pobreza concluyen que el concepto tiene carácter multidimensional, reconoce gradaciones y no puede definirse en abstracto sino que requiere ser situado¹. El carácter multidimensional advierte que la privación no se restringe a un único elemento sino a un sistema relacionado de elementos. Las gradaciones reflejan que la privación de los elementos que definen la pobreza no es la misma para todas las dimensiones sino que puede identificarse la presencia de una “banda”, de una “dispersión” para todas y cada una de ellas. Finalmente, decir que la pobreza requiere ser situada, significa admitir que reconoce coordenadas de tiempo y espacio. Una persona no “es” pobre sino que “vive” (nace, muere) en situación de pobreza.

De todos los matices del debate sobre el concepto de pobreza, interesa resaltar aquí aquellas controversias que alimentan diferentes estrategias de políticas públicas para enfrentar el problema. A continuación se sintetizan las posiciones más difundidas al respecto².

1. La economía del bienestar

La idea central de la denominada “economía del bienestar” [*Welfare Economics*] es que las personas controlan una dotación de recursos con utilidad económica. En base a esa dotación de recursos, realizan elecciones racionales dentro de un sistema ordenado de preferencias³. El estímulo principal que motiva sus elec-

-
1. Deleeck, Van den Bosch, De Lathouwer (1992: 2-3).
 2. En Rodríguez Enríquez (1997) se presentan los términos principales de la discusión aquí presentada, enfatizando la cuestión de género. En Lo Vuolo y Rodríguez Enríquez (1998) se presenta una versión sintética de los argumentos aquí expuestos.
 3. La noción de “racionalidad” se refiere a un conjunto de axiomas con respecto a las reglas que supuestamente gobiernan los comportamientos de los agentes económicos. En términos generales, se presume que una persona actúa racionalmente desde el punto de vista económico si su comportamiento busca obtener la máxima utilidad de los recursos que controla.

ciones es la maximización de la utilidad individual derivada del consumo de los conjuntos alternativos de bienes que son capaces de adquirir con la dotación de recursos que controlan. Los deseos, los gustos, las satisfacciones, las preferencias subjetivas son elementos fundamentales para esta teoría en tanto definen la utilidad que cada persona extrae del consumo.

Para la economía del bienestar no existiría la carencia absoluta, ya que las personas poseen al menos un recurso: su fuerza de trabajo. Como la sociedad reconoce un valor de cambio al recurso fuerza de trabajo, nadie podría decir que no tiene nada. Sólo se justifica el supuesto de carencia absoluta cuando se trata de discapacitados o personas en edad laboralmente pasiva.

Coherentemente, la economía del bienestar pretende revelar, ponderar o evaluar la pobreza mediante el análisis de los comportamientos de las personas observando su esfuerzo por ganar más ingresos, la composición de su canasta de consumo, su actitud frente a los ahorros, la satisfacción de sus deseos, etc. La conclusión lineal de este tipo de razonamiento y de estos métodos de estimación es que la pobreza es un problema de las características personales y las conductas de los propios pobres⁴.

Se comprende así el motivo por el cual este sistema de ideas seduce a quienes buscan argumentos para justificar que la pobreza tiene que ver con las características personales de los individuos y con su mayor o menor capacidad y predisposición para realizar un empleo remunerado. También se explica que desde estas posiciones se exijan justificaciones morales, humanitarias y altruistas para dedicarle atención y responsabilidad públicas a una situación en la cual los propios afectados son vistos como los principales responsables de su situación.

¿Cómo se resuelve, en el contexto de esta teoría, el paso desde el análisis del bienestar individual al del conjunto de la sociedad? En general, el bienestar de una sociedad es entendido como

Para la teoría de la demanda de consumo, se trata de las reglas por las cuales los individuos prefieren demandar ciertos bienes sobre otros.

4. La pobreza entendida como percepción subjetiva puede llegar al extremo de afirmar que una persona es pobre en tanto él o ella se considere pobre (Barr, 1987).

un vector de utilidades individuales. Así, para los llamados “paretianos”, el bienestar de una comunidad se maximiza cuando ninguno de sus componentes puede mejorar su situación sin que otro componente la empeore⁵. La única restricción está dada por las posibilidades tecnológicas del sistema económico donde operan, porque son las que definen la capacidad del conjunto para producir los bienes y servicios que son necesarios para satisfacer las preferencias individuales.

De aquí se extraen conclusiones acerca del particular entendimiento que esta teoría tiene de la pobreza. La pobreza no sería un problema distributivo, no se vincula con las formas en que se distribuye riqueza entre las personas, sino que la pobreza sería fundamentalmente un problema de producción, de las formas de utilización de recursos por parte de la sociedad y de las personas. Los pobres sólo podrían mejorar su bienestar si la sociedad fuera capaz de producir más bienes y servicios para que todos tengan más. La solución de la pobreza sería el crecimiento económico y el mayor ingreso global. Por lo tanto, los temas centrales que hay que enfocar para entender y atender la pobreza son los de la eficiencia técnica de producción, incluyendo la eficiencia técnica en el uso de la fuerza de trabajo.

No hay aquí ninguna discusión acerca del modelo de crecimiento económico. No se admite, por ejemplo, que ciertas estrategias de crecimiento económico puedan generar pobreza porque se asientan sobre patrones regresivos de distribución o porque requieren ajustes en el mercado de empleo. En todo caso, lo que

5. Dentro de la economía del bienestar, se reconocen dos grandes corrientes: a) aquellos que ponen mayor énfasis en el problema de la libertad de elección; b) aquellos que prefieren resaltar los resultados de la elección. Al mismo tiempo, en este último grupo están los que se preocupan por medir la utilidad (placer, felicidad, satisfacción) y que, a su vez, suelen dividirse entre “paretianos” y “no paretianos”. En el primer caso, no admiten que puedan realizarse comparaciones interpersonales entre las utilidades de los individuos, mientras que en el segundo caso aceptan que es posible realizarlas mediante diferentes mecanismos de agregación (por ejemplo, sumando las utilidades individuales). Para una descripción de los fundamentos de la economía del bienestar, ver Reder (1947), Pigou (1950), Little (1957), Arrow y Scitovsky (1969), Dobb (1969), Nath (1971) y Sen (1982).

puede suceder es que en el corto plazo se verifiquen algunos impactos negativos sobre el bienestar de los sectores pobres, pero seguramente se verán compensados en el largo plazo por el mayor ingreso global y el mayor empleo. A los que queden fuera les sucederá esto porque tienen problemas personales para adaptarse al nuevo patrón de crecimiento económico y por ellos sólo se puede hacer beneficencia moral.

Se pueden oponer varias críticas a este tipo de enfoque. En primer lugar, no es en absoluto evidente que las personas tengan información perfecta o capacidad ilimitada para definir sus deseos y las formas de satisfacerlos. Por ejemplo, el proceso de toma de decisiones de un individuo está influido no sólo por las condiciones personales de éste (talentos, discapacidades) sino también por el sistema institucional con el cual se relaciona y que es parte constitutiva de su “ámbito de vida”. Bien puede suceder que el sistema institucional discrimine a las personas o que algunas no puedan acceder a la información adecuada para sacar provecho de él.

En segundo lugar, la economía de bienestar también enfrenta las críticas aplicables a los análisis que se sostienen en los supuestos propios de la economía neoclásica. Estos supuestos han sido ampliamente analizados y desaprobados en la literatura económica: fallas de mercado, limitaciones de la función de demanda como expresión de los deseos y preferencias de las personas y la sociedad, falta de conocimiento acerca de la situación de los mercados relevantes, etc. (Doyal y Gough, 1991). Además, el análisis de la economía de bienestar ignora si las personas tienen una dotación de recursos suficiente para ejercer su libertad de elección.

En tercer lugar, debido al carácter subjetivo de la definición y valuación de las preferencias, en los hechos se vuelve muy difícil cualquier comparación interpersonal entre niveles de satisfacción de necesidades o deseos. Sen (1982: 267) señala como mínimo tres tipos de aproximaciones a este problema que desvela a los llamados “utilitarios no-paretianos”:

1. Comparaciones de comportamientos [*Behaviourism*], donde el foco se coloca en desarrollar teorías que pretenden conectar deseos con fenómenos observables como método para captar

- las “elecciones” de las personas. Así, diferentes comportamientos de las personas son utilizados para comparar sus deseos o elecciones racionales frente a determinadas opciones.
2. Comparaciones introspectivas del bienestar [*Introspective welfare comparisons*], que interpretan las comparaciones interpersonales como declaraciones o enunciaciones personales [*personal statements*], cada una de las cuales reflejaría el pensamiento particular de una persona en el momento de tener que responder preguntas del tipo: “¿Siento que estaría mejor si fuera la persona *i* en el estado social *x*, en lugar de ser la persona *j* en el estado *y*?”.
 3. Comparaciones introspectivas que simulan la situación en la cual la persona pudiera tener elección [*Introspective as if choice*], donde la pregunta a responder es: “¿qué posición elegiría en caso de tal situación?”.

Los paretianos directamente ignoran o no se preocupan por las debilidades detectadas en los intentos de realizar este tipo de ejercicios comparativos. Para ellos, lo único interesante de observar es la medida de bienestar individual, para esto se concentran en la noción de *utilidad*, “definida en términos de algunas características mentales, tales como el placer, la felicidad o el deseo. Esta es una aproximación restringida para dar cuenta de las ventajas individuales, en dos formas distintas: 1) ignora la libertad y se concentra sólo en los logros; y 2) ignora los logros que no se reflejen en alguna de esas medidas mentales” (Sen, 1992: 6).

El problema evidente de la posición de los paretianos es que esas características llamadas mentales son muy diferentes para el que registra carencias (digamos, no satisfacción de necesidades básicas) que para el que registra opulencias. Por ejemplo, es muy probable que personas en diferentes situaciones de bienestar otorguen valores disímiles a los bienes primarios o básicos. La provisión de agua puede ser la única fuente de felicidad de una persona pobre que vive en medio del desierto y, por el contrario, ser totalmente insignificante para una persona rica que vive en una ciudad moderna con todos los servicios a su disposición. Entonces, es sesgado o directamente erróneo decir que, enfrentada a la

necesidad de provisión de agua, la persona pobre en el desierto tiene un mayor nivel de bienestar que la persona rica en la ciudad debido a la mayor satisfacción y felicidad que obtiene de esa provisión.

Pueden marcarse otras críticas cuando el análisis trata de moverse desde el bienestar “familiar” hacia el bienestar “individual”. Por ejemplo, la premisa de que el bienestar de una persona depende de la extensión en que sus preferencias son satisfechas, es cuestionable cuando existen imposiciones culturales con respecto al tipo de comportamiento que se espera de cada una en el seno de la familia. Así, en los análisis que califican el problema a la luz de la variable “género”, está suficientemente probado que:

“las expectativas sobre el comportamiento femenino adecuado, las expectativas sobre casamiento, familia y carrera profesional, son barreras que las mujeres tienen frecuentemente que superar para descubrir sus propios intereses.”

(Woolley, 1993: 8)

En relación con lo anterior, también se critican las típicas distinciones entre preferencias “altruistas” y preferencias “egoístas”, que son propias de la aplicación de la visión de la economía del bienestar al análisis del comportamiento familiar. Si se aplica la perspectiva neoclásica, la óptima distribución de recursos que llevaría la utilidad del hogar a su punto máximo sería aquella en la que se destinan mayores recursos a los individuos egoístas (que se preocuparían por su propio consumo) y menos recursos para las personas altruistas (que derivarían su satisfacción del consumo de los otros). El error de estas conclusiones está en ignorar que “la ausencia de percepción del propio interés, combinada con una gran preocupación por el bienestar de la familia es, por supuesto, exactamente el tipo de actitud que contribuye a mantener las desigualdades tradicionales en la distribución intrafamiliar de los recursos” (Sen, 1990: 126).

Se agregan, también, las observaciones que señalan que no sólo la percepción de los intereses propios puede ser ambigua sino que, además, “debido a los sesgos sexistas acerca de lo que

constituye trabajo productivo, las contribuciones de las mujeres al sostén del hogar suelen ser percibidas como inferiores a sus valores reales” (Moller Okin, 1995: 288).

Este tipo de críticas a la Economía del Bienestar son relevantes cuando se piensa la pobreza como una situación que está muy influida por los tipos de arreglos familiares en los que participan las personas y por el lugar que ocupan en los mismos. Por ejemplo, para analizar la forma en que los miembros de la familia toman decisiones con respecto a la asignación del tiempo entre ocio y trabajo remunerado y/o entre compra o auto-producción de bienes, desde la economía del bienestar se asume que la familia es una institución similar al mercado.

Es evidente que este tipo de analogía es muy forzado. Por ejemplo, el costo de producir hijos/as no está determinado exógenamente como los costos de producción de bienes intercambiados en los mercados (Folbre, 1986: 247). Asimismo, no parece sensato pensar que las personas actúan de forma altruista en el interior de la familia pero de manera egoísta en el mercado o viceversa. El resultado de este supuesto es que se descarta la posibilidad de que existan conflictos y negociaciones entre los miembros de la familia (Bruce, 1989).

Lo expuesto sirve para argumentar que son muy endeble las líneas de reflexión que la Economía del Bienestar ofrece para el análisis de la pobreza. Sin embargo, es preocupante la visión que alimenta a las posiciones más influyentes que hoy prevalecen en la formulación de políticas en la materia. Las críticas brevemente reseñadas a este tipo de visión dan lugar a perspectivas diferentes y, a nuestro juicio, mucho más sólidas para abordar los problemas que aquí preocupan. En especial nos interesa destacar dos perspectivas: 1) la de las necesidades básicas; y 2) la de las capacidades de funcionamiento en la sociedad.

2. La perspectiva de las necesidades básicas

La idea central de este tipo de aproximación es que, dentro del sistema de elementos y relaciones que definen el bienestar de una persona o grupo de personas, existen jerarquías que es necesario

reconocer. Para hacer efectivo ese reconocimiento, en primer lugar se propone reemplazar el énfasis puesto por los neoclásicos en los deseos, los gustos y demás características subjetivas de las personas, por conceptos más objetivos como el de “necesidades”. La gran diferencia entre lo que uno desea y lo que necesita es que la falta de satisfacción de necesidades puede resultar en mal funcionamiento del ser humano, lo cual atenta contra la propia condición humana. En segundo lugar, y con sustento en este último argumento, se propone una clasificación de necesidades entre aquellas que son “básicas” para la condición humana y las que no lo son.

Este tipo de perspectivas plantea algunas cuestiones conflictivas. Por ejemplo, ¿existen niveles (mínimos) de necesidades básicas que pueden tener carácter universal? ¿Cuál es el contenido de las necesidades básicas? ¿Cuáles son las jerarquías entre las diferentes necesidades? ¿Cuáles son los indicadores más adecuados para evaluar la satisfacción de necesidades básicas? Evidentemente, para responder estas preguntas es necesario detenerse a analizar el sistema de valores que sostiene esta forma de aproximarse al problema.

El punto central que interesa resaltar aquí es que, para una ponderación objetiva del fenómeno de la pobreza, debería seleccionarse entre el universo de elementos que definen el estado de situación de las personas, el subconjunto de aquellos que se consideren básicos. Dicho de otro modo, puede denominarse como básicos al conjunto de elementos (necesidades) cuya privación define de forma incontrovertible la presencia de un estado de situación reconocido como de pobreza.

Nótese que, desde este enfoque, la definición de la pobreza supone la posibilidad de realizar un examen exógeno de las necesidades de una persona. Esto es, la pobreza no depende (al menos no totalmente) de la percepción subjetiva de los involucrados. Así planteado, el problema muestra dos términos que exigen resolución. Por un lado, la especificación de las necesidades, la clarificación de los elementos a incluir en el espacio de análisis o de valuación. Por otro lado, la propia valuación de las necesidades para identificar aquellas que se han de considerar como básicas y que permiten evaluar los niveles de satisfacción. Para lo an-

terior, se exige previamente un análisis acerca del conjunto mayor de las “necesidades humanas”⁶.

Desde la perspectiva de lo que denominan desarrollo a “escala humana”, Max-Neef, Elizalde y Hopenhayn (1986) definen las necesidades humanas como un sistema interrelacionado e interactivo⁷. La dinámica de este sistema implica que no existen jerarquías o prioridades entre las diferentes necesidades. Sin embargo, debe reconocerse la presencia de un *umbral* debajo del cual se registra la sensación de una privación “muy severa”. Así, clasifican las necesidades en dos grandes grupos:

1. “existenciales”, que implican el ser [being], el tener [having], el hacer [doing], el interactuar [interacting];
2. “axiológicas”, que implican subsistencia, protección, afecto, comprensión, participación, creación, ocio, identidad y libertad.

Este tipo de aproximación abre las puertas a otro dilema muy importante para el tema que nos ocupa: la diferencia entre “necesidades” y “satisfactores” de necesidades. En rigor, las necesidades llamadas axiológicas serían realmente necesidades mientras que las existenciales serían satisfactores. Por ejemplo, la necesidad de subsistencia se satisfaría, entre otros, con satisfactores como: ser reconocido por el grupo de convivencia, tener comida y vivienda, desarrollar un trabajo remunerado, interactuar con el ambiente social. En este contexto, y en un sentido estricto, las

6. El conjunto de las necesidades humanas comprende a las necesidades básicas. Por lo tanto la definición del conjunto debe preceder a la del subconjunto contenido y, en cierta medida, la condiciona.

7. Para estos autores, el desarrollo a escala humana es un concepto que involucra una praxis alternativa de desarrollo, basado en tres pilares: la satisfacción de necesidades humanas fundamentales, la mejora en los niveles de auto-confianza [*self-reliance*] y la articulación orgánica de: 1) la gente con el ambiente y la tecnología, 2) procesos globales y locales, 3) sociedad civil y estado. Las bases para este tipo de praxis es un conjunto de condiciones que otorgan capacidad a la gente para participar en el *proceso de decisiones* que tiene impacto en su propio futuro. En su trabajo Max-Neef, Elizalde y Hopenhayn (1986: 54, Tabla 1), presentan una matriz comprensiva con ejemplos de necesidades, satisfactores y sus interrelaciones.

necesidades fundamentales se asumen como “finitas, pocas y susceptibles de clasificación”, mientras que los satisfactores (medios para satisfacer necesidades) cambiarían con el tiempo y las culturas. Ahora bien, estos satisfactores no serían equivalentes a los bienes económicos que están disponibles, dado que pueden incluir también “formas de organización, estructuras políticas, prácticas sociales, valores y normas [...] mientras que un satisfactor es, en última instancia, la forma en que se expresa una necesidad, los bienes son, en sentido estricto, los medios con los cuales los individuos le atribuirán a los satisfactores la capacidad de satisfacer sus necesidades” (Max-Neef, 1992: 202).

Preocupados por estas controversias, Doyal y Gough desarrollan una comprensiva “teoría de las necesidades humanas”, cuyo objetivo central es ofrecer fundamentos convincentes a favor de la existencia de necesidades *universales* y *objetivas* en todos los seres humanos. La hipótesis que tratan de probar en su trabajo es la siguiente:

“puesto que la supervivencia física y la autonomía personal son precondiciones para cualquier acción individual en cualquier cultura, constituyen las necesidades humanas más básicas –aquellas que deben satisfacerse en algún grado para que los actores puedan participar efectivamente dentro de sus formas de vida para lograr cualquier objetivo valorable”

(Doyal y Gough, 1991: 54)

En términos operativos, la “salud y supervivencia física” se definen como la necesidad de optimizar la esperanza de vida y de evitar las enfermedades. La “autonomía individual”, por su parte, se entiende como la combinación de tres factores:

1. la comprensión que una persona tiene de si misma, de su cultura y de la expectativa que se tiene sobre ella;
2. la capacidad psicológica de formular opciones para ella;
3. las oportunidades objetivas que la capacitan para actuar.

Tanto la salud física como la autonomía individual son necesidades básicas y universales; es decir, deberían ser satisfechas en

el mismo grado para todas las personas. Pero las formas en que son satisfechas, así como el mínimo nivel considerado como “adecuado”, varían según las culturas. En este caso, los satisfactores se definen como todos los objetos, actividades y relaciones que satisfacen las necesidades básicas, al tiempo que sus características se subdividen para identificar aquellas a las que se adosa un carácter universal. Estas características universales de los satisfactores se denominan “necesidades intermedias”⁸ y serían “aquellas propiedades de los bienes, servicios, actividades y relaciones que refuerzan la salud física y la autonomía humana en cualquier cultura” (idem: 157). Desde esta concepción, el llamado “nivel óptimo” (y a la vez crítico) de satisfacción de las necesidades “puede significar tanto el mejor nivel de satisfacción de necesidades alcanzado hasta el presente en cualquier lugar del mundo, como un estandar aún mejor que éste, materialmente posible en el presente” (idem: 160).

Por este camino se clarifican ciertas intuiciones previas. En primer lugar, dado que se requiere un nivel particular de cada necesidad intermedia para alcanzar así el nivel óptimo o crítico de salud física y autonomía personal, la simple adición de satisfactores bien puede no implicar una mejoría en la satisfacción de necesidades. En segundo lugar, la privación no se evalúa en relación con un estandar ideal, no observable, sino que tiene como referencia un estado de posesión y control materialmente posible y capaz de ser verificado actualmente. El punto de comparación puede ser un grupo social dentro del propio sistema de sociedad, del cual se aprecian ciertas características que lo distinguen de los otros que se ubican en el estado de privación: clase social, categorías de ingresos, grupos raciales, género, etc. Como resultado, en la misma sociedad, algunos se ven privados y otros tienen exceso de ciertos satisfactores en relación con el nivel óptimo o

8. La lista que proponen como necesidades intermedias en este caso incluye: alimento nutritivo y agua potable; vivienda que ofrezca adecuada protección; un ambiente de trabajo no peligroso; un ambiente físico no peligroso; apropiado cuidado de la salud; seguridad en la infancia; relaciones primarias significativas; seguridad física; seguridad económica; educación adecuada; seguridad en el control de la natalidad y la atención de los niños.

crítico, con lo cual se abre una discusión axiológica acerca de las prioridades que la sociedad asigna en la distribución entre sus miembros de los satisfactores o necesidades intermedias que se requieren para satisfacer las necesidades humanas, en general, y las básicas en particular. Contrariamente a lo postulado por la Economía del Bienestar, la pobreza aparece así como un problema fundamentalmente distributivo.

Sin embargo, lo anterior no autoriza a definir las situaciones de pobreza sólo en términos de privación relativa. La idea de la pobreza como acontecimiento relativo sugiere que sólo tiene entidad en tanto exista una referencia con respecto a otro grupo o a cierto “promedio”. Esta es, por ejemplo, la conocida posición de Peter Townsend, quien sostiene que:

“la pobreza puede ser definida de forma objetiva y aplicada consistentemente, sólo en términos del concepto de privación relativa [...] Individuos, familias y grupos de la población pueden ser considerados en situación de pobreza cuando carecen de los recursos necesarios para obtener los tipos de dieta, participar en las actividades y tener las condiciones de vida y las amenidades que son comunes, o por lo menos largamente promovidas o aprobadas en las sociedades a las que pertenecen. Sus recursos son tan severamente más bajos que aquellos comandados por el individuo o familia promedio que, en efecto, están excluidos de los patrones ordinarios de vida, de costumbres y de actividades.”

(Townsend, 1985: 660)

Llevada a un extremo, esta idea de pobreza relativa se puede volver un problema sin resolución, lo que es lo mismo que afirmar que deja de ser un problema. Si una persona puede volverse pobre en tanto esté en peor situación que otros, la pobreza nunca podrá ser erradicada. O mejor, sólo en una sociedad perfectamente igualitaria en términos de estandar de vida podría decirse que no existe pobreza. Esto no invalida decir que la causa de la pobreza es fundamentalmente la desigualdad. Una cosa es definir el problema social, describirlo, comprender sus características de existencia, su importancia como categoría de análisis, y otra cosa

es sugerir relaciones de causa y efecto. Pobreza y desigualdad son dos cuestiones diferentes, relacionadas pero diferentes.

Sen (1984) ilustra las inconsistencias de considerar a la pobreza sólo en términos relativos. Por ejemplo, si hay una hambruna, cualquiera sea la brecha que exista entre ricos y pobres, es evidente que hay pobreza. En el mismo sentido, no parece sensato llamar pobre a alguien que no puede comprar más de un auto cuando el resto de la comunidad está comprando dos o tres. La pobreza es una de las medidas de la desigualdad social pero no es lo mismo que la desigualdad social. Por lo tanto, eliminando la pobreza puede no eliminarse la desigualdad social y políticas que “atacan la pobreza” bien pueden realizarse en situaciones donde la sociedad profundiza sus desigualdades.

La visión de las “capacidades de funcionamiento” que tratamos a continuación permite una reconciliación entre el contenido relativo y absoluto del fenómeno de la pobreza. Para decirlo en la línea de Sen (1987a), la situación de una persona privada en términos absolutos en relación con sus capacidades se vincula con una escasez relativa en términos de bienes, ingresos y recursos, esto es, bienes y sus características. En este sentido, relativismo y absolutismo no estarían en conflicto sino que serían complementarios.

3. La perspectiva de las capacidades de funcionamiento

Este tipo de análisis reconoce el aporte principal de los trabajos de Amartya Sen, quien desarrolló una aproximación “multi-funcional” a las cuestiones del bienestar y la pobreza de las personas⁹. Esas cuestiones están vinculadas en gran medida con los

9. Para Sen (1993: 37), en esta discusión hay que distinguir entre los conceptos de “estandar de vida” [*standard of living*], “bienestar” [*well-being*] y “calidad de vida” [*quality of life*]. El llamado estandar de vida alude sólo a aquellos aspectos del bienestar de una persona que están determinados por la naturaleza de su propia forma de vida. Por su parte, el bienestar puede designar tanto al funcionamiento actual de las personas como a la capacidad de las mismas para alcanzar cierto funcionamiento, pero siempre se conecta con un estado que puede ser influido por la vida

“logros” o los “méritos” de una persona [*achievements*] que actúa en un determinado contexto: el ser [*being*] de las personas tiene mucho que ver con el hacer [*doing*] (Sen, 1985). Además, no sólo se refieren a su situación como individuo aislado sino también como individuo situado en una determinada sociedad. Así, Sen (1993) distingue entre los logros de las personas en términos de su propio bienestar personal [*well-being achievement*] y aquellos logros como “agente social” [*agency achievement*].

Los logros de las personas para su propio bienestar pueden ser entendidos como:

“una evaluación del bienestar del estado de vida de una persona (en lugar de, digamos, la virtud de su contribución al país, o su éxito en alcanzar sus objetivos generales). El ejercicio, entonces, consiste en ponderar los elementos constitutivos de la vida de una persona desde la perspectiva de su propio bienestar, incluyendo sin embargo la ‘simpatía’, es decir el estado de las vidas de otras personas significativas.”

(Gore, 1997: 238)

Por su parte, ponderar los logros de las personas como “agentes” implica un ejercicio más amplio que considera “sus habilidades para idear y lograr objetivos que incluyen el propio bienestar y ‘compromiso’, la persecución de todas las otras varias cosas que ellas quieren que sucedan (como ser, para dar ciertos ejemplos que usa Sen, luchar por la independencia del propio país, trabajar por la prosperidad de la comunidad” (Gore, 1997: 238).

Al evaluar los logros y las capacidades de las personas para obtenerlos efectivamente se pasa a evaluar sus acciones, y no sólo su situación estática en un determinado punto del tiempo y del espacio. Para Sen, los logros se deben ponderar mediante lo que denomina “funcionamientos” [*functioning*] de las personas. Por funcionamiento se entiende la variedad de cosas que la persona maneja (comanda, controla) en la conducción del ser o hacer

de otras personas. Finalmente, el concepto de calidad de vida de una persona es más amplio que el de bienestar y en cierta manera lo comprende, en tanto que “la gente suele tener otros ideales además del propio bienestar” (Gasper, 1997: 284).

de su vida. De ahí que las capacidades de una persona en particular estarían reflejando las alternativas de funcionamientos que puede lograr y entre las que puede efectivamente elegir.

“La combinación de funcionamientos reales de una persona, su ‘vector de funcionamiento’, es la vida particular que ella actualmente dirige. La persona lleva adelante esta vida de ‘ser y hacer’ pero podría dirigir vidas alternativas. Su ‘conjunto de capacidades’ es el conjunto total de funcionamientos que son ‘posibles’, que están a su alcance, que la persona podría elegir.”¹⁰

(Crocker, 1995: 158)

En este sentido, el conjunto de capacidades [*capability set*] es una representación de la efectiva libertad que goza una persona para elegir uno u otro modo de vida. Esta libertad tiene sus grados y se refiere a la efectiva posibilidad de obtener los logros que la persona se propone alcanzar porque los considera valiosos (Sen, 1995).

“El logro se refiere a lo que conseguimos cumplir, y la libertad a la oportunidad real que tenemos de lograr lo que valoramos.”
(Sen, 1992: 31)

La perspectiva de las capacidades de funcionamiento se puede sintetizar, entonces, como sigue¹¹. Cada persona está provista de una determinada “dotación de recursos” [*endowments*], que define los “títulos” [*entitlements*] que puede ofrecer (intercambiar). En un sentido estricto, un *entitlement* es un derecho reconocido a los poseedores del “título” que, a su vez, da lugar a una obligación de otros que deben realizar o abstenerse de realizar ciertas acciones como resultado de ese derecho. La persona poseedora de un determinado *entitlement* está investida con la potestad de iniciar procedimientos para hacer efectivos los derechos

10. Se habla de “vector” en tanto conjunto ordenado de elementos que definen una posición en el espacio social.

11. Gasper (1997), especialmente la figura 1, 284.

que éste acredita¹². Según sean los *entitlements* de una persona será su “vector de bienes alcanzables” (digamos, adquiribles). La adquisición efectiva de bienes y servicios puede reflejar preferencias, elecciones o valoraciones subjetivas (como sugieren los neoclásicos), pero para entender el bienestar y la pobreza lo importante es estudiar cómo la sociedad distribuye los *entitlements* sobre el patrimonio social. Sólo desde allí puede entenderse cómo se define el vector de bienes que las distintas personas pueden alcanzar en la sociedad y ejercer así su libertad efectiva. Los bienes y servicios no son importantes en sí mismos; lo que importa son las características o cualidades que proveen a las personas para que tengan posibilidades de elegir un vector de funcionamiento dentro del conjunto de capacidades que pueden adquirir. Es el efectivo vector de funcionamiento el que define el bienestar, la pobreza, las privaciones de las personas.

Desde esta perspectiva, para el estudio del bienestar y de la pobreza, las preguntas relevantes son: ¿qué define la apropiación de los títulos que otorgan derechos y obligaciones? ¿por qué algunos pueden hacerlos efectivos y otros no? ¿por qué algunos tienen mayor rango de elección, mayor capacidad para elegir? ¿cómo se apropia la gente de los bienes, ejerciendo su libertad de elección o subordinándose a la elección de otros? ¿hay un vector de funcionamiento básico y un conjunto de capacidades básicas sobre las que toda persona debería poder elegir para considerar que cumple con las condiciones de humanidad?

En referencia a esta última pregunta, Nussbaum (1995) identifica dos umbrales de la capacidad para funcionar de las personas

12. El uso del término es común a muchas disciplinas y suele asociarse con la definición de distintos principios de justicia distributiva. Por ejemplo, en la bibliografía económica de raíz ortodoxa, el concepto de *entitlement* define un principio por el cual se sostiene que los individuos deben ser considerados como poseedores de “títulos” sobre sus posesiones, en tanto las mismas hayan sido obtenidas por medios considerados como “legítimos” (tal como es el caso del intercambio voluntario, las donaciones o los regalos). Desde este punto de vista, la posesión por parte de las personas de títulos de derechos así obtenidos, limitaría severamente el alcance redistributivo de la política gubernamental. Otros, en cambio, desde la noción de *entitlement* favorecen la acción pública para que se hagan efectivos los derechos de igualdad ciudadana consagrados en la mayoría de las constituciones.

que son útiles para colocar el problema de la dicotomía básico/no básico en el contexto de las capacidades de funcionamiento. El primer umbral es aquel debajo del cual la vida estaría tan desvirtuada, tan empobrecida que ya no podría ser considerada como una vida humana. El segundo es más elevado y marca el punto bajo el cual las funciones que son características de una vida humana están disponibles, pero de una forma tan reducida que no podría considerarse que la persona vive una “buena vida”. Estos dos umbrales pueden interpretarse como dos niveles de la concepción del “ser humano”. El primero puede entenderse como la “configuración de la forma humana de vida” [*Shape of the Human Form of Life*], esto es aquello que parece ser parte de toda vida que pueda considerarse como vida humana. El segundo son las capacidades funcionales básicas [*Basic Human Functional Capabilities*], las que tienen que ver con todas las cuestiones que hacen al funcionamiento en el medio en que se desenvuelve la persona.

Desde aquí la idea de las necesidades básicas se plasma en la de “capacidades básicas para funcionar”, con el fin de tener “suficiente espacio para elegir”. En el razonamiento propuesto, esto significa tener suficiente espacio para elegir cómo actuar¹³. Una parte importante de la fuerza de la perspectiva de las capacidades radica en que para analizar la pobreza no se queda en el dato del consumo sino que se mueve hacia el espacio de los elementos constitutivos de la vida (Sen, 1992). Superar la pobreza significa asegurar antes que nada que las personas se constituyan como seres humanos. De aquí se desprende el siguiente razonamiento: desde la perspectiva de las capacidades no se da por supuesto, como lo propone la economía del bienestar, que las personas ejercen la libertad de elección a partir de una dotación de recursos. Primero hay que garantizar la seguridad de que todos tengan esa dotación de recursos y de un modo que les permita ejercer la elección. Seguridad y libertad deben garantizarse y no suponerse.

13. Gasper (1996: 650), al analizar la perspectiva de las capacidades en el caso de los condicionantes culturales de la mujer, señala: “la versión de las capacidades de la teoría de las necesidades, puede rechazar justificadamente la utilidad de las personas como un indicador suficiente de su si-

La valuación desde la perspectiva de las capacidades de funcionamiento

El análisis de los logros en términos de funcionamiento de las personas, y de allí de su bienestar, implica dos ejercicios: 1) la especificación de los logros de funcionamiento de las personas; 2) la valuación de dichos logros (Sen, 1985). El primer proceso implica la definición de qué es lo que se va a evaluar; es decir, la definición de un “espacio de evaluación”¹⁴ [*evaluative space*]. Valuar implica medir y esa transformación abre otro campo de controversias del cual nos ocupamos más adelante.

Nuevamente, Sen nos ayuda a ilustrar esta complejidad. Consciente de las dificultades, no toma posiciones definidas con respecto a los elementos que deben incluirse en ese espacio de evaluación ni tampoco acerca de cómo deben valuarse los logros de funcionamiento de las personas. Si bien existirían varias formas sustantivas de evaluar funcionamientos y capacidades, bien pueden todas pertenecer al enfoque general de las capacidades (Sen, 1993: 33). Justamente, la elección de uno u otro camino dependerá, entre otras cosas, de los valores implícitos en cada tipo de análisis del bienestar. Hay un sistema de valores por detrás de cada definición, calificación y medición del bienestar. Por ejemplo, las controversias acerca del tamaño de la pobreza pueden, en realidad, ocultar discrepancias en cuanto a los sistemas de valores que sostienen diferencias conceptuales.

Por lo mismo, el contexto general de la sociedad siempre condiciona el análisis de los funcionamientos. En una sociedad con extrema pobreza, donde la mayoría de la población sufre carencias generalizadas, algunas pocas capacidades y funcionamientos básicos deberían ser suficientes para un análisis inicial del bien-

tuación, en tanto las personas se han resignado y adaptado mentalmente a posiciones de desventaja o desaprovechan las capacidades de las que gozan”.

14. En otros términos, el vector de funcionamiento de una persona sólo puede ser convertido en una medida escalar del bienestar, susceptible de incorporarse a un proceso de valuación mediante una “función de valuación”. Sen (1985: capítulo 6) presenta algunas alternativas para afrontar el problema de la valuación.

tar (por ejemplo, la habilidad para estar bien alimentado y cubierto, la capacidad de escapar de una morbilidad inevitable y de una mortalidad prematura). En una comunidad más opulenta, otro tipo de funcionamientos y capacidades deberían ser incluidos en la lista básica.

Un problema práctico adicional es qué conviene medir. ¿Las capacidades o los funcionamientos? ¿Es lo mismo una u otra categoría? Tal como lo sugiere Sen (1987b: 36):

“dada la íntima conexión entre los funcionamientos y la vida real, puede parecer razonable concentrarse más en los funcionamientos que en las capacidades para evaluar el estandar de vida. Creo que esto es correcto en cierta medida. Pero no es totalmente cierto. Las capacidades cumplen también un rol directo, ya que la idea de estandar de vida tiene un aspecto que no es completamente independiente de la perspectiva de la libertad. Supongamos que yo puedo elegir entre varios estilos de vida (A, B, C y D) y elijo A. Supongamos ahora que por alguna razón los otros estilos de vida (B, C y D) dejan de estar a mi disposición, pero todavía puedo elegir A. Se podría decir que mi estandar de vida no ha cambiado, porque A es lo que elegiría de cualquier forma. Pero no resulta absurdo argumentar que hay alguna pérdida en mi estandar de vida como consecuencia de la reducción de libertad.”

En otras palabras, pareciera que existen ciertas ventajas en ponderar los logros del bienestar directamente mediante el análisis del conjunto de capacidades; pero en la práctica esto puede presentar mayores dificultades que observar los funcionamientos actuales. Aun si el análisis se concentrara en este último conjunto, todavía se estarían respetando los principios de la perspectiva de las capacidades. Si el énfasis está en los funcionamientos actuales, el conjunto de capacidades sigue siendo útil como contexto desde el cual una combinación específica de funcionamientos ha sido elegida. La mayor diferencia está en el papel que se le otorga a la libertad de elegir entre distintos funcionamientos.

Para aclarar el punto, las formas de acceso a la satisfacción de las necesidades importan tanto como la propia satisfacción. ¿Por

qué? Porque las formas de acceso definen en gran medida los vectores de funcionamiento y permiten rastrear así las trayectorias que llevan a las personas a una situación claramente dinámica. De aquí se entiende que no es lo mismo acceder a un bien por derecho propio otorgado por una “normal” de funcionamiento social, legitimado por el sistema de valores vigentes (por ejemplo, la “relación normal” de trabajo remunerado sostenida por la “ética normal” del trabajo), que hacerlo por vías “excepcionales”, de “emergencia”. Por lo mismo, no es igual entregar un bien que el poder de compra para adquirir ese u otro bien, ya que así se otorga cierta capacidad de elección. Tampoco es lo mismo condicionar su entrega a una contraprestación, que ofrecer una forma de acceso incondicional a ese bien. Sobre este punto volvemos en los desarrollos posteriores.

4. El hogar en el análisis de la pobreza y el bienestar

Dado que la situación de pobreza es dinámica, deberían estudiarse las condiciones en que las personas están situadas. Una dimensión relevante para este análisis es el “hogar”, en tanto las estrategias en materia de producción y distribución de bienes y servicios como las de percepción de ingresos no se deciden ni involucran sólo a los individuos sino a sus grupos familiares. Las personas eligen con otros y en función de su relación con otros. Esto explica por qué los hogares suelen ser la unidad de análisis relevante en los estudios de pobreza: una persona es considerada como pobre si es miembro de un hogar en situación de pobreza.

Esta práctica no está exenta de problemas. En primer lugar, los tiene en relación con los criterios en base a los cuales se define el hogar o unidad de análisis. En segundo lugar, el supuesto habitual que abona esta perspectiva es que todos los miembros del hogar gozan de la misma forma de la totalidad de los recursos disponibles y, a su vez, que consienten en una distribución cooperativa de responsabilidades en las actividades que se desarrollan tanto al interior como al exterior del hogar. En otras palabras, se supone que el balance entre contribuciones y beneficios es el mismo para cada miembro del hogar.

A pesar de que existe una amplia literatura que argumenta que ésta no es la situación en la vida real, en la mayoría de los análisis sobre el tema se sigue utilizando la noción del hogar como unidad de análisis. Bruce (1989) identifica cinco razones que explicarían esta situación:

1. es más simple consolidar individuos en hogares que, se supone, realizan comportamientos unificados, que considerar comportamientos diversos para sus miembros;
2. existen presunciones de que los modelos desagregados no aportarían resultados muy diferentes a los modelos unificados;
3. el trabajo de investigación que se requiere para captar el proceso de negociación al interior del hogar es muy complicado;
4. las políticas públicas en general prefieren dirigir recursos hacia el hogar o el “jefe” de hogar como “unidad” receptora del beneficio, ignorando inmiscuirse en el problema de la distribución interna;
5. existe un fuerte sesgo cultural que favorece el énfasis analítico y práctico de consolidar individuos en hogares.

Aquí también el problema no es tanto de medida, sino de los valores que se ocultan detrás de los criterios de medición. En contraste con los criterios habituales, existen sólidos argumentos para sostener que los hogares son organizaciones conflictivas, cuyos miembros mantienen intereses diferentes y a veces contrapuestos, donde la definitiva distribución de derechos y obligaciones en muchos casos tiene más que ver con las relaciones de poder internas que con acuerdos de solidaridad. Por lo tanto, los análisis del bienestar que se sostienen sobre la idea de unidad familiar son, como mínimo, incompletos: los estándares de vida no se pueden considerar homogéneos dentro del hogar.

De lo anterior surge que es necesario tener en cuenta, entre otras cosas, la influencia de la dinámica al interior del hogar en lo que se refiere a la asignación de recursos y también al impacto de las posibilidades diferenciadas que cada miembro tenga fuera del hogar. Claramente, las variables “género” y “edad” adquieren mayor relevancia en estas cuestiones.

De la misma manera que la “Economía del Bienestar” es poco convincente al momento de analizar los problemas del bienestar y los estándares de vida de las personas, la tradicional “Economía familiar” o “doméstica” tampoco ofrece luces sobre estos problemas. Por ejemplo, la llamada “Nueva economía del hogar” [*New Home Economics*] trabaja considerando que la asignación óptima de recursos en el hogar resulta del altruismo y las contribuciones voluntarias de los miembros. Más aún, “la ‘función de preferencia del grupo’ es idéntica a la del jefe altruista, aun cuando él [sic] no tiene poder soberano” (Becker, 1981, citado por Sen, 1990: 131).

Desde una perspectiva diferente, los “modelos de negociación” [*bargaining models*] toman en cuenta la existencia de *conflictos* y perciben la distribución de los beneficios y de las responsabilidades como reflejando los poderes de negociación de los agentes involucrados. Entre los ejercicios más difundidos en esta línea se encuentra el llamado *Nash-bargaining game*. Nash (1950) demostró que en una situación simple de negociación entre dos personas es posible arribar a una solución en la cual los dos individuos pueden obtener el nivel de satisfacción que esperan de la situación en cuestión y donde ninguna acción que pueda tomar cada persona sin el consentimiento de la otra puede afectar el bienestar de la última¹⁵. El supuesto en este caso es que las personas realmente conocen cuál es su interés personal, se pierde así la señalada ambigüedad en este tipo de percepción que es propia de los modelos anteriores. De cualquier manera, en el caso desarrollado por Nash, los supuestos son poco realistas ya que la idea es que los dos individuos son altamente racionales, que cada uno puede comparar adecuadamente sus preferencias frente a varias alternativas, que tienen igual capacidad de negociación y que ambos poseen un conocimiento de los gustos y de las preferencias del otro.

No obstante, el tipo de solución planteada por Nash, sirvió para abrir un nuevo campo de investigación. Por ejemplo, es un buen comienzo para ponderar la manera en que la situación dentro del hogar está determinada por la posición de cada miembro fuera

15. En la práctica, la solución de Nash es “la determinación de cuánto valdría a cada individuo el tener esta oportunidad de negociar” (Nash, 1950: 155).

del ámbito doméstico. Por lo tanto, da lugar para considerar las diferentes responsabilidades y status familiar entre aquellos que, por ejemplo, realizan un trabajo pago fuera del hogar y quienes trabajan de forma gratuita en su interior. En todo caso, el problema puede estar en el propio punto de partida, que no debería ser “la especificación de un problema formal de maximización, sino un conjunto de preguntas sobre quién obtiene qué y quién hace qué; cómo se toman decisiones al interior de las familias acerca de empleos, compras y tareas del hogar; cómo se atienden las necesidades de los miembros dependientes; y cómo las leyes y el contexto social influyen en estas decisiones” (Nelson, 1996: 67).

Para comprender la forma en que se resuelven, dentro del hogar, las actividades de producción, distribución y consumo, las nociones de “contratos conyugales” [*conjugal contracts*] o “conflictos cooperativos” [*co-operative conflicts*] aparecen como más atinadas. Por contratos conyugales, Whitehead (1981: 88) entiende “términos según los cuales marido y esposa intercambian bienes, ingresos y servicios, incluyendo el trabajo dentro del hogar”. Por su parte, para definir los conflictos cooperativos, Sen (1990: 129) explica que: “los miembros del hogar enfrentan dos problemas diferentes simultáneamente, uno relativo a la cooperación (suma de las disponibilidades totales) y otro relativo al conflicto (división de las disponibilidades totales entre los miembros del hogar)”.

Tres elementos son claves para definir este tipo de contratos conflictivos:

1. la asignación de tiempo y responsabilidades en lo que respecta a las tareas del hogar o la “división sexual del trabajo”;
2. la forma en la cual se resuelven los ingresos y los gastos o el “control sobre los recursos”;
3. la posición diferencial de los miembros “fuera” de la familia, o su “relación con el mercado de trabajo”.

Así:

“aun cuando muchas actividades han pasado de la familia a la empresa y al Estado, la familia sigue siendo la instancia pri-

maria del cuidado, la preparación y la manutención de la gente, la reproducción cotidiana y de largo plazo de la fuerza de trabajo. ‘Ama de casa’ es probablemente la categoría ocupacional más extendida del mundo.”

(Folbre, 1994: 96)

Sin embargo, la persona a cargo de estas tareas en el hogar, generalmente la mujer, no recibe ningún tipo de remuneración por ellas. Esta particular característica del trabajo doméstico refuerza la desigual distribución de poder dentro del hogar¹⁶.

“Allí donde la división sexual del trabajo es tal que sólo la fuerza de trabajo del esposo ingresa en el mercado, y el trabajo de la esposa es doméstico, resulta difícil que haya alguna commensurabilidad en los intercambios entre el esposo y la esposa. Tenemos en consecuencia el problema familiar de cómo medir el trabajo doméstico y de cómo remunerarlo.”

(Whitehead, 1981: 105)

Las contradicciones que se verifican en el trabajo doméstico, (ser una actividad esencial para la reproducción económica y social y a la vez no remunerada) son un elemento clave para comprender las contradicciones propias del modo de organización de las sociedades modernas. En palabras de Sen (1990: 128):

“Por un lado, no se niega que el sostén, la supervivencia y la reproducción de los trabajadores son obviamente esenciales para que éstos estén disponibles para el trabajo exterior al hogar. Por el otro, las actividades que producen o mantienen ese sostén, supervivencia o reproducción no suelen ser percibidas como contribuciones al *output* y se suelen clasificar como trabajo ‘improductivo’”.

16. Gardiner (1997: 13) define el trabajo doméstico como “aquellas actividades domésticas no remuneradas que podrían ser realizadas por alguien diferente de quien las realiza o que podrían ser adquiridas si existiera un mercado para esas actividades. Pueden de esta forma diferenciarse de las actividades de cuidado personal que las personas realizan por sí mismas (comer, lavarse) o actividades de ocio que no pueden ser delegadas en otra persona (mirar televisión o leer)”.

Esta característica del trabajo doméstico no tiene sólo efectos “macro-sociales” sino que también afecta la propia percepción que los miembros del hogar tienen de su papel y de su poder de negociación tanto en el ámbito familiar como fuera del mismo. Esta idea es desarrollada por Sen (1990) en su modelo de conflictos cooperativos demostrando que, más que la contribución real, es la *percepción* acerca de las contribuciones (y de allí la legitimidad en reclamar el goce de los beneficios de la cooperación) la que define la posición de cada persona en el proceso de negociación. En tanto la contribución monetaria al hogar es ponderada socialmente como más importante que las contribuciones no pagas del trabajo doméstico, las mujeres (y todas las personas económicamente dependientes) se encuentran en una situación de desventaja que se refleja en la distribución y control sobre los recursos y su bienestar en el seno del hogar.

En general, los estudios sobre la pobreza y los ejercicios de medición del fenómeno no tienen en cuenta estas complejidades en la organización de los hogares. Habitualmente, estos trabajos asumen que existen tres situaciones “tipo” para analizar: 1) el caso de un solo perceptor de ingresos masculino, 2) ambos miembros adultos percibiendo ingresos de diferente magnitud, 3) la mujer como perceptora única de ingresos. Por norma, se considera que los hogares encabezados por mujeres reflejan la ausencia de un compañero masculino y algunos estudios adoptan este criterio como definición. En otros casos, como en Argentina, aun cuando la definición estadística del jefe de hogar es una cuestión de acuerdo entre los propios miembros de la familia, en general la mujer sólo es apuntada como jefa cuando no existe pareja masculina. Se suele asumir que, en una situación en que la mujer es jefa de hogar, no hay problemas de negociación, definición que sólo puede ser cuestionada por la presencia de hijos o hijas adultos/as¹⁷.

En general, la mejor posición del hombre fuera del hogar se traslada como una posición de comando dentro del mismo. En cualquier caso no se trata sólo de cantidad de dinero sino también de consideración social que se deriva de ésta. El ingreso de

17. Para una discusión sobre la definición y desagregación del concepto de “*female headship*”, véase la introducción de Chant (1997).

la mujer siempre es considerado como complementario aun cuando la familia no pueda sobrevivir sin este ingreso o que éste sea mayor que el del hombre (esta situación suele verse como coyuntural). En general, el ingreso femenino es considerado como temporario y justificado por situaciones extraordinarias.

Finalmente, existe una relación dialéctica entre las obligaciones de las mujeres dentro de la familia y su necesidad de participar en el mercado de trabajo (tanto en materia de auto-realización, de independencia o de necesidad de ingresos para sobrevivir). Debido a sus responsabilidades en la familia, el mercado de trabajo segrega a las mujeres a los trabajos marginales y mal pagos.

“Las trabajadoras son particularmente útiles para este ‘ejército de reserva’ porque sus responsabilidades familiares y (habitualmente) su parcial dependencia del salario de un hombre aseguran que sean vistas (y frecuentemente se vean a sí mismas) como trabajadoras secundarias, que pueden ser devueltas a su esfera primaria –el hogar– cada vez que no se necesitan en el mercado de trabajo. Los roles familiares de las mujeres las hacen particularmente vulnerables como trabajadoras.”

(Phillips y Taylor, 1980: 319)

El análisis del fenómeno de la pobreza obliga a considerar también dimensiones inter- e intra-hogares. Esta cuestión no sólo es importante para comprender y cuantificar el problema sino que se traslada a las propias estrategias para afrontarlo. Ignorar las discriminaciones y las relaciones de dominación/dependencia en el seno del hogar, implica seguramente la aplicación de criterios discriminatorios en los arreglos institucionales.

Además, implica desvalorar el trabajo en el seno del hogar y la importancia de tener en cuenta las permanentes modificaciones en la organización familiar. Por último, genera distorsiones en los propios indicadores utilizados en la materia, en tanto éstos se construyen en base a fijar “equivalencias” entre las necesidades de los miembros del hogar. La valoración de los miembros del hogar condiciona las jerarquías con las que son tratados desde las políticas públicas.

CAPÍTULO II

Los indicadores de la pobreza

La construcción de indicadores para medir la pobreza, no es una mera tarea técnica. Ciertas medidas se corresponden con determinadas formas de concebir el problema y con ciertas estrategias de política frente a éste. El concepto, la medida y las acciones sobre la pobreza son aspectos que se condicionan mutuamente. Por lo mismo, toda evaluación de las políticas de la pobreza está condicionada por los procedimientos de medición aplicados.

Para ilustrar el problema, en lo que sigue se discuten algunos de los indicadores más utilizados en la materia, enfatizando los que responden a las perspectivas de las necesidades básicas insatisfechas y de las capacidades¹. Cabe advertir que la intención no es realizar un análisis minucioso de los métodos aplicados, sino resaltar la relación con los conceptos de pobreza y con el

-
1. Sen (1993: 40) admite la posibilidad de esta combinación: “para algunos ejercicios evaluativos puede ser útil identificar un subconjunto de capacidades crucialmente importantes relacionadas con lo que se ha dado en llamar ‘necesidades básicas’”. Doyal y Gough (1991) establecen de forma explícita la relación entre la teoría de las necesidades humanas y la perspectiva de las capacidades. Así, asumen que aquellas necesidades humanas básicas que son pilares de su teoría, como la salud física y la autonomía individual, se relacionan con el espacio de los funcionamientos de las personas. Por lo mismo, la valuación que realizan de la satisfacción de las necesidades intermedias mediante las características universales de los satisfactores es un problema similar al análisis efectuado en cuanto a las características de las mercaderías, cuyo objetivo es valorar el conjunto de vectores de funcionamiento que las personas pueden alcanzar y, de allí, su funcionamiento actual (bienestar/privación).

diseño de políticas orientadas a la atención del problema de la pobreza.

1. Los indicadores compuestos

Los índices compuestos encuentran su justificación en los argumentos que enfatizan la amplitud de dimensiones en las que se expresaría la situación de bienestar y/o privación de las personas. Su problema central es la combinación en un solo indicador compuesto de los distintos indicadores que captan esas diferentes dimensiones.

El trabajo pionero en esta materia es el denominado “Índice de la Calidad Física de Vida” [*Physical Quality of Life Index (PQLI)*], que se construye como un promedio simple de índices que representan la mortalidad infantil, la esperanza de vida al año de edad y la educación básica (Morris, 1979). El Banco Mundial también ha desarrollado:

1. Los “Indicadores de Prioridad de Pobreza” [*Priority Poverty Indicators*], que además de la definición de líneas de pobreza “altas” y “bajas”, incluye indicadores de corto plazo (por ejemplo, salario de los trabajadores no cualificados, términos del intercambio agrícola) e indicadores sociales (por ejemplo, participación en el PBI de los gastos públicos en servicios sociales básicos, mortalidad de menores de cinco años, mortalidad materna, tasa de fertilidad).
2. El “Estudio de la Medición del Estandar de Vida” [*Living Standard Measurement Study*] que, si bien no produce un conjunto fijo de indicadores, construye una base de datos comprensiva que permite estudiar múltiples aspectos del comportamiento y del bienestar de los hogares².

Probablemente, el indicador compuesto más difundido en los últimos años es el “Índice de Desarrollo Humano” [*Human*

2. El *Living Standard Measurement Study* ha sido desarrollado en varios países y adaptado para captar las características institucionales y necesidades analíticas de cada caso (Grosh, y Glewwe, 1995).

Development Index], promovido por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). El concepto de Desarrollo Humano trata de captar un proceso; en particular, la constante ampliación de las oportunidades de vida de las personas mediante la remoción de las barreras que impiden la plena utilización de sus capacidades. Para aprehender adecuadamente este concepto, es imprescindible distinguir entre proceso de “formación de las capacidades” y el de “utilización de las capacidades adquiridas” por los miembros de la sociedad. Debido a que debe ser posible sostener ambos procesos en el tiempo, esta aproximación amplía el horizonte temporal que tendría que considerarse tanto para concebir adecuadamente el problema como para evaluar la eficacia de las acciones emprendidas.

Las oportunidades de vida que pretende captar el concepto de desarrollo humano abarcan una amplia gama de actividades que van desde el consumo de ciertos bienes básicos –como alimentos o vestido– hasta actividades culturales, condiciones de libertad humana y posibilidades de protagonismo político. En base a estos soportes conceptuales, a los fines de superar las limitaciones de información y de la comparación para un conjunto amplio de países, se construyó el llamado Índice de Desarrollo Humano (IDH) que mide tres tipos de oportunidades básicas:

1. la posibilidad de que el individuo pueda disfrutar de una vida prolongada y saludable,
2. la posibilidad de adquirir conocimientos,
3. la posibilidad de disponer de los recursos materiales necesarios para llevar un nivel de vida aceptable.

El indicador utilizado para cuantificar el primer componente es la esperanza de vida al nacer. Se supone que esta variable resume una serie de parámetros relacionados con la salud, la nutrición y otros elementos que describen de manera general la “calidad de vida” de las personas. Al mismo tiempo, un claro objetivo de bienestar es evitar que la vida de las personas se agote prematuramente.

En cuanto al acceso al conocimiento, la variable que se considera representativa para la construcción del IDH es el coeficiente

de alfabetización de los adultos. Sin embargo, dado que los requerimientos en materia de conocimiento exceden actualmente las capacidades básicas de la lectoescritura, el indicador de alfabetismo se complementa con un indicador adicional: la tasa combinada de asistencia en los tres niveles de educación (primario, secundario y terciario)³.

En el caso del tercer componente, se ajusta el valor del PBI *per capita* mediante dos procedimientos. El primero se destina a homogeneizar los valores en dólares del PBI *per capita* de cada país en términos de su efectivo poder adquisitivo interno. El segundo consiste en atribuir rendimientos decrecientes para el bienestar a aquellos ingresos que superen determinados niveles. La idea subyacente es que, una vez alcanzados ciertos básicos de consumo, la disponibilidad de ingresos adicionales tiene un menor impacto positivo sobre las condiciones de vida de las personas.

El IDH se obtiene de la combinación de las tres variables antes mencionadas y se construye siguiendo tres pasos. Primero se define una medida de la “privación” que sufre el país en cada una de las tres dimensiones básicas (esperanza de vida, conocimientos, PBI *per capita*) para lo cual se determinan los valores máximos y mínimos verificados en todos los países. La medida de la privación consiste en colocar a cada país en el rango de cero a uno, según sea su valor relativo para cada variable en comparación con los valores máximo y mínimo del total de la muestra. El segundo paso consiste en obtener un indicador agregado de privación para cada país, el cual se define como el promedio simple de los índices de privación correspondientes a cada uno de los tres componentes. El tercer y último paso es calcular el IDH de cada país como el complemento del índice de privación. De tal forma, la distancia con la unidad es una medida de los desvíos del desarrollo humano respecto de los valores máximos que se consideran alcanzables en corto tiempo⁴.

3. Este último indicador sustituyó, por razones de disponibilidad estadística, al indicador de promedio de años de escolaridad de la población.

4. También aquí hubo modificaciones al aplicarse la noción de valores “alcanzables” en la esperanza de vida y en el PBI *per capita*, con el propósito de hacer comparables en el tiempo a los valores del IDH.

La metodología aplicada para la medición del desarrollo humano es modificada regularmente en especial para incorporar en el IDH la dimensión de las disparidades. El índice global se complementa así con otros indicadores que pretenden dar cuenta de la existencia de desigualdades entre ciertos grupos sociales. De esta forma, el IDH global puede ajustar el valor del ingreso per capita ponderándolo por una medida de la desigualdad distributiva como es el llamado coeficiente de Gini. Otra variante consiste en “abrir” el IDH global para medir la situación diferenciada de los géneros o según el área de residencia de las personas (PNUD, 1993).

Más recientemente, el concepto de desarrollo humano pretende incorporar la dimensión de la pobreza, considerándola como la forma más extrema de privación. El llamado “Índice de Pobreza Humana” (IPH), considerado como complemento y no como sustituto del IDH, toma en cuenta la privación en relación a tres elementos de la vida humana, ya reflejados en el IDH: 1) la longevidad; 2) los conocimientos; y 3) un nivel decente de vida.

La primera privación refiere a la supervivencia; se expresaría como medida de la vulnerabilidad ante la muerte a una edad relativamente temprana; el indicador utilizado es el porcentaje de personas que se estima que no sobrevivirán hasta la edad de 40 años. La segunda privación refiere a los conocimientos y considera a quienes quedan excluidos del mundo de la lectura y la comunicación; el indicador es el porcentaje de adultos analfabetos. La tercera privación considera el nivel decente de vida en términos del “aprovisionamiento económico general”. En este último caso, el indicador se construye como un compuesto de tres variables agregadas como promedio simple de sus respectivos valores: 1) el porcentaje de personas sin acceso a agua potable; 2) el porcentaje de personas sin acceso a servicios de salud; 3) el porcentaje de niños menores de 5 años de edad con peso insuficiente (PNUD, 1997).

Lo llamativo aquí es la exclusión del ingreso como variable que identifica el “aprovisionamiento económico”. Básicamente, el fundamento es de índole práctica a los efectos de las comparaciones internacionales, que es uno de los objetivos centrales de los *ranking* de desarrollo humano elaborados por el PNUD. En efecto, se considera que:

“el ingreso mínimo necesario para eludir el aislamiento social puede ser muy diferente entre las comunidades [...]; una posibilidad más pragmática consiste en ser menos ambicioso y concentrarse en la privación material del hambre y la malnutrición, y no del ingreso.”

(PNUD, 1997: 21)

Un aspecto adicional por el cual el ingreso *per capita* puede no representar adecuadamente la idea de “aprovisionamiento” tiene que ver con diferencias en los arreglos institucionales en cuanto a la provisión de servicios fuera de las reglas de mercado. De esta forma, niveles de ingreso monetario equivalentes podrían estar acompañados de importantes diferencias en el aprovisionamiento de ciertos servicios básicos.

La pregunta central frente a este tipo de índices compuestos sigue siendo la racionalidad de conjugar varias dimensiones en un único indicador. Algunos sugieren que el análisis se vuelve extremadamente complejo cuando se trabaja con índices desagregados:

“no hay ninguna teoría adecuada que corresponda a semejante agregado, de manera que las ponderaciones de esa agregación son inevitablemente arbitrarias y es más informativo (tanto desde un punto de vista analítico como desde un punto de vista de políticas) mantener separados los diferentes indicadores.”

(Mejia y Vos, 1997: 5)

Miles, por ejemplo, considera que diferentes conjuntos de indicadores pueden ser apropiados para diferentes conjuntos de comparaciones, por lo cual la elección de estos indicadores involucra en gran medida decisiones sobre las formas de comprender las cuestiones sociales⁵:

-
5. Con este tipo de argumentos, este autor propone agrupar los indicadores teniendo en cuenta especialmente una visión explícita de lo que constituiría el progreso social, en lugar de enfatizar cuestiones institucionales. Así, sugiere el uso de cuatro grupos de indicadores, expresados tanto en términos de necesidades y capacidades como de dirección positiva o negativa del desarrollo: salud (*versus* enfermedad), supervivencia (*versus* vulnerabilidad), autonomía (*versus* restricciones) e identidad (*versus* alienación).

“Por ejemplo, si la escuela se entiende más como una institución de represión que como una institución de educación real, la disponibilidad de escuelas no aumentará el grado de autonomía; y desafíos similares a éste pueden plantearse a otros ‘indicadores institucionales’.”

(Miles, 1992: 294)

Doyal y Gough también comparten esta perspectiva cuando sugieren el agrupamiento al cual nos referimos previamente:

“como todos los indicadores de esa índole constituyen medidas sustitutas (sustitutas de aquellos conceptos estrictamente inconmensurables a los que representan) siempre habrá lugar para el debate acerca del carácter apropiado o no de medidas tales como el índice de satisfacción de las necesidades”⁶.

(Doyal y Gough, 1991: 165)

Como corolario, puede afirmarse que los índices compuestos tratan de proveer una medida agregada del bienestar, de ofrecer información acerca de los logros de los funcionamientos de las personas, de los satisfactores y de los recursos (ingresos) que les permiten acceder a mercaderías cuyas características podrían satisfacer ciertas necesidades. Cuando este tipo de indicadores considera específicamente la satisfacción de necesidades o capacidades básicas, se entra en el dominio del análisis de la pobreza.

Pese a un discurso que promueve una visión multidimensional del fenómeno de la pobreza, la práctica más generalizada es medir la pobreza mediante índices simples. Tradicionalmente, los mismos se construyen utilizando dos métodos: el método directo de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y el método indirecto de los ingresos monetarios o, si se prefiere, de la Línea de Pobreza (LP). Los procedimientos involucrados en la construcción de es-

6. Townsend (1987 y 1993) presenta algunos ejemplos y una larga lista de referencias con respecto a la determinación de estos indicadores básicos. Jonathan Bradshaw produjo otras interesantes contribuciones en su trabajo con metodologías de presupuestos estandar, al enfatizar el caso de Gran Bretaña (Bradshaw, 1993 y Bradshaw, Mitchell y Morgan, 1987).

tos indicadores son conocidos y generalizados, por lo cual precisaremos sólo algunas cuestiones que interesan para sostener nuestra línea argumental.

2. Los indicadores simples

Habitualmente, el hogar es la unidad estadística utilizada. En ambos métodos si un determinado hogar está en situación de pobreza, se considera que todos sus miembros también lo están. Un supuesto subyacente es que a mayor cantidad de miembros, mayores son las necesidades, compensadas en parte por la existencia de economías de escala. En el capítulo anterior ya se avanzaron críticas a este supuesto.

Sin embargo, esto no significa que todos los miembros del hogar concurren a la construcción del índice con igual “peso”. Para captar estas diferencias, se han desarrollado métodos que buscan relaciones de “equivalencia” entre distintos hogares, teniendo en cuenta principalmente las características de género y edad de los miembros que los componen. Muellbauer (1987), por ejemplo, describe tres modelos que se ocupan de esta cuestión⁷:

1. el modelo de Engel, que toma la participación del gasto en alimentación y construye una escala de equivalencias entre hogares tomando en cuenta la situación de un hogar de referencia⁸;
2. el de Rothbarth, que clasifica los bienes y servicios entre aquellos que son consumidos exclusivamente por los adultos y el resto, considerando que las familias con distinta cantidad de menores están al mismo nivel de bienestar si el consumo de los bienes no consumidos por los niños es el mismo;

7. Las referencias originales para estos tres modelos son: 1) Engel (1895); 2) Rothbarth (1943); 3) Barten (1964).

8. En el caso del método de Engel, “la escala de equivalencia para un hogar con hijos/as se construye tomando el presupuesto x para el cual la proporción de alimentos es la misma que la del hogar de referencia, digamos sin hijos/as, con un presupuesto de referencia x_0 . Así, x/x_0 es la escala de equivalencia” (Muellbauer, 1987: 53).

3. el de Barten, que –utilizando la misma función de utilidad que Engel– asume que la presencia de menores sólo altera la necesidad de aquellos bienes que no son consumidos exclusivamente por los adultos.

Como se observa, las correcciones anteriores tienen en cuenta especialmente la existencia o no de menores en el hogar, por lo que este dato es fundamental en función de decidir si un hogar es pobre o no. En el momento de ponderar las diferencias de sexo, se observa una menor cantidad de estudios, los que suelen ser más cualitativos que cuantitativos y estar orientados a dar cuenta del comportamiento diario de las mujeres en el ámbito familiar (Millar, 1996; Mikkelsen, 1995). Otro tanto ocurre con las personas de mayor edad. Entre otros factores, estas deficiencias se deben a que no están técnicamente desarrolladas: 1) la estimación y valuación de la producción para “autoconsumo” (derivada del trabajo doméstico); y 2) la desagregación de los comportamientos en el interior de los hogares, particularmente en lo que se refiere a la asignación de los tiempos de trabajo⁹.

Tomando el hogar como unidad estadística, el método directo de las NBI involucra los siguientes pasos:

1. definición de las necesidades básicas y sus correspondientes satisfactores;
2. selección de las variables e indicadores que expresan el “grado de satisfacción” para cada necesidad y satisfactor;
3. definición de un nivel mínimo para cada indicador, debajo del cual se considera que la necesidad está insatisfecha;
4. clasificación de las unidades bajo estudio como *pobres* cuando al menos una de las necesidades básicas está insatisfecha.

9. En tal sentido, en los países desarrollados se observa la construcción de algunos modelos de micro-simulación que tratan de dilucidar estas cuestiones; por ejemplo, Findlay y Wright (1996); Harkness, Machin y Waldfogel (1995); Machin y Waldfogel (1994). Para los países en vías de desarrollo, las evidencias se basan principalmente en investigaciones cualitativas; por ejemplo, González de la Rocha (1994); Beneria y Roldan (1987); Whitehead (1981).

Este método puede catalogarse de directo porque intenta observar sin ningún tipo de intermediación la presencia o ausencia de los satisfactores de las necesidades. Así, con indicadores *ad-hoc* evalúa las características de la vivienda, la formación educativa de los miembros del hogar, la disponibilidad de agua potable, el nivel de consumo calórico de los miembros del hogar, etc. Por su parte, el método indirecto de la LP consiste, básicamente, en lo siguiente:

1. especificación de las necesidades básicas y sus satisfactores;
2. definición de la canasta básica de satisfactores esenciales para distintos tipos de hogares;
3. estimación del costo monetario de la canasta básica (“línea de pobreza”), para lo cual se suele construir primero una canasta alimentaria que define la línea de sobrevivencia o “indigencia” (pobreza extrema), valor que luego se multiplica por un parámetro (coeficiente de Engel) para llegar así a determinar el valor final de la línea de pobreza;
4. comparación de la línea de pobreza con los ingresos o consumos familiares y clasificación de los hogares según estén por encima o por debajo de dicho valor.

Al igual que en el método de las NBI, la evaluación de la situación de pobreza se realiza definiendo (dentro de un marco normativo) un conjunto de satisfactores considerados “técnicamente” capaces de satisfacer ciertas necesidades definidas como básicas. La diferencia es que en el caso de las NBI la valuación se suele hacer en un “punto”, verificando el *stock* de satisfactores que las familias comandan en ese momento y comparándolo con uno de referencia universal. En cambio, en el caso de la línea de pobreza, se pretende detectar la disponibilidad de ciertos “flujos” que permiten suponer capacidad de acceso a los satisfactores. Dado que las necesidades y sus satisfactores son múltiples, todo esto se realiza adoptando cierta “unidad de medida”.

La línea de pobreza por ingresos, entonces, se pregunta si las familias tienen suficiente poder de compra para adquirir los bienes cuyas características les permitiría satisfacer aquellas necesidades consideradas como básicas. Si la respuesta es negativa, se entien-

de que el vector de funcionamiento en el cual está ubicado el hogar (y sus miembros) es uno de situación de pobreza. Estrictamente, debería considerarse el ingreso de todas las fuentes (salario, alquileres, intereses y rentas de capital) y no incluirse la venta de activos, porque esta última situación reflejaría descapitalización y de allí pérdida de capacidad futura de generar ingresos desde esa fuente. Dada la difusión de este indicador, y su particular importancia para este trabajo, a continuación lo analizaremos con mayor detalle.

3. La medición de la pobreza por ingresos

En términos prácticos, se puede razonar así: los heterogéneos valores de uso de aquellos satisfactores cuyas características intrínsecas les permiten satisfacer ciertas necesidades básicas tienen que transformarse a un valor homogéneo para poder medirse y compararse. En este sentido, parece razonable que ese valor homogéneo sea la capacidad de consumo (es decir, la forma combinada del auto-consumo más la apropiación mediante el intercambio). Una persona estaría en situación de pobreza si su capacidad de consumo de ciertos bienes no le permitiera controlar aquellos satisfactores cuyas características son consideradas básicas.

Las formas de acceso al consumo varían según el tipo de sociedad de que se trate. En las sociedades capitalistas de mercado, es razonable asumir que el grueso del consumo se obtiene por intercambios en el mercado y que esos intercambios se realizan mediante el uso de moneda. Si bien en los grupos pobres de la población la producción para el autoconsumo es importante, no lo es tanto cuando se trata de pobreza urbana. Por lo tanto, el problema pasa a ser el verificar la disponibilidad de ingresos monetarios como indicador bruto de disponibilidad de recursos económicos para el consumo.

La práctica indica que, en lugar de agregar y comparar la cantidad de características de diversos bienes y servicios que un hogar controla, con el método de la línea de pobreza se trabaja con el valor monetario de éstos. La línea de pobreza por ingresos se vuelve así una medida de la disponibilidad del poder de demanda

que tiene un hogar (y, se supone, sus miembros) para adquirir bienes y servicios cuyas características garantizan la efectiva capacidad de acceso a la satisfacción de las necesidades consideradas como básicas. No mide el efectivo consumo sino el poder efectivo para elegir ese consumo.

Los problemas de esta práctica son conocidos. El ingreso corriente puede subestimar o sobrestimar la capacidad de consumo en tanto los hogares pueden ahorrar, pedir prestado o consumir activos. En otro caso, los satisfactores pueden no estar disponibles para su adquisición, típica situación de escasez o ausencia de oferta. También el consumo varía con respecto al ingreso según sean las instituciones que, además de la moneda, definen el acceso al consumo de ciertos bienes y servicios.

Un problema adicional es que el ingreso es muy variable. Esta dificultad suele suavizarse tomando como referencia al llamado "Ingreso Permanente" [*Permanent Income*]. El ingreso permanente sería aquel nivel de ingresos que un individuo (u hogar) espera derivar del trabajo y de la posesión de riqueza durante toda su vida (estrictamente, se refiere al ingreso promedio que mantendría intacto su actual nivel de riqueza). Por ejemplo, el ingreso anual sería un mejor indicador que el ingreso mensual porque permitiría compensar las variaciones coyunturales.

Sin embargo, para los cálculos de la pobreza, la noción de ingreso permanente no resuelve los problemas propios de la variación de los ingresos. ¿Por qué? Porque como ya se discutió, lo que se requiere es que la gente satisfaga esas necesidades en tiempo y forma, con una secuencia regular. Por lo tanto, para las necesidades básicas, la falta de consumo hoy no se resuelve con el consumo posterior, dado que los daños producidos pueden ser irreparables.

A pesar de estas dificultades, el uso del ingreso como medida de las posibilidades de acceso a satisfactores básicos tiene sus ventajas.

- * En primer lugar, el ingreso puede ser un mejor indicador que el consumo en el momento de ponderar el control que las personas tienen sobre los recursos [*endowments*] que las habilitan y legitiman para acceder a los satisfactores pertinentes.

- * En segundo lugar, también el ingreso puede ser una medida mejor que el consumo de las oportunidades de vida que se abren al campo de decisiones de las personas en una economía de mercado y, como se discutió, la libertad de elección es una parte importante a la hora de comprender el bienestar (y las privaciones) desde la óptica que propone la teoría de las capacidades.
- * Tercero, mirar el ingreso nos lleva a observar sus fuentes generadoras, y de allí las causas por las cuales no se accede a determinados consumos, en lugar de detenernos sólo en la ausencia de consumo.
- * Por último, con sus inconvenientes, la noción de ingreso permanente ilumina el camino para pensar estrategias efectivas que apunten a resolver el impacto de la insuficiencia de ingresos sobre la satisfacción de necesidades básicas: no se trata de transferir ingresos monetarios en un punto, sino de garantizar de forma permanente un determinado nivel de ingresos monetarios.

Aquí es atinado observar que la moneda difiere según la sociedad. Las monedas no se diferencian sólo en su valor de cambio, sino principalmente en su forma de representar el conjunto de los valores sociales y de definir la pertenencia de los individuos a determinada sociedad (Aglietta y Orléan, 1998: 7-31). Según el tipo de sociedad de que se trate, la cantidad de moneda que la gente controla y la forma mediante la cual llega a ese control definen en gran medida los modos de pertenencia a la sociedad. La moneda controlada por las personas es en sí misma una medida del modo y del grado de su integración en las sociedades capitalistas de mercado.

Resumiendo, desde la concepción del fenómeno de la pobreza que se sostiene en este trabajo, el ingreso monetario es un elemento esencial en tanto aparece como una medida clave de los recursos que una persona controla, comanda y que le permiten elegir su forma de vida. No se trata, entonces, de discutir el consumo efectivo de satisfactores básicos sino del carácter real y permanente del derecho y de la posibilidad de acceso a esos básicos.

El tema de la pobreza, más que con la evaluación de estándares de vida, se relaciona con el grado de disponibilidad de derechos sobre recursos. La disponibilidad de ingresos, al menos en un nivel básico, se constituye así en un prerrequisito para la participación en sociedad, algo así como una garantía de “libertad positiva”. En suma, la discusión se traslada hacia la falta de derechos de las personas para controlar fuentes de ingresos que garanticen su capacidad de acceder a recursos cuyo destino ellas son libres de decidir y que bastan para prevenir y superar un estado de pobreza.

El problema de la pobreza remite indefectiblemente al control de un determinado nivel de ingresos monetarios y de allí a la distribución de las fuentes de esos ingresos. Nótese que no se trata sólo de distribución de ingresos en términos de flujo periódico sino de riqueza; o sea, de la distribución de los valores capaces de generar ingresos. Así, el carácter distributivo del problema vuelve a quedar totalmente expuesto. Estas cuestiones no son consideradas habitualmente en las medidas de la pobreza por nivel de ingresos.

3.1. Los distintos indicadores de la pobreza por ingresos

En este apartado se realiza una presentación simple de los procedimientos formales de construcción de los indicadores que miden la pobreza por línea de ingresos. La intención es exponer los criterios axiológicos e ideológicos que alimentan la evidencia empírica, en tanto se consideran elementos claves en la construcción de las imágenes que buscan legitimar una determinada visión sobre la materia.

La forma más sencilla de medición de la pobreza por ingresos consiste en estimar la proporción de hogares/personas cuyos ingresos son inferiores a un cierto nivel (z), que denominamos “línea de pobreza” (LP). En lenguaje técnico este índice de pobreza se suele denominar *head count ratio*, lo que expresa literalmente el procedimiento de “contar las cabezas” y ponderarlas de forma relativa. Este índice, que aquí denominamos H , tiene entonces la siguiente expresión:

$$H = (q / n) \quad (1)$$

q = número de unidades definidas como pobres
(con ingresos inferiores a la LP)
n = número total de unidades que componen
la totalidad de la población en cuestión

La facilidad de comprensión de este indicador y su gran simplicidad operativa son los principales atractivos que ofrece y que explican su amplia utilización. Pero, al mismo tiempo, reconoce limitaciones importantes.

La primera restricción es que no pondera la “intensidad” de la pobreza por ingresos; es decir, cuán pobres pueden llegar a ser los pobres, cuán severa o intensa puede ser la pobreza. Una segunda limitación es que el indicador tampoco considera la forma en que se distribuye la pobreza en el interior del propio grupo de pobres. Este problema no apunta tanto a establecer una jerarquía de pobres como a cuidar que no se produzcan redistribuciones entre los propios pobres.

Sen (1976) desarrolló estas líneas críticas, argumentando que los índices de pobreza deberían cumplir dos postulados básicos: monotonicidad y transferencia. El primero considera que una reducción en los ingresos de una persona que se ubica debajo de la LP debería aumentar el índice de pobreza. El segundo, que una transferencia de ingresos de alguien ubicado debajo de la LP a otro más rico que él también debería reflejarse en un aumento de la pobreza. El índice H no cumple ninguno de estos requisitos.

Los efectos de estas limitaciones son evidentes. Por ejemplo, como el índice H toma en cuenta únicamente el número de unidades estadísticas (digamos hogares o población) ubicadas por debajo de la LP adoptada, las políticas que se proponen mostrar una reducción de dicho índice como reflejo de una buena política de la pobreza pueden privilegiar las transferencias de ingresos hacia las unidades menos pobres (las más próximas a la LP). Más aún, el índice en cuestión podría mostrar resultados positivos en materia de disminución de la pobreza aun si las transferencias de ingresos hubieran tenido lugar dentro del propio grupo de personas en situación de pobreza.

Con el propósito de superar estas dificultades, y teniendo como inspiración la perspectiva de las capacidades y de los funcionamientos, se han desarrollado diferentes procedimientos alternativos para la medición de la pobreza por línea de ingresos. En general, estos procedimientos tratan de incorporar fenómenos tales como la “intensidad” y la “distribución” de la pobreza por insuficiencia de ingresos.

En cuanto a la “intensidad” de la pobreza, una medida relativa de ésta puede expresarse de la siguiente forma:

$$I_i = (z - y_i) / z \quad (2)$$

z = línea de pobreza,
 y_i = ingreso de la unidad “i”.

El numerador de la expresión (2) indica la “intensidad” *absoluta* de la pobreza de la unidad estadística i , en tanto mide la “distancia” monetaria que separa el ingreso de dicha unidad i de la línea de pobreza predeterminada. Es decir, la “brecha absoluta de insuficiencia de ingresos” de los hogares (personas) pobres. Si el numerador de esta expresión se divide por z , se tiene una medida relativa de la intensidad de pobreza o “brecha relativa de insuficiencia de ingresos”: la proporción que representa la brecha absoluta con respecto a la línea de pobreza adoptada¹⁰.

De lo anterior surge que, para la totalidad de las unidades estadísticas ubicadas en el espacio definido como de situación de pobreza por insuficiencia de ingresos, la “intensidad” o “brecha” de sus ingresos sería:

$$I = (1 / q) \cdot \sum_i (z - y_i) / z \quad i = 1 \dots q \quad (3)$$

En este caso, la brecha total de ingresos de las unidades ubicadas en situación de pobreza (numerador) se expresa como frac-

10. Esta formalización en términos relativos puede ser particularmente apta para comparaciones a lo largo del tiempo o entre diferentes espacios geográficos, puesto que el indicador se refiere a las particulares líneas de pobreza vigentes en distintos momentos y lugares.

ción del ingreso total de los hogares pobres al nivel de la línea de pobreza ($q \cdot z$).

Una forma más sencilla, y también más práctica como procedimiento de cálculo, toma en cuenta el valor promedio de la brecha de pobreza:

$$I = (z - \bar{y}_i) / z \quad i = 1 \dots q \quad (4)$$

$$\bar{y}_i = \text{ingreso medio de los pobres} = \sum_i y_i / q$$

Con los indicadores anteriores se puede construir un índice único que conjuga la “extensión” y la “intensidad” media de la pobreza. De esta forma, la “brecha de ingresos de pobreza” (B_q) puede indicarse como:

$$B_q = H \cdot I = (q / n) \cdot (1 / q) \cdot \sum_i (z - y_i) / z \quad (5)$$

Simplificando:

$$B_q = (1 / n) \cdot \sum_i (z - y_i) / z \quad i = 1 \dots q \quad (6)$$

El indicador (6)¹¹ es una medida alternativa de la “brecha de ingresos de pobreza” puesto que, en este caso, el déficit de ingresos de las unidades pobres se expresa en relación al total de la población (n) al nivel de la LP (z). De aquí se pueden derivar formas alternativas de expresión de la brecha, transformando el “ingreso de referencia” del denominador en agregados más significativos para las políticas públicas.

Por ejemplo, se podría expresar la brecha de ingresos de pobreza como coeficiente del ingreso nacional disponible, del PBI o del ingreso agregado de las unidades no pobres. Estos indicadores no sólo constituyen una medida de la pobreza sino que dan cuenta al mismo tiempo de la magnitud (relativa) de los recursos globales que las políticas públicas deberían redistribuir hacia las

11. Por supuesto, este indicador también se puede expresar en relación con el ingreso promedio de los pobres \bar{y} :

$$B_q = (q / n) \cdot (z - \bar{y}_i) / z$$

unidades pobres si se pretendiera cubrir efectivamente esa deficiencia. En el mismo sentido, el indicador es una referencia del impacto fiscal de la redistribución de ingresos requerida para el cumplimiento de dicho objetivo.

Otro grupo de indicadores agregados procura incorporar la dimensión “distributiva” de la pobreza. Por ejemplo, Amartya Sen desarrolló un índice (S) que combina el indicador de extensión de la pobreza (H) y la brecha relativa de pobreza (o de insuficiencia de ingresos, I). Este último elemento agrega una medida del grado de justicia distributiva entre los propios pobres, a través del coeficiente de Gini de la distribución del ingreso de los pobres, ponderado por la relación entre el ingreso medio de los pobres y la línea de pobreza. De manera que resulta:

$$S = H \cdot [I + \bar{y}_i/z \cdot G_p]$$

siendo

$$I = \frac{(z - \bar{y}_i)}{z} = 1 - (\bar{y}_i/z)$$

resulta que

$$S = H \cdot [I + (1 - I) \cdot G_p] \quad (7)$$

G_p = Coeficiente Gini de la distribución del ingreso que captan los pobres

\bar{y}_i = Ingreso medio de los pobres

El Índice de Sen puede verse como una medida más general que contiene como casos particulares a los índices anteriormente discutidos. Así, en el caso de perfecta igualdad en la distribución del ingreso entre los pobres ($G_p = 0$), el indicador S resulta igual a H multiplicado por I. Por el contrario, S es igual a H cuando hay una desigualdad perfecta en el ingreso de los pobres ($G_p = 1$).

Otro indicador alternativo es el desarrollado por Foster (1984), el cual también pretende integrar las tres dimensiones (extensión, intensidad y dispersión) de la pobreza. La expresión propuesta es la siguiente:

$$P^\beta = (1/n) \sum_i [(z - y_i) / z]^\beta \quad (i = 1, \dots, q) \quad (8)$$

n = número del total de la población.

z = línea de pobreza

y_i = ingreso de la unidad i en situación de pobreza

β = grado de “aversión” respecto de la distribución de la pobreza.

Debe notarse aquí que (8) es simplemente una variante del indicador B_q (6). La modificación consiste en “potenciar” las diferencias o brechas de ingresos de los pobres aplicando un criterio valorativo o normativo sobre las mismas; esta valoración se expresa en el denominador “coeficiente de aversión” β . En consecuencia, el índice de pobreza de Foster será mayor cuanto mayor sea el valor que se otorgue al parámetro β . Esto significaría que, para la persona que realiza la evaluación, debe otorgarse (por razones que debería justificar) una alta ponderación a la forma en que se distribuye la “brecha de ingreso de los pobres”.

Así, para $\beta = 0$, se estaría indicando un desinterés por parte del evaluador con respecto a la forma en que se distribuye el ingreso entre los pobres, y resultaría el conocido:

$$P^0 = q / n = H$$

De igual forma, si $\beta = 1$, el índice de Foster sería igual al índice de brecha de pobreza de las expresiones (5) ó (6), puesto que:

$$P^1 = (1/n) \cdot \sum_i (z - y_i) / z = (q/n) \cdot [(z - y_i) / z] = B_q$$

P^1 es una medida que indica la proporción en que el ingreso medio de los pobres se encuentra por debajo de la línea de pobreza adoptada, multiplicado por la proporción de la población en situación de pobreza. Aunque P^1 es un indicador con más sensibilidad que P^0 para registrar cambios en la intensidad de la pobreza, no es muy sensible frente a cambios en la distribución al interior de la población. En consecuencia, un valor de $P^1 = 0,1$ significa que el déficit agregado del ingreso de los pobres representa 10 % del valor acumulado de la línea de pobreza para el total de la población.

Así, no reflejaría modificaciones frente a una situación de transferencias entre la población pobre, en tanto esto ocurriera sin alterar el ingreso medio de los pobres. Para ello, la propuesta de Foster sugiere adoptar valores de β superiores a la unidad como una fórmula para que la medición de la pobreza sea más sensible a las condiciones de distribución entre los propios pobres. Por ejemplo, a diferencia de los dos casos anteriores, con $\beta = 2$ el índice de pobreza cumpliría con el “axioma de transferencia” de Sen, puesto que se ve afectado negativamente cuando tiene lugar una transferencia de ingreso de una persona más pobre a otra menos pobres (Ravaillon y Huppi, 1991: 61).

En todo caso queda claro que los distintos índices hasta aquí considerados arrojan diferentes valores aun si las bases de datos utilizadas para su construcción son las mismas. También queda demostrado que, según cómo sean los datos que se prefiera recoger, procesar y considerar, será la posibilidad de construir una u otra imagen sobre el fenómeno de la pobreza. Finalmente, dados los distintos criterios de composición de los indicadores, las evaluaciones y las estrategias adoptadas pueden variar según se tenga como función objetivo bajar (subir) la extensión, la intensidad, o la dispersión de la pobreza por ingresos.

3.2. La unidad de análisis y las relaciones de equivalencia entre sus componentes

Además de los métodos de construcción de los indicadores, y tal como surge de la discusión teórica previa, dos cuestiones merecen la atención cuando se evalúa la evidencia empírica disponible en la materia. La primera es la unidad considerada como sujeto del análisis, o sea la identificación del grupo de personas al que se le atribuye el control de los recursos y para el cual se determina la situación de pobreza. La segunda tiene que ver con las relaciones de equivalencias que se establecen entre los componentes de la unidad de análisis y que darían cuenta supuestamente de sus diferentes necesidades.

Existen distintos criterios para seleccionar la unidad de análisis; éstos pueden ser combinados (y habitualmente lo son) para definir las unidades estadísticas (Atkinson, 1995b: 87).

1. *Residencia común*: es el criterio más típico y toma como unidad de análisis el “hogar”, constituido por las personas que comparten una vivienda y cierto grado de tareas comunes en el mantenimiento de la residencia.
2. *Gasto común*: se considera aquí el grupo que toma decisiones de gasto en común y cuyos miembros pueden no tener relaciones de parentesco.
3. *Relaciones de sangre o de matrimonio*: aquí lo que interesa es la relación familiar, incluso si no hay convivencia (relevante, por ejemplo, para los hijos que derivan recursos a sus padres en edad laboralmente pasiva).
4. *Dependencia*: la familia se entiende en un sentido “estrecho”, que involucra a los económicamente dependientes.

Conceptualmente, la discusión de la unidad de análisis utilizada para medir la pobreza se vincula con las argumentaciones previas en torno a la definición de bienestar. Algunos componentes del consumo parecen ser esencialmente individuales (comida) mientras que otros son más comunes y compartidos (vivienda) de forma tal que tienen ciertos atributos típicos de lo que se denomina como “bienes públicos”. Intuitivamente, la apropiación efectiva de los bienes del primer grupo es la más sensible al ejercicio de las relaciones de poder y donde el problema de la “asignación distributiva” es más complicado. Como ya se dijo, es mucho más sencillo (pero no por ello fácil) medir el ingreso captado por la unidad de análisis que la distribución entre sus miembros (ya sea del ingreso o del consumo).

Las escalas de equivalencia son otro elemento relevante de los problemas metodológicos para medir la pobreza. Esto es válido no sólo para los miembros de una misma unidad de análisis sino también para realizar ponderaciones de diferentes necesidades para personas con características disímiles y que están ubicadas en unidades de análisis individuales.

Estas especulaciones se corroboran en los diferentes estudios que muestran resultados distintos según el tipo de escalas de equivalencia. En el caso de los países desarrollados, Atkinson (1995b: tabla 4.1) muestra que la escala para la pareja en relación con una sola persona varía entre 1,25 y 2,0, con cierta concentra-

ción en el rango 1,6-1,7. La escala de ponderación aplicada para los niños varía entre 0,15 y 0,75. También ilustra que las diferencias entre escalas de equivalencia pueden sintetizarse en términos de la siguiente fórmula propuesta en Buhmann y otros (1988):

$$\text{Ingreso equivalente} = \text{total ingreso} / N^s$$

Donde “N” denota el número de miembros de la unidad y “s” la elasticidad de las “necesidades domésticas” con respecto al “tamaño del hogar”. Así, un valor de $s = 1$ implica que no se considera ningún ajuste en función de la escala familiar, mientras que $S = 0$ equivale a tomar la forma simple del ingreso total del hogar. Los estudios existentes muestran que cuando las escalas de equivalencia se construyen tomando en cuenta evaluaciones subjetivas de los miembros, el valor de la elasticidad es bajo; en cambio, cuando se basa en pautas de consumo observadas, la escala de equivalencias tiende a ser más elevada.

Así, se puede observar claramente que las formas de aprehender la unidad de análisis también condiciona los resultados de las mediciones y de allí las políticas públicas en la materia. La interdependencia es evidente al reflexionar sobre los diferentes estímulos que genera una política que tenga como interlocutor al “jefe” o “jefa” de hogar, frente a otra que apunte directamente a las personas. No hay dudas que desde el punto de vista de los derechos al ejercicio de un rango básico de libertades para elegir personalmente la forma de vida, las medidas de recursos (y pobreza) deberían tomar a la persona como unidad de análisis.

CAPÍTULO III

Las políticas sociales y la pobreza por ingresos

1. Los objetivos del sistema de políticas sociales

La pobreza se define en relación con el concepto de bienestar (y de riqueza), con la idea que se adopte acerca de las necesidades humanas en general y con la posición que se tome respecto de los estímulos que movilizan las acciones de las personas. Además, un determinado concepto de pobreza se corresponde con una forma de medir la pobreza. Coherentemente, concepto y medida de la pobreza deberían vincularse con las estrategias y el diseño institucional adoptado para atender el problema. Las tres dimensiones están íntimamente ligadas.

Pero las políticas específicas dirigidas a la pobreza son parte de un determinado sistema de políticas públicas que también tienen sus principios conceptuales de organización, sus indicadores de medición y arreglos operativos específicos que afectan de manera directa o indirecta a las situaciones de pobreza. A su vez, las instituciones reconocen interacciones con un ambiente económico, político y social con el cual establecen relaciones de subordinación y control.

Por lo tanto, la evaluación de las políticas de la pobreza no es una tarea lineal y da lugar a profundas controversias. Esto es claro apenas se observa que en los últimos tiempos cobró jerarquía un discurso que descarga fuertes acusaciones sobre los tradicionales objetivos de las políticas sociales. Esta propuesta busca evaluar las cualidades de los objetivos y de los procedimientos de las políticas sociales en base a pautas simples del siguiente tipo:

1. El principal objetivo de las políticas sociales es asistir las situaciones de pobreza. Cualquier otro objetivo (seguridad social, movilidad social, distribución de ingresos, regulación de flujos del mercado laboral, etc.) no se considera deseable y debería descartarse.
2. Las políticas que más afectan la pobreza serían los programas asistenciales que intenten transferir recursos de forma tal que hagan blanco directo en el grupo seleccionado como los “más pobres entre los pobres”.
3. En tanto la mira está puesta en políticas selectivas y acotadas, la evaluación de éstas debería ser fundamentalmente administrativa, observando si la asignación de fondos se realiza conforme a los criterios propuestos por los manuales de evaluación de procedimientos que abundan en la materia.
4. En cierta manera, se pretende dejar de observar las políticas (en el sentido de estrategias para alcanzar fines de interés público) para centrar la mira en programas (en el sentido de serie ordenada de operaciones para llevar a cabo un proyecto que se justifica en sí mismo).

La cuestión no parece tan sencilla. Evaluar significa estimar, calcular y apreciar el valor de una cosa. Por lo tanto, para abordar el problema lo primero es detenerse en el valor de la cosa en estudio; en este caso, de las políticas públicas que afectan la pobreza.

Aquí no es superfluo recordar que los valores no son entes, ya que no existen de forma independiente y autónoma. En tanto representan cualidades de entes, siempre se manifiestan en relación con ellos. Esto no significa, como algunos confunden, que los valores sean subjetivos y que existan tantos valores como sujetos dispuestos a evaluar. Los valores son objetivos en el sentido que se relacionan con objetos y, por lo tanto, tienen ciertas características determinadas en relación con éstos: tienen “polaridad” (hay valores positivos y negativos), tienen un “orden jerárquico” (hay valores más importantes que otros) y “difieren” entre ellos (es posible reconocer valores diferentes relacionados con objetos iguales). Estas características de los valores se verifican independientemente del sujeto que realiza la evaluación y que defiende ciertos juicios de valor, entendidos como acciones que requieren del cumplimiento de ciertas reglas y fundamentos.

Por lo tanto, al pretender evaluar un determinado sistema de políticas sociales, las primeras preguntas que deberían formularse serían las siguientes. ¿Por qué tienen valor estas políticas? ¿Cuáles son los valores que se les atribuye? ¿Cuáles son las cualidades que poseen y que las vuelven valiosas, por sí mismas y frente a otras? ¿Cuáles son las cualidades de sus polaridades? ¿Cuál es el orden jerárquico entre los varios valores en juego? ¿En qué se diferencian esos valores? ¿Cuáles son los fundamentos de los juicios de valor aplicados? Sólo después de acordadas y justificadas las respuestas, se podría responder a preguntas como estas: ¿cuál es el alcance, la significación, el costo de la acción contenida en esas políticas?

Lo primero, entonces, es discutir el valor de los objetivos que se persiguen, tanto en relación con un sistema de valores de referencia, como con los valores que se adosan a otras relaciones sociales y políticas con las que se conforma el sistema social en estudio. Por ejemplo, no es lo mismo evaluar una misma política agregándole el valor de “contribuir a la paz social” que si se le atribuye el valor de “contribuir a la movilidad social”. Tampoco si lo que se busca es “atender a las personas ubicadas en situación de pobreza” que si se pretende “prevenir que las personas caigan en situación de pobreza”.

Se desprende de esto que no tiene mucha importancia comparar reglas operativas entre políticas que persiguen distintos objetivos. Tampoco reviste mucho sentido evaluar los procedimientos internos de un arreglo institucional sin tener presente la posibilidad efectiva de procesar las alteraciones que le provoca su ambiente exógeno. Asimismo, nada parece justificar la evaluación de un procedimiento que se utiliza para perseguir un objetivo que no es defendible desde una escala de valores que se pretende como positiva para la sociedad.

Por consiguiente, el problema de la evaluación de las políticas que afectan la pobreza, no puede simplificarse con las habituales preguntas como ¿en qué medida se concentran los beneficios en aquellos que son considerados como los más pobres entre los pobres? Que los recursos no lleguen directamente a los pobres puede ser un problema, pero un problema aún mayor es, por ejemplo, que dejen a la mayoría de los necesitados fuera de cobertura,

que colaboren para generar mayor pobreza en otros ámbitos o para perpetuar las condiciones de pobreza.

Por eso se habla de función objetivo de una política: las reglas operativas de los arreglos institucionales establecen relaciones de causa y efecto para llegar a una determinada meta teniendo en cuenta las correspondencias, los conflictos y las jerarquías con el ambiente externo que también deben procesar. En todo caso, la pregunta central es si las políticas de la pobreza pueden procesar y controlar los impactos que el ambiente ejerce sobre la pobreza.

Lo inverso también merece atención. Considérese, por ejemplo, las críticas que afirman: “el viejo modelo de Estado de Bienestar, público y universalista, no tenía como objetivo directo la atención del fenómeno de la pobreza”. Puede decirse que estas apreciaciones que se formulan a nivel de los objetivos son correctas. Efectivamente, no parece que la atención directa de la pobreza hubiera sido el objetivo fundacional que se planteaban las instituciones del núcleo duro del Estado de Bienestar (digamos, previsión social, educación, salud, asignaciones familiares, protección laboral, etc.). ¿Pero significa eso que la pobreza no se veía afectada positivamente? De ningún modo, de hecho la pobreza es notoriamente baja en los países con mayor presencia de instituciones de política social, porque la reducción de la pobreza es un objetivo incluido en otros más amplios, como la seguridad en el empleo y en el ingreso.

Por lo tanto, para evaluar la eficacia de las políticas públicas frente a la pobreza, las preguntas deberían ser más amplias de lo que proponen las pautas que reducen la cuestión a los programas asistenciales. Parece ser que “cuanto más grande el Estado de Bienestar, menor la tasa de pobreza” (Gustafsson y Uusilato, 1989: 6).

Conclusiones similares surgen de otros ejercicios empíricos. Así, Förster (1994: 20-22) realiza un test de regresión econométrica para 13 países, donde la variable independiente es representada por el gasto público total en educación, pensiones, desempleo, salud, familia y otras asignaciones, como porcentaje del PBI; la variable dependiente es el conocido porcentaje de hogares en situación de pobreza por ingresos. Los resultados muestran una alta correlación negativa entre estas dos variables y para el con-

junto de países incluidos en la muestra¹. Con los resultados de este ejercicio, se identifican tres grupos de países: 1) Estados Unidos y Australia tienen los valores más altos de pobreza y los valores más bajos de GPS en relación al PBI; 2) en el otro extremo, Suecia y otros países de Europa continental (excepto Italia) tienen los valores más bajos de pobreza y los más altos de gasto social (Holanda, Bélgica, Francia, Austria, Alemania y Luxemburgo); 3) a Gran Bretaña, Italia, Irlanda y Canadá les corresponden situaciones intermedias. Nótese la semejanza entre estos agrupamientos y los que surgen de los análisis comparativos de los distintos regímenes de Estado de bienestar².

Más allá de los resultados econométricos, lo que interesa marcar es la racionalidad de trabajar con una visión amplia de la relación entre pobreza y políticas públicas. La cobertura de la pobreza es un objetivo contenido en el conjunto del sistema de políticas públicas y no depende de programas aislados. Para ilustrar la necesidad de observar el conjunto de los principios de organización social y del sistema institucional, puede pensarse el siguiente escenario: por un lado, el núcleo duro, que usa más recursos del sistema de políticas sociales y comprende a la parte “normal” de la población, puede excluir a los pobres de su preocupación, mientras que, por otro lado, y de forma independiente, los programas asistenciales sólo incluyen a los pobres en ellos. En esta dicotomía –que, por cierto, es la que más se promueve hoy– se contrastan fuerzas que expulsan a unos y atraen a otros. Así, el método directo de atención a la pobreza puede terminar siendo, en realidad, excluyente con respecto a las otras instituciones, y el resultado final bien puede ser negativo para los propios pobres. ¿Por qué? Porque el daño que sufren por estar excluidos del núcleo duro de las instituciones (por ejemplo, del empleo pleno, de los seguros sociales) es mayor que el beneficio de verse incluidos en programas especiales.

-
1. En este caso, la línea de pobreza se estima como la mitad del ingreso disponible per capita.
 2. Véanse los típicos esquemas propuestos por Titmuss (1974), Esping-Andersen (1990) y Flora (1986), como así también la discusión metodológica de Théret (1997).

Este razonamiento también es aplicable a los programas de sostenimiento de ingresos. Los objetivos clásicos de estas políticas en los Estados de bienestar modernos son, según Atkinson (1995b):

1. aliviar y suavizar el ingreso a lo largo del ciclo de vida en relación con las necesidades de las personas,
2. asegurar la población contra ciertas contingencias (enfermedad, incapacidad, desempleo) que implican pérdida de ingresos pero no necesariamente pobreza,
3. asignar recursos a ciertos grupos (por ejemplo, los que tienen niños),
4. redistribuir en función del género (por ejemplo, para asegurar la independencia individual).

Claramente, en lo anterior, el objetivo de atender las situaciones de pobreza no aparece marcado explícitamente. ¿Pero es posible dudar de que, si se cumplieran los objetivos anteriores, el impacto sobre la pobreza por ingresos sería evidente? Este punto merece una digresión. Las políticas sociales pueden entenderse como un sistema de distribución de “moneda social”. Es decir, un sistema de distribución de derechos y obligaciones que cumplen la función de “ser” y “representar” un valor capaz de ser “realizado”. El poder de intercambio de esta moneda social se basa en el poder legal (y fiscal) del Estado y requiere “reservas institucionales” que le otorguen garantía³. Por ejemplo, cuando se otorga derecho de acceso a la educación o a una jubilación, en los hechos se está otorgando un poder de demanda garantizado por una institución; del mismo modo, cuando se otorga un billete de circulación legal se garantiza su valor por medio de la institución que lo emite. Ambas monedas se pueden “devaluar” conforme a la capacidad institucional de responder por ese valor.

En la moneda social es donde queda reflejado que la moneda está vinculada a la totalidad social; es un elemento clave para articular las distintas esferas heterogéneas de lo social. La moneda

3. En Lo Vuolo (1991) se discute con mayor amplitud esta noción de moneda social.

social, al igual que la moneda económica, está vinculada con el sistema de valores que sostiene las relaciones sociales. Es decir, detrás de las monedas económica y social, hay compromisos, intercambios de derechos y obligaciones, deudas y confianza. Sin estos ingredientes, no existe la moneda.

Sin embargo, para las personas hay diferencias en cuanto al poder que tiene la moneda social en los intercambios, sobre todo porque en algunos casos no se expresa en forma monetaria sino en la capacidad de acceso a bienes y servicios en especie. En el primer caso funciona como la moneda económica; es decir, un poder de demanda no enlazado a ningún bien y que puede transferirse, como es el caso de las transferencias de ingresos de jubilaciones y el seguro de desempleo. En el último caso, se trata de un poder de demanda sobre bienes específicos (“atados”) e intransferible (no “circula”), como es el caso del acceso a los servicios de educación, salud. Más allá de estas diferencias operativas, ambos grupos de moneda social se complementan y se conjugan junto con los otros ingresos que las personas captan en el mercado (salarios, rentas, etc.) para conformar así su poder de demanda total.

Esta perspectiva cambia la visión habitual sobre las “fuentes” de ingresos de las personas. En general, suele pensarse que la fuente principal es el empleo y que los complementos de los ingresos por el empleo son los ingresos del capital: rentas, dividendos e intereses. Sin embargo, para la mayoría de las personas y familias, la existencia de instituciones sociales hace que los ingresos monetarios provengan en gran medida de la moneda social que distribuyen las políticas públicas. Si se quiere, las instituciones de política social son instrumentos de distribución del ingreso que se ubican en una zona intermedia entre la distribución “personal” y la “factorial”. Si se toma en cuenta la creciente situación de escasez de empleo, la distribución por vía de la moneda social cobra aún mayor significación.

Es importante señalar que la distribución de moneda social, al igual que la de moneda económica, implica la distribución de otros valores. Y no sólo se trata de valores que se pueden adquirir por intercambio de la moneda sino también de aquellos que no se adquieren de ese modo pero cuya distribución depende de la distri-

bución de moneda, como es, por ejemplo, el tiempo dedicado al empleo o al ocio. En otras palabras, cuando se distribuye poder de demanda mediante moneda económica o social, no sólo se distribuye el poder de compra sino la posibilidad de elegir entre distintos valores sociales y comportamientos personales.

2. Las reglas operativas de las políticas sociales

La evaluación de las reglas operativas ocupa gran parte de la literatura sobre la administración de las políticas sociales. En esto, la cuestión de la eficiencia ocupa un lugar preponderante. ¿Qué se quiere evaluar con el parámetro de la eficiencia? Según un difundido manual:

“el concepto de eficiencia se utiliza predominantemente en el análisis financiero [...]. Este se refiere a las cantidades físicas mínimas de recursos requeridos para generar una cierta cantidad de producto, asumiendo una tecnología constante. Cuando se introduce el costo de los insumos, se homogeneiza esta dimensión y se pasa a la consideración de la eficiencia”.

(Cohen y Franco, 1988: 102)

La noción de eficiencia se aplica a la valoración de los procedimientos en términos de costos incurridos. Sin embargo, ese parámetro de evaluación nada dice acerca: 1) del valor del objetivo perseguido con las reglas operativas bajo análisis; 2) de la racionalidad de los procedimientos seguidos para establecer la “cantidad de producto” de la función objetivo.

Tampoco la eficiencia de una determinada regla operativa se ocupa del grado en que se logran los objetivos perseguidos. Esto tiene que ver con la eficacia. Cohen y Franco sugieren la existencia de dos concepciones de eficacia

“[Una] es propia de la teoría de la administración pública y vincula el binomio insumo/producto con el contexto social en que se genera. Por eso, la eficacia así entendida depende de los objetivos sociales esperados y, cuando éstos son múltiples, del ordenamiento jerárquico que se establezca entre

ellos.” “[Otra] enfatiza que la razón última del proyecto es producir cambios en alguna parcela de la realidad, solucionar un problema social, o prestar un servicio a un subconjunto poblacional determinado [...]. La eficacia, entonces, es operacionalmente el grado en que se alcanzan los objetivos y metas del proyecto [...], independientemente de su costo.”

(Cohen y Franco, 1988: 97-98)

En realidad, más que dos concepciones de eficacia, existirían diversos usos del término. Conceptualmente, eficacia es la virtud, la fuerza, el poder para actuar y producir los efectos buscados. Lo eficaz se mide en función del poder para hacer efectivo un propósito. La eficacia evalúa la relación entre procedimientos y función objetivo. El punto no menor que se quiere resaltar aquí es el siguiente: los valores positivos que se atribuyen a las reglas operativas en términos de eficiencia pueden no tener el mismo signo cuando se trata de la relación entre procedimientos y función objetivo. Un procedimiento puede ser eficiente en sí mismo y totalmente ineficaz para alcanzar un objetivo. Por ejemplo, los procedimientos pueden ser eficientes porque son baratos, son simples, son accesibles; pero al mismo tiempo pueden obtener resultados que no cumplen los objetivos que justifican la existencia de la institución.

Eficiencia y eficacia son valores entre los que bien puede existir conflicto. Entonces, frente a valores en conflicto una pregunta clave es cuál es el valor más importante. La respuesta parece obvia: los procedimientos no tienen razón de existir si no sirven para lograr el objetivo que persiguen. Por ejemplo, ¿para qué sirve una política que puede mostrar indicadores de bajo costo, pero con un proceso de producción cuyos resultados no son los buscados (valorados)? ¿Para qué sirve una política que baja el gasto pero a costa de dejar sin cobertura a ciertos grupos y que, de esta manera, traslada el problema en tiempo y espacio? ¿Para que sirve una política de aumento de la productividad laboral si termina destruyendo psíquica y físicamente a las personas involucradas, atentando contra ellas y contra el futuro de la producción?

En resumen, la eficiencia debe subordinarse a la eficacia y ambas al objetivo valorado positivamente como justificación de la

institución. Suponiendo que la valoración del objetivo esté suficientemente justificada, lo ideal es que los procedimientos sean a la vez eficaces y eficientes; pero el llamado *second best*⁴ es que sea al menos eficaz, aunque no sea tan eficiente. En su uso rutinario, la difundida noción de *second best* intenta justificar que cuando no pueden alcanzarse los valores deseables, entonces hay que conformarse con segundas alternativas posibles.

Sin embargo, la idea de *second best* no puede aplicarse a dos objetivos en conflicto, sino a dos procedimientos que persiguen igual objetivo. Si los objetivos están en conflicto, hay un *second best* para cada uno de ellos y no uno para resolver la pugna entre los dos.

El caso de las políticas de transferencias de ingresos que afectan la pobreza

Una forma de plantear el problema en relación con las políticas de la pobreza es definiendo como “eficiencia en la reducción de la pobreza” [*poverty reduction efficiency*] de un determinado sistema de transferencias fiscales al grado en que éstas *reducen la pobreza* entre dos puntos en el tiempo (Beckerman, 1979). El problema suele simplificarse al establecer como “función objetivo” la siguiente: minimizar el valor de la “brecha de ingresos de pobreza” sujeto a una determinada restricción presupuestaria. Dado ese objetivo, sería más eficiente aquel arreglo operativo que minimizara la brecha así definida.

Sin embargo, aquí no se resuelve el problema. Primero, hay distintas formas operativas de minimizar esa brecha; por ejemplo, se puede obtener el mismo resultado cuantitativo transfiriendo ingresos a las familias más cercanas a la línea de pobreza o a las más alejadas de ella. Claramente, para que cien pobres cercanos a la línea de pobreza dejen de serlo se requiere realizar transferen-

4. Esta noción proviene de un teorema que establece que, en caso de no poder alcanzarse algunas de las condiciones para que se verifique el llamado “óptimo de Pareto”, la segunda mejor alternativa (óptima) es la que cumple todas las otras condiciones.

cias de ingresos menores que en el caso de cien pobres alejados de esa línea. En términos de procedimientos, el primer caso sería más eficiente que el segundo caso⁵.

Ahora bien, en esos dos procedimientos están implícitas dos funciones objetivo. Por ejemplo, ¿es lo mismo lograr ese resultado en un caso o en otro? ¿Es mejor destinar recursos a los más pobres, aún cuando no salgan con ello de la pobreza, que destinarlos a los menos pobres para que salgan de esa situación? ¿Qué pasa con los que están apenas por encima de la línea de pobreza? ¿Es mejor gastar en ellos para que no caigan en esa situación y así no ampliar, al menos, la brecha? ¿Debería ampliarse el objetivo y gastar más para garantizar que nadie caiga en situación de pobreza?

Tampoco la restricción es simplemente presupuestaria y, en su caso, no debería considerarse sólo el gasto bruto sino también el financiamiento. Además, el tipo de arreglo institucional por el cual se realizan las transferencias provoca cambios de comportamientos lo cual implica una restricción adicional. Por ejemplo, los receptores del beneficio pueden gastar parte de lo que reciben en bienes cuyos precios incluyen impuestos, con lo cual generan ingresos fiscales adicionales (que aliviarían la restricción original), o pueden gastar en bienes subsidiados por el Estado y así generar mayores gastos fiscales. Los beneficiarios pueden también modificar su oferta laboral, saliendo o entrando al mercado, negociando mayores o menores remuneraciones, como así también pueden cambiar sus actitudes y funciones en los arreglos familiares. Este último punto no es menor, en tanto se identifique que el origen de la pobreza está fundamentalmente en el nivel de ingresos que las personas puedan captar en el mercado de trabajo y en la composición y funcionamiento del hogar.

En síntesis, una política pública es parte de un sistema de ecuaciones cuyo ajuste global es lo que define el resultado final de la acción. Por ejemplo, el impacto de una política de transferencia de ingresos hacia los grupos pobres dependerá del nivel en que se establezca la línea de pobreza, del valor marginal que se

5. Debe notarse también que el resultado de la evaluación puede verse afectado por el método particular de medición aplicado.

otorgue a cada unidad de ingreso percibido por las personas ubicadas por debajo y por encima de la línea de pobreza, de la consideración de las escalas de equivalencia y de la ponderación de los impactos de comportamiento.

Además, hay otros valores que no pueden ser evaluados con criterios cuantitativos, pero que tienen tanta o mayor relevancia que aquellos que pueden expresarse en cantidades. Esto es evidente por poco que se rescaten las múltiples dimensiones discutidas previamente acerca de los elementos que definen la situación de pobreza, las necesidades humanas, el bienestar, la calidad de vida.

Un ejemplo claro e ilustrativo de la importancia de la discusión anterior para el caso de los programas de transferencia de ingresos con destino a los grupos pobres es el que desarrolla Weisbrod (1970), cuando distingue entre lo que denomina “eficiencia vertical” [*vertical efficiency*] y “eficiencia horizontal” [*horizontal efficiency*]. Utiliza estos conceptos para resaltar que en la evaluación de los programas de pobreza “se involucran dos asuntos, que tienen que ver con la precisión del programa en asistir sólo al grupo ‘focalizado’, y el grado de inclusión del programa en cuanto a la asistencia a todos los de ese grupo” (idem: 125).

Más allá de la cuestión semántica, el punto es que estos parámetros de evaluación representan dos valores diferentes en cuanto a los objetivos buscados por los programas. Así, la denominada “eficiencia vertical” representaría la conocida preocupación “focalizadora”, entendida como procedimiento técnico que apunta a atender sólo a los hogares definidos como “blanco” [*target*] de las transferencias. Todo beneficio que reciban otros grupos son considerados como signos y medida de falta de eficiencia. También sería catalogada de ineficiente una política que, aun asistiendo solamente a los pobres, determinara que el ingreso final de éstos supere el nivel de la línea de pobreza. En contraste, el criterio de “eficiencia horizontal” se preocuparía por ponderar si todo el grupo que requiere atención del beneficio lo recibe efectivamente y no se detiene a evaluar si, para ello, otros también obtienen beneficios.

¿Pueden analizarse y confrontarse aisladamente estos dos procedimientos? Por supuesto que no. Sólo podrían analizarse y con-

trastarse una vez que se aclarara cuál es el objetivo contra el cual se van a medir sus méritos. Detrás de estos diferentes criterios de eficiencia se ocultan diferentes valores con respecto al objetivo propuesto y al grado de eficacia pretendido. Si el objetivo es hacer blanco en cierto grupo de pobres, prevalecerá el criterio de eficiencia vertical. Si, por el contrario, la idea es que no quede ningún pobre sin asistencia, el criterio de eficiencia vertical será el relevante.

Lo anterior se ilustra en el gráfico III.1. El diagrama representa, en el eje horizontal, el número total de familias (F), ordenadas según niveles crecientes del ingreso *per capita* familiar percibido (Y , en el eje vertical). Cada punto de la línea de trazo continuo muestra entonces el ingreso familiar unitario correspondiente a una cierta proporción del total de hogares. El ingreso más bajo es indicado por Y_{\min} en la intersección del eje vertical, situación que mostraría que para todas las familias el valor es positivo: no hay ningún hogar que carezca por completo de ingresos. Si la situación no fuera esta, la línea debería cortar el eje horizontal (F) en algún tramo positivo, cuyo valor representaría la proporción de familias con ingresos propios iguales a cero.

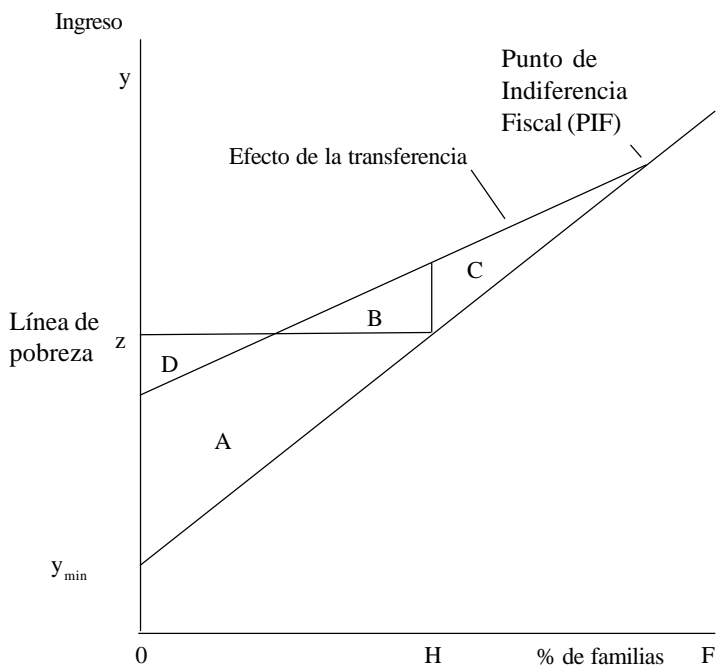
Adviértase que ambas situaciones pueden presentarse incluso para los mismos hogares. La diferencia puede consistir simplemente en el período de tiempo considerado. En períodos más largos de tiempo, es más probable que sea menor o que no existan familias que carezcan totalmente de ingresos. Pero sí puede darse esta situación en el corto plazo. Por lo mismo, los ingresos de los no pobres pueden volverse ingresos de pobres.

El gráfico permite comprender mejor los términos de la discusión previa. Si el objetivo perseguido es “minimizar” (eliminar) la pobreza, y este fenómeno se “mide” a través de “la brecha de ingreso” de pobreza, la dimensión cuantitativa del problema que resolver se identificaría en el gráfico con la superficie del polígono comprendido entre la línea de trazo continuo (ingresos familiares) y la línea de pobreza seleccionada (z).

Supongamos ahora que se adopta una política de transferencias de ingresos instrumentada mediante el pago de una suma de dinero a los hogares pobres y que este valor se reduce en una cierta proporción a medida que el hogar cuenta con ingresos más

elevados hasta llegar a un punto en que se anula. En el gráfico, la línea punteada que indicaría el valor de la transferencia fiscal para cada nivel de ingreso familiar terminaría uniéndose con la línea de trazo grueso (ingreso propio) a partir de un punto. Este punto se denomina “punto de indiferencia fiscal” (PIF), situación que indicaría que los ingresos familiares serían iguales antes y después de las transferencias fiscales de ingresos.

Gráfico III.1



En el gráfico se identifican cuatro áreas diferenciadas. El área A representa la masa de recursos transferidos a hogares pobres “hasta” el nivel de la línea de pobreza prefijada. El área D da cuenta de la brecha de pobreza remanente; es decir, el nivel de pobreza que continuaría como residuo luego de las transferencias fiscales.

A su vez, las áreas B y C expresan la mejora de la situación de los hogares cuyos ingresos se encuentran por encima de la línea de pobreza (z). En el caso B, se trata de hogares que antes de las transferencias eran pobres y dejaron de serlo, mientras que el caso C corresponde a familias que, incluso inicialmente, no se encontraban en situación de pobreza.

Teniendo en cuenta estas “áreas de evaluación de resultados”, el grado de eficiencia de la política instrumentada podría evaluarse observando las relaciones entre estas áreas. Así, el indicador llamado de “eficiencia vertical” estaría dado por la relación entre el área A (transferencia recibida por los pobres hasta el límite de la línea de pobreza) y el total de la transferencia ($A + B + C$). Según el mismo criterio, el grado de eficiencia sería inferior a 1 en la medida en que haya transferencias a no pobres (área C) y/o haya “exceso” de transferencias a los pobres (área B).

Nótese que el programa de transferencias de ingresos puede presentarse como muy “eficiente” en cuanto a la aplicación de recursos “en” las familias pobres pero, no obstante, dejar que un número importante de familias continúen siendo pobres (área D). Más aún, el indicador de eficiencia podría aumentar mediante el recurso de trasladar verticalmente la línea punteada hasta hacer coincidir el PIF con la línea de pobreza (z). Así, quienes no son pobres no recibirían beneficios pero, al mismo tiempo, también aumentaría la brecha de ingresos de los hogares pobres respecto de la línea de pobreza.

Por su parte, la medida de “eficiencia horizontal” estaría dada por la relación entre la suma de los beneficios destinados al grupo objetivo y el total de las “necesidades” de este grupo. En términos del gráfico, el indicador de eficiencia horizontal estaría dado por el cociente entre el área A y el área ($A + D$).

En el análisis anterior queda ilustrado el conflicto entre dos objetivos y dos evaluaciones de reglas operativas que responden a valores diferentes. Si se privilegia la eficiencia vertical, se prefiere que muchos hogares que necesitan los ingresos queden sin ellos porque la preocupación está en que no reciban beneficios aquellos que “no los merecen”. En la opción que privilegia la llamada eficiencia horizontal, se prefiere excederse en la cobertura

total con el objetivo de garantizar una mayor cobertura⁶. El adoptar uno u otro criterio no es un problema meramente técnico: es una decisión axiológica que involucra el bienestar de personas.

La pregunta inmediata sería por qué no se dibuja la línea de transferencias sobre la línea *z* de pobreza. Por un lado, existen problemas operativos para seleccionar la gente y la cantidad precisa. Además, los costos de la selección aumentan a medida que aumenta la precisión requerida.

Por otro lado, el ingreso propio de las familias y la composición familiar no son constantes ni están fijados de una vez y para siempre. Estos son sólo algunos ejemplos de los problemas del ambiente interno y del ambiente externo a la política que delimita el campo efectivo del espacio de posibilidades de evaluación. Pero el resultado que surge del diagrama anterior es que los pobres pueden verse beneficiados cuando la cobertura se “excede” y cubre a ciertos grupos de no pobres. Este resultado es mayor cuando se incluyen otras políticas, además de las transferencias directas de ingresos.

Ahora bien, ¿cómo se resuelven estos conflictos entre distintos valores? Muy sencillo, no se resuelven. Los problemas pueden o no resolverse, pero los valores no son problemas. Los valores pueden calificarse como buenos o malos, como positivos o negativos, tener prioridad o no tenerla, aceptarse o no, pero no se resuelven. En todo caso, lo que se hace es optar por uno u otro valor y justificar esa elección mediante argumentos.

De aquí puede comprenderse la falacia de un debate que aparece como muy sofisticado para discutir los instrumentos pero que oculta o desplaza la atención del tema central: los objetivos de la políticas. O mejor, ignora que la elección de instrumentos lleva implícita una elección de objetivos que no son necesariamente aquellos que aparecen declarativamente expuestos en las normas que manifiestan la razón de ser de las instituciones. Detrás de la discusión sobre el mayor mérito de tal o cual procedimiento,

6. Utilizando un lenguaje típico de los test de confianza estadística, el otorgar beneficios a aquellos que no son elegibles sería un problema asimilable a los llamados “errores del tipo II”; el reverso serían los “errores del tipo I”; es decir, la exclusión de familias con condiciones para ser elegidas.

en realidad se oculta una confrontación de opciones ideológicas y de objetivos.

Considerando los argumentos previos, en lo que sigue se presentan criterios para la evaluación de los sistemas de políticas sociales en general, y de las políticas de transferencia de ingresos con destino a la pobreza en particular. Primero, se discuten los criterios para ubicar el problema en el contexto general del sistema de sociedad. Luego se ensaya una enunciación no exhaustiva de los valores que consideramos relevantes para la evaluación tanto de objetivos como de reglas operativas de políticas sociales de transferencias de ingresos cuyo objetivo es afectar el fenómeno de la pobreza. En la presentación se sigue una secuencia que refleja lo discutido previamente: primero se discute la evaluación de los objetivos que se pretenden alcanzar, incluyendo prioridades allí donde se detectan conflictos, y luego se evalúa el diseño de las reglas operativas de los arreglos institucionales específicos.

3. Evaluación del sistema de políticas sociales en relación con la pobreza

Del análisis previo surge claramente la necesidad de utilizar una aproximación amplia para la evaluación de las políticas que tienen como objetivo influir sobre la situación de pobreza de las personas. Esto es así porque este objetivo no es exclusivo de políticas aisladas, sino que está contenido en el conjunto del sistema institucional de la sociedad en estudio.

Como lo ilustra Habermas (1973), el ambiente de todo sistema de sociedad admite la distinción de tres espacios de análisis: 1) la naturaleza exterior o los recursos materiales del contorno no humano; 2) los otros sistemas de sociedad con los cuales la sociedad considerada entra en contacto; 3) la naturaleza interior o el propio sustrato orgánico de los miembros de la sociedad.

La naturaleza exterior es apropiada por los sistemas de sociedad mediante procesos de uso y transformación de las fuerzas productivas, para lo cual se necesita un saber valorizado por la técnica. En cambio, para la apropiación de la naturaleza interior, los sistemas de sociedad hacen uso de estructuras normativas que requieren justi-

ficación, por lo cual su validación no es técnica sino más bien discursiva, valorativa⁷. Por lo tanto, la integración de un particular sistema de sociedad se mantiene con diferentes tipos de acciones: 1) con la naturaleza exterior, mediante acciones instrumentales (siguiendo reglas técnicas); y 2) con la naturaleza interior, mediante acciones comunicativas (siguiendo normas de validez).

De aquí se concluye que el poder que tiene una sociedad en particular –o sus subsistemas– para alcanzar los objetivos que justifican su existencia, y de allí mantener su integración, depende fundamentalmente de la capacidad de autogobierno y de autonomía frente a sus ambientes de referencia con los cuales intercambia e interactúa. Además –y más allá de coincidir o no con el tipo de acciones que Habermas identifica como inherentes a la apropiación de estos ambientes de referencia–, son muy diferentes la naturaleza del ambiente exterior y la del ambiente interior. Así, los sujetos socializados, en la medida de su individualización, se resisten a desaparecer en la sociedad. Es decir, continúa existiendo una tensión entre esa naturaleza (interior) y el centro de autogobierno del sistema de sociedad que incorpora a las personas a sus procesos. Si se quiere, las personas son al mismo tiempo ambiente y parte del propio sistema (o subsistema) de sociedad en análisis.

Por lo anterior, los patrones de normalidad de todo sistema o subsistema de sociedad se alteran de acuerdo con el estado y las mutaciones de las fuerzas productivas y la autonomía sistémica. Ambos elementos deben ser considerados para comprender los rendimientos del sistema en estudio. En otras palabras, lo que interesa es evaluar la capacidad que tiene un determinado sistema de sociedad, en la búsqueda de su objetivo específico y con las operaciones que controla, para reducir las complejidades que le plantea su ambiente de referencia y de influencia. De esto depende la eficacia de un determinado arreglo institucional.

¿Cómo se aplica esta digresión teórica a la cuestión de las políticas de la pobreza? Supongamos que, en lugar de la sociedad en

7. En este último caso, se supone que se trata de una sociedad donde priman las reglas del juego democrático y pluralista, y no la represión e imposición por la fuerza de las estructuras normativas.

su conjunto, el subsistema de sociedad en análisis lo constituyen las políticas que se identifican con el objetivo de afectar la situación de pobreza de las personas.

La pregunta entonces será en qué medida las políticas contra la pobreza tienen arreglos operativos, capacidades institucionales, poder de autonomía, para procesar las complejidades que sus ambientes de referencia le plantean. Esto implica evaluar, por ejemplo, si los impactos de esos ambientes sobre el fenómeno de la pobreza son mucho más poderosos que la capacidad de revertirlos con las políticas dirigidas específicamente a la pobreza, como así también en qué medida los propios arreglos institucionales de estas políticas se ven neutralizados por las complejidades del ambiente.

¿Qué debería considerarse como ambiente externo de las políticas de la pobreza? Indudablemente, la economía real y financiera, el mercado laboral, la distribución del ingreso, el sistema fiscal, el régimen político y las otras políticas sociales. Con todos estos espacios sociales, las políticas de la pobreza establecen intercambios siguiendo reglas técnicas, relaciones instrumentales. Por ejemplo, si del ambiente económico surge que tanta gente está desocupada o que en su trabajo percibe menos de un determinado nivel de ingresos, las políticas de pobreza tendrán que apropiarse y procesar ese dato que le viene definido exógenamente. O, si se financian desde una determinada fuente de ingresos que no controlan, su funcionamiento dependerá de los comportamientos de esta fuente.

¿Qué es lo que debería considerarse como ambiente interno de las políticas de la pobreza? Aquí se incluiría a los individuos que se pretende re-socializar mediante estos particulares arreglos institucionales, básicamente los beneficiarios y los operadores de las políticas. Las estructuras normativas que definen las formas de re-socialización serían del tipo siguiente. ¿Quién merece recibir asistencia de la política en estudio? ¿Quiénes son los que deciden lo anterior? ¿Quién tiene derecho de apropiación y de administración de los recursos? Definiendo estas y otras normas, las personas involucradas son incorporadas al sistema de políticas de la pobreza, al tiempo que pasan a ser parte de él.

Una vez evaluada la relación entre los arreglos institucionales y su ambiente, se pueden evaluar sus objetivos y sus procedimientos específicos. En particular, por su importancia para este trabajo, nos ocupamos de discutir los criterios de evaluación de las políticas de transferencia de ingresos destinadas a los pobres.

4. Evaluación de los objetivos de las políticas de transferencia de ingresos hacia los pobres

Los valores que sostienen los objetivos que justifican la existencia de políticas de transferencia de ingresos destinados a atender la pobreza pueden agruparse en tres categorías:

1. promoción de mayor igualdad social,
2. equidad en el tratamiento de las características personales, y
3. racionalidad económica.

4.1. Objetivos de promoción de igualdad social

Desde esta perspectiva, la evaluación de los objetivos apunta a analizar la medida en que los arreglos institucionales se plantean promover o no la segregación de los ciudadanos/as en diferentes categorías sociales y la extensión en la que la sociedad es dividida y polarizada como resultado de esa segregación. Es claro que este tipo de objetivos da cuenta de la mayor o menor promoción de mecanismos tendientes a la integración del conjunto de la sociedad.

Entre los elementos y parámetros que ayudan a juzgar objetivos institucionales desde este tipo de perspectiva, se destacan:

- * *Grado de autonomía*: determina si las personas tienen o no control sobre los recursos que los afectan. La autonomía en este caso significa proveer al individuo de “identidad económica” e “independencia financiera”, así como de confidencialidad y privacidad en el manejo de los recursos. Esta condición es necesaria para que se establezcan relaciones mutuas y ne-

gociaciones equitativas entre las personas (inclusive entre los miembros de un mismo hogar). Este requisito también es esencial para garantizar la capacidad de elegir de las personas, característica que, como ya se explicó, es un elemento clave para definir su libertad y el grado de satisfacción de las necesidades humanas.

- * *Efectos redistributivos*: los criterios de evaluación en este aspecto no tienen en cuenta sólo el destino de las transferencias de ingresos sino también la fuente desde donde se captan los fondos que se transfieren; o sea, lo que interesa es el resultado neto de las transferencias. A partir de esa definición, el objetivo de redistribución puede ser evaluado en un período fiscal, a lo largo del ciclo de vida, de ricos a pobres, entre miembros de la familia, etc. Pero aquí también interesa evaluar no sólo la redistribución directa de ingresos sino también de otros valores (tanto de uso como de cambio) como son el tiempo de trabajo y el ocio.
- * *Grado de división social*: se refiere a la medida en que se definen estándares sociales diferenciados al formularse juicios de valor sobre los objetivos. Si se quiere, cuando en un mismo sistema institucional se plantean diferentes objetivos para diferentes grupos sociales. En este sentido, la evaluación de los objetivos tiene en cuenta la extensión en la que los individuos son discriminados, categorizados y segmentados, de forma tal que diferentes grupos sean sujetos de objetivos disímiles.

4.2. Objetivos de equidad en el tratamiento de las características personales

Este criterio para evaluar los objetivos institucionales tiene en cuenta la forma en que la sociedad trata a aquellos miembros menos aventajados, menos capacitados, menos favorecidos. Entre los elementos a tener en cuenta para esta evaluación se destacan:

- * *Costos personales*: esta evaluación se presenta como saldo neto entre lo que entrega y lo que recibe cada persona. Los costos personales pueden medirse en términos de tiempo, es-

fuerzo, moneda, energía emocional, pérdida de privacidad o dignidad (incluyendo estigma, humillación o la imposición de obligaciones). La consecuencia directa de los costos personales se refleja en la demanda o apropiación efectiva [*take-up*] de los beneficios por parte de las personas. Allí donde el costo personal supera a los beneficios, en los hechos la persona no los recibe por más que tenga derecho a ello. Por ejemplo, a causa del tiempo que lleva pedirlos, de tener dudas de que efectivamente se recibirá el beneficio o de considerar que el hecho de pedirlos define una suerte de estigma, mancha o compromiso político. Aquí son particularmente importantes los problemas de información imperfecta propios de los mercados y de las políticas sociales. Por ejemplo, algunos pueden tener conocimiento de la existencia de un programa pero no saben que son merecedores de sus beneficios; es una situación común cuando alguna vez pidieron beneficios en ese u otro programa y les fue negado. Otro problema es que no todos pueden tener condiciones para comprender los avisos que difunden los contenidos de los programas y se vuelve necesario que terceras partes actúen como intermediarias. Cuanto más numerosos y complejos sean los trámites que tengan que hacer las personas, más alto será su costo personal (tiempo en las oficinas, gastos y tiempo de traslado, comprensión y llenado de formularios; entrevistas, etc.). La necesidad de concurrir a diferentes instancias administrativas (autoridades municipales o nacionales) es un elemento que aumenta los costos personales y de administración.

- * *Adecuación y acceso*: se refiere a la evaluación del tipo de beneficio y de las formas de acceso en relación con la situación de las personas que lo reciben. Así, deberían tenerse en cuenta no sólo sus carencias sino también su relación con el mercado de trabajo, su posición en la organización familiar, su acceso a otros servicios, etc. La adecuación del beneficio en relación con las características personales se vincula con la pretensión contenida en el objetivo: no es lo mismo que se pretenda alcanzar a los pobres que aliviar su situación, administrarla, superarla, prevenirla o simplemente ejercer un control de los afectados con fines políticos.

- * *Seguridad*: este criterio de evaluación de la equidad en el tratamiento de las características personales se relaciona con las expectativas que se les ofrecen a las personas con respecto a un futuro que es incierto por definición. Esto se refiere principalmente al grado de seguridad acerca del acceso a los beneficios en el futuro, a la variabilidad del nivel del beneficio, a la cobertura en general de las contingencias, etc.

4.3. *Objetivos de racionalidad económica*

Entre los elementos que hay que tener en cuenta para evaluar la eficiencia económica de los objetivos perseguidos se destacan:

- * *Gasto fiscal*: con este parámetro de evaluación se tienen en cuenta la “restricción presupuestaria”, los potenciales “ahorros” que surgirían por la posibilidad de redimensionar o de suspender programas vigentes, los problemas de distribución entre diferentes jurisdicciones. También se considera la pérdida de ingresos fiscales derivados de las excepciones que exigen de pagar tributos a ciertos grupos y que generan tratos discriminatorios.
- * *Incentivos*: aquí los objetivos se evalúan en función de los estímulos económicos que se fomentan o desalientan en las personas. En el nivel micro, incluye principalmente el tratamiento con respecto a los incentivos para el ahorro, para el consumo, para buscar empleo pago, para trabajar una determinada cantidad de horas e incluso para cumplir con las obligaciones tributarias. En el nivel macro, los efectos con respecto al volumen agregado de la actividad, la estabilidad de precios, la distribución del ingreso y, por supuesto, la brecha de pobreza.
- * *Costo global del sistema*: en realidad, este criterio de evaluación es una noción poco precisa y puede referirse a cuestiones tan variadas como: 1) la suma de los beneficios netos otorgados; 2) el número de beneficiarios netos; 3) los costos personales de los beneficiarios netos; 4) la transferencia bruta, o sea la suma de los beneficios brutos pagados a toda la población; 5) los cambios en la generación de valor agregado

que pueden atribuirse al cambio de sistema; 6) la tasa tributaria marginal positiva que deben enfrentar algunos grupos de ingresos (en particular, medios y altos); 7) los costos de administración; 8) los costos de “abuso”, tanto por la pérdida de ingresos tributarios o porque cobran beneficios quienes no tienen derecho. Incluso, también hay un costo macroeconómico no visible que debería ponderarse: la pérdida económica por la persistencia de fenómenos de pobreza entre la población (consumo, fuerza de trabajo ociosa, etc.).

- * *Costo de administración:* para este criterio de evaluación se consideran tanto los costos de captación de fondos como aquellos que serían necesarios para aplicarlos en diferentes destinos. Incluye costos administrativos pero también los abusos por fraude, evasión o reclamo de beneficios de forma inmerecida o ilegal.

5. Evaluación de las reglas operativas de las políticas de transferencia de ingresos hacia los pobres

Como se señaló previamente, la evaluación de las características del diseño específico de un arreglo institucional siempre debe tener como referencia a sus objetivos. El principal valor que evaluar es la eficacia de los procedimientos para alcanzar los objetivos propuestos y que supuestamente están debidamente justificados. Para ello deberían tenerse en cuenta, entre otros, los siguientes elementos:

- * *Los métodos para la determinación del diseño del sistema:* aquí debería considerarse quiénes son los que diseñan el sistema, quiénes son capaces de influenciar dicho diseño y, por consiguiente, a quiénes responden los objetivos adoptados en la política. También cómo se conduce el proceso de diseño (por ejemplo, de forma abierta o cerrada). Las opciones son muchas e incluyen a la burocracia pública, a un selecto grupo de la población, el llamado a referéndum, garantías constitucionales, poderes locales. Estas cuestiones tienen un importante impacto directo sobre los miembros de la sociedad y sobre la propia sensación de seguridad que se deriva de la aplicación concreta de la política. Piénsese, por ejemplo, en el carácter esporádico que

tradicionalmente tienen las políticas sociales y el generalizado uso político que se les otorga, particularmente en tiempos electorales.

- * *Elegibilidad*: aquí se evalúan las formas en las que se accede a los arreglos institucionales específicos. Este criterio no sólo toma en cuenta las condiciones de acceso de los miembros de la sociedad, sino también su obligación y responsabilidad frente al sistema institucional (por ejemplo, los impuestos a pagar o el cumplimiento de ciertos requisitos). La elegibilidad es el instrumento clave por el cual se definen los *entitlements* y, por lo tanto, el medio más potente que tiene la sociedad para modificar la distribución de los derechos de propiedad que se heredan del pasado y que se pretenden modificar mediante las instituciones en análisis. Las opciones de elegibilidad son más bien combinadas, e incluyen: 1) ciudadanía; 2) residencia permanente; 3) la sola presencia física; recursos actuales (como cuando se cobra impuesto a la renta); 4) necesidad, incapacidad manifiesta, enfermedad, etc.; 5) costos diferenciales de acceso a ciertos bienes; 6) recursos potenciales (disponibilidad de capital, posibilidad de trabajar, etc.); 7) trabajo garantizado o reclamado; 8) dependencia económica, autosuficiencia, existencia o falta de “méritos” (madres solteras, deseo de trabajar, residencia permanente comprobada, etc.); 9) diferencia entre aquellos a los que se requiere que sean dependientes (niños) y los que se requiere que sean independientes (adultos, viejos); 10) principio de seguro social, que se basa en las dos condiciones: contribuciones y requisitos (maternidad, invalidez, vejez, enfermedad, desempleo) lo cual determina el período de ejercicio efectivo del derecho; 11) caridad, que es arbitraria en función de la “capacidad” (para aprender, en las becas), “mérito” (buena conducta) o “nacimiento” (padres pobres).
- * *Unidad “fiscal” de impuesto/beneficio*: Aquí se debe evaluar, entre otros, los siguientes elementos alternativos para el diseño: 1) individuo; 2) matrimonio; 3) cohabitación heterosexual; 4) familia, incluyendo a los niños dependientes; 5) familia ampliada, incluyendo parientes, huéspedes y otros residentes.

Nuevamente, estas opciones pueden vincularse con objetivos contrapuestos. Por ejemplo, cuando la opción no es el individuo, se le está negando a éste la identidad económica y la

autonomía, lo cual afecta particularmente a los miembros más débiles. El hecho de que la unidad familiar en su conjunto muestre ingresos suficientes no es garantía de que todos sus miembros los tengan, en tanto existen evidencias que indican que la distribución individual de ingresos es poco igualitaria. También la elección de la unidad de impuesto/beneficio afecta los incentivos dentro del grupo y los costos administrativos.

En contraposición, puede haber una política explícita de fomento de la unidad y de la formación de hogares, o de privilegiar los lazos de sangre frente a movimientos migratorios. Otro tema clave es dilucidar si la unidad fiscal es igual o diferente para los impuestos que para los beneficios. Lo más ventajoso es que sea la misma unidad fiscal para ambos casos o, al menos, que se cumplan criterios de consistencia que eviten disparidades o distorsiones (Barbeito, 1995: 219-220).

- * *Características particulares:* en muchos aspectos, la distinción practicada entre elegibilidad y características particulares es un tanto difusa. La elegibilidad define quiénes están incluidos o excluidos y las características particulares qué y cuánto deben entregar o recibir los que están incluidos. Las diferentes características que se consideran son: atributos personales, asociación en grupos (familia), status de la actividad que se desempeña, gastos o ahorros. En la práctica, dos factores se tienen especialmente en cuenta: 1) recursos actuales de los potenciales beneficiarios, estimados retrospectivamente o por medio de un test de recursos; 2) diversas circunstancias particulares que pueden definir, por ejemplo, tasas diferenciales para distintos grupos.
- * *Nivel de beneficio:* el nivel del beneficio afecta particularmente el objetivo de adecuación. Un beneficio inadecuado puede ser punitivo, incrementar la dependencia de otras personas y dividir a los receptores del resto de la comunidad, al tiempo que incorpora un elemento de inseguridad. Paralelamente, puede afectar los comportamientos, aunque no siempre es evidente el efecto neto de los “incentivos” que promueve. El nivel del beneficio también es clave para definir los efectos redistributivos que se persiguen y, claro, el gasto total.
- * *Diseño fiscal y combinación entre recursos y beneficios:* la es-

estructura de los impuestos que financian los beneficios sociales define la tasa base para la recaudación, la forma de la distribución de tasas entre los obligados y el período relevante para la recaudación. Usualmente se asume que la base imponible más lógica para financiar transferencias de ingresos son precisamente los tributos sobre los “ingresos de las personas”. Sin embargo, si se exime a los ahorros de la base imponible, los tributos sobre los ingresos pueden transformarse en tributos sobre el “gasto” o, si se incluyen los ingresos del capital en la base imponible, en tributos sobre la “riqueza”. La elección de la base imponible tiene impactos distributivos tanto en la división que se promueve entre los grupos de ciudadanos, como en los incentivos para buscar empleo pago. Lo mismo sucede cuando se definen diferentes tasas de impuestos para diferentes fuentes de los ingresos de las personas. Para poder ponderar adecuadamente la relación entre objetivos y procedimientos, tal vez el criterio más relevante es evaluar si el sistema de transferencias de tributos y gastos está “integrado” o “desintegrado”. Esto apunta al objetivo de definir o no la “posición neta” de cada ciudadano como contribuyente y beneficiario, promover o no interacciones arbitrarias e indeseables entre el sistema de beneficios y el de impuestos, simplificar el manejo administrativo, programar y controlar los efectos finales en términos distributivos. Por lo tanto, la evaluación del grado de integración de un sistema de impuestos y beneficios se refiere al conjunto del diseño institucional y no sólo al método de la administración. El impacto sobre el modo de operación de una u otra opción es inmediato. Así, el beneficio recibido puede ser: 1) “beneficio bruto”, si se paga un monto garantizado e independiente de cualquier otro criterio; 2) “beneficio otorgado por test de recursos”, si se ajusta el beneficio de acuerdo con los otros recursos pero sin tener en cuenta las obligaciones tributarias de las personas; 3) “beneficio neto”, cuando se paga un beneficio neto de las obligaciones tributarias donde estas sean menores que el beneficio. Los difundidos beneficios otorgados por “test de recursos o medios” [*means-tested benefits*] están invariablemente asociados con tasas marginales efectivas elevadas para los ingresos bajos, lo que da lugar a estructuras marginalmente regresivas. Esto

genera, a su vez, fuertes divisiones sociales ya que promueve efectos como la “trampa de la pobreza”. Por otro lado, las exenciones de impuestos tienden a completar el cuadro del diseño fiscal. Otro problema adicional es la relación entre “tiempo de pago” de los impuestos y de los beneficios. La elección de las estructuras impositivas tiene también implicaciones para la distribución de ingresos, el grado de división de la sociedad, los incentivos para trabajar, los costos administrativos y los propios costos de abuso.

- * *Formas de administración:* según cómo sea el diseño, serán las distintas opciones que habrá que evaluar para la administración de los beneficios. Entre otras maneras, los beneficios brutos pueden pagarse: 1) automáticamente en efectivo o acreditando el importe en una cuenta; 2) como una “libreta de ahorros”, por lo cual podrían hacerse efectivo en una entidad de estas características o presentarse para que sea deducido de las obligaciones fiscales; 3) mediante el envío de un cheque al domicilio. Los beneficios netos pueden concentrarse a través del sistema impositivo, mediante un “impuesto negativo” o un crédito fiscal, compensado con “pagos a cuenta” o “anticipos” de los impuestos liquidados anualmente. Las deducciones de impuestos en la fuente es una forma menos “dolorosa” para que los contribuyentes cumplan con sus obligaciones, aunque aumenta el costo para aquellos que actúan como agentes de retención de los tributos. Otro método es la “autoevaluación” de las obligaciones (declaración bajo juramento), el cual puede combinarse con la publicidad de ingresos e impuestos pagados por los contribuyentes. Finalmente, se deben evaluar los sistemas aplicados para la detección de fraudes y las penalidades frente a su verificación. En general, puede afirmarse que cuanto más justo es el sistema hay menos probabilidades de fraude.

Lo anterior no es una enumeración exhaustiva ni una reseña metodológica estricta. Es una argumentación acerca de las complejidades involucradas en el proceso de evaluación de las políticas contra la pobreza que enfoca especialmente aquellas políticas que transfieren poder de compra, lo que es imprescindible para adentrarse en la consideración de casos específicos.

SEGUNDA PARTE

“No existe una distorsión más perjudicial de la fuerza política que el fanfarrón advenedizo con poder y la vana autocontemplación en la sensación de poder y en general todo culto al poder per se. El mero 'político por el poder' puede producir un gran efecto, pero en realidad su trabajo no conduce a ninguna parte y carece de sentido.”

(Max Weber,
Ensayos de sociología contemporánea)

CAPÍTULO IV

El concepto de pobreza en Argentina

1. Las visiones prevalecientes en América Latina

En América Latina, más que conceptos (en el sentido de entendimientos del problema) lo que parece existir son “visiones” sobre la pobreza (en el sentido de imágenes sobre el problema). En general, en la región la discusión en torno de la pobreza se alimenta de las imágenes que promueven ciertos agentes interesados en el tema. Lautier (1998) ilustra esta situación identificando tres prototipos de visiones sobre la pobreza en América Latina: 1) “modernista-tecnocrática” [*moderniste-technocratique*]; 2) “asistencial-represiva” [*assistantielle-répressive*]; 3) caritativa [*caritative*]. Las formas de combinación de estas visiones determinarían los “modos estáticos de regulación de la pobreza” que prevalecen en cada país.

Aquí es necesaria una digresión. Para la llamada “teoría de la regulación”, aplicada en general al campo de la economía, el concepto de “modo de regulación” designa el proceso dinámico de ajuste de los desequilibrios económicos y sociales, así como el carácter parcial de los procesos que codifican las formas institucionales vigentes (Boyer y Saillard: 1995)¹. Sólo la experiencia permitiría juzgar *ex-post* la viabilidad de un determinado modo de regulación. De esta forma, se pretende reemplazar la visión del equi-

1. Neffa (1998) aplica la teoría de la regulación para el análisis del caso argentino.

librio estático, propia de la teoría neoclásica, por un análisis de los procesos dinámicos de reabsorción de los desequilibrios propios del proceso de acumulación, insertando los mercados en una serie de dispositivos institucionales socializadores. Así, se propone comprender los comportamientos de los sujetos como una “racionalidad situada” e iluminada por un denso ensamble de instituciones.

Un modo de regulación pone en movimiento un sistema de procedimientos y comportamientos individuales y colectivos que deben reproducir simultáneamente las relaciones sociales a través de la conjunción de formas institucionales determinadas históricamente y reproducir el modo de acumulación en vigor. Más aún, un modo de regulación debe asegurar la compatibilidad entre un sistema de decisiones descentralizadas, sin que los agentes deban incorporar los principios que gobiernan la dinámica de todo el sistema. El carácter dinámico de la aproximación permite comprender las crisis y los cambios en esos modos de regulación.

Lautier (1998) no utiliza en este sentido exactamente la idea de modo estático de regulación de la pobreza. No se le otorga aquí la acepción sistémica de la teoría antes apuntada ni tampoco se alude al ensamble de los comportamientos y procedimientos de diversos agentes. Más bien sería la forma de regulación del problema que se verifica en América Latina por parte de un agente específico: el Estado. La idea de “estático” señala que las políticas de la pobreza (o a favor de los pobres) aplicadas por el Estado en América Latina no tienen como objetivo su “erradicación” o la “lucha” contra ese problema social.

El sentido que se otorga a la idea de regulación aquí es el de “mantener el equilibrio”, “asegurar el funcionamiento correcto” conforme a los principios de organización social y a los valores que prevalecen en cada sociedad. La administración de la pobreza es una parte funcional y esencial de la administración general del gobierno y, por lo tanto, la pregunta relevante es acerca de las causas por las cuales este problema persiste con tanta agudeza en América Latina.

Como se apuntó, son tres las visiones que alimentan los modos estáticos de la regulación de la pobreza en la región. La visión “modernista-tecnocrática” de la pobreza tiene como referencia una cierta “normal” y se construye mezclando un lenguaje a la vez

“médico” y “bélico”: la pobreza se entiende como una enfermedad contra la cual hay que luchar para erradicarla para que no infecte al cuerpo social sano. Esta visión reconocería dos variantes. Por un lado, la “estructuralista” que tiene como referencia al pasado y entiende el problema como una falla de integración a la normalidad identificada con la formalidad salarial de la población.

Por otro lado, está la variante “tecno-liberal”, promovida por los organismos internacionales de asistencia financiera y técnica, que propone que la situación normal está por venir porque la enfermedad sería fundamentalmente de crecimiento económico. Desde aquí, la solución para la enfermedad sería una política económica “sana” que permitiría a largo plazo que los pobres revaloricen sus “activos”; es decir, las riquezas que poseen y que por distintas razones no pueden ser valorizadas actualmente. Esto permitiría ejercer su libertad individual como productores potenciales, ya sea en micro-empresarios o aumentando el valor de su “capital humano” para ser más vendibles en el mercado de trabajo². Como los pobres no tienen activos financieros, no hay discusión acerca de los efectos de esta carencia y la posibilidad de suprimirla mediante transferencias monetarias redistributivas.

La visión “asistencial-represiva” se acerca a la que prevalecía en la historia europea desde fines del siglo XV al XIX. Aquí la pobreza se ve como un peligro social y político del cual habría que ocuparse mediante la asistencia, la reeducación y la represión. Se observa cierta ambigüedad en esta visión: no se sabe si el peligro son los pobres (individual o colectivamente) o si es la pobreza, como manifestación de la disolución de los lazos y la cohesión sociales, que puede derivar en acciones disruptivas. En cierta forma, también aquí se atribuye al pobre la falta de previsión y de emprendimiento, lo cual deriva en la acusación de cierta inmoralidad por haber llegado a esa situación. La solución pasa por la violencia represiva en el caso de los pobres “malos” que transgreden las leyes o la asistencia como mecanismo de control social para los pobres “buenos”.

2. Blaug (1976) y Willis (1986) son sistematizaciones de los contenidos principales de la teoría del capital humano.

La visión “caritativa” entiende a la pobreza como inaceptable en sí misma desde un fundamento ético y reclama solidaridad hacia los afectados. Esta visión desnaturaliza la idea de derechos sociales y ciudadanos, en beneficio de una ética personal entre el donante y el receptor, que en general es mediada por una organización. Lo novedoso es que, a diferencia de la filantropía privada del siglo pasado, actualmente la caridad se ejerce a través de organizaciones que se especializan en esa actividad y justifican su existencia por ella. Una variante de esta visión es la que promueve la solidaridad de los pobres entre ellos mismos, mediante la “auto-organización”. Aquí, la acción caritativa no se fundaría en la distribución sino más bien en la capacidad colectiva de los pobres para encontrar solución a sus propios problemas.

Lo que Lautier propone es comprender estas visiones como alimentos de modos de regulación nacionales de la pobreza. Es decir, como formas generales de gobierno y administración compatibles con ciertos modos de regulación económica, política y social. Su tesis general es que en la región prevalece la visión asistencial-represiva como en la Europa del siglo pasado, pero que ahora se observa una mayor presencia de lo asistencial que de lo represivo gracias a las nuevas técnicas de gestión que se promueven desde las otras visiones.

De estas combinaciones, lo que estaría sucediendo hoy en América Latina es que la mayor presencia de la visión tecno-liberal atenúa los componentes que en el pasado promovían una reeducación moralista de los pobres. Ahora lo que se promueve es una reeducación económica y la incitación a un comportamiento eficaz en el mercado. La permanencia de la visión caritativa, por otro lado, se sostiene en la idea de “participación” motorizada por las llamadas “organizaciones no gubernamentales” (ONGs). Pero esa participación no se promueve en términos de “movilización política” como en los años 60, sino como “movilización económica” mediante propuestas del tipo de “economía solidaria” o “economía popular”.

Pero, en todo caso, las diferentes combinaciones de los distintos modos de regulación estática de la pobreza se sustentan sobre la misma lógica: los pobres deben ser socialmente regulados de un modo diferente, con instituciones diferentes, respecto de

cómo son regulados socialmente aquellos que participan de la regulación “normal” (por ejemplo, los asalariados plenos). Esto incluye el perfeccionamiento de técnicas de administración clientelística que cobran mayor importancia a medida que se consolidan las formas de gobierno democrático y los ciclos electorales.

En los hechos, no hay ninguna pretensión de luchar o de erradicar la pobreza, sino de gestionar el problema para que sea funcional al modelo social. Es evidente que si la pobreza desapareciera, ya no quedaría nada para administrar. Esta opción se traduce en un creciente desarrollo de instancias formativas que instruyen sobre técnicas de gestión y administración de la pobreza³.

Por lo tanto, la evaluación de las políticas de la pobreza en América Latina en general y de Argentina en particular exige comprender el modo de regulación estático de la pobreza. Este modo de regulación no permite hablar de lucha contra la pobreza, sino de administración de políticas dirigidas a la pobreza. Dada la importancia que han cobrado las organizaciones internacionales en la definición de estos modos de regulación, a continuación discutimos las características de la visión y la acción de estas instituciones.

2. La pobreza en la visión de algunas agencias internacionales

La pretensión aquí no es discutir ni la posición ni la evolución de las recomendaciones de los organismos de financiamiento internacional sino comprender los ejes centrales de la visión “modernista-tecnocrática” que se ha venido imponiendo en la región. Lo que se hace es tomar algunos ejemplos para ilustrar los puntos que interesan a este trabajo. Por lo demás, en lo sustantivo, no hay mayores diferencias conceptuales entre las posturas de cada

3. Para designar la preocupación por los efectos que la pobreza (y otros problemas sociales) puedan ejercer sobre el “cuerpo sano” de la sociedad, se suele utilizar últimamente el eufemismo de “governabilidad”. Con este término se alude a los atributos de las instituciones del Estado para garantizar la estabilidad socio-política y la continuidad de los modos de funcionamiento social prevalecientes.

una de las agencias de financiamiento internacional, más allá de las que se derivan de la disputa por la misma cartera de clientes, de sus préstamos y del juego político que esto implica.

Golbert y Kessler comprueban la fuerte presencia de las agencias internacionales de asistencia técnica y financiera en la formulación de las políticas de la pobreza en América Latina. ¿Cuál es la causa? En opinión de estos autores, las razones serían las siguientes:

“a) estas son las únicas organizaciones que sistemáticamente producen investigaciones comparativas acerca de la magnitud y la extensión de la pobreza; b) prestigiosos profesionales proveen legitimidad académica a los estudios; c) los medios masivos de comunicación consideran a estas fuentes más confiables que las fuentes nacionales; d) estas organizaciones no sólo proveen información, sino que también, en algunos casos, financian las políticas públicas.”

(Golbert y Kessler, 1996: 499)

Los autores también detectan que la presencia de las agencias internacionales se debe a que, pese a la existencia de un consenso generalizado acerca del evidente y acelerado proceso de deterioro de las condiciones de vida de gran parte de la población, no se encontraría una respuesta intelectual acorde con la dimensión de este desafío. Las causas de esta paradoja tendrían que buscarse en la crisis de lo que denominan “paradigma mundial”, en las deficiencias académicas locales y en la preeminencia de una visión que privilegia la acción inmediata, urgente y reparadora. Sin embargo, se aclara, esto no significa que no haya investigación. La gravedad de la situación y la necesidad de implementar políticas que reduzcan de manera urgente la pobreza ha dado lugar a importantes estudios orientados básicamente al diagnóstico de la pobreza, las medidas del problema y las estrategias de asistencia a los pobres.

Para las agencias internacionales, en general la pobreza se entiende como una insuficiencia permanente de ingresos que resulta en la no satisfacción de necesidades básicas. Sin embargo, esta definición es ambigua y los principales problemas surgen en el

momento de volverla operativa. En especial, la preponderancia de los elementos económicos en la concepción de la pobreza alimenta cierta insatisfacción por el poco peso que se otorgaría a los otros múltiples factores que definen la situación de pobreza⁴.

De estas observaciones, es posible extraer algunas orientaciones para la discusión. Primero, el estímulo principal de los estudios en la materia estaría en la necesidad de aplicar “políticas urgentes” que asuman el deterioro de las condiciones de vida de gran parte de la población. Segundo, y más allá de los juicios de valor sobre los protagonistas, es clave el papel fundamental de los organismos que financian las políticas, que contarían con el aval que les otorgan “prestigiosos profesionales” locales⁵. Tercero, se observa cierta tensión entre los énfasis que ponen algunos en la faceta económica del problema y los que prefieren resaltar los aspectos socioculturales. Cuarto, la ambigüedad de las distintas posiciones frente al problema se observa al momento de hacer operativos los conceptos. Quinto, la preocupación central de los estudios referidos al tema de la pobreza estaría principalmente en la descripción de las formas en que se expresa el problema y no tanto en la discusión del contenido del concepto. Por último, para dicha descripción, el tipo de indicadores que se privilegian son los que captan la extensión de la cantidad de pobres.

Los elementos listados son más que una suma, en realidad se explican mutuamente. Por ejemplo, una vez que se impone el discurso de la “urgencia”, no hay mucho lugar para la discusión sobre los contenidos del concepto. A su vez, la urgencia se corresponde con la necesidad de recibir recursos de financiamiento de los organismos internacionales, para pagar beneficios de los programas y honorarios a los expertos que los avalan y administran, como así también para atender las demandas inmediatas de los tiempos políticos.

-
4. Una excepción, apuntan estos autores, sería la perspectiva del “desarrollo humano”, la cual toma cierta distancia de la definición económica, para señalar las dimensiones sociales, políticas y culturales.
 5. En realidad, en este último punto no se tiene en claro si lo que se afirma es que las agencias han sido más exitosas que los investigadores locales en establecer la agenda o si los investigadores locales han sido exitosos en ser contratados por las agencias para legitimar su acción.

El Banco Mundial (BM) es un ejemplo notable del juego que prevalece hoy en la región. Es fácil comprobar cómo en uno de sus “manuales de procedimientos”, destinado a enseñarles a los gobiernos de los países la “buena práctica” [*good practice*] en los programas para reducir la pobreza, no hay ningún capítulo que discuta el concepto de pobreza. En su lugar, sólo se observan unos típicos cuadros donde se enseña la “terminología” que se propone para comprender la materia (World Bank, 1991)⁶.

La falta de discusión explícita del concepto de pobreza no significa que no se tenga una opinión acerca de él. Más allá de que la preocupación del BM esté en la solidez de las operaciones de los préstamos que realiza a los países y en el cumplimiento de ciertas pautas de funcionamiento estructural de la sociedad, puede identificarse su visión de la pobreza tanto en los arreglos operativos que promueve como en los criterios de evaluación que utiliza. En estos elementos, es fácil reconocer que prevalecen ciertos presupuestos propios de la economía del bienestar y la “teoría del capital humano”. Por ejemplo, el BM sostiene que su “experiencia” muestra que los mayores progresos en reducción de la pobreza se verifican cuando la estrategia adoptada por los países se integra con dos partes:

“El primer elemento promueve el uso productivo del activo más abundante de los pobres –empleo– a través de políticas que aprovechan los incentivos de mercado, las instituciones políticas y sociales, la infraestructura y la tecnología para un crecimiento económico de amplia base. Segundo, la estrategia provee servicios sociales básicos para los pobres [...]. Pero aun si esta estrategia de dos partes fuera adoptada, muchos de los pobres –enfermos, viejos, aquellos que viven en regiones con escasos recursos, y otros– continuarán sufriendo severas privaciones. Muchos otros tendrán retrasos temporales debido a variaciones en el ingreso, pérdida del principal sostén familiar, hambruna o shock macroeconómicos adver-

6. Como dato complementario, cuesta encontrar allí a los autores citados en el primer capítulo de este libro donde sintetizamos lo que, a nuestro juicio, son los términos del debate en materia de pobreza y bienestar. Lo mismo sucede con documentos del BM que tratan de dibujar el perfil de la pobreza en Argentina (World Bank, 1995).

sos. Por lo tanto, una aproximación comprensiva para reducir la pobreza, incluye transferencias bien focalizadas y redes de seguridad para complementar la estrategia básica.”

(World Bank, 1991: 2)

Como se ve, para el BM la pobreza no es un problema distributivo sino principalmente uno de mejor utilización de recursos productivos. La vía de salida es el crecimiento económico y el empleo; no se conciben pobres ocupados, fuera de caídas “temporales” de los ingresos. Los que no pueden resolver así su problema se ven afectados por alguna incapacidad personal o por algún evento considerado como extraordinario. Sólo para estos casos excepcionales se requiere una política social focalizada y específica que “complemente” la estrategia básica que pasa por el comportamiento de la economía.

Para reforzar la idea, se aclara que la reducción de la pobreza no puede ser sino un objetivo subordinado a la adopción de lo que el BM llama su “paradigma económico”. Es importante reducir la pobreza pero, dada la escasez de recursos, no se puede alcanzar este objetivo con políticas que no sean del tipo de las que el BM considera como “económicamente eficientes”. Aun cuando se reconoce que existirían muchas complementariedades entre eficiencia económica y reducción de la pobreza, se trataría de un problema de elecciones racionales entre actividades; y siempre que hay que elegir surgen inevitablemente *trade-offs*, particularmente en el corto plazo. Frente a esta disyuntiva, el BM no duda en recomendar la selección de aquellas actividades que tengan el más alto rendimiento económico (aunque no se habla de su distribución). Para que no queden dudas: los proyectos de reducción de la pobreza que financia el BM deben pasar los mismos tests económicos que se aplican a los proyectos en todas las otras áreas (World Bank, 1991: 4). La eficiencia económica, definida como alto rendimiento del uso de recursos, es el valor supremo al que deben subordinarse todos los otros valores.

Tampoco en este punto el BM coincide con nuestros criterios de evaluación. Más aún, cuando discute los impactos sobre la pobreza de lo que llama “políticas de ajuste” [*Adjustment Policies*], ilustra con la siguiente parábola:

“Con el paso del tiempo, los pobres ganarán por la restauración del crecimiento sostenido que resultará de ajustes exitosos. De qué manera las políticas de ajuste afectan a los pobres más inmediatamente es una pregunta empírica que los perfiles de pobreza ayudarán a responder.”

(World Bank, 1991: 2)

Para el BM, entonces, es seguro que en el largo plazo los pobres se beneficiarán con las políticas de ajuste; claro, suponiendo que sea “exitoso” (aunque no se aclaran los criterios de evaluación del éxito ni qué sucederá en caso de fracaso). En todo caso, es curioso este tipo de discurso porque es sabido que las ciencias y las técnicas sociales (incluyendo la economía) tienen muchas dificultades para predecir con precisión el futuro. Existen demasiados elementos aleatorios y no controlados en la dinámica social como para ser contundentes en este aspecto.

Sin embargo, el BM parece haber logrado revertir estas evidencias, en tanto se siente capacitado para predecir el futuro con certeza mientras se muestra perplejo frente a un presente al que sólo atina a calificar como una mera “pregunta empírica”. En esto, y dadas las características del fenómeno al cual se aplica, es inevitable recordar la repetida sentencia de John Keynes: la única certeza del largo plazo es que todos estaremos muertos. Habría que agregar que la distribución de probabilidad para saber quién morirá primero dependerá mucho de cómo esté ubicado cada uno en el presente. Si a esto se suma que todos los estudios de la pobreza muestran una tendencia a la “transmisión intergeneracional” de la condición de pobres, las dudas sobre las bondades de la espera aumentan.

Este tipo de aproximación es coherente con la que el BM difunde en otros trabajos similares dedicados a promocionar las políticas de lucha contra la pobreza como parte del conjunto de políticas que se denominan de “segunda generación”. La lucha (exitosa) contra la pobreza sería un efecto derivado del crecimiento económico, el cual se ve como resultado principal de políticas macroeconómicas de apertura y liberalización (World Bank, 1993a: XII). Cualquier fin social o redistributivo no debería buscarse utilizando políticas macroeconómicas porque se entiende que esos objetivos no les son propios (World Bank, 1993b: 122).

Esta forma de ver el problema se complementa con el énfasis que el BM coloca en la descripción del “perfil de pobreza” [*poverty profile*] de cada país. Este perfil describe la extensión y la naturaleza de la pobreza y las características distintivas de los pobres [World Bank, 1991: 13]. La identificación de las características de los pobres, su clasificación en distintas categorías, es la forma de justificar que no se pueden aplicar políticas homogéneas sino que hacen falta políticas especiales para cada grupo; además, esto permite argumentar que existen jerarquías entre los pobres. Si bien todos los pobres están en problemas, hay que seleccionar quiénes son los que merecen una solución más urgente. Esto explica la preferencia por financiar consultorías que se ocupen de describir a los pobres. Se trata de saber quiénes y cómo son, dónde viven, qué hacen los pobres y cómo convivir con ellos. En esta línea se inscriben los estudios que tratan de indagar el tipo y cuantía de los “activos” con los que cuentan los pobres así como su grado de “satisfacción”; es decir, la percepción que tienen de ellos mismos, de la comunidad y de las políticas que los tienen como destinatarios.

En contraste con la política macroeconómica, donde se promueve un paradigma y una receta universal, las políticas para los pobres dependen de la enfermedad particular que se detecte en cada grupo. La tesis central que guía el diseño de estos perfiles de pobreza es que la homogeneidad de la política económica debe ser complementada con la heterogeneidad de la política contra la pobreza. Además, como la salida que se ve para la pobreza es fundamentalmente por utilización de la fuerza productiva de los propios pobres, las políticas para la pobreza quedan de hecho divididas en dos: por un lado, las que exigen la contraprestación del empleo y, por el otro, las estrictamente asistenciales que se dirigen a aquellos considerados como incapacitados para generar valor económico.

El resultado es que, en los hechos, la “política” de la pobreza se vuelve una suma de “programas”: para niños de la calle, madres solteras, jefes de hogar de baja instrucción, jóvenes que se inician en el empleo, campesinos, etc. No hay coordinación ni mucho menos evaluación conjunta del impacto sobre el conjunto del problema de la pobreza, sino que lo que preocupa mayormente es la cantidad de esos programas. Al ser unidades no homogéneas, no se pueden agregar; al no poder sumarse, cada programa se

analiza en relación con su propia “población objetivo”. Por lo tanto, en los documentos donde se realizan evaluaciones de estos programas, nunca se encuentran referencias a los indicadores globales de la pobreza que se discutieron previamente.

Otra consecuencia es que los programas se “negocian” por separado con cada dependencia administrativa y con los distintos grupos de interés. *A priori*, no se supone la existencia de superposiciones entre programas y cada grupo con interés en el tema puede reclamar para sí una determinada “jurisdicción” o espacio del “área social”. El organismo de financiación internacional se vuelve así un árbitro en las disputas políticas por asumir la representación de los distintos grupos de pobres.

Esta visión “tecno-liberal” del BM también se observa en algunos trabajos promovidos por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Sin embargo, el BID no es proclive a diseñar manuales de procedimientos, sino más bien a presentar trabajos con distintos puntos de vista que lo mantengan equidistante entre distintas posiciones. Aun así, puede afirmarse que su visión sobre la pobreza sigue pasando por el crecimiento económico, la capacitación de recursos humanos y la participación (IDB, 1993).

Por ejemplo, dos consultores de la división de programas sociales del BID (Márquez y Morley, 1997) concluyen que el ajuste de los años noventa ha sido particularmente favorable a los pobres en Argentina y, salvo algunas anomalías estadísticas, los pobres ganan cuando la economía crece y pierden en recesión. Según estos funcionarios, el caso argentino mostraría que no hay nada más regresivo y empobrecedor que la inflación, aventurando incluso que la recesión también ayudaría a los pobres si eso evita la inflación. Los perjudicados temporalmente serían los grupos de clase media que sí sufren el desempleo y que en el pasado se favorecerían por un modelo que generaba empleo artificialmente. Ahora sólo tendrían que tener paciencia para esperar la etapa del crecimiento con empleo. Todo depende de que se siga en el buen camino macroeconómico y que pueda controlarse la amenaza política de estos sectores de clase media.

Como muestra de la confusión imperante, otros profesionales vinculados al BID cuestionan la posibilidad de que la paciencia dé sus frutos:

“Las interrelaciones con crecimiento y desarrollo social son intrincadas. Puede haber crecimiento sin que se ‘derrame’ a los sectores desfavorecidos y ni siquiera a las clases medias. La persistencia en la visión del derrame lleva de hecho a percibir a la política social como un complemento para paliar la ‘espera’. Entre otros aspectos, se bloquea así el camino a buscar desde el inicio políticas de crecimiento en cuyo centro se hallen soluciones masivas en términos de empleo.”

(Kliksberg, 1996: 46)

La Comisión Económica para América Latina (CEPAL), organismo que no tiene funciones de prestamista financiero adopta una óptica un poco diferente dentro del espectro de los organismos internacionales con presencia en América Latina. En sus sistemáticos aportes, también CEPAL (1992) apunta al crecimiento económico como salida principal de la pobreza, aunque su propuesta de “enfoque integrado” entre lo que llama “equidad y transformación productiva” deja abierto el interrogante sobre el “modelo” de crecimiento (cuestión que el BM ignora)⁷. Esta diferencia no es menor, porque CEPAL admite que puede haber conflicto entre equidad y crecimiento, cuestión que se resolvería si se encararan políticas donde estos objetivos se logren simultáneamente y no posponiendo en el tiempo la equidad en función del crecimiento (CEPAL, 1992: 17). En todo caso, también se señala la necesidad de reservar recursos para establecer una red de seguridad mínima durante una transición, pero cuidando que no afecten los precios relativos ni las finanzas públicas (CEPAL, 1992: 83).

CEPAL también evita una discusión conceptual sobre la pobreza para adentrarse en los arreglos operativos. Aclarando que a la pobreza de tipo “estructural”, en América Latina ahora se suma un “nuevo tipo de pobreza” como resultado de las crisis y de las políticas de ajuste; se concluye lo siguiente:

“En la lucha contra ambos tipos de pobreza cabe aplicar cuatro tipos de políticas: a) las que fomentan el empleo productivo o

7. En CEPAL (1990) se desarrollan con mayor amplitud las características de la transformación productiva que tendrían contenidos equitativos.

mejoran la productividad de sus actividades para que las familias pobres perciban mejores salarios o ingresos; b) las que mejoran la calidad de los recursos humanos de las familias pobres o las proveen de acceso a capital físico o natural; c) aquellas que les facilitan acceso a servicios básicos –como vivienda e infraestructura de los asentamientos humanos–; y d) las que proporcionan una red de seguridad social básica y de ingresos mínimos cuando, pese a participar en la actividad económica, no generan ingresos suficientes, temporal o definitivamente, como para escapar a la situación de la pobreza absoluta.”

(CEPAL, 1992: 217)

Como puede apreciarse, hay cierta similitud en la clasificación de las políticas con los postulados del BM anteriormente apuntados. Así, nuevamente la fuerza originaria debería estar del lado de la oferta, mejorando la productividad de los recursos humanos y las actividades que desarrollan los pobres. Sin embargo, el contenido difiere, a nuestro juicio, en dos aspectos principales: el llamado a proveer a las familias pobres de capital “físico o natural” y la referencia específica a ingresos mínimos, aunque condicionado a que se pruebe la falta de ingresos suficientes. El primer punto no se desarrolla mayormente; el segundo se refiere básicamente a lo que se llama “ingreso mínimo familiar”. Dados los objetivos del presente trabajo, este tema merece un tratamiento especial.

Para CEPAL, al pensar el problema de las transferencias de ingresos, habría que distinguir entre aquel núcleo duro de personas que pueden cubrir los riesgos de las fluctuaciones del ingreso durante su ciclo de vida mediante un sistema de seguro compartido y quienes no pueden hacerlo. Pero agrega:

“El problema central, producto de la desigual distribución del ingreso en los países de la región, es la existencia de una gran masa de personas cuyos ingresos les impiden hacer reservas contra eventuales riesgos a lo largo de su vida.”

(CEPAL, 1992: 227)

Nótese que aquí se afirma que el origen del problema de estas personas es la distribución desigual del ingreso. Por lo tanto, la

salida no puede estar simplemente por el lado de la producción. Si el origen es la distribución desigual de los ingresos, la salida requiere operar en favor de transferir ingresos desde los que más tienen a los que menos tienen. Estos “programas de transferencias” se agrupan en tres: a) los programas de empleo de emergencia; b) los fondos de inversión social; y c) transferencias para combatir la pobreza crónica: el ingreso mínimo familiar (CEPAL, 1992: 234-237).

Marcando las limitaciones de las dos primeras opciones, se las descarta como salida del problema. La última alternativa se plantea como una política que puede obtener los efectos considerados positivos del salario mínimo pero, al mismo tiempo, reducir sus principales limitaciones: a) que cubre sólo a los asalariados; b) que es insuficientemente focalizado porque se destina en general al trabajador no cualificado o de poca experiencia laboral y no necesariamente a los jefes de hogar; c) que recae en forma regresiva en las empresas menos productivas, menos rentables y más intensivas en mano de obra; d) si termina elevando el salario de equilibrio, tendería a incrementar el ingreso de los asalariados pero a costa del empleo; e) si la demanda es más elástica reduciría la masa salarial favoreciendo a los trabajadores más cualificados.

Dadas estas limitaciones, CEPAL propone reemplazar (¿en parte?) los salarios mínimos por políticas de ingreso mínimo familiar que supuestamente resolverían estas cuestiones. De forma un poco imprecisa, sugiere que para ello la empresa “sólo debería absorber el costo del salario mínimo anterior” mientras que la diferencia entre ese salario mínimo y el llamado ingreso mínimo familiar lo pagaría el Estado⁸. A este complemento se lo asimila con las típicas políticas de salarios o asignaciones familiares, con la diferencia de que en vez de cargarse a la empresa, el Estado lo pagaría con rentas generales. Advirtiendo que la cobertura perfecta no es posible, se recomienda extenderla en caso de duda, lo cual se asemejaría en nuestro lenguaje a la búsqueda de una “eficien-

8. En realidad, la propuesta en la materia se complementa con lo que CEPAL (1992: 151-161) llama “salarios participativos” y que significa básicamente que los trabajadores reciban una remuneración variable en función principalmente de la productividad.

cia horizontal”. Más adelante, se retrae un poco de esta propuesta planteando que sólo se beneficien a los jefes de hogares de bajos ingresos (siempre asalariados) y hasta se llega a promocionar pagos variables según las cargas de familia.

Sintetizando, el ingreso familiar mínimo que propone CEPAL requiere que la persona esté ocupada, se pagaría *ex-post* una vez que se justifique que el salario está bajo ese nivel, contempla a la unidad familiar por lo cual habría que garantizar la focalización de los jefes de hogar. Más allá de las confusiones operativas, CEPAL termina marcando la postura ética implícita en esa propuesta:

“Es una manera digna de elevar los ingresos, pues complementa los ingresos de los jefes de hogar por el hecho de estar ocupados, a diferencia de otros complementos o subsidios que se otorgan sólo cuando están cesantes.”

(CEPAL, 1992: 237)

Para CEPAL, aquí está la principal diferencia de su propuesta con la de otros: se paga a los que están ocupados y no a los que están desocupados. La “dignidad”, el mérito, está en el empleo, en la ocupación. Su tesis es que el ingreso mínimo familiar evitaría los despidos, gracias al subsidio del Estado sobre los costos empresariales, por lo cual promovería la dignidad de la gente y aumentaría la eficiencia económica superando las limitaciones del salario mínimo que fueron señaladas previamente. También para CEPAL, la preocupación estaría principalmente en los pobres capaces de estar ocupados (aunque se admite que la ocupación en sí misma no garantiza salida de la pobreza).

Sin embargo, nótese que también para CEPAL, lo primero es ser tocado por las bondades del crecimiento económico, luego estar al menos ocupado y demostrar que se es pobre para merecer la política de subsidio familiar que operaría en cabeza de la persona jefe de hogar. Tal vez la gran novedad aquí es que CEPAL plantea focalizar en el interior de la unidad productiva y no fuera de ella. Pero en el fondo el problema sigue siendo la calificación de los pobres como merecedores de asistencia, para lo cual tendrían que demostrar previamente su respeto a la ética del empleo que los dignifica.

3. Las visiones de la pobreza en Argentina

El debate sobre la pobreza en Argentina se nutre de los argumentos discutidos previamente. Esto no debe extrañar, en tanto el país se constituye en uno de los prototipos de la *good practice* que se viene imponiendo en la región en materia de reformas institucionales. Por ejemplo, la visión “práctica” justificada por la “urgencia” de los problemas se verifica con claridad. Así, al hablar de las reformas en el campo laboral, un ex-ministro de Trabajo y Seguridad Social del actual gobierno justicialista señala:

“En nuestro país no se ha alcanzado un consenso conceptual sobre el problema del empleo [...]; ante la falta de consensos conceptuales o de teorías de aceptación amplia, se han buscado ‘consensos prácticos’ entre el gobierno y las representaciones sectoriales, generalmente intentados como acuerdos de ‘intereses’.”

(Díaz, 1995: 88-90)⁹

Es notable este tipo de discursos. La ausencia de claridad conceptual frente a los problemas justificaría la necesidad de que prevalezcan “consensos prácticos” como producto de la negociación entre las partes con interés directo en la materia.

En el caso de la pobreza, esta práctica hace que los principales afectados, que no tienen gran cosa para negociar, que no están organizados como grupo de interés, queden excluidos de la negociación. ¿Qué tipo de intereses son los que se negocian, entonces? Los de aquellos que tienen acceso al manejo de los recursos que se administran en el campo social. Las políticas de la pobreza siguen siendo funcionales para la persistencia del “clientelismo” en el país¹⁰.

9. Otros oportunos funcionarios del área laboral, reconociendo el carácter “no integral” del proyecto de reforma laboral que propulsaron, insisten en que “más que una deficiencia del proyecto es una virtud, dado el carácter urgente que tiene la introducción de los cambios” (Giordano y Torres, 1994: 11-12).

10. La evidencia muestra que los programas diseñados para afrontar “emergencias sociales” se intensifican o debilitan según la evolución de los calendarios electorales (López, 1997 y 1998; Cetrángolo y Golbert, 1995).

En concordancia con las posiciones ortodoxas de los organismos de financiamiento internacional, la visión imperante en Argentina en círculos oficiales y oficiosos es que la solución de la pobreza es el crecimiento y el derrame de los beneficios hacia los más pobres. Mientras tanto, los programas sociales se multiplican como medio de atender las urgencias. En palabras de un ex-secretario del gobierno peronista:

“si siempre fue difícil el equilibrio a la hora de tratar cuestiones sociales, la dificultad es aún mayor cuando se discute qué hacer con las urgencias sociales [...]; las soluciones de fondo, lo sabemos bien, llegarán de la mano del crecimiento [...] pero mientras tanto algo hay que hacer. El gobierno nacional está ejecutando actualmente no menos de 50 programas sociales.”

(Llach, 1998: 346)

Se comprueban así los argumentos previos. La solución de largo plazo es el crecimiento (esto, dicho luego de varios años de crecimiento). Mientras tanto se responde con “algo” que sirva para la urgencia. ¿Cómo se mide la importancia de las políticas que se están aplicando? Contando programas, aunque sin referir esa cantidad a ningún parámetro que permita dilucidar si es una cantidad adecuada, si sus objetivos y procedimientos son los más razonables y si permitieron bajar o no la pobreza.

Argentina es un ejemplo de que, mientras se saque de la discusión a la política económica, la preocupación se traslada a la descripción del perfil de los pobres para poder diseñar así múltiples programas especiales. Y aquí también se verifican tensiones entre la descripción que resalta las formas “sociales” y “culturales” y una definición más “económica”. En el primer grupo están los que buscan explicar cómo los pobres se perciben a sí mismos, cómo son percibidos por el resto de la sociedad y cómo valoran las políticas asistenciales que los tienen como destinatarios¹¹. Los

11. Minujin y Kessler (1995) se inscriben en este tipo de preocupación, centrada en lo que llaman “nuevos pobres” o “empobrecidos”. Lumi, Golbert y Tenti (1992) se ocupan de analizar la visión de los pobres sobre las políticas que los tienen como foco de atención.

trabajos que más proliferan se ocupan de mostrar las diversidades de la pobreza, las tragedias de la vida de los pobres, las particularidades de sus comportamientos individuales y comunitarios, incluyendo sus “estrategias de supervivencia”. En esta línea se inscriben los estudios sobre las “historias de vida”, donde los sujetos del problema confiesan detalles de la trayectoria que los llevó hasta esa situación.

Con estas evidencias, se ha vuelto un lugar común hablar de “pobrezas”, con el objeto de resaltar que se está en presencia de un fenómeno plural donde lo más llamativo es la heterogeneidad social de sus integrantes¹². La pobreza se presenta así como un fenómeno muy diverso, resaltando especialmente la comprobación de que existirían “nuevas pobrezas”, entre cuyas características centrales se reconoce “la coexistencia en un mismo individuo o grupo familiar de situaciones heterogéneas en distintos órdenes de la vida” (Minujin y Kessler, 1995: 265).

A esta altura de las investigaciones en la materia, puede afirmarse que está suficientemente probada la pertinencia de las descripciones que enfatizan la heterogeneidad y diversidad de las formas en que se expresa la pobreza en Argentina. Estas formas son mucho más complejas que en el pasado, lo cual es coherente con la mayor diversidad en todos los espacios sociales donde están obligadas a funcionar las personas, incluyendo los pobres. En realidad, en Argentina, lo nuevo ya no es novedad: hay nuevos pobres, nuevos ricos, nuevas empresas, nuevos grupos de poder económico, nuevas alianzas políticas, nuevas relaciones laborales, nuevas políticas públicas, nuevas culturas y nuevos significados de las palabras que se utilizan para definir los problemas.

También está probada la pertinencia de observar las trayectorias de vida para dilucidar que a la pobreza, la exclusión, la *marginalización* se llega por diferentes vías¹³. De aquí se concluye que el problema instrumental es justamente cómo cortar esa trayectoria, esos caminos diversos que llevan a las personas a ubicarse en situación de pobreza. Este aspecto sería particularmente importan-

12. Véase, por ejemplo, Murmis y Feldman (1992).

13. Es esclarecedor aquí el trabajo de Paugan (1991) que ilumina la cuestión observando el caso francés.

te para los llamados “nuevos pobres”, o sea los que llegan a la situación de pobreza como resultado de las fuerzas desatadas por los más recientes cambios en los principios de organización social.

Ahora bien, esta conclusión no es meramente formal. El paso inmediato es señalar que, en tanto las pobrezas son heterogéneas, es muy difícil definir líneas que demarquen la posición de cada grupo. Para ser claros, no tendría mayor sentido trabajar con dicotomías como la de pobres/no pobres o la de exclusión/inclusión:

“Más que definir una línea, existe ya casi un consenso generalizado en hablar de ‘franjas de la pobreza’. La pobreza no reconoce un tratamiento estadístico binario. Existen pobres, ‘nuevos pobres’ y pauperizados. Las necesidades y el ingreso son determinantes pero no exclusivos. Hay todo un espectro de situaciones que pasan por procesos de desintegración social y que requieren un análisis más específico [...]; la política social queda definida ‘fuera’ de la relación capital/trabajo que fue la base constitutiva del estado de bienestar [...]. No es que el componente ‘clase’ haya desaparecido pero, dada la nueva geografía social, parece necesario examinar las condiciones y formas para la generación de nuevas modalidades de acción colectiva.”

(Bustelo, 1992: 7-8)

Estas conclusiones merecen algunos comentarios. Primero, decir que las necesidades y el ingreso tienen un peso menor, junto con la idea que la política social queda “fuera” de la relación capital/trabajo, puede inducir a pensar que las relaciones económicas y que la posición laboral no es lo central del problema. Segundo, si bien es claro que los pobres provienen de trayectorias diversas, eso no significa que no puedan compartir elementos comunes y, tal vez, el insuficiente acceso a recursos económicos es lo principal que tienen en común. Tercero, si bien es evidente la importancia de la acción colectiva de los propios afectados, hacer descansar allí la solución del problema puede desvalorizar la necesidad de que el Estado cambie su “modo de regulación estática de la pobreza”.

Otro punto interesante es la correcta apreciación acerca de la no pertinencia de un tratamiento estadístico binario sobre el problema. Esto se vincula con la discusión acerca de las trayectorias y la exclusión, que en el caso argentino se presenta así:

“La pregunta necesita ser formulada con relación a determinadas esferas: ¿exclusión de qué? Podríamos analizar la exclusión con relación al trabajo, la salud, la educación, la vivienda, el esparcimiento, niveles mínimos de consumo, el transporte, exclusión de servicios generales, de la seguridad, de la justicia, entre otras.”

(Minujin y Kessler, 1995: 266)

De acuerdo. Estadísticamente pueden reconocerse muchas tipologías de pobreza. La trayectoria que define la exclusión se refiere a diversas esferas, pero ¿cuál es la conclusión que se deriva de allí para la formulación de políticas que luchen contra el problema de la pobreza? Toda institución necesita definir aquellas regularidades y aspectos comunes sobre los cuales se puedan definir conductas normadas. El aumento de la variedad y los procesos de desintegración social están denunciando la ausencia de una política que guíe los procesos de reproducción social hacia la integración y la cohesión sociales; lo que demuestra es el retiro de las instituciones orientadas por intereses públicos en beneficio de la consolidación de una cierta “naturalidad” de la situación de vida de las personas.

La pregunta pertinente, al menos en términos de política pública, es si entre estas distintas esferas no existen “puntos de contactos” sobre los que se pueda construir normas. Supongamos, incluso, que los recursos económicos no sean relevantes en sí mismos. Pero ¿no existen algunos elementos de orden económico que provoquen impactos en las esferas no económicas? Por ejemplo, si el hecho de no tener un ingreso suficiente o una actividad que garantice ese ingreso no es un dato relevante para estar excluido o tener una alta probabilidad de ser excluido de todas o la mayoría de las esferas no económicas donde se manifiesta esa exclusión.

Esta preocupación no cuestiona la pertinencia de la descripción sino las consecuencias que puede tener en términos de polí-

tica pública. Una derivación inmediata del énfasis colocado en la multiplicidad de factores que explican la pobreza y la exclusión es la desvalorización del factor económico en la solución del problema. Esta conclusión puede servir para sostener el argumento de que no es en la política económica donde hay que buscar las salidas de la pobreza sino en una mejor organización comunitaria, la ausencia de canales de participación, la falta de motivación para concurrir a la escuela, pautas de consumo poco racionales, etc. Todo esto es necesario, pero ¿es suficiente? O mejor, ¿es jerárquicamente más importante que la insuficiencia de recursos económicos?

Nótese que si se profundiza esta línea de reflexión, se pueden hasta revertir las relaciones causales. No es que la falta de ingresos limita las posibilidades de educación, sino que es la falta de educación lo que limita el acceso a mejores ingresos. No es la falta de ingresos lo que limita las posibilidades de organización económica, sino que es la incapacidad de organizarse lo que impide que los pobres sean eficientes y rentables. No es la falta de ingresos lo que limita el desarrollo de pautas adecuadas de consumo, sino que son las pautas de consumo poco racionales las que llevan a un desarrollo que limita la posibilidad de participar en el mercado de trabajo y obtener así ingresos.

Este tipo de lectura es muy funcional a la visión que proponen los organismos internacionales y que definen el particular modo estático de regulación de la pobreza en Argentina. La solución pasa principalmente por los propios pobres y por programas especiales que trabajen sobre la particularidad que se identifica como la “causa principal” de su situación. De ningún modo hay que interferir en la política económica, sino que lo económico se reduce a esperar que el “derrame” de los beneficios del crecimiento resuelva automáticamente el problema.

Sacar el problema de la pobreza del campo económico puede no favorecer la revalorización de los otros componentes del problema. Tal vez por eso famosos economistas se suman a esta visión. En palabras de un ganador del Premio Nobel, especialista en sofisticadas variaciones de la teoría del capital humano y que prologa un libro sobre las bondades del modelo chileno para combatir la pobreza:

“La economía de la pobreza continúa siendo un tema en extremo nebuloso, ya que carece de una fundamentación analítica. En tanto, poetas e historiadores a menudo revelan poseer una percepción más aguda de lo que significa ser pobre. Para describir la pobreza, el idioma es más rico que la teoría. Lo difícil es establecer el puente entre las obligaciones morales, que exigen caridad pública y privada, y los requisitos económicos que podrían mejorar la suerte del conjunto de los pobres.”

(Schultz, 1990)

El panorama es desalentador cuando, frente a un problema que se define en gran medida por la ausencia de recursos económicos, los economistas de prestigio llaman a observar a los poetas para su comprensión. Es casi evidente que el arte ofrece más elementos que muchas disciplinas sociales para comprender los problemas sociales; pero aquí no se trata sólo de comprender sino de resolver esos problemas¹⁴. Y el campo económico es el espacio social clave para ello.

Es aquí donde puede observarse la importancia de establecer con claridad la relación entre concepto de los problemas sociales y las políticas públicas destinadas a atenderlos, como así también en lo que se refiere a las jerarquías de las relaciones causales que se verifican en las relaciones sociales. No quedan dudas acerca de la relevancia de las investigaciones que procuran ampliar el conocimiento sobre las diversas formas en que se expresa la pobreza. Pero hay que tener cuidado con derivar conclusiones lineales de esta descripción cuando se pasa al plano de la formulación de políticas.

En primer lugar, si la puerta de entrada son las diferencias, se puede atentar contra el propio propósito de promover nuevas formas de organización social y nuevos agentes sociales. Si se quie-

14. En todo caso, cabría preguntarse por qué no se les dan recursos financieros a los poetas y a los historiadores para que diseñen las políticas públicas. Por el contrario, y pese a la recomendación del ganador del Premio Nobel, los recursos financieros para el diseño, aplicación y evaluación de los programas que pretenden afectar el fenómeno de la pobreza se destinan a economistas y otras profesiones de expertos que supuestamente garantizan conocimiento en el tema

re movilizar a esos agentes es evidente que, más que enfatizar las diferencias, se requiere identificar aquellas semejanzas, características e intereses comunes sobre los que se puede construir identidad social y comunitaria. De esta forma, el recurso a la participación y a la acción colectiva bien puede terminar desmovilizando a los sujetos colectivos. Esto se verifica en el caso argentino. El aumento sostenido del papel de las ONGs, las convocatorias de los planes sociales a la mayor participación, el llamado a los actores a legitimar la política oficial mediante la “auditoría” de los programas sociales, en realidad se tradujo en una desmovilización de los grupos sociales más desfavorecidos.

En segundo lugar, si la puerta de entrada son las diferencias, las salidas que inmediatamente se promueven son políticas diferentes para cada atributo. De esta forma, casi pierde sentido hablar de una política social en el sentido de un conjunto coordinado de acciones que buscan resolver los problemas sociales del conjunto de la sociedad; habría que hablar, más bien, de una suma de programas dirigidos a atender distintas expresiones de carencias, identificadas con características particulares de los individuos y que se evalúan de forma poco coordinada. Esto también sucedió en Argentina. Los programas sociales son múltiples, de poca duración, ejecutados en diferentes jurisdicciones. Claro que si las situaciones son específicas, hacen falta acciones específicas. Pero eso no debe hacer ignorar que existen elementos comunes y jerárquicamente superiores que definen la situación de la mayoría y que son la base para la formulación de políticas basadas en intereses generalizables.

En tercer lugar, enfatizando las diferencias entre los pobres, se devalúa los elementos económicos que definen su problema. Si la pobreza tiene poco que ver con el funcionamiento de la economía, se refuerza la idea que limita las políticas a aquellas que no afecten la señalada *good practice* macroeconómica que promocionan los organismos internacionales. Los programas de la pobreza terminan así siendo apéndices de la política económica, con la responsabilidad de compensar sus efectos socialmente indeseables. Pero su capacidad para ello es mínima.

La lectura del problema de la pobreza en Argentina, que destaca la cuestión económica como principal explicación, contrasta

con las conclusiones de múltiples estudios acerca del impacto sobre la pobreza derivado del cambio en el patrón de distribución del ingreso que se derivó de las transformaciones económicas aplicadas en el país. No hay dudas sobre la importancia de los cambios económicos y del “estilo de desarrollo” en la generación de las “nuevas” expresiones de la pobreza. Observando el caso argentino, Altimir y Beccaria (1998) concluyen:

“Los cambios en la pobreza resultan, en gran medida, de cambios que tienen lugar, a diferentes niveles, en el conjunto de la economía. Las variables macroeconómicas –en especial, los *shocks*– tienen, por un lado, un impacto directo sobre el nivel de actividad y la asignación de recursos mientras que, por el otro, condicionan a través del mercado de trabajo los niveles y distribución de las remuneraciones y, por tanto, de la pobreza. Éstas son también afectadas, por otro lado, por transformaciones microeconómicas de mayor permanencia. Las políticas económicas juegan un papel significativo, tanto a través de sus efectos sobre la evolución macroeconómica como por su influencia sobre los comportamientos microeconómicos.”¹⁵

No se entiende, entonces, cómo se desprecia a los factores económicos y a las políticas económicas en la solución del problema de la pobreza. El uso recurrente de la imagen del “incendio” nos sirve para ilustrar el cuidado que hay que tener con este tipo de argumentos. Quienes trabajan en el llamado “campo social” suelen postular que es la economía la que le prende fuego a ese campo y luego un batallón de bomberos tiene que salir a curar las víctimas, clasificar sus males, comprenderlos y aliviar su dolor. Claro, “dentro de lo posible”. Se logra rescatar a algunos pocos de estos damnificados. En cierta forma, esta situación también exculpa a los bomberos: hicieron todo lo posible, dadas las circunstancias, pero no cuentan con los elementos para la solución porque el origen está en otro lado, fuera de su alcance. ¿Cómo se corresponde esta difundida imagen con la idea de que, en realidad, la solución no pasa por la economía? Es como decir que no

15. Hay conclusiones similares en Beccaria (1993b) y Altimir (1997).

sirve apagar el foco original del incendio, con lo cual se puede concluir que tal vez los economistas premiados tengan razón y lo mejor, por ahora, sea recurrir a los poetas, que al menos expondrán los resultados del incendio en vez intentar ocultarlos.

Un concepto de pobreza relevante para la formulación de políticas públicas debería centrar la atención en identificar elementos de índole económica, comunes y generalizables (de forma tal que puedan ser normados). Más aún, no se trata de identificar sólo elementos comunes sino relaciones jerárquicas entre dichos elementos para dilucidar la importancia de cada uno. Y en ese sentido no cabe duda de que uno de los elementos comunes a todas las situaciones de pobreza –y que, a su vez, ocupa un lugar jerárquicamente superior– es la insuficiencia de ingresos. En consecuencia, la principal fuente que tienen las personas para generar ingresos es el empleo remunerado.

Nótese que no se está sugiriendo, como se propone desde la visión hoy prevaleciente, que la solución del problema de la pobreza se derivará del crecimiento económico. Por el contrario, el énfasis está puesto en discutir el tipo de funcionamiento económico que se impone, el sistema de relaciones económicas y el sistema institucional de regulación de los mercados. Esto no va en desmedro de los factores socioculturales ni de reconocer que las situaciones de pobreza se expresan de forma heterogénea.

Por el contrario, se advierte acerca de la necesidad de discutir el contenido de la política económica como condicionante de las complejidades que se detectan en las expresiones de la pobreza. Para decirlo de otro modo, si ciertas carencias básicas de ingreso fueran resueltas en forma preventiva, sería mucho más sencillo abordar los factores socioculturales de la pobreza.

En una economía capitalista de mercado, el elemento central para dilucidar las formas de funcionamiento de las personas son los recursos económicos, no sólo la cantidad que se controla sino también la forma en que se accede a ese control. Si esto es cierto, entonces el tema de las condiciones económicas es central y es también la puerta de salida para enfrentar sin hipocresías el problema de la pobreza. Como dicen que dijo Confucio, “la mejor salida siempre es por la puerta”. La puerta, en este caso, es la falta de ingresos de los pobres.

CAPÍTULO V

La medición de la pobreza en Argentina

En Argentina no existen estudios sistemáticos que tengan como objetivo evaluar los estándares de vida de la población¹. No hay tampoco tradición en esta materia y son escasos los antecedentes en cuanto a la construcción de índices compuestos que den cuenta de los niveles de bienestar de la población. Las mediciones del llamado “Índice de Desarrollo Humano” (IDH), llevadas a cabo regularmente por el PNUD, la ubican dentro del grupo de países de Desarrollo Humano Alto. En el informe de 1997 (elaborado con datos de 1994) le corresponde el puesto 36; muestra cierto retroceso con respecto al primer Informe de Desarrollo Humano presentado en 1990 (con datos a 1987), donde Argentina aparece en el trigésimo lugar². En el contexto de América Latina, Argentina se encuentra detrás de Chile (puesto 30), Costa Rica (33), y en paridad con Uruguay (37).

La posición ocupada por estos cuatro países es más elevada que la que ocuparían según el PBI *per capita* (medido en paridad de poder adquisitivo). Sin embargo, mientras Costa Rica avanza 27 puestos en la escala del IDH, Uruguay 15 y Chile 13, Argentina sólo mejora su posición relativa en 10 posiciones. En la comparación entre estos cuatro países, el componente que define la situa-

-
1. En el contexto del Sistema de Información, Evaluación, y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO), a partir de 1995 se desarrolló una encuesta destinada a captar información para evaluar las condiciones de vida de la población. Sus resultados no están disponibles a la fecha de elaboración de este trabajo.
 2. PNUD (1990), PNUD (1997).

ción de retraso relativo de Argentina en el IDH es la “esperanza de vida al nacer”. Precisamente, este es un indicador agregado que resume la situación en otros parámetros vinculados con la salud, la nutrición y otros elementos que hacen a la “calidad de vida” de las personas, como las condiciones de seguridad e higiene del trabajo.

Por otra parte, el Índice de Desarrollo Relativo al Género (IDRG), que pretende ajustar el índice global de Desarrollo Humano en función de reflejar las disparidades existentes entre los géneros, muestra para Argentina una situación particularmente desfavorable para la mujer, con un retroceso al puesto 47 del ranking de países. De esta forma, según el IDRG, Argentina sería superada por Uruguay (que avanza al puesto 31), Costa Rica (36), Panamá (41), Venezuela (43) y Chile (44).

La situación no es homogénea para todo el país. En Barbeito y Lo Vuolo (1993a) se calculó un IDH a nivel provincial en base al cual se estableció un ranking de las condiciones medias de vida en cada una de estas jurisdicciones³. Los resultados reflejan profundas desigualdades entre las distintas regiones del país, lo cual ilustraría sobre los problemas de limitar las conclusiones a los índices agregados.

Otra medida de disparidades en los niveles de Desarrollo Humano toma en cuenta la situación de la infancia. En el Informe Argentino sobre Desarrollo Humano de 1996 (PADH, 1996), se calcula un Índice de Desarrollo Humano Infantil (IDI) que pretende adaptar a este grupo de población los criterios generales de medición del IDH. Los resultados obtenidos son muy negativos para la mayoría de los países de América Latina, y particularmente para Argentina:

“En casi todos los países de la región, los valores del IDI disminuyen notoriamente respecto del IDH, con pérdidas de posición [...] que en algunos casos [...] pueden significar cerca de 10 puestos, a extremos [...] que pierden cerca de 50 posiciones. Cabe resaltar que, entre los primeros cincuenta del IDI, sólo se encuentran dos países de América Latina: Cuba

3. Una estimación del IDH para las provincias argentinas se encuentra también en PADH (1996).

(36) y Uruguay (42). La situación de Argentina es particularmente preocupante. Si bien se encuentra entre los países de IDI ‘alto’, con un coeficiente de 0,819, se ubica en el puesto 60, habiendo perdido 30 posiciones respecto de la ubicación según el IDH.”

(PADH, 1996: 232)

Aquí también se observan las dificultades de quedarse con indicadores agregados. Por ejemplo, cuando las desigualdades sociales son muy agudas, la tasa de mortalidad infantil puede ser un indicador más crítico que la esperanza media de vida, en tanto la última puede estar influida por la longevidad de los sobrevivientes que pudieron eludir una muerte prematura. Otro tanto puede decirse de las disparidades en cuanto a la permanencia de los niños en el sistema educativo y su contracara, la incorporación prematura en el mundo del trabajo como medio para aportar ingresos al grupo familiar.

Tomando en cuenta estos elementos, el señalado informe llama la atención sobre lo que considera elementos fundamentales para el diseño de un plan de acción para la atención de la niñez: salud, educación e ingresos familiares. En cuanto a este último elemento resalta la necesidad de un debate acerca del reconocimiento a los niños/as de un derecho a percibir una “asignación básica infantil”, de carácter universal. De esta forma, las madres pasarían a disponer de ingresos propios cuyo objetivo explícito sería la atención de los niños/as.

A pesar de las contribuciones que el enfoque del Desarrollo Humano aportó a la medición de las condiciones de vida, el debate sobre la pobreza en Argentina se encuentra todavía restringido a la cuantificación del número de pobres y al seguimiento de las variaciones coyunturales de este indicador agregado. Las preguntas sobresalientes se limitan a considerar cuántos pobres hay, si aumentó o bajó la cantidad de pobres. En los hechos, entonces, la discusión se realiza teniendo en cuenta principalmente la proporción de hogares con necesidades básicas insatisfechas o con ingresos inferiores a una cierta línea de pobreza.

1. Los indicadores de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)

El método de las NBI viene aplicándose en Argentina utilizando la información provista por los censos nacionales de población y por la Encuesta Permanente de Hogares (EPH). En las últimas dos décadas se detectan tres estudios principales que, utilizando estas fuentes, se han ocupado de aportar las evidencias empíricas sobre la pobreza por NBI en Argentina.

INDEC (1984) analiza los datos provistos por el Censo Nacional de 1980. En cierta medida, es algo así como un trabajo fundacional, en tanto las categorías allí definidas han sido utilizadas para actualizar la descripción y la información de la pobreza por NBI con los datos del censo de 1991. En estos trabajos se pondera la proporción de la población argentina que: 1) no alcanza niveles mínimos de satisfacción de ciertas necesidades básicas (por ejemplo, proporción de infantes que sufren cierto grado de desnutrición); ó 2) no tiene acceso a los recursos claves para poder satisfacer esas necesidades (por ejemplo, proporción de la población sin acceso a agua potable).

Con estos criterios, se construyó un indicador de NBI por el cual se considera pobre a toda familia que:

1. registra más de tres personas viviendo en un cuarto; o
2. vive en una vivienda inadecuada; o
3. no tiene ningún tipo de instalaciones sanitarias; o
4. tiene al menos un menor en edad escolar que no asiste a la escuela; o
5. tiene más de 3 miembros laboralmente inactivos por cada miembro activo (una tasa de dependencia de un tercio), y la persona jefa de hogar tiene un bajo nivel educacional (nunca asistió a una institución escolar o, aun cuando haya asistido, no superó el segundo grado primario).

Para la definición de la situación de pobreza, las cinco condiciones son todas excluyentes: si se cumple *una* de ellas, el hogar se clasifica como pobre. Las primeras tres condiciones representarían niveles críticos de privación en términos de habitat, la cuarta condición mostraría una pérdida de acceso del grupo familiar al

sistema educativo y la última se vincula con la carga que significan para los ingresos del hogar aquellos miembros económicamente dependientes.

En términos metodológicos, se incluyen estos cinco indicadores porque fueron los únicos que cumplieron con las siguientes condiciones: 1) representar para cada área geográfica el grado de no satisfacción de un conjunto específico de necesidades básicas; 2) estar altamente correlacionados con situaciones de pobreza, en forma tal de ser capaces de combinarse en un único indicador de NBI; 3) garantizar un grado razonable de comparación entre las distintas áreas geográficas, con el objeto de construir un “mapa de la situación de pobreza” en cada distrito considerado⁴.

INDEC (1990), por su parte, es el resultado de un proyecto difundido como Investigación de la Pobreza en Argentina (IPA), que durante dos años recogió datos de encuestas en el Gran Buenos Aires y cuatro distritos del interior (Santiago del Estero, Posadas, Neuquén y General Roca). A las variables consideradas por INDEC (1984), en este nuevo trabajo se suman las siguientes dimensiones para caracterizar los hogares en términos de NBI:

1. *empleo*: identificando situaciones de empleo precario y el sector informal;
2. *habitat*: acceso a servicios públicos y condiciones generales de infraestructura;
3. *educación*: nivel de educación, atención a la escuela y características de la oferta educativa;
4. *salud*: acceso a servicios de salud, prácticas reproductivas, con especial énfasis en las madres con infantes a cargo;
5. *adolescencia y pobreza*: participación de la adolescencia en la vida civil, condiciones de empleo y hábitos en tiempo libre.

4. Extrañamente, el indicador de acceso al agua potable fue descartado aduciendo que en áreas urbanas este indicador está altamente asociado con otras privaciones y varía no tanto con la situación de pobreza sino con las condiciones de infraestructura. Además, se sostuvo que en áreas rurales no es claro si este indicador realmente representa algún tipo de privación (por ejemplo, porque la gente accede al agua potable desde fuentes naturales).

El estudio más reciente, INDEC (1996), provee una actualización de la situación de NBI en base al Censo Nacional de 1991. Las características principales que este estudio atribuye a la situación de pobreza en Argentina, medida por el método de NBI, son las siguientes:

1. 16,5 % de los hogares y 19,9 % de la población total están viviendo con NBI⁵.
 2. Cuando se clasifica a la población por sexo y edad del jefe, los grupos registran participaciones similares en el indicador de pobreza por NBI. La excepción, a diferencia de otros grupos de edad, es la población mayor de 65 años, donde más de 55 % de los pobres son mujeres.
 3. Parece existir una fuerte correlación positiva entre la cantidad de gente que vive en situación de pobreza y el número de miembros del hogar. Sin considerar los hogares unipersonales, el porcentaje de hogares que viven en situación de pobreza crece a medida que crece el número de miembros (47,7 % de los hogares con más de siete miembros tienen NBI).
 4. Esta tendencia es aún más clara en relación al número de menores de 12 años: 13 % de los hogares que sólo tienen un menor de 12 años viven con NBI, mientras que el porcentaje crece a casi 70 % para los que registran cinco o más.
 5. Esta tendencia también se confirma cuando se observa el número de menores por persona activa en cada hogar: 17,1 % de los hogares con hasta dos menores por persona activa viven con NBI, mientras que este porcentaje alcanza 66,8 % para los hogares con cinco o más menores por persona activa.
 6. La pobreza por NBI también parece estar correlacionada con la condición de actividad de la persona que detenta la jefatura
-
5. El indicador de hogares con NBI puede estimarse con mayor periodicidad en base a los datos que surgen de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH). Sin embargo, los resultados son diferentes. En 1991, mientras el Censo indicaba que 13,4 % del total de familias del Gran Buenos Aires estaban viviendo en situación de NBI, la EPH registraba 15,1 %. La discrepancia se explica no sólo por diferencias en la captación de datos sino también por ajustes metodológicos en los indicadores de hacinamiento y de condiciones de subsistencia, cambios exigidos por el tipo de información captada por la EPH.

- del hogar: mientras 16,1 % de los hogares cuyos jefes/as están empleados/as viven con NBI, este porcentaje se eleva a 25,6 % para los hogares donde el jefe/a está desempleado/a.
7. Por el contrario, la pobreza por NBI parece menos severa para aquellos hogares donde la jefatura de hogar es ejercida por un miembro inactivo: 16,7 %.
 8. La pobreza por NBI también está positivamente correlacionada con el nivel educacional: mientras 31,3 % de los hogares cuyos jefes/as no han finalizado siquiera la escuela primaria viven con NBI, la proporción se reduce a 2,1 % allí donde terminaron el ciclo universitario.

2. La pobreza por línea de ingresos

El método de medición oficial

Durante la década del 80, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) produjo una revisión y actualización de las fuentes estadísticas sobre los estudios de pobreza en América Latina. Como parte de ese proyecto, se estimó una línea de pobreza para Argentina sobre la base de los datos del Gran Buenos Aires (CEPAL, 1988)⁶. El procedimiento de cálculo se basó en la estimación del costo de una canasta de alimentos básicos (CAB) que supuestamente satisface los requerimientos de nutrición específicos para el país y que también toma en cuenta los hábitos de consumo prevalecientes, la efectiva disponibilidad de productos alimenticios y sus precios relativos⁷. Adviértase que, en cierta manera,

6. Previamente, se reconocen estudios que se aproximan al problema mediante una combinación de criterios con respecto a requerimientos nutricionales y la estimación de “hojas de balances alimentarios” (Altimir, 1979; Britos, 1987; Beccaria y Minujin, 1985).

7. Para estudiar las pautas de consumo prevalecientes, se eligió un grupo específico de hogares sobre la base de una distribución de acuerdo al total de sus ingresos per capita. El tamaño del grupo fue decidido en base a dos criterios generales: 1) los hábitos de consumo debían representar la decisión tomada por los hogares que no están enfrentados a ninguna restricción importante e inusual de sus recursos; 2) el tamaño debía ser suficientemente grande como para representar al resto.

este criterio pretende dar cuenta de un componente “normativo” (normas de nutrición) y otro “culturalmente relativo” (los hábitos de consumo de la población).

El valor de la CAB define la “línea de indigencia” (LI), la cual se multiplica luego por el llamado “coeficiente de Engel” para estimar la “línea de pobreza” (LP). Supuestamente, este valor daría cuenta de la cantidad de ingreso necesario para cubrir un conjunto más amplio de necesidades básicas: alimentación, vivienda, vestido, educación, salud, transporte y ocio⁸. La estimación estaba basada en los datos provistos por la Encuesta de Gasto de los Hogares realizada por el INDEC en 1985-1986. Por su parte, el señalado estudio de INDEC (1990) construyó otra canasta de alimentos, basada en la misma encuesta pero que difiere en el grupo de referencia elegido y en el coeficiente de Engel utilizado para expandir la línea de indigencia hacia la línea de pobreza.

Son muchos, entonces, los elementos sobre los que se aplican elecciones en el momento de construir indicadores de pobreza. En primer lugar, hay una decisión con respecto a la CAB. En segundo lugar, el valor monetario de la CAB debe actualizarse periódicamente atendiendo a las variaciones ocurridas en los precios de los productos que la componen. Así, por un tiempo se utilizaban ciertos capítulos del índice de precios minoristas y luego se pasó a utilizar la variación específica de los precios de los alimentos incluidos en la CAB. En tercer lugar, la línea de pobreza depende del valor del coeficiente de Engel utilizado. Inicialmente se adoptó un coeficiente constante igual a 2,07 y actualmente se aplica un coeficiente variable que seguiría supuestamente los cambios en los precios relativos entre los bienes que componen la canasta de alimentos y los restantes bienes y servicios (CEPA, 1993). En cuarto lugar, el coeficiente es uniforme para todos los

8. La denominación aplicada al coeficiente que relaciona el gasto en alimentos y el gasto total de la unidad familiar retrotrae a más de un siglo y es un reconocimiento a los trabajos de Ernst Engel. Este autor observó que las familias pobres destinan una proporción mayor de sus ingresos al gasto en alimentos que las familias ricas. Otro tanto ocurre para hogares con igual gasto total pero de mayor tamaño. De aquí que Engel considera a la proporción de gasto en alimentos como indicador indirecto del bienestar (Atkinson, 1989: 49-50).

grupos familiares y no considera la situación de los hogares que no son propietarios de la vivienda y que, en consecuencia, deben afrontar un mayor gasto por el pago del alquiler. Por último, el valor de la LP refiere a la situación de un adulto varón, por lo que, para determinar la situación del grupo familiar, cada uno de los miembros restantes es ponderado mediante “tablas de equivalencia” que consideran variables según la edad y el género.

Las estimaciones sobre la pobreza son muy sensibles a los criterios que se adopten para ponderar cada elemento que participa en la elaboración de los indicadores y, por lo tanto, no puede aducirse que éstos acarrean un contenido exclusivamente técnico. Las fuentes de información y los criterios de elaboración de los indicadores condicionan los resultados. Esto es más preocupante cuando se observa que muchos de los elementos que integran los indicadores no tienen estado público en Argentina, por lo que tampoco es posible verificar los procedimientos aplicados y la validez de los resultados obtenidos.

Tomemos, por ejemplo, la estructura del gasto de los hogares a nivel nacional. Esta información surge de la Encuesta Nacional de Gasto de los Hogares, que solamente se realiza cada diez años y releva información con el objetivo primordial de ajustar el índice de precios al consumidor, aunque también provee datos acerca de ingresos, vivienda y variables demográficas. Los últimos datos disponibles son los de la encuesta realizada en 1996-97. De allí surgen algunas evidencias importantes para comprender los efectos de la estructura de gastos sobre el cálculo de la pobreza por línea de ingresos⁹:

1. En los dos décimos de más bajo ingreso per capita mensual, el nivel del gasto es mayor que el ingreso.
2. La participación del gasto aplicado al consumo de bienes alimenticios es mayor cuanto menor es el ingreso del hogar: el décimo más bajo gasta 54,4 % de su presupuesto en alimentos mientras que el décimo superior sólo 23,7 %.
3. Mientras que el primer quinto sólo destina 4,5 % de su ingre-

9. La información que se detalla corresponde al total del país. Ver INDEC (1998).

- so a “esparcimiento y cultura”, los hogares del último quinto aplican 12,2 %.
4. El grupo de hogares más pobres gasta una proporción mucho menor en “salud” (4,2 % contra 9,1 %), lo cual indicaría una mayor presencia allí del servicio hospitalario público y menores niveles de atención.
 5. Lo mismo sucede con los gastos en educación: 1,8 % contra 4,6 %.

Si se considera sólo el caso del Gran Buenos Aires y se compara la encuesta de 1996/1997 con la realizada en 1985/1986, uno de los cambios más significativos que se verifica es el aumento de la participación de ciertos componentes de servicios. Esta situación puede estar respondiendo tanto a un cambio en los precios relativos internos, dado que la canasta de bienes se encuentra más afectada que la de servicios por la apertura comercial externa y el retraso del tipo de cambio, como también a modificaciones en la propia estructura de consumos familiares.

Por ejemplo, se puede resaltar el incremento en los rubros “vivienda” (que incluye “agua y electricidad”) de 7,5 % a 13,1 %, y “transporte y comunicaciones” (de 11,6 % a 13,7 %) seguramente impulsados por la política de ajuste de tarifas ligada a la privatización de empresas públicas. También creció “atención médica y gastos para la salud” (de 6,6 % a 9,8 %) y “educación” (de 3,2 % a 4,2 %), lo cual debe responder a esfuerzos familiares por cubrir el deterioro de la cobertura y las prestaciones de los sistemas de atención pública de la salud y de la educación.

¿Qué reflejan estos cambios en la estructura de gastos de la CAB?¹⁰ La respuesta no es sencilla. El gasto se compone de precios, cantidades y “calidades” de productos (no siempre reflejadas en los precios). Para ponderar efectivamente los cambios del gasto habría que separar esos componentes. Así, los datos anteriores sugieren que la estructura del gasto se mueve hacia un patrón más parecido al de los países más desarrollados. Pero, ¿debería tomarse esto como un signo de mejora del bienestar de la po-

10. Hasta la fecha, todos los cálculos de la pobreza, incluyendo los que se presentan aquí, se realizan teniendo en cuenta la estructura de gastos de 1985/1986.

blación, como suele sostenerse desde círculos oficiales, o como otra de las tantas paradojas que deberían explicarse con indicadores complementarios?

Por ejemplo, más que un avance hacia patrones de consumo de mejor calidad, es muy probable que el resultado observado derive de un complejo proceso que combina una mayor distribución regresiva del ingreso, una caída del ingreso absoluto de los sectores más bajos y de cambios en la estructura de precios relativos. Aguirre (1998) señala atinadamente que gran parte de la paradoja se podría resolver examinando los patrones de consumo alimentario que distinguen cada sector de ingresos, donde se reflejan las clases y los grupos sociales.

Así, analizando las encuestas de gastos e ingresos del área metropolitana entre 1965 y 1995, en la década del 60 se observa un “patrón alimentario unificado” que corta transversalmente las distintas clases sociales (Aguirre y Lesser: 1993). A partir de allí, el consumo se hace cada vez más distintivo y lo que se advierte es un aumento de la diversidad de los patrones de consumo. En los sectores pobres cae el consumo de carne, lácteos, frutas y hortalizas. Ocurren situaciones contrarias en el extremo más rico: la carne cae pero mucho menos, mientras suben lácteos, frutas y hortalizas. Las distinciones sociales se reflejan así en las pautas alimentarias, creando patrones diferenciados que en otros países de América Latina se conoce como “comida de pobres” (Aguirre, 1997).

Sin embargo, los sectores pobres no dejan caer su consumo calórico, porque reemplazan las pérdidas sufridas con alimentos ricos en hidratos, grasas y azúcares. El efecto es una menor diversidad y la caída en el consumo de micronutrientes (calcio, hierro, minerales y vitaminas). Lo primero que hay que notar es que esta conducta de los pobres es muy racional, porque su elección se basa en seleccionar aquellos alimentos que mejor les “rinden”: son más baratos, dan saciedad y son “ricos” (porque en torno a ellos se ha construido socialmente un gusto que los cataloga como sabrosos). Los pobres usan racionalmente su escaso dinero pero el problema es justamente esa escasez y que su margen de elección es muy estrecho.

Lo que está detrás de la caída del gasto en alimentos en la estructura de consumo de los pobres se refleja en un creciente fenó-

meno que captan los estudios en la materia: en Argentina aumentan los niños bajos y gordos como reflejo de lo que se ha dado en llamar “el hambre silenciosa”. Así avanza la “desnutrición crónica” (relación talla/edad) frente a la tradicional “desnutrición aguda” (relación peso/edad). Las diferencias detectadas son impresionantes: según las encuestas antropométricas de conscriptos que cita Aguirre, los varones de 18 años en la Provincia de Jujuy registran, en promedio, siete centímetros menos de talla que los de la Capital Federal. Los censos de talla de escolares realizados por Unicef también detectan estas diferencias en la población escolar.

Estas cuestiones no surgen de la estructura del gasto de los hogares porque los pobres pueden gastar menos en alimentos y comer incluso más cantidad, pero nutricionalmente la ingestión es de peor calidad. Queda así expuesto el carácter irreparable de los daños que produce la pobreza y el no acceso a satisfactores de necesidades humanas básicas en tiempo y forma. Si se quiere, lo anterior es un ejemplo notable de los problemas derivados de las visiones “curativas” de los programas asistenciales que esperan la manifestación de las carencias para actuar.

Pero, además, la falta de comprensión de estos problemas también genera confusiones en el diseño de las políticas. Así, mientras los programas nutricionales se conciben sobre el supuesto de que los hogares pobres tienen falta de calorías, parecería que el problema central es que lo que está faltando son micronutrientes. ¿Esto es porque los pobres no saben comer? Para nada. El problema es que no tienen ingresos suficientes, por lo que se ven obligados a recurrir, entonces, a “estrategias de supervivencia familiar”.

“Las unidades familiares pertenecientes a cada clase o estrato social, en base a las condiciones de vida que se derivan de dicha pertenencia, desarrollan, deliberadamente o no, determinados comportamientos encaminados a asegurar la reproducción material y biológica del grupo.”

(Torrado, 1998: 64)

De aquí se deriva una advertencia importante. Claro que la pobreza queda definida por múltiples dimensiones, pero existen jerarquías entre los diversos elementos que definen el problema. Si no se pondera que las decisiones de los pobres se toman a partir del

dato central de la insuficiencia de ingresos, las conclusiones pueden resultar equivocadas. Lo que algunos presentan como un dato “sociocultural” (la elección de una canasta de consumo carente de micronutrientes) en realidad puede reflejar un fenómeno meramente económico.

En la misma línea de reflexión, se observan otros elementos de alta sensibilidad en las estimaciones de la pobreza por ingresos. Tal es el caso de las variables “cantidad de miembros del hogar” y “tabla de adulto equivalente”. Aquí tomamos como ejemplo la contribución de Minujin y Scharf (1989) al proyecto INDEC (1990), donde analizan cuestiones metodológicas referidas al uso de coeficientes de equivalencia para los distintos miembros del hogar.

Considerando como “unidad” de la escala al varón adulto (cuya edad se ubica en el intervalo de 30 a 59 años y que tiene una “moderada” actividad), los propios autores marcan severas dificultades para el procesamiento de la información y reconocen el uso de fuertes supuestos en la construcción de esas tablas de equivalencias. Por ejemplo, en su trabajo asumieron que el peso relativo de los requerimientos de nutrición se mantiene constante para el resto de las necesidades no nutritivas. Por esta razón, advierten, hay que tener mucho cuidado en la utilización del criterio de “adulto-equivalente”, considerando particularmente el tipo de política o el problema que se pretende analizar con este indicador.

Otra advertencia es que el ingreso *per capita* estimado en base al método de adulto-equivalente implica, en comparación con el cálculo simple, una menor inclusión en el espacio de la pobreza de aquellos hogares con muchos hijos e hijas. Esto complica la visión del problema, porque la presencia de un mayor número de hijos/as dependientes es justamente una causa reconocida para que un hogar esté en situación de pobreza.

La tabla de equivalencias utilizada en Argentina para determinar el valor de la LI y LP de los distintos miembros del hogar se basa en ponderar los consumos calórico-proteicos requeridos por los distintos casos. A su vez, los valores de los grupos familiares se obtienen por suma ponderada de los miembros que los integran. Los valores resultantes de la aplicación de esta metodología sólo hacen referencia a cambios en el nivel total del consumo alimentario pero no consideran alteraciones en la composición del

consumo de las personas (niños/as, ancianos/as, etc.).

Entre los evidentes problemas que surgen de esta elección, puede identificarse cierta “subestimación” del valor de la LP para las personas de más edad. Si bien para este grupo se puede presumir un menor consumo alimentario, es reconocido que registran mayores demandas de atención de la salud, cuidados personales, etc. Por otra parte, se trata de hogares más reducidos (en muchos casos, unipersonales) en donde no operan las economías de escala típicas de los grupos más numerosos.

¿Qué efectos puede tener esta opción metodológica en términos de política? Por ejemplo, puede reducir la cantidad de personas de edad consideradas como pobres “equivalentes” y, así, confrontar su baja prioridad de atención frente a otros pobres (niños, personas activas). El error de este punto de vista se ilustra observando las conclusiones de un estudio oficial que estimó que dos millones de personas de edad avanzada se encontraban en situación de “vulnerabilidad” por ingresos insuficientes, tanto por carecer de ingresos propios como por percibir bajos haberes jubilatorios (OISS-SDS, 1994: cap. X).

Los problemas que surgen de los criterios de equivalencias también son notorios para el caso de la mujer. Para el grupo de 18-29 años, el valor de la LP de la mujer es 30 % inferior a la del varón de igual edad. En el grupo de 30-59 años, la diferencia con los varones es 26 %. Para las mujeres de 60 años de edad, el valor de la LP se encuentra 22 % por debajo del fijado para el varón de igual edad y 36 % menor al del varón un año más joven (59 años).

Claramente, la tabla de equivalencias aplicada en la metodología oficial se sostiene sobre dos definiciones: la mujer cumple principalmente el papel de “cónyuge” y las economías de escala, propias de la convivencia en un mismo hogar, se descargan sobre los miembros femeninos. Con este criterio, por ejemplo, se estaría penalizando a quienes constituyen hogares unipersonales, principalmente en el caso de personas de mayor edad y mujeres, en tanto se les atribuye un valor de corte de LP notoriamente inferior¹¹. Sin

11. Un ejemplo para ilustrar el argumento. La LP de una mujer mayor de 18 años con un hijo en su primer año de vida se considera igual a la del varón entre 18-29 años que vive solo.

embargo, este tipo de hogares unipersonales muestra una tendencia creciente en la actualidad y se constituye en uno de los grupos sociales de mayor vulnerabilidad. El problema es más grave si se tiene en cuenta que gran parte de los hogares unipersonales con jefa mujer (que aumentaron de 7,7 % en 1980 a 26,8 % en mayo de 1998) son ancianas viudas, con lo cual suman el problema de la vejez al del género.

Otras conclusiones similares referidas a los hogares con jefatura femenina se encuentran en Suárez (1998), quien comprueba una importante y creciente participación femenina en los hogares de bajos ingresos (décimos 1-3). Esto ocurre tanto por la presencia de jefas de hogar (aumentan de 15 % a 22 % entre 1985 y 1995), como también en su carácter de principales perceptoras de ingresos del hogar (de 20,2 % a 31,9 %). De aquí puede afirmarse que, mediante la particular ponderación que se atribuye a la mujer en el cálculo de la LP se tiende a disminuir los índices de pobreza. Por un lado, juega su menor valor en la línea de pobreza y, por el otro, la mayor presencia como perceptora de ingresos en el hogar.

La otra conclusión es que la creciente jefatura femenina en hogares pobres hace estas unidades domésticas particularmente vulnerables (Suárez, 1998; Geldstein, 1997). ¿Por qué? Porque aquellos hogares que tienen jefe varón cuentan (potencialmente) con la posibilidad de tener a su cónyuge como perceptor adicional de ingresos y, aun cuando no esté incorporada al mercado laboral, mejoran las posibilidades de división del trabajo dentro del hogar y el jefe varón puede dedicar todo su esfuerzo al desempeño de empleo remunerado. Es claro que esto no sucede cuando la jefatura es femenina.

Como se observa, los elementos que participan en el cálculo de los indicadores de pobreza por línea de ingresos son motivos de controversias y deben tenerse presentes al momento de discutir el tema. No se trata de una mera discusión técnica, sino que hace a definiciones conceptuales y políticas de suma importancia. Por ejemplo, ¿cómo se pueden proponer políticas que se sostienen sobre la demarcación de límites entre los grupos, fragmentaciones y selecciones, si esos límites están contruidos de manera arbitraria y son muy sensibles no sólo a modificaciones de las variables sino también a los cambios de criterios? Uno de los pro-

blemas centrales de la focalización es la forma cómo se construye el blanco sobre el que se pretende hacer centro.

3. Los resultados de las mediciones: la extensión de la pobreza

El método de “contar cabezas” utilizando la metodología discutida previamente es la medida de la pobreza más difundida en Argentina. Las mediciones oficiales y oficiosas se ocupan principalmente de calcular el cociente entre el número de pobres y el total de la población¹². ¿Qué muestran los resultados de este indicador de “cantidad relativa de pobres” por insuficiencia de ingresos? Conforme al cuadro V.1, se registran dos fases bien diferenciadas. En los primeros años de la década del 90, disminuye notablemente en relación a los altos niveles alcanzados durante el período de altísima inflación hacia fines de la década del 80. La tendencia declinante de la pobreza se interrumpe y cambia de signo a mediados de 1994, cuando se frena el crecimiento derivado de la primera etapa del Plan de Convertibilidad. A partir de allí el indicador de cantidad de pobres (e indigentes) por insuficiencia de ingresos inicia una tendencia creciente.

En principio, estos movimientos servirían para argumentar que la pobreza tiene cierta relación con el ciclo económico, aun cuando esa relación no es mecánica y mucho menos que los movimientos del ingreso y de la pobreza registran valores estables de correlación. Así, el dato de indigencia de octubre de 1997 duplica el piso alcanzado en mayo de 1992 y el promedio de los índices de pobreza de 1997 se encuentra en un nivel comparable a los valores de 1991, mientras que el PBI por habitante creció en este período casi 30 %.

De esta manera, si bien podría decirse que *–ceteribus paribus–* el crecimiento económico ensancha las posibilidades de que disminuya la extensión de la pobreza por ingresos, es evidente

12. Las estimaciones oficiales se publican para el área del Gran Buenos Aires desde 1988, sobre la base de los ingresos familiares registrados por la EPH en sus dos ondas anuales.

que esta situación por sí sola no implica una estrategia de “lucha” contra el problema porque: 1) con la reversión del ciclo económico, también se revierte la tendencia declinante de la pobreza; 2) los impactos negativos de la caída del producto son más fuertes que los efectos positivos de la fase ascendente del ciclo económico; 3) juegan otros factores más poderosos que no se ven afectados por el ciclo expansivo, como la regresividad distributiva y la precariedad laboral.

Las observaciones apuntadas advierten sobre algunos datos de la economía argentina que cuestionan la difundida teoría del “derrame” de los beneficios del crecimiento económico. Es decir que la solución de los pobres es la prosperidad del conjunto de la sociedad o que el óptimo surgiría de una situación donde ellos mejoren su posición sin afectar la de los otros.

Para comprender esta argumentación, son útiles los datos expuestos en el cuadro V.2, donde se ofrecen indicadores de la evolución de la distribución de los ingresos y del ingreso medio de los hogares. Las conclusiones más relevantes para el período bajo estudio son:

1. la pérdida de participación en el ingreso total de los dos quintos inferiores de la distribución del ingreso familiar per capita.
2. el tercer quinto mantiene su participación sin variación.
3. los dos quintos de ingresos más elevados son los únicos que incrementan su participación en el total.
4. a pesar del aumento del ingreso promedio, el quinto inferior sufre una caída del ingreso familiar en términos absolutos.

¿Cómo repercuten sobre la pobreza estos cambios regresivos de la distribución del ingreso? Se lo puede ilustrar con un simple ejercicio numérico basado en los registros oficiales de los ingresos familiares (EPH-INDEC) y en nuestras propias correcciones, cuya metodología se explica más adelante. Si durante el período 1991/1997 no se hubiera modificado la estructura de la distribución del ingreso, el “crecimiento” del ingreso familiar medio habría permitido reducir en dos puntos porcentuales la proporción de personas en situación de pobreza por línea de ingresos. Es decir, según nuestros cálculos, a 21,8 %. En los hechos, ocurrió todo lo

contrario: este indicador del nivel de la pobreza aumentó de 23,8 % a 28 %.

Aquí se nota un doble efecto distributivo de carácter regresivo. En primer lugar, una transferencia “funcional” de los perceptores del trabajo a las rentas del capital –lo que puede comprobarse considerando que el PBI per capita a precios constantes creció más de 25 % entre 1991/1997, en tanto que el ingreso medio familiar captado por la EPH (que subregistra los ingresos del capital) muestra un aumento del orden de 8 %. En segundo lugar, se produjeron transferencias entre los propios perceptores de ingresos del trabajo. En conclusión, en la explicación del comportamiento de la pobreza en Argentina en los últimos años, hay un claro componente distributivo.

¿Qué otra información relevante se desprende de los datos oficiales sobre el tamaño de la pobreza por línea de ingresos? Por ejemplo, que existe una mayor incidencia de la pobreza medida sobre el total de la población que la correspondiente al total de hogares; esto se verifica como resultado del mayor número de miembros de los hogares pobres. También, la participación económica de las personas registradas como pobres por ingresos y el número de personas que perciben ingresos por hogar es menor en el grupo de pobres que entre los no pobres (CEPA, 1993).

Otros indicadores importantes de las situaciones de pobreza son aquellos relacionados con la persona que aporta la mayor parte del ingreso del hogar. La información disponible muestra que la contribución del perceptor principal en el ingreso total del hogar es mucho más importante entre los pobres que en los no pobres. Por otra parte, 29 % de los perceptores principales de ingresos de los hogares pobres no terminaron la escuela primaria (17 % entre los no pobres) mientras que más de 60 % no han terminado la escuela secundaria. En cuanto a la edad, en los hogares pobres el perceptor principal tiende a ser más joven que en los hogares no pobres. Sin embargo, es evidente el incremento de perceptores de 55 o más años en los hogares pobres como resultado probable del deterioro de los beneficios del sistema de previsión social.

4. Otras estimaciones, estudios e información disponibles

Las afirmaciones anteriores acerca de la sensibilidad de los resultados con respecto a la metodología y las fuentes de información utilizadas se corroboran cuando se observan otras contribuciones al análisis de las medidas de la pobreza¹³. Beccaria (1993a), por ejemplo, sugiere el uso de dos líneas distintas de pobreza. La diferencia entre ambas líneas es que una consideraría aquellos hogares que pagan alquiler por su vivienda mientras que la otra no tomaría en cuenta este elemento que representa un porcentaje importante del gasto. En tanto ambas líneas estarían definidas totalmente en términos físicos, sería fácil ajustarlas a cambios en los precios. Desafortunadamente, pese a que el informe fue publicado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, este criterio alternativo nunca llegó a tener aplicación efectiva.

UNICEF-Buenos Aires, por su parte, también lleva a cabo mediciones de la pobreza para el Gran Buenos Aires. Para ello, ajusta el valor de la LP oficial mediante un procedimiento que consiste en aplicar la ponderación adulto-equivalente sólo para calcular el valor monetario de la CAB (línea de indigencia) del grupo familiar, pero estima los componentes restantes (bienes y servicios no alimentarios) en función del número real de miembros del hogar. Como puede verse en el cuadro V.1, con esta metodología, UNICEF-Buenos Aires corrige sistemáticamente hacia arriba los índices oficiales de pobreza por hogares: la proporción de hogares pobres supera el cálculo oficial en unos 4-5 puntos porcentuales.

Petrecolla (1996), por su lado, al tiempo que discute el método oficial de cálculo propone el uso del índice de Pyatt (1987). Este

13. A título anecdótico merece citarse el esfuerzo de Llach y Montoya (1999) por justificar que, en realidad, la pobreza en Argentina es mucho menor que lo que muestran los propios cálculos oficiales. Utilizando como pretexto la evidente subdeclaración de ingresos de la EPH en comparación con las cuentas nacionales, llegan a la conclusión de que el porcentaje de personas pobres en el año 1997 era de sólo 17,7 % de la población. Entre otros ardidés metodológicos, el truco principal es suponer que la alegada subdeclaración es igual para todos los grupos de la distribución del ingreso, cuando es evidente, y así lo sostienen los trabajos más serios en la materia, que esta subdeclaración es mucho mayor en los grupos de altos ingresos.

índice sigue las líneas argumentales expuestas en Sen (1976) e incluye en su cálculo una medida de la distribución de los ingresos de la población. Las estimaciones realizadas por Petrecolli para el Gran Buenos Aires en el período 1989-1994 confirman las limitaciones del índice de pobreza utilizado por los organismos públicos.

Así, mientras los resultados del cálculo oficial muestran una prolongada tendencia declinante desde comienzos de los años 90, el índice de Pyatt da cuenta de una temprana inversión de esta tendencia. Los valores estimados por Petrecolli comienzan a aumentar desde la onda de octubre de 1992, resultado atribuido a cambios en la distribución de los ingresos básicos de la población y a la mayor distancia entre los ingresos de las familias que están por debajo de la línea y los ingresos de los demás.

5. Nuestras correcciones

5.1. La extensión de la pobreza

Con el objetivo de resaltar los aspectos considerados esenciales a los fines de este trabajo, realizamos nuestras propias correcciones a la metodología oficial de medición de la pobreza. Estas correcciones se realizan utilizando la misma fuente primaria de datos: la EPH. En primer lugar se procedió a modificar los valores de la tabla adulto-equivalente aplicada para el cálculo de la canasta alimentaria familiar. Así, se atribuyó un coeficiente igual a la unidad para las personas de mayor edad (65 años y más) y también a las jefas de hogar.

¿Cuáles son los fundamentos metodológicos de esta corrección? Obviamente, la percepción de que los cálculos oficiales atribuyen una ponderación muy baja al consumo alimentario básico de este tipo de personas y de aquí resulta un valor también notoriamente disminuido para las respectivas LP. El único fundamento del criterio oficial es su menor necesidad de ingestión de alimentos en relación con los adultos varones en vida activa. Sin embargo, no se toman en cuenta elementos mencionados que actúan en otro sentido: 1) tienen mayores gastos en otros ítems, como la atención de la salud; 2) se encuentran obligados muchas veces a

mantener dietas especiales que suelen ser costosas por la necesidad de cumplir con ciertos estándares de calidad; 3) en muchos casos, las personas de edad viven en hogares unipersonales con lo cual no se posibilitan los aludidos ahorros por “economía de escala” familiar.

En el caso de las jefas de hogar, no se ve alguna razón por la cual la persona encargada de sostener el hogar deba tener diferente ponderación de acuerdo a su sexo. Claramente, y como ya se acotó, esta práctica es un síntoma del sesgo de “dependencia” con el que se sigue tratando a las mujeres en los análisis que se hacen en Argentina sobre el tema, desconociendo su avance como miembros centrales en el sostén de los hogares, principalmente los populares.

La segunda corrección se refiere a los problemas que surgen de utilizar el indicador de “porcentaje de cabezas pobres” como única medida de la pobreza. Así, se procedió a calcular otros indicadores de pobreza, como el número absoluto de hogares y personas en esa situación y ciertos atributos de los grupos pobres (edad, género y otras características consideradas relevantes)¹⁴.

Las correcciones efectuadas tienden a incrementar la estimación oficial de la proporción de hogares y personas en situación de pobreza. Las diferencias de nuestro cálculo con los registros oficiales se atenúan al tomar el indicador de pobreza como porcentaje de la población total (cuadro V.1). Estos últimos resultados se explican porque nuestra corrección tiende a incorporar gran parte de los hogares unipersonales de las personas de mayor edad y los que tienen en su jefatura a una mujer. Por lo tanto, se observan cambios en la composición de los grupos pobres. Así, en la medición de octubre de 1997, la proporción de ancianos pobres pasa de 5,5 % en la medición oficial a 9,1 % en la metodología ajustada por nosotros.

14. En general, se considera que la onda octubre (compila datos de septiembre) se encuentra menos influida por factores estacionales que la onda mayo (datos del mes de abril). El año 1991 se tomó en cuenta considerando que responde al momento de iniciación del Plan de Convertibilidad y de la fase de estabilidad de precios. Por su parte, 1994 corresponde al pico expansivo de los niveles de actividad económica, previo al ciclo de recesión de 1995-1996.

Cuadro V.1
Hogares y personas en situación de pobreza,
en % del total, Gran Buenos Aires

	Secretaría de Programación Económica			Unicef	Ciepp	
	Línea de Indigencia	Línea de Pobreza		Línea de Pobreza	Línea de Pobreza	
	Hogares	Hogares	Población	Hogares	Hogares	Población
1980 Oct.				9.1		
1986 Oct.				13.8		
1987 Mayo				16.5		
Oct.				19.1		
1988 Mayo	5.5	22.5	29.8	27.8		
Oct.	7.0	24.1	32.3			
1989 Mayo	5.9	19.7	25.9	24.9		
Oct.	11.6	38.2	47.3			
1990 Mayo	8.7	33.6	42.5	37.8		
Oct.	4.6	25.3	33.7	30.9		
1991 Mayo	3.6	21.9	28.9	27.0		
Oct.	2.2	16.2	21.5	21.7	18.9	23.8
1992 Mayo	2.3	15.1	19.3	19.4		
Oct.	2.5	13.5	17.8	19.9		
1993 Mayo	2.9	13.6	17.7	17.0		
Oct.	3.2	13.0	16.8	16.1		
1994 Mayo	2.6	11.9	16.1	15.9		
Oct.	3.0	14.2	19.0	18.9	17.4	20.9
1995 Mayo	4.3	16.3	22.2	20.4		
Oct.	4.4	18.2	24.8	22.8		
1996 Mayo	5.1	19.6	26.7	24.1		
Oct.	5.5	20.1	27.9	24.3	24.9	31.0
1997 Mayo	4.1	18.8	26.3	23.0		
Oct.	5.0	19.0	26.0	22.6	22.1	28.0

Fuente: Secretaría de Programación Económica (MEOSP),
 UNICEF Buenos Aires y estimaciones propias

Cuadro V. 2

Distribución del ingreso por quinto *per capita* familiar,
Gran Buenos Aires, en % del total ingreso medio mensual - \$ de 1997

	En % del total			Ingreso medio mensual - \$ de 1997		
	1991	1997	Variación (*)	1991	1997	Variación en %
1	4.9	4.1	- 0.8	90.3	83.1	- 8.0
2	9.1	8.6	- 0.5	167.4	176.7	+ 5.6
3	13.3	13.3	0.0	245.1	273.4	+ 11.5
4	20.8	21.7	+ 0.9	383.9	445.5	+ 16.0
5	52.0	52.3	+ 0.3	961.8	1052.3	+ 9.4
Total	100.0	100.0		315.5	342.0	+ 8.4

Notas: Ingresos monetarios deflactados por IPC.

(*) Variación en puntos porcentuales.

Fuente : Estimación propia en base a datos de la EPH (INDEC),
onda del mes de octubre.

Los resultados (en valores absolutos) de aplicar las correcciones señaladas a los registros de la EPH del Gran Buenos Aires se presentan en el cuadro V.3¹⁵. De allí se concluye lo siguiente:

1. En 1991, algo más de 1,8 millones de personas se encontraban en situación de pobreza en el área, conviviendo en 445.000 hogares con un tamaño promedio de 4,1 personas por hogar.
2. El número de hogares pobres aumenta durante el período 1991-1997: unos 100.000 hogares entre 1991-1994 y casi 200.000 nuevos hogares pobres se suman entre 1994-1997.

15. Lamentablemente, no se puede corregir el sesgo "territorial" que se deriva de la utilización de los datos del Gran Buenos Aires. Si bien es posible contar con datos de ingresos de otros centros urbanos del país, se requiere una compleja tarea de agregación. Por otra parte, se carece de análisis apropiados acerca de la representatividad de los registros de ingresos, así como de información sobre presupuestos familiares, patrones de consumo y precios que permitan contar con una LP que refleje las particularidades locales.

Cuadro V.3
Brecha de ingreso de los hogares pobres
 Gran Buenos Aires (valores monetarios en pesos corrientes)

Hogares Pobres	1991	1997
Cantidad miles	445.522	53
(H) Proporción del total de hogares %	18,94	
Ingreso promedio hogares pobres mensual, en pesos	253,38	3
Promedio de la LP de los hogares pobres mensual, en pesos	377,65	4
Brecha de ingreso promedio mensual, en pesos	- 124,28	-
(I) Brecha promedio en % LP	- 32,91	-
Brecha de Pobreza - en % del ingreso del total de hogares	- 3,1	
Brecha de Pobreza - en % del ingreso hogares no pobres	- 3,3	

Fuente: Estimación propia sobre la base de datos de la EPH, onda de octubre de cada año.

Notas: LP del adulto varón, del mes de referencia: \$ 111,13 en 1991; \$ 146,40 en 1994 y \$ 156,70 en 1997.

3. En 1997, el número de personas en situación de pobreza por ingresos se aproxima a 3 millones y más de 700.000 hogares.
4. Los jóvenes representan el principal grupo de edad entre los pobres (42 % del total) y los mayores alcanzan 22 %. En suma, la población en edad económicamente dependiente da cuenta de dos tercios del total de los pobres.

Como indicador global de referencia, si los resultados obtenidos para el Gran Buenos Aires se expandieran al total del país, a mediados de 1997 el número de pobres por ingresos insuficientes sumaría casi 10,2 millones de personas en el seno de unos 2,4 millones de hogares. Como se ve, el problema de la pobreza en Argentina alcanza una magnitud más que considerable.

5.2. La “brecha de pobreza”

Para calcular el indicador de “brecha de pobreza” se utilizaron los datos sobre ingresos familiares provenientes de la EPH y un valor monetario mensual de la LP para el adulto varón igual al aplicado en las estimaciones oficiales. La diferencia con el procedimiento oficial consiste en ajustar la tabla de equivalencias de modo de equiparar con el adulto varón a las personas de 65 y más años y a las jefas de hogar.

Los resultados de estos ejercicios se presentan en el cuadro V.3. De allí puede concluirse:

1. La brecha de ingreso de los hogares pobres aumenta de manera sostenida en el transcurso del período observado; pasa de 32,9 % en 1991 a 35,5 % en 1994 y 39,4 % en 1997.
2. El aumento de la brecha de pobreza resulta tanto del crecimiento de la proporción de hogares pobres como de la “intensidad” de la pobreza: “más pobres, a la vez más empobrecidos”.
3. En valores corrientes, el ingreso familiar promedio de los hogares pobres aumentó casi 25 % durante el período 1991-1997, un ajuste inferior al alza de la LP del adulto equivalente que supera 40 %.
4. En 1997, la brecha de ingreso de los hogares pobres represen-

ta 4,3 % del ingreso del total de hogares del país y poco más de este valor (4,6 %) cuando se toma en cuenta el ingreso percibido por los “hogares no pobres”.

Aunque estos resultados no puedan extenderse fácilmente al conjunto del país, puede ser útil ensayar alguna aproximación cuantitativa que actúe, al menos, como un orden de magnitud de referencia sobre el problema de la pobreza a nivel nacional. Considerando que existen aproximadamente 2,4 millones de hogares en situación de pobreza por ingresos insuficientes y que el déficit de ingreso promedio de estos hogares alcanzaría 2500 de pesos al año, para el año 1997 el nivel de la brecha global de la pobreza rondaría los 6000 millones de pesos; esta suma equivaldría a 2 % del PBI.

5.3. Mediciones “integradas”: *extensión, intensidad y distribución de la pobreza*

Como ya se mencionó, con los indicadores globales de pobreza se procura integrar distintas dimensiones del fenómeno: extensión, intensidad y distribución al interior del propio grupo de los pobres. La ventaja de este tipo de indicadores deriva justamente de su pretensión “integradora”, complejidad que le otorga una mayor aptitud para el seguimiento del problema y la evaluación del impacto de las políticas públicas.

En el cuadro V.4 se presentan los resultados del cálculo de los índices de pobreza según distintas metodologías de medición. Dado que éstos miden distintas características de un mismo problema, se estimaron también las tasas de variación de cada uno, para expresar las diferentes sensibilidades con que dan cuenta de la evolución de la pobreza en un período de tiempo.

Cuadro V.4
Comparación de índices de pobreza, Gran Buenos Aires

Índice	1991	1994	1997	% Variación		
				1991-94	1994-97	1991-97
(S). Sen	8,6	8,8	13,6	+ 2,3	+ 54,5	+ 58,1
(F). Foster	29,4	36,3	51,3	+ 23,5	+ 41,3	+ 74,5
(H*I) Brecha de Pobreza	6,2	6,2	8,7	0,0	+ 40,3	+ 40,3
(H) % de Hogares Pobres	23,8	20,9	31,0	- 12,1	+ 48,3	+ 30,3

Fuente: Estimaciones propias en base a datos de la EPH.

Como se observa, para el período 1991-1994, el único indicador que disminuye en su valor es precisamente el que corresponde a la metodología oficial de cálculo. Todas las otras mediciones muestran variaciones de signo contrario. De allí también se desprende que el cálculo oficial es el que registra el menor crecimiento porcentual de la pobreza, tanto para el período de menor crecimiento económico de (1994-1997) como para todo el período 1991-1997.

Claramente, el indicador que registra comportamientos más negativos de la pobreza es el índice de Foster, que aumenta casi 75 % en el período. Precisamente, este índice es el que combina e integra mayores dimensiones: aumento de la extensión de la pobreza (registrado por el índice H); aumento de la intensidad de la pobreza (dimensión que incorpora la medición de la brecha de ingreso); y, finalmente, también mayores disparidades en la distribución de ingresos entre los propios pobres (ponderado con mayor valor en el índice de Foster que en el índice de Sen). En otras palabras, cuando se permite que el indicador capte mayor cantidad de características de la pobreza en Argentina, es peor el comportamiento que se registra durante los últimos años.

CAPÍTULO VI

Las políticas de la pobreza en Argentina

Teniendo en cuenta las discusiones previas, a continuación se realiza un análisis sintético del caso de las políticas vigentes hoy en Argentina y que afectan directa o indirectamente a la situación de los pobres. La pretensión es evaluar la efectividad de estas políticas como instrumentos de lucha para la reducción y eventual eliminación de las situaciones de pobreza en el país. Para ello, en primer lugar, distinguimos los dos ambientes de referencia que, a nuestro juicio, deben considerarse para la evaluación del rendimiento de dichas políticas: 1) el ambiente sistémico, y 2) el ambiente de las instituciones de política social.

En el llamado “ambiente sistémico” se distinguen los siguientes elementos esenciales:

- a) el económico, en tanto define la estructura en base a la cual se produce y distribuye la riqueza.
- b) el mercado laboral y la distribución del ingreso, en tanto define la situación de las personas frente al empleo remunerado, su capacidad de percibir ingresos por esa fuente, su posibilidad de acceder a las instituciones de seguro social, la población pobre y la capacidad tributaria de las personas.
- c) el ambiente político-institucional y sociocultural, en tanto define la situación de los actores e instituciones en el modo específico de organización política del país en cuestión, como así también los valores que priman en los estímulos sociales relevantes para el análisis.

Por otro lado, está el ambiente de las instituciones de política social. En este ambiente distinguimos entre:

- a) El gasto social, en tanto reflejo del uso de los recursos que se aplican en el área.
- b) Las políticas de sostenimiento directo de los ingresos (seguros sociales y políticas asistenciales). Entre estas últimas hay dos tipos: aquellas cuya estrategia es exigir como contraprestación el desempeño de un empleo y las que asisten directamente a las familias y a las personas, reclamando como contraprestación el cumplimiento de ciertas características personales.
- c) Aquellas otras políticas que apuntan a crear y sostener capacidades que se incorporan como activos de las personas y que, potencialmente, modificarían sus aptitudes y posibilidades para generar ingresos propios.

Teniendo en cuenta esta metodología de análisis, en lo que sigue realizamos una descripción del funcionamiento de los ambientes señalados, ya prevenidos contra las dificultades derivadas de las profundas transformaciones verificadas en los últimos años en la Argentina. En otros trabajos hemos tratado extensamente nuestra visión sobre esta llamativa transformación del régimen de Estado de Bienestar que prevaleció tradicionalmente en el país. Enfatizando distintos aspectos de este proceso, lo hemos catalogado como uno de “modernización excluyente” y de “retracción”¹. Aquí, por la necesidad de ilustrar el contexto analizado, retomamos algunos de los argumentos y de las conclusiones expuestas en aquellos trabajos, pero ordenando la lectura según los criterios metodológicos planteados para comprender el objeto de estudio específico: las políticas de la pobreza.

1. El ambiente sistémico

1.1. El ambiente económico

Se ha vuelto un lugar común atribuir los profundos cambios económicos que se observan en América Latina a una ineludible fuerza identificada con la economía global. Sin embargo, aun cuan-

1. Ver especialmente Barbeito y Lo Vuolo (1992 y 1998).

do el ambiente de la economía internacional deba considerarse como un “dato” para las economías domésticas, los rendimientos locales –incluyendo sus impactos sociales– varían según la forma en que las instituciones de cada sociedad procesan su relación con ese ambiente. Al estudiar los diversos elementos que explican por qué los mecanismos de adaptación al nuevo contexto internacional no son convergentes para todos los países, Esping-Andersen (1996: 6) señala:

“Una de las conclusiones más poderosas en investigación comparativa es que los mecanismos políticos e institucionales de representación de intereses y la construcción de consenso político tienen una importancia decisiva en relación a objetivos de manejo de bienestar, empleo y crecimiento”.

No hay, entonces, un único efecto de la economía más global e integrada sobre la situación social; los impactos varían según los arreglos institucionales domésticos que procesan estas complejidades. Las instituciones económicas son uno de los elementos más importantes para comprender estos procesos y, precisamente, una característica central de Argentina es la profunda transformación de sus instituciones económicas durante la década del 90. En muy pocos años se privatizaron prácticamente todas las empresas públicas que prestaban servicios de uso económico masivo (teléfonos, gas, electricidad, agua, transporte, siderurgia). Además, se abrió la economía doméstica al libre movimiento de capitales financieros. Se redujeron abruptamente los aranceles a la importación, se removieron la mayoría de las barreras no tarifarias, mientras se avanzó en la conformación de un acuerdo comercial de preferencias con países vecinos (Mercosur).

Desde comienzos de 1991 impera una ley de convertibilidad estricta entre la moneda local y el dólar, por lo que se liga la oferta monetaria con una cobertura casi plena de las reservas del Banco Central y cierta proporción de los títulos en moneda extranjera emitidos por el gobierno. Se negoció la deuda externa con el compromiso estricto de cumplir con los pagos en el contexto del plan Brady, a la vez que se generó un nuevo y mayor endeudamiento.

Por otro lado, se cambió casi toda la legislación laboral, reduciendo la estabilidad en el puesto de trabajo, incorporando figuras

de empleo por tiempo parcial, bajando los costos de contratación y despido, aliviando las responsabilidades del empleador frente a accidentes laborales y la quiebra de empresas. Se generaron profundos cambios en la administración pública y se modificó el régimen fiscal reduciendo las tradicionales fuentes de financiamiento de las políticas sociales y aumentando la carga tributaria indirecta.

Lo más llamativo y conocido de los efectos de esta transformación económica es la estabilización inflacionaria. Luego de la hiperinflación de 1989-90, a partir de 1991, el índice de inflación descendió sostenidamente hasta ubicarse desde 1994 en valores prácticamente nulos. Así, se verificó un inmediato “efecto ingreso” de la estabilización monetaria, complementado por un “efecto riqueza” derivado de la automática revalorización en dólares de activos reales y financieros. El primer elemento fue clave para recuperar el poder de compra de los sectores de ingresos fijos. Este es el aspecto más difundido de la transformación económica; sin embargo, para comprender los impactos de esta transformación sobre la pobreza y las políticas de la pobreza es necesario detenerse a estudiar un poco más los elementos que contribuyeron para que se verifique esta situación.

El financiamiento externo explica gran parte del ajuste de la economía. Gracias a la caída de las tasas de interés y a la mayor liquidez en los mercados financieros internacionales, la economía doméstica creció a expensas de los ahorros del mundo y del endeudamiento. La fijación del tipo de cambio, la apertura comercial, el ajuste inicial de las cuentas públicas y la entrada de capitales también modificaron la oferta agregada de bienes y servicios y los precios relativos.

La entrada de importaciones permitió expandir la oferta rápidamente y aliviar las presiones inflacionarias del shock inicial de demanda, favoreciendo la estabilización de la moneda. Los precios relativos se modificaron a favor de los bienes y servicios no comercializables, lo cual repercutió en los precios de bienes esenciales como la salud, la educación y el transporte. Esto, a su vez, explica en parte los cambios en la estructura de gastos de los hogares a los que se aludió previamente.

¿Cómo se explican, en este contexto, los comportamientos de los indicadores de la pobreza por ingresos anteriormente apunta-

dos? La conclusión más obvia es que la fuerte caída de estos indicadores en los primeros años de la década se debió al efecto inmediato de la estabilización de precios luego de un inédito proceso hiperinflacionario. Sin embargo, en esta primera etapa del “círculo virtuoso” del plan de convertibilidad, gran parte de los conflictos inherentes a la transformación económica fueron disimulados por la influencia de factores coyunturales. Resulta así que la baja de los índices de pobreza se interrumpió para luego revertirse como resultado de los cambios estructurales de la economía.

Luego del despegue estabilizador inicial, se hizo evidente que, para sostener la competitividad de una economía con tipo de cambio fijo y apertura comercial extrema, se requería una drástica reducción de los costos laborales y un fuerte aumento del endeudamiento. Si bien aumentó la productividad en los bienes comercializables –fundamentalmente por tecnologías de organización y por las posibilidades de incorporar bienes de capital importado a bajo precio–, este aumento no fue suficiente para superar las diferencias con los competidores externos². A estos problemas se sumó la presión de costos derivada del aumento de precios en los insumos de uso generalizado que fueron privatizados. Todo esto presionó para ajustar aún más los costos de producción, no sólo del núcleo “duro” de comercializables sino también del conjunto de la economía. Dadas las condiciones en que se privatizaron los insumos de uso generalizado –y más allá de la posibilidad de incorporar ciertas tecnologías que ahorren su consumo–, el peso del ajuste se deposita totalmente sobre los costos laborales. Ya no es un problema de expulsar “bolsones ineficientes” de mano de obra a la zona del desempleo “tecnológico”; ahora se suma la necesidad de ajustar el costo de los que quedaron “adentro” del sistema y de cambiar tecnologías de planta con fuerte inversión directa³.

-
2. Parte del problema se fue resolviendo momentáneamente por la relación privilegiada del Mercosur, y en tanto Brasil aplicaba una política similar de retraso cambiario. Esta salida encuentra sus límites desde la devaluación y crisis financiera de Brasil de comienzos de 1999.
 3. Un fenómeno que se empieza a percibir aquí –y que irá en aumento– es la venta de empresas de capital nacional a grupos multinacionales; porque pese a estar funcionando con márgenes positivos de ganancias, el

La economía se vuelve muy dependiente de los movimientos exógenos y de la posibilidad de mantener tasas de crecimiento muy elevadas. Así, el ciclo expansivo del plan de convertibilidad fue perdiendo intensidad progresivamente hasta que la crisis de 1995 de los mercados financieros internacionales, iniciada en México, cambió el escenario por uno de recesión. Posteriormente, vuelve a recuperarse el crecimiento pero a tasas menores que al comienzo de la década. Esta onda expansiva fue de menor longitud y la economía vuelve a frenarse a partir de mediados de 1998, tanto por el agotamiento del crecimiento interno de algunos sectores como por la nueva crisis de los mercados internacionales que se prolonga durante 1999⁴.

En pocas palabras, cuando se profundiza la apertura de la economía y la movilidad de los capitales externos, las variables tradicionalmente exógenas, como la tasa de interés internacional y los flujos de capitales, se vuelven elementos endógenos de la economía doméstica. El modelo de política económica adoptado en Argentina reduce las posibilidades de procesar esta complejidad con las instituciones económicas domésticas. El empleo, los salarios, la tasa de crecimiento se vuelven variables de ajuste del modelo (en tanto se mantiene el control sobre los precios, derivado de la convertibilidad de la moneda y la paridad del tipo de cambio).

Como la estrategia contra la pobreza se basa principalmente en el crecimiento sostenido y las posibilidades de “derrame” hacia los grupos más subordinados, se entienden las dificultades para los sectores pobres en este escenario. Más allá del control monetario, las instituciones económicas no asumen el control de un ambiente que aumenta su complejidad, incertidumbre y volatilidad, particularmente con respecto a las variables económicas claves para el bienestar de la población: empleo, ingresos y finanzas públicas. En este contexto, es muy débil la capacidad de las políticas asis-

valor de realización de los patrimonios en moneda extranjera resulta para los empresarios locales más promisorio que las perspectivas futuras de rentabilidad.

4. De esta forma la economía argentina reitera ciertos rasgos estructurales previos a las reformas económicas. Es decir, fuerte dependencia del sector externo en ciclos de *stop-go* y tendencia a un bajo crecimiento muy volátil.

tenciales de la pobreza para procesar los efectos negativos del ambiente económico. Puede afirmarse que en Argentina el ambiente económico transmite incertidumbre, volatilidad y gran complejidad a las situaciones de pobreza de las personas y, al mismo tiempo, reduce las posibilidades de controlar estos procesos con los capacidades institucionales de las políticas de la pobreza. Estas políticas pasan a cumplir un papel subordinado de administración y control social.

1.2. El ambiente del mercado laboral y la distribución de los ingresos

La transformación económica afecta especialmente al funcionamiento del mercado laboral. Sintéticamente, las características sobresalientes de los cambios serían⁵: 1) en el ciclo expansivo de 1990-1994, el PBI creció casi 35 %, pero el número de ocupados sólo creció 6/7 % y, si no se considera a los subocupados, los ocupados crecieron a un ritmo de 1,5 % anual; 2) este aumento inicial se explica por los/as trabajadores/as por cuenta propia, ya que el trabajo asalariado se estancó; 3) la ocupación total dejó de crecer a mediados de 1993, se redujo mucho desde mediados de 1994 para estancarse a partir de 1995; 4) crecen los ocupados en el sector informal; 5) caen las ocupaciones a tiempo completo; 6) aumenta el empleo en los servicios y cae en la industria manufacturera; 7) crece el peso relativo de los trabajadores con mayor educación; 8) aumenta la duración media de la desocupación; 9) aumenta la tasa de desocupación de los jefes de hogar; 10) aumenta el número de horas trabajadas por los ocupados.

Estas transformaciones del ambiente del mercado laboral fueron coherentes con la visión que acompañó las reformas económicas. Esta visión considera que:

- a) el mayor desempleo presiona para que bajen las remuneraciones de los ocupados, esto hará descender los costos laborales y así mejorar la competitividad externa;

5. Se pueden consultar análisis más amplios de estos fenómenos en Beccaria y López (1996a y 1996b), Monza (1995) y Lo Vuolo (1995a, 1995b).

- b) la mayor dispersión de ingresos por el trabajo facilita la construcción de una sociedad en donde prevalezca el estímulo del lucro individual.
- c) la inestabilidad en el empleo aumenta el esfuerzo productivo y el riesgo del despido es un freno disciplinador de las demandas de los trabajadores.
- d) la presión sobre los costos laborales y la dispersión de salarios presiona para reducir los costos “no salariales”.
- e) la nueva regulación del mercado laboral atomiza la negociación entre empresarios y trabajadores, lo que permite acuerdos individuales en base al interés y la relación de necesidad específica de ambos;
- f) el “riesgo empresario” se traslada a los trabajadores, que ajustan sus demandas en casos de recesión, aceptan cesantías y normas más laxas de seguridad e higiene, renuncian a sus acreencias privilegiadas cuando la empresa quiebra y a las demandas judiciales en caso de accidentes laborales.

¿Qué pasó mientras tanto con las instituciones que procesan estas complejidades? Se fueron reformando en coherencia con esta visión. Entre otras medidas, se expulsaron planteles del sector público, incluyendo los ajustes en las empresas privatizadas. En 1991 se sancionó la llamada Ley Nacional de Empleo que, entre otras cuestiones, crea: 1) el Fondo Nacional de Empleo, cuyos recursos provienen de la transferencia de fondos del programa de asignaciones familiares y desde donde se financia el “seguro de desempleo”; 2) distintas modalidades de contratación laboral inestables, “promovidas” mediante rebajas o eliminación de cargas sociales; 3) programas de empleo para los llamados “grupos especiales de trabajadores”.

Más adelante, el gobierno profundizó la flexibilización laboral a través de dos mecanismos básicamente. Por un lado, mediante el dictado de una legislación que derogó o condicionó algunos derechos laborales y restringió el alcance de otros. Aquí cabe mencionar la posibilidad de incorporar personal por un período de prueba de tres meses (que puede extenderse a seis meses mediante la negociación colectiva).

Además, se sancionó una ley sobre “riesgos del trabajo”, que elimina el viejo régimen de indemnización por “accidentes de trabajo”, suprimiendo toda posibilidad de culpa por parte del empleador (sólo se puede accionar en caso de dolo manifiesto) y limitando su responsabilidad a la cobertura mediante un seguro en compañías que funcionan con la misma lógica que las administradoras de fondos de pensiones; incluso, las empresas de mayor tamaño pueden recurrir a un “autoseguro”. También se aprobaron mecanismos de “privatización” de la justicia laboral, principalmente por incorporación de conciliaciones obligatorias extra-judiciales. En la legislación de concursos y quiebras se suprimieron los tradicionales privilegios de cobros por créditos laborales y se terminó con la obligación del “comprador” de la empresa en dificultades de reconocer derechos adquiridos a los trabajadores de la misma.

Por otro lado, se autorizó celebrar convenios colectivos, derogando normas laborales mínimas: es decir, la posibilidad de negociar colectivamente a la baja en materias antes inderogables por esta vía. Mediante el dictado de decretos del Poder Ejecutivo Nacional (PEN), se otorgaron al gobierno potestades adicionales para intervenir en la negociación colectiva. Así, el poder ejecutivo puede determinar el ámbito de negociación imponiendo la descentralización convencional y hasta alterar su producto, ya que está facultado para la revocatoria de oficio de la homologación total o parcial de las cláusulas de un convenio colectivo.

Los cambios en las remuneraciones al trabajo también se explican por factores económicos e institucionales. Como resultado del tipo ajuste económico aplicado, descendió el salario como “poder adquisitivo” pero, al mismo tiempo, aumentó como “costo de producción” medido en moneda extranjera. También se congeló el salario mínimo, vital y móvil, se eliminaron las cláusulas indexatorias de ajuste salarial y los aumentos salariales se condicionaron a incrementos de la productividad. Este nuevo régimen tiende a descentralizar la negociación salarial a nivel de empresa, elimina la obligatoriedad de homologación ministerial de los acuerdos salariales; se reduce así el control estatal del cumplimiento de las cláusulas de productividad y precios. En los hechos, la productividad creció y los salarios no.

Más allá de los vaivenes de los indicadores y de las proyecciones econométricas, el empleo –particularmente el empleo pleno– se convirtió en un bien escaso en el país⁶. Esto tiene un doble efecto: por un lado presiona para que se incorpore al mercado la fuerza de trabajo “secundaria” (mujeres, jóvenes y viejos) y al mismo tiempo expulsa fuerza de trabajo en edad central al espacio de las políticas asistenciales. La combinación de ambos procesos hace más precarias las relaciones entre la organización familiar, el ciclo de vida y la situación de la gente en el mercado de trabajo remunerado.

Varios estudios analizan la forma en que los comportamientos en el mercado laboral profundizan los mecanismos de exclusión social. Esto es así porque los problemas de ocupación afectan particularmente a los hogares más pobres, impidiendo remover las barreras que determinan su situación. Entre éstas, se consideran aspectos como: 1) la elevada relación inactivos/activos; 2) la falta de correspondencia entre el creciente número de miembros de estos hogares que se incorporan al mercado laboral y el número efectivo de perceptores de ingresos; 3) el impacto negativo de la mayor dispersión de las remuneraciones sobre los perceptores de menor poder de negociación y cualificación; 4) mayor preponderancia del cuentapropismo, la inestabilidad laboral y la inserción laboral en pequeños establecimientos (Suárez, 1998).

Estos hechos cuestionan las posibilidades efectivas que tienen los grupos pobres de la población para salir de su situación por vía del empleo remunerado. Al mismo tiempo, sectores tradicionalmente formalizados del empleo presentan fuertes evidencias para dudar de que los puestos de trabajo a los que acceden constituyan una fuente estable y suficiente para la apropiación de ingresos. Más aún, parecería que para conseguir estos empleos las personas deberán estar dispuestas a sacrificar estabilidad y nivel de ingresos.

6. En el área metropolitana de Buenos Aires, la mitad de los nuevos empleos creados entre 1994/98 exigen jornadas de trabajo de 11 ó 12 horas diarias. Además, estos nuevos empleos se realizan con contratos no registrados o que no exigen el cumplimiento de las leyes sociales, como es el caso de las modalidades promovidas fiscalmente por el Estado (Ismael Bermúdez, diario *Clarín*, Buenos Aires, 18 de enero de 1999).

Esta situación del mercado laboral no puede ser resuelta por simples instrumentos asistenciales, incluyendo aquellos que exigen el desempeño en un puesto de trabajo. La dimensión acumulada del problema, la contradicción entre los estímulos para trabajar y la escasez de empleos remunerados en condiciones plenas, impide pensar que los grupos pobres puedan mejorar su situación a través de su participación en el mercado laboral.

Como ya se señaló, la distribución del ingreso acompañó los comportamientos del mercado de empleo. De esta forma, en los últimos años, el 40 % inferior de la distribución muestra una participación menor que la registrada en 1991 cuando se lanzaron las reformas económicas. La diferencia es que ahora este fenómeno no se debe a la aceleración inusitada de los precios sino a factores estructurales vinculados con la transformación global de los principios de organización de la sociedad y particularmente de la precaria inserción de los/as ciudadanos/as en el mercado laboral.

Es oportuno destacar que en el período 1991-1997 el aumento del PBI *per capita* (casi 30 %), fue muy superior al del ingreso familiar promedio captado por la EPH (8,4 %). Esta discrepancia no puede atribuirse a cambios en los precios relativos, sino más bien a modificaciones en la distribución funcional del ingreso. Es sabido que la EPH subestima la captación de los ingresos del capital, por lo que puede afirmarse: 1) que tiene lugar una pérdida de participación de los ingresos por el trabajo a favor de otras fuentes de ingreso; 2) teniendo en cuenta que los ingresos de capital corresponden a los grupos de mayores ingresos y que son subestimados por la EPH, es evidente que la concentración del ingreso es aún mayor que la registrada por la EPH.

Aun así, se comprueba que el aumento de la pobreza resulta de la concentración del ingreso: como ya se mencionó, de haberse mantenido el patrón distributivo de 1991, en 1997 la proporción de personas en situación de pobreza habría disminuido en 2 puntos porcentuales, en lugar de aumentar en 5 puntos como revelan los registros. Más aún, no sólo aumentó la pobreza sino que al mismo tiempo los pobres se han hecho más pobres. La brecha media del ingreso de los pobres aumentó de 32,8 % a 39,4 % y el coeficiente de Gini de los hogares pobres pasó de 0,19 en 1991 a 0,26 en 1997.

1.3. *El ambiente político-institucional y sociocultural*

Históricamente, el sistema político argentino concentra poder tanto en forma horizontal como vertical. Esto se corresponde con la lógica del modelo que O'Donnell (1992) llama “democracia delegativa”; un sistema político donde por intermedio de las instituciones formales de la democracia se faculta a ciertas personas o grupos a ser intérpretes de los intereses del conjunto de la sociedad. Esta tradición, sumada al virtual estado de anomia social en la cual Carlos Menem asumió el gobierno en 1989, explica los amplios “rangos de tolerancia” y de concentración de poder político que caracterizó al proceso de reforma institucional. Las reformas institucionales se realizaron mientras el Poder Ejecutivo Nacional gobernaba con muy escasos contra-poderes⁷. Al control político de las cámaras legislativas y la mayoría de las gobernaciones, se sumó el de los miembros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, como así también la remoción y nombramiento de jueces adictos a la acción de gobierno.

Las corporaciones, incluyendo las empresarias y gran parte de los sindicatos, suscribieron esta lógica de concentración de poder. Complementariamente, se fue constituyendo una suerte de burocracia paralela a la orgánica de la administración pública, financiada con recursos “externos” al presupuesto (provenientes en su mayor parte de préstamos de los organismos multilaterales de crédito) y compenetrada con los intereses que apoyan las reformas. En esta matriz política, los sectores más postergados perdieron representatividad.

La fuerte concentración de poder en ciertos grupos se conjugó con una acción comunicativa que promueve la individualización del sujeto de derechos y obligaciones. Los valores que se imponen son una mayor autonomía de la voluntad personal, una

7. Los dos pilares principales fueron las leyes de Reforma del Estado y de Emergencia Económica, aprobadas en agosto de 1989 como parte del acuerdo que derivó en el traspaso anticipado del gobierno. Estas leyes dieron sustento formal a las privatizaciones de casi todos los espacios públicos, a la suspensión de compromisos del Estado, a la promoción de inversión de capital extranjero en el país y al ajuste de personal de la administración pública.

mayor responsabilidad de cada uno por sus actos individuales y una mayor garantía de esa responsabilidad con el propio patrimonio del individuo. Todo esto favorece una mayor segmentación social y una clara división entre aquellos “consumidores” que tienen poder de demanda de bienes y servicios, y los que se ubican como “potenciales beneficiarios” que dependen del poder de turno para recibir asistencia.

En este contexto, son confusos los resultados del avance en el área social de las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs). Los cambios institucionales y políticos no sólo se reflejan en un crecimiento del número de ONGs sino también en modificaciones en su funcionamiento interno y en relación con el Estado nacional y los organismos de financiamiento internacional (Barbeito *et al.*, 1997) Dentro de los propios planes sociales del Estado figura la promoción de instancias de articulación con las ONGs, las que se ubican en un confuso espacio de representación de los grupos más subordinados y de legitimación de la propia acción estatal.

En gran medida, las ONGs consolidan un modelo asistencial que hace de la participación y del esfuerzo individual la clave para resolver el problema de los sectores marginados. Si se quiere, son totalmente funcionales a la estrategia propia de la “subsidiariedad”, propuesta por la Doctrina Católica Romana de Quadragésimo Anno (1931), según la cual las unidades sociales más pequeñas (familia, comunidad local, iglesia, etc.) deben tener siempre prioridad en la provisión de bienes y servicios. Sólo después de alcanzados los límites de potencialidad de esas pequeñas unidades, debe recurrirse a la responsabilidad pública y colectiva.

No debe extrañar, entonces, que el discurso predominante plantee que la educación –confundida a veces con la capacitación limitada a ciertos oficios– es la panacea para los grupos pobres. Aunque la situación del mercado de empleo no ofrezca elementos para sostener esta salida, el destino de los pobres depende en gran medida de la mayor productividad que puedan extraer de su fuerza de trabajo. Para ello, se requiere el esfuerzo de capacitarse y emplearse, aun cuando no haya empleo y los pocos puestos disponibles sean precarios y no den garantías de inserción social. Como se argumenta en otro trabajo (Lo Vuolo, 1998a: 31), la idea es que en el sistema sociocultural se incorpore como principio de

organización central el llamado “mérito” o “logro” de las personas [*achievement*]. Este principio sostiene que al aumentar la dependencia de cada uno respecto del valor de cambio que el mercado reconozca a lo que “puede hacer”, las retribuciones que cada uno logra percibir reflejan su mayor o menor eficiencia.

Aquí se nota una confusión con respecto a la ambivalencia que caracteriza al modelo de distribución social propio de las sociedades organizadas en base al mérito. Como bien lo expone Offe (1976: 41), este modelo:

“deriva su intención política y social de la tradición del pensamiento igualitario: en materia de movilidad social, desafía todos aquellos privilegios sociales y barreras tipo casta que no pueden ser funcionalmente justificados; además, apunta al desarrollo extensivo de todas las fuerzas de la productividad humana y del bienestar industrial; finalmente, lucha por una forma explícitamente individualista de la distribución del status social, dado que el individuo es considerado como el único punto de referencia en el proceso de distribución [...]. Por otro lado, el principio del mérito no opera meramente como una norma que asegura igualdad sino, en la misma medida, como un principio legitimante que justifica la desigualdad social [...]. El principio del mérito sanciona aquellas formas de desigualdad que resultan de los logros individuales y de esa manera es también una norma de desigualdad”.

De esta manera, los cambios socioculturales que se han impuesto últimamente en la sociedad argentina y en la mayoría de los países de América Latina tienden a ampliar las diferencias de las “oportunidades de vida al nacer” y también a establecer una escala meritocrática que restringe fuertemente la movilidad social. Por lo tanto, el mérito que se premia no es el de la capacidad potencial para contribuir al desarrollo social, sino la pertenencia a un status social preexistente y definido desde el poder.

Aun cuando los nuevos principios de organización puedan mejorar los rendimientos de autogobierno de algunas políticas públicas, aumentar la productividad de grupos seleccionados de la fuerza de trabajo e incluso remover algunos privilegios, su princi-

pal efecto es que congelan la distribución de las oportunidades de vida. De esta manera, se institucionaliza una distribución desigual de la libertad de elegir, de ser por lo que se puede (potencialmente) hacer.

Es claro que los grupos pobres quedan muy mal ubicados en esta forma de organización social porque su posición deficitaria es casi hereditaria y se reproduce de forma casi acumulativa. En cierta forma, en este contexto se congelan las posibilidades de movilidad social para los grupos más postergados y no debe extrañar que la preocupación política principal con respecto a la pobreza pase a ser la “governabilidad” de ese modelo social. En otros términos, el control social pasó a ser el objetivo político principal de la acción frente a los grupos pobres.

La preocupación por el control social se combina con un discurso solidario y benéfico que trata de hacer de la pobreza el único mérito que ciertos grupos pueden reclamar para ser beneficiarios de las políticas públicas. En este contexto, casi se vuelve necesario profundizar la propia condición de pobre como medio para acceder a los beneficios sociales. De esta forma, opera una suerte de “trampa de pobreza”: para recibir los beneficios, es necesario seguir siendo pobre. Es evidente que esta situación favorece el clientelismo político y el control social. Cuando la distribución de beneficios depende de mecanismos selectivos, el más favorecido es el que tiene el poder de decisión para seleccionar.

2. El ambiente de las instituciones de política social

2.1. *El gasto social*

A comienzos de los años ochenta, el gasto público consolidado total (GPCT) representaba alrededor de 1/3 del PBI y la mitad de este valor correspondía a finalidades sociales (GPS)⁸. Desde

8. Los datos estadísticos referidos al gasto público consolidado, total y por finalidad, provienen de las estimaciones oficiales del período 1980-97, publicadas por la Secretaría de Programación Económica. Conforme a la terminología difundida por CEPAL (1994) el cociente GPS/PBI revelaría el grado de “prioridad macroeconómica” atribuido a las finalidades sociales.

entonces y hasta la actualidad, el cociente del GPS/PBI se mantuvo oscilante en torno de 17-18 % del PBI, a pesar de la reducción del peso relativo GPCT/PBI, cuyo promedio en el período 1990/1997 se ubica en 28,5 %. Este nivel de GPS/PBI es más bien bajo, si se considera que el promedio de los países de la Unión Europea es de 32 %. En valores absolutos el GPS de la Argentina significa 1500 dólares por habitante por año.

La disminución del gasto público total se origina en dos factores. Por un lado, la caída de la inversión pública derivada de las privatizaciones de las empresas públicas; por otro lado, la disminución de los servicios de la deuda pública como resultado de la baja de la tasa de interés internacional y la reprogramación de la deuda externa. Sin embargo, la reducción de estas partidas de gasto no se trasladó como incremento de las finalidades sociales.

El componente más importante del GPS (40 %) es el sistema de previsión social. Entre 1991 y 1997, el gasto del sistema previsional –ajustado por el índice de costo de vida– crece 0,62 % anual mientras que la población de más de 60 años aumenta a un ritmo de 1,7 % anual. Esto se reflejó en el ajuste de la cobertura y del valor de los beneficios. Entre 1992 y 1996, el número de beneficios del sistema nacional de previsión social creció por debajo de 0,3 % anual, al tiempo que el haber jubilatorio mínimo quedó congelado desde mediados de 1991.

Las erogaciones del otro programa importante de transferencia de ingresos (asignaciones familiares) cayeron en términos reales 5,8 % entre 1991 y 1997. Aquí también el ajuste operó mediante reformas normativas que limitaron las coberturas (según el nivel de salarios) y los beneficios (eliminando algunas asignaciones y bajando los niveles). En el mismo período, las erogaciones correspondientes a “promoción y asistencia social” se mantuvieron en niveles inferiores a 1 % del PBI, en tanto que las erogaciones en “programas de empleo y seguro de desempleo” alcanzaron sólo 0,2 % del PBI. Las reducciones de los impuestos sobre la masa salarial explican gran parte de la erosión de las fuentes de financiamiento de las políticas típicas de seguro social. En los hechos, las rebajas de estos impuestos constituyen “devaluaciones fiscales” en tanto procuran reducir los costos laborales de las empresas y aliviar las presiones que en materia de competitiv-

dad externa fueron provocadas por la apertura comercial y el tipo de cambio fijo con revaluación cambiaria.

Los problemas de financiamiento de las políticas sociales se agravaron con la transferencia de parte de la recaudación del sistema previsional a las administradoras privadas (AFJPs). Al mismo tiempo, se aumentó la presión tributaria sobre los consumos (generalización del IVA y aumento de la tasa) y se dispuso la afectación parcial de recursos del régimen de coparticipación federal de impuestos. En suma, las provincias pasaron a financiar parte de los costos fiscales de la privatización del sistema previsional y también de la reducción de las contribuciones sociales.

Las transferencias a las provincias de los servicios hospitalarios y de las escuelas que aún permanecían en jurisdicción del gobierno nacional no fueron acompañadas por asignaciones presupuestarias equivalentes a los costos reales de estos servicios. Esto es claro si se considera especialmente el deterioro acumulado en la infraestructura física y las remuneraciones del personal, junto con el crecimiento de la demanda. Estas transferencias aumentaron los problemas fiscales de las provincias y las evidente disparidades entre ellas. El deterioro de los servicios sociales derivó en privatizaciones “de hecho”, mediante la implementación de mecanismos de “recuperación de costos” y un mayor autofinanciamiento por parte de las propias familias que, como se señaló previamente, pasan a destinar al gasto en salud y educación una proporción mayor de su gasto total.

Las referencias anteriores permiten extraer las siguientes conclusiones: 1) el nivel del GPS de Argentina está muy por debajo de otros países; 2) mas allá de ciertas variaciones coyunturales, los indicadores agregados del GPS no muestran cambios de tendencia en cuanto a la asignación de recursos a las finalidades sociales; 3) la rigidez de la prioridad macroeconómica del gasto social tiene lugar en un contexto de ampliación de las desigualdades sociales y aumento de la pobreza; 4) pese al discurso oficial, las transformaciones en el gasto social no beneficiaron a los sectores pobres porque son apartados de los seguros sociales, continúan participando del pago de impuestos indirectos sobre los consumos, al tiempo que los recursos afectados a las políticas asistenciales siguen siendo bajos.

2.2. El ambiente de las políticas sociales de sostenimiento directo de los ingresos

2.2.1. Los seguros sociales

* La política previsional

La reforma previsional es uno de los pilares de las transformaciones institucionales del país. En Argentina se cambió un régimen público de reparto simple de ingresos y gastos por otro “mixto”, que combina un régimen de reparto (administrado públicamente) y otro de capitalización individual de aportes administrado por empresas privadas. Se fijó una Prestación Básica Uniforme (PBU) para los dos regímenes que, en principio, es de igual monto para todos los beneficiarios. A su vez, se reconocen beneficios complementarios por aportes realizados al sistema anterior y se subió la edad de jubilación. Desde 1995, se estableció que el Estado nacional sólo garantizará el pago de los haberes hasta el monto de los créditos presupuestarios y que sólo reconocerá la movilidad que establezca el presupuesto.

La reforma previsional se impuso como resultado de profundizar los conflictos entre los activos y los pasivos. La elección fue a favor de los trabajadores de mejores ingresos del sector formal, en desmedro de los grupos con baja capacidad de aporte regular y de los pasivos. Al tiempo que se profundizaron los problemas de financiamiento de las actuales jubilaciones y pensiones (rebaja de cotización patronal, absorción de cajas provinciales, falta de ajuste de los haberes, recorte de transferencias de rentas generales), se ofrecieron todas las garantías para la capitalización de aportes en las administradoras privadas.

Al tiempo que se deterioran los beneficios previsionales de los actuales pasivos, aumenta la oferta de trabajo de las personas ancianas y la presión para aplicar programas asistenciales dirigidos a ellas. Lo llamativo es que estos programas no sólo buscan atender a los que no tienen cobertura previsional sino que también deben extenderse a aquellos que la tienen al menos formalmente. De esta forma, lo que deja de cubrir una política pública se

transforma como demanda para otra política. Lo que parece una solución es, en realidad, creación de otros problemas.

Contra todos los pronósticos oficiales en cuanto a los estímulos que la reforma generaría para aumentar la cobertura y el cumplimiento del pago de aportes, en los hechos creció la evasión y se observa una disminución progresiva del número de aportantes efectivos. Este problema es particularmente grave en los trabajadores “autónomos”, precisamente aquellos sobre los que la capitalización privada supuestamente debería haber generado estímulos positivos. En particular, el piso colocado para el aporte dejó fuera del sistema a los sectores de más bajos recursos para los que representa un monto desproporcionado de su ingreso.

En síntesis, en relación con el fenómeno de la pobreza, el resultado de la reforma previsional argentina es: 1) bajó la cobertura de los activos; 2) se deterioraron los beneficios de los actuales pasivos y las posibilidades de mejorarlos en el futuro; 3) no se observan mejoras en el empleo formalizado; 4) aumentó la segmentación entre las personas ancianas; 5) se cerraron las posibilidades de acceso de los grupos con bajos ingresos, trasladando el problema a las áreas asistenciales.

* La política de asignaciones familiares

Este es otro programa típico de sostenimiento de ingresos mediante el mecanismo del seguro social. La característica particular del esquema tradicional era que los beneficios sólo se pagaban a los asalariados y no estaban en relación con los aportes o el nivel de ingresos de las personas, sino que eran homogéneos para todos los que tenían la misma “carga de familia”.

Este esquema se modificó sustancialmente. Por un lado, los pasivos (incluidos en el antiguo sistema) fueron transferidos a un régimen no contributivo. Por otro lado, se disminuyó el abanico de las prestaciones ofrecidas y las asignaciones se graduaron según el nivel de ingresos del asalariado. De esta manera, se modificó la propia naturaleza de la política. La justificación del beneficio ya no es la carga de familia sino los bajos ingresos de las personas, con lo cual la política asume un carácter más bien

asistencial. Además, el programa de asignaciones familiares se transformó en un instrumento de la propia política salarial, en tanto contribuye a limitar los ajustes de salarios: sólo se demandarán incrementos en tanto logren compensar la pérdida de las asignaciones familiares que resultarían de pasar a un tramo superior de la escala de referencia.

Mientras tanto, el principal problema del programa sigue sin afrontarse. Sólo acceden a compensaciones por cargas de familia los asalariados formales, mientras que el resto de los trabajadores no tiene ningún beneficio. Esto es particularmente grave en el caso de los sectores pobres, en tanto registran mayores cargas de familia y, en general, se desempeñan en trabajos informales sin cobertura social. Asimismo, continúa la falta de coordinación y coherencia en el tratamiento fiscal de las cargas de familia. Las deducciones por cargas de familia que se permiten en el impuesto a las ganancias se mantienen con beneficiarios y montos diferentes a las asignaciones familiares, y sin establecer limitaciones con respecto al nivel de ingreso del contribuyente

* La política de seguro de desempleo

El seguro de desempleo y las políticas activas de empleo no estaban contempladas en los arreglos institucionales de las políticas sociales de Argentina. En 1991 se creó el Fondo Nacional de Empleo con el objetivo de atender al nuevo seguro de desempleo y a muchos de los llamados programas de empleo y se le asignó 1,5 % de las contribuciones patronales que se destinaban a asignaciones familiares.

Las prestaciones por desempleo comprenden a todos los trabajadores en relación de dependencia cuyo contrato se rija por la Ley de Contrato de Trabajo. Quedan excluidos los trabajadores rurales, el servicio doméstico y quienes dejan de prestar servicios en la administración pública por medidas de racionalización administrativa. Para recibir la prestación es necesario encontrarse en situación "legal" de desempleo, estar disponible para ocupar un puesto de trabajo, inscripto en el Sistema Unico de Registro Laboral, haber cotizado al Fondo Nacional de Empleo por un período mínimo de doce meses durante los tres años anteriores al cese del

contrato de trabajo que dio lugar a la situación legal de desempleo y no percibir beneficios previsionales o prestaciones no contributivas.

Como se observa, los requisitos para acceder al seguro de desempleo son muy estrictos y apuntan sólo a la población ubicada en el sector asalariado formal de la economía. Esto explica en gran medida su baja cobertura: el promedio mensual de prestaciones (no de beneficiarios) se mantuvo en una proporción equivalente a 6 % de la desocupación abierta. Además, el valor monetario del subsidio tiene un tope reducido, acotado en el tiempo, cuyo valor fue disminuyendo sistemáticamente.

Así, no pueden acceder al beneficio aquellos que trabajaron en “negro”, porque se los considera “culpables” de haber aceptado una relación laboral ilegal de la que serían cómplices. Tampoco tienen derecho aquellos que son despedidos al poco tiempo de haber ingresado al trabajo, porque se considera que tienen la culpa de ser improductivos o en todo caso conflictivos. Los límites que se establecen a la percepción del beneficio definen que hay un tiempo prudencial en el que se debería volver a conseguir un puesto de trabajo; de lo contrario, el problema es estructuralmente de las personas y nada puede hacer ya la política pública. De paso, se evita la acumulación de erogaciones en el presupuesto público. Todo lo anterior permite afirmar que el seguro de desempleo no alcanza a los grupos pobres.

2.2.2. Las políticas asistenciales

El sentido de la estrategia oficial en la materia se expresa en los “planes sociales” lanzados en 1993 y 1995. El mensaje presidencial definió al primero como la demostración de “la decisión estratégica de asumir una opción preferencial por los pobres”, asumiendo una serie de compromisos: 1) lo que se llamó el “federalismo social”, que consistiría en la descentralización de la ejecución de los programas sociales nacionales; 2) una “auditoría social”, mediante el protagonismo de las ONGs; 3) una “auditoría técnico administrativa” sobre el uso de los fondos, tarea que estaría a cargo de la Sindicatura General de la Nación; 4) coordina-

ción de las acciones a través del funcionamiento de un “gabinete social federal”. En los hechos, el plan social fue una simple exposición de programas independientes, muchos de los cuales ya existían y varios otros nunca llegaron a existir. No se difundieron indicadores y evaluaciones con respecto al cumplimiento de las acciones que se prometían encarar.

De igual forma, la recientemente creada Secretaría de Desarrollo Social (SDS) difundió el “Plan Social 1995”, cuyo énfasis estaba en la pretensión de aumentar la eficiencia del gasto público social mediante la aplicación de criterios de mayor focalización de los programas (SDS: 1995). Nuevamente se apeló a la solidaridad como estímulo central de las políticas asistenciales y a una perspectiva de largo plazo para superar la pobreza. Se enuncia que la educación, la capacitación y la organización social deberían ser los pilares para la estructuración de un plan contra la pobreza.

En la misma línea, en 1996 el Jefe de Gabinete anunció que con el reiterado objetivo de “lograr un gasto social más eficiente y con menores costos” se redefiniría la estrategia gubernamental, “concentrando los programas sociales, unificando la responsabilidad de las áreas, y estableciendo una coordinación interjurisdiccional y un monitoreo sobre los mismos”. Para ello, los programas existentes se agruparon en siete grandes temas, definiendo las responsabilidades de ejecución entre la Nación y las provincias (Jefatura de Gabinete de Ministros: 1996).

El dato central de los programas asistenciales –supuestamente dedicados a atender directamente la pobreza– es la dispersión, baja coordinación y reducida afectación de fondos en comparación con la dimensión del problema que se pretende afrontar. Resulta interesante constatar una suerte de “genealogía” tanto de los llamados “planes” como de los programas sociales. Es decir, la creación, modificación, disolución y reaparición del mismo tipo de programas, que apuntan hacia un mismo objetivo pero que reciben denominaciones diferentes y formas de aplicación también diferentes, aunque la población objetivo no difiera sustancialmente. Esta genealogía, que también se verifica a nivel de jurisdicciones menores, responde en muchos casos a una lógica política y de imagen comunicativa, más que a una racionalidad operativa. De hecho, es común observar en las propias burocracias más “esta-

bles” que los programas siguen siendo identificados según su denominación “de origen” y como las denominan las nuevas administraciones (Fernández Soto, 1996).

* Programas asistenciales de empleo

Estos programas se han difundido de forma sistemática y pasaron a ocupar un papel clave en la imagen con la que el gobierno pretende legitimación política frente a los crecientes problemas del mercado laboral. Estos programas consolidan una visión de “oferta” del problema del empleo, que apunta a individualizar características personales de los afectados que supuestamente explicarían sus dificultades para insertarse en el mercado de empleo remunerado.

De acuerdo con la Ley Nacional de Empleo, se establecieron programas agrupados en dos modalidades de ejecución: 1) programas de fomento del empleo; 2) programas de formación y capacitación. En el primer grupo se colocan las modalidades de “contratación a tiempo determinado”: aquellos contratos que se promocionan fiscalmente mediante la reducción de los impuestos al trabajo y el pago de parte de la remuneración por parte del Estado. Estas modalidades se dividen según el tipo de actividad que se dice fomentar: lanzamiento de nueva actividad, práctica laboral para jóvenes, contrato de trabajo/formación. Posteriormente, se agregaron modalidades promovidas para pequeñas y medianas empresas. En 1998 se suprimió la mayoría y sólo se dejó el contrato de aprendizaje, pasantía o período de prueba.

A su vez, existen programas de “fomento del empleo” que consisten básicamente en la ocupación transitoria por parte del Estado de desocupados en actividades de interés social o en empresas privadas, no mediante el pago de un salario sino mediante el de una “ayuda económica no remunerativa”. Entre 1992 y 1996, el MTySS implementó (la información no siempre es precisa) cerca de 16 programas de generación de empleo transitorio que se vinculan con obras de infraestructura local y desarrollo comunitario. La mayoría de ellos no logró una vigencia superior a los dos años.

Los programas de formación y capacitación, por su parte, pretenden la capacitación en tareas específicas a distintos grupos.

Así, el llamado “Proyecto Joven” apunta a la población de menor edad y de escasos recursos, subocupada o inactiva, para su primer empleo y se lleva adelante a través de instituciones de capacitación, en general constituidas para el caso. Las pasantías en empresas son programas complementarios que apuntan a facilitar el “aprendizaje” práctico en las unidades productivas. Otro grupo de programas se dirige a los trabajadores afectados por las llamadas “reconversión productiva del sector privado” y “racionalización administrativa del sector público”; aquí se pretende desarrollar capacidades para el trabajo independiente en diferentes oficios (microemprendimientos).

Los problemas de este tipo de programas son la diversidad, la falta de articulación y un discutible diagnóstico del problema que pretenden abordar. Así, los programas de capacitación con pasantías: 1) constituyen una estrategia de inserción laboral precaria antes que una efectiva capacitación para lograr una inserción plena; 2) generan un circuito de capacitación y entrenamiento diferenciado por niveles socio-económico; 3) el entrenamiento ocupacional semi-especializado no incluye componentes de formación personal y no se permite formar capacidades para adaptarse de manera permanente a la nuevas tecnologías y condiciones del mercado; 4) no incrementan la productividad laboral. En consecuencia, no debe extrañar que los informes de evaluación de los impactos de estos programas sean “confidenciales”.

En realidad, la principal política del gobierno en el área laboral es el cambio de la legislación en materia de contratación de trabajo, que apunta a la habilitación de relaciones laborales más precarias. El contrato por tiempo parcial, el “período de prueba”, el contrato por tiempo determinado son manifestaciones de las nuevas normas de regulación del mercado laboral argentino. Si bien estas modalidades contractuales registran crecimiento, la pregunta es: ¿son las “bondades” de estas modalidades las que impulsan la contratación personal o, más bien, se aprovechan estas ventajas para incorporar personal que de igual modo se habría contratado?

El impacto de estos programas de empleo sobre los grupos pobres es muy difícil de evaluar. Sin embargo, es evidente que su propio diseño no los habilita para ser una solución autónoma y sostenida del problema. Su transitoriedad, precariedad y fuerte

dependencia de la decisión discrecional del poder político, con decisión sobre la selección de los beneficiarios, los vuelve una salida meramente circunstancial y clientelística que crea una falsa imagen sobre la posibilidad de encontrar “salida laboral” al problema de la pobreza.

* Programas de asistencia social a las familias

Las políticas de asistencia y promoción social se definieron tradicionalmente en forma residual. La diversidad y discontinuidad de sus programas, como así también el carácter difuso e indefinido de éstos, siempre establecieron un alto grado de indeterminación con respecto a los objetivos y a la población cubierta. Las estrategias de intervención son diversas y van desde la clásica segregación en el asilo o internado hasta programas nutricionales, asistencia alimentaria en las escuelas, amas externas, programas de nutrición materno-infantiles, programas para los ancianos en situación de carencia y ayuda a discapacitados, etc.

De acuerdo con el nuevo esquema político, ideológico e institucional que nutre a la política social, el paradigma de la “focalización” se volvió el centro de la acción comunicativa que el gobierno desarrolla en la materia. Si se excluyen aquellas acciones promocionales que se orientan a fortalecer la organización comunitaria, brindar equipamiento social y/o saneamiento básico, la diversidad de programas que se fueron sucediendo en el área puede clasificarse en tres grupos principales: a) de atención a la niñez; b) de atención a la vejez; c) de atención a las familias⁹.

Entre los programas de atención a la niñez, operaban cuatro programas orientados a atender la situación alimentaria. Uno de ellos fue el Programa Materno Infantil, ejecutado por la Dirección de Maternidad e Infancia del Ministerio de Salud y Acción Social, donde el volumen más importante de recursos era absorbido por las transferencias a gobiernos provinciales y municipales para la adquisición de leche en polvo¹⁰. El Programa Social Nutricional

9. La descripción de los programas utiliza como fuente la SDS (1995), Jefatura de Gabinete (1996) y Barbeito y otros (1997).

10. La leche es entregada en centros de salud a menores de 5 años desnutri-

(PROSONU) depende de la Secretaría de Desarrollo Social, pero la responsabilidad de su ejecución es de los gobiernos provinciales que deben destinar los recursos a la atención de la situación alimentaria de niños de dos a doce años. El Programa de Menores en Circunstancias Especialmente Difíciles está dirigido a los menores de 18 años con NBI, que viven en grandes centros urbanos e incluye dentro de sus prestaciones asistencia alimentaria, apoyo médico y psicológico, atención legal y capacitación a niños en la calle; en general, se implementa a través de transferencias a ONGs. El Programa de Alimentación y Nutrición Infantil (PRANI) se dirige a niños de 2 a 14 años que pertenecen a hogares con NBI, se ejecuta en todo el país e incluye la asistencia técnica para la aplicación de programas alimentarios, equipamiento de comedores escolares o comunitarios y entrega de bolsones de comida.

Entre los programas de atención a la vejez, por un lado están aquellos orientados a atender a jubilados y/o pensionados que dependen de su obra social (PAMI) y que otorgan subsidios para atención de gastos prioritarios, incluso promoviendo comedores comunitarios. La sola existencia de estos programas son una clara demostración de la insuficiencia del nivel de beneficio que paga el sistema previsional. Por otro lado, están los programas bajo la órbita de la Secretaría de Desarrollo Social y que atienden a los ancianos sin cobertura social y con necesidades básicas insatisfechas. En este caso, su existencia es una prueba de la falta de cobertura del sistema previsional.

La responsabilidad de ejecución de la mayor parte de los programas de asistencia a las familias corresponde a la Secretaría de Desarrollo Social. Los programas son múltiples, de vigencia limitada, brindan asistencia en dinero o en especies (Emergencias Sociales, Subsidios Personales, Subsidios Institucionales). Muchos son ejecutados por las provincias y se financian en parte mediante préstamos tomados ante los organismos multilaterales. También aquí se observan programas con objetivos de nutrición y la mejora de la situación de salud materna e infantil (POSOCO, PROMIN), dirigidos principalmente a la población con NBI.

dos y mujeres embarazadas. Otros destinos para el financiamiento son la capacitación y el equipamiento en el área de salud materno infantil.

Por su parte, el Consejo del Menor y la Familia lleva a cabo una serie de programas orientados a la asistencia de adolescentes, madres y menores en situación de vulnerabilidad y/o con causas judiciales. La atención de la población beneficiaria se realiza en forma directa (institutos, guardas y pequeños hogares) o a través del apoyo financiero a gobiernos provinciales y municipales u ONGs.

Más allá de las evaluaciones particulares de cada programa, la variedad y la falta de coordinación son características llamativas de las políticas asistenciales. La “inflación” de estos programas es un rasgo distintivo no sólo de la nueva política de gobierno, sino de la poca coordinación entre éste y los organismos internacionales que prestan dinero para ejecutar estos programas. Entre otras causas, además de la incapacidad de gestión y falta de claridad conceptual sobre los problemas, esto sucede porque la obtención de créditos de estos organismos es funcional para sostener el nivel de reservas internacionales, al tiempo que permite eludir las carencias presupuestarias y operar también como un signo de poder institucional.

No es de extrañar que muchos de estos programas vayan desapareciendo a medida que se agota el financiamiento que se les destina y que se vaya desarrollando simultáneamente una burocracia “paralela” financiada por los propios préstamos de los organismos internacionales.

2.3. El ambiente de las políticas sociales de sostenimiento de las capacidades de las personas

2.3.1. La política de salud

El dato clave del sistema de salud argentino fue su fragmentación y la puja distributiva entre los distintos agentes que participan en los mercados oligopólicos, caracterizados por la diferenciación de precios y productos como medio para obtener ventajas¹¹.

11. Katz y Muñoz (1988) analizan los mecanismos y resultados de esta puja distributiva.

Esto perjudica notoriamente al “consumidor” de los servicios de salud y facilita fenómenos de sobreprestación –tanto en consultas como prácticas médicas–, uso excesivo de medicamentos, sobrefacturación de insumos, cobro de complementos por sobre lo establecido legalmente, etc. Lejos de resolver estos problemas, las políticas implementadas en los últimos años los profundizaron. Se produjo un proceso de descentralización administrativa que trasladó el manejo de los hospitales públicos a las provincias y municipios, sin mecanismos adecuados de coordinación, lo que generó conflictos entre las propias instituciones públicas. Paralelamente, se crearon los “Hospitales Públicos de Autogestión”, cuyo funcionamiento se ató a la capacidad autónoma de generar recursos. Para ello, se factura a las obras sociales y se cobran tasas de servicios (en algunos, por cooperadoras que actúan en paralelo con la administración). Además, se exige la constitución de dependencias administrativas que permitan establecer la situación socioeconómica de la población que demande servicios, para poder determinar si es “indigente” y “merecedor” de atención gratuita. Así, el hospital público deja de ser “universal” y se constituye en un establecimiento asistencial que pretende “segmentar” a la población según su nivel de ingresos.

El doble juego entre búsqueda de recursos y selección de beneficiarios crea una tensión donde los pobres no son bienvenidos, sobre todo cuando se producen divisiones entre aquellas dependencias capaces de generar ingresos y las que no pueden hacerlo. Al mismo tiempo se fomentan conflictos entre hospitales ubicados en distintas zonas geográficas que se resisten a recibir población que no sea de su jurisdicción¹².

Por el lado de las obras sociales, se avanzó en la modificación de las normas que regulan el régimen. Una medida clave es la libre elección de la obra social por parte de los trabajadores asalariados, lo que impulsó la alianza con las empresas de comercializa-

12. Como compensación –y supuestamente para uniformar las prestaciones– se anunció el lanzamiento de un Programa Nacional de Garantía de Atención Médica, cuyo objetivo consistía en reglamentar la categorización de establecimientos asistenciales, fiscalización y control sanitario, evaluación de la calidad de atención médica, etc. Se desconocen los resultados de esta medida.

ción de servicios de la medicina privada. Esta opción también obliga a los trabajadores a hacer la unificación de aportes de su grupo familiar con el criterio de que toda la familia cuente con una sola cobertura básica de salud.

En estas tendencias, también los pobres se ven perjudicados. Si bien la fragmentación de la población beneficiaria debería favorecer su acceso al hospital público, la presión para que éste genere ingresos propios traba esta posibilidad al tiempo que fomenta la estigmatización de los personas de bajos ingresos. Al mismo tiempo, los problemas del mercado de trabajo cierran las puertas para el acceso al sistema de obras sociales que sigue controlado en gran medida por las corporaciones sindicales y empresarias.

2.3.2. *La política educativa*

La Ley Federal de Educación sancionada en 1993 pretende fijar pautas generales para el funcionamiento del sistema, amplía el ciclo educativo obligatorio a diez años, ratifica los principios de gratuidad de la enseñanza y fija compromisos de incremento del gasto en educación a cumplirse en el quinquenio posterior a su sanción¹³. También se modifica la estructura de los ciclos educativos.

Además del confuso y debatido tema de los contenidos pedagógicos, el principal problema del sistema educativo sigue siendo el retraso y la deserción global, con fuertes diferencias regionales. Para algunos, el problema está en una oferta más bien rígida sobre la que no se pueden realizar elecciones, en la que no existen presiones de competitividad y que no se adapta a las demandas específicas de los distintos grupos de la población. En este sentido, se plantea que la salida es diversificar la oferta, permitiendo revertir el problema de “políticas universales para niños/as diferentes”.

13. La ley fija metas de aumento de financiamiento educativo en función de la opción más favorable entre la duplicación en valores absolutos o un incremento de 50 % en la relación con el PBI. Estas metas deberían alcanzarse progresivamente en un quinquenio a partir de los niveles de 1992 pero hasta el momento nunca se cumplieron.

Sin embargo, y más allá de estos problemas de la oferta educativa, todo hace suponer que las dificultades económicas de la familia del potencial estudiante y la pérdida de la función de movilidad social que tradicionalmente caracterizó al sistema educativo son los elementos que explican el grueso de la expulsión de los estudiantes. Mientras se avanza con un discurso que descarga los problemas del desempleo en la falta de educación y capacitación de la mano de obra, el sistema educativo no retiene a los niños/as y jóvenes sino que los expulsa a un difuso espacio de desempleo y subempleo precoz. La precaria situación laboral de las personas activas de la familia, la necesidad de volcar más miembros del hogar al mercado de empleo, presiona para que los menores asuman tareas domésticas o busquen una salida laboral que ofrezca un ingreso adicional.

En este esquema, la situación de los pobres no es promisoría. La escuela no los retiene y el mercado de trabajo les exige educación formal y capacitación para incorporarlos. En otro orden, se plantea la posibilidad de adaptar contenidos y enseñanza a su particular ambiente sociocultural, lo cual puede derivar rápidamente en escuelas pobres para los pobres. El sistema educativo parece ofrecer hoy pocas posibilidades para que los pobres puedan salir de su situación.

2.3.3. La política de vivienda

La política pública de vivienda se ejecutó tradicionalmente mediante dos instituciones principales que operaban sin ninguna instancia de coordinación: el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) y Banco Hipotecario Nacional (BHN). El primero, creado en 1972, tenía a su cargo la “política social” directa, en tanto financiaba viviendas multifamiliares, obras de infraestructura y de equipamiento comunitario de los sectores de más bajos ingresos. Los clientes del BHN eran principalmente grupos de ingresos medios, que accedían a créditos para refacciones, ampliaciones, terminaciones e incluso para la adquisición de viviendas ya construidas.

En 1991, se transfirió hacia la previsión social el porcentaje del impuesto al salario que financiaba al FONAVI, el cual pasó a fi-

nanciarse con ingresos del Fondo de Coparticipación Federal de impuestos, principalmente combustibles. De esta forma, la política de vivienda dejó de tener fuentes específicas de financiamiento, a la vez que se le redujeron los montos asignados.

En 1992, se dispuso la transferencia automática de los recursos del FONAVI a las provincias; esta situación favoreció el desvío de fondos para otros fines fiscales. En cuanto al BHN, la carta orgánica fue reformada y transformada en banca mayorista. Los ingresos del recupero de su cartera de créditos se aplicaron en su mayor parte a cancelar pasivos con el Banco Central. En 1997 se dispuso la privatización. En síntesis, la vivienda como “problema social” perdió entidad en el nuevo esquema institucional de la Argentina y los grupos pobres ven cada vez más difícil el acceso a este elemento clave en la definición de la pobreza.

3. Evaluación del sistema de políticas sociales de Argentina en relación con la pobreza por ingresos

Las reformas institucionales en Argentina pretenden imponer una visión estrecha de la política social. Esta visión postula que el objetivo casi excluyente de la política social es el de atender las situaciones de pobreza extrema; se abandonan así otros objetivos como la reducción de la incertidumbre, la distribución progresiva de los ingresos, la movilidad social. Sintéticamente, los postulados que guían las reformas son:

- * la idea de segmentación de las necesidades y de las demandas de cada grupo social, para promover la organización de las instituciones en base a intereses particulares.
- * nueva definición del concepto y las áreas de competencia de los bienes públicos y privados, de forma tal de incluir a las áreas sociales dentro de la lógica de funcionamiento del mercado.
- * exclusión de los grupos sin capacidad de demanda de las instituciones centrales de la política social.
- * mayor número de programas asistenciales como forma de respuesta a los problemas sociales.

- * privatización de la administración y de la gestión de los servicios sociales.
- * recaudación tributaria asentada en impuestos regresivos y de base universal.
- * fomento de vínculos más estrechos entre aportes y beneficios en los seguros sociales.
- * mayor desintegración entre la carga tributaria y los beneficios personales en las restantes políticas sociales.

Para cumplir con estos postulados, se produjeron profundas reformas tanto en el ambiente sistémico de las políticas sociales como en el programático. Estos cambios afectaron el patrón de normalidad que estaba vigente previamente, alterando las formas en que estas políticas procesan las alteraciones del ambiente con el cual se relacionan.

Los cambios en el ambiente económico son claves en este proceso. En primer lugar –y contrariamente a lo postulado desde la visión oficial en la materia–, no se verificó el “derrame” de los beneficios del crecimiento económico sobre los pobres. Las modalidades de la apertura externa y las reformas impuestas bajo las reglas del plan de Convertibilidad, especialmente el profundo ajuste de los costos laborales, permitieron reprimir el proceso inflacionario. Si bien en un primer momento esto repercutió favorablemente sobre los ingresos de los pobres, luego profundizó las divisiones sociales y la distribución regresiva del ingreso, con lo que se perjudicó muy especialmente a los grupos de más bajos recursos.

La mayor inseguridad en el empleo aumentó la complejidad, la incertidumbre y la volatilidad en las oportunidades de vida de los ciudadanos. Esta mayor inseguridad aparece como un elemento constitutivo de los nuevos principios de organización económica y no como un resultado capaz de corregirse dentro de las reglas de funcionamiento del nuevo modelo. Hay una contradicción evidente: para conseguir algún puesto de empleo, las personas (principalmente los grupos de menores recursos) se ven obligados a sacrificar estabilidad y nivel de ingresos.

El empleo que se coloca a disposición de los trabajadores es un empleo precario y la figura del “empleado pobre” aparece como un rasgo distintivo del ambiente económico. Además, los

más pobres se ven particularmente afectados por los cambios en el mercado laboral en tanto son desplazados del acceso a los escasos puestos de empleo por personas con mayor capacitación, soportan el aumento de la relación activos/inactivos en los hogares y se perjudican por la mayor dispersión de las remuneraciones al trabajo. A esto se suma la necesidad de la fuerza de trabajo secundaria (mujeres, ancianos y menores) de salir a buscar ingresos complementarios o que sustituyan al del principal perceptor del hogar.

Los cambios verificados en el ambiente político-institucional y sociocultural también perjudican a los sectores pobres. Una mayor concentración de poder político aumenta las posibilidades de consolidar un modo de regulación estático de la pobreza con un marcado contenido “tecno-liberal” y “asistencial-represivo”. Los pobres pasan a ubicarse como una parte constitutiva del nuevo orden social; sólo preocupan en tanto su administración es un elemento central de la “governabilidad” del sistema, entendida como la preservación del sistema institucional y de las jerarquías de poder. Esto fomenta la aparición de instituciones cuya función es intermediar con los pobres y asumir una doble representación: la de los pobres y la del Estado.

Esta situación se combina con otras cuestiones socioculturales. Al tiempo que los puestos de empleo son cada vez más escasos, particularmente las ocupaciones plenas, se consolida una “ética del empleo” que lo reivindica como el medio idóneo de integración social y de distribución de los méritos individuales. Esos méritos se vinculan cada vez más con el éxito económico; por lo tanto discriminan a los pobres, que no sólo transmiten su condición de generación en generación, sino que ven congeladas sus posibilidades de movilidad social. En esta situación, los pobres quedan cada vez más expuestos a una estrategia de clientelismo político.

Los cambios en el ambiente fiscal también refuerzan la marginación de los pobres. El nivel del gasto social continúa siendo bajo al tiempo que sus fuentes de financiamiento se reducen y se vuelven más volátiles y regresivas. Pese al discurso que propone concentrar los beneficios del gasto social en los pobres, se afectan pocos recursos a los programas asistenciales. El grueso de la

política social sigue estando en los seguros sociales, que refuerzan cada vez más la relación entre aportes y beneficios, con lo cual los pobres quedan excluidos de hecho. Más aún, en vez de transferir fondos desde otras finalidades hacia las sociales, en realidad se recortaron recursos genuinos y se produjeron transferencias entre las propias políticas sociales. Al mismo tiempo, la tendencia es valorizar los impuestos indirectos (sobre el gasto), con el argumento de su mayor periodicidad y simplicidad. La idea es profundizar la desintegración del sistema fiscal, para que la recaudación prescinda del objetivo de equidad, cuyo cumplimiento se pretende descargar totalmente sobre la focalización del gasto. En el tributo a los ingresos personales, las exenciones y deducciones permitidas perjudican a los empleados de ingreso fijo y, particularmente, a los de más bajos ingresos. De esta forma, los impactos de la política tributaria sobre los grupos pobres son claramente regresivos.

Coherentemente con los valores que se imponen en el ambiente sociocultural, el componente del sistema de políticas sociales que aparece más fortalecido es el “corporativo” o “meritocrático”. La variante es que se cambia la administración de las instituciones en beneficio de nuevos actores, pero siempre aumentando las “exigencias” para acceder a los beneficios, de forma que se cumpla con el postulado de ensamblar la oferta con la segmentación de la demanda. Los pobres quedan apartados de este cuerpo central en tanto no pueden cumplir con estas condiciones.

La nueva constelación de intereses se vincula cada vez más con el rentabilidad empresarial: compañías financieras en los fondos de pensiones, empresas preocupadas por la diferenciación del servicio en el área de salud, establecimientos educativos orientados a otorgar títulos y a la colocación laboral de quienes con ellos contraten. Los pobres quedan sin representación, e inclusive el llamado a su mayor participación tiene que ver principalmente con su organización y potencialidad económica, y no con su organización y movilización política. Al tiempo que se fortalece el componente meritocrático, se observa un debilitamiento de las políticas más universales y un avance de los programas asistenciales, típicos de los modelos residuales. En esto se nota una erosión de las políticas que basan el derecho al acceso en la condición

de ciudadano, en beneficio de otras que discriminan en función de las características personales de los que reclaman asistencia.

Las estrategias políticas utilizadas para imponer este tipo de reformas pueden agruparse en dos modalidades típicas. La primera, que podría denominarse “explícita”, implica el cambio de la estructura normativa de las instituciones, de sus reglas operativas y, en algunos casos, incluso su eliminación directa. Estos casos se verifican en las reformas del régimen previsional, de las asignaciones familiares y en el financiamiento público de la vivienda. La segunda modalidad puede catalogarse como “residual” ya que, sin establecer una estructura normativa totalmente nueva, altera el “patrón de normalidad” del funcionamiento institucional mediante profundas modificaciones de sus recursos (técnicos y simbólicos). En ciertos casos, las reformas de tipo residual son parte inicial de las estrategias reformistas, en tanto su objetivo es preparar ambientes políticos más favorables para los cambios explícitos.

En estas estrategias, todas las instituciones de orden público aparecen como distorsiones que afectarían el “normal” funcionamiento económico. Así, lo que antes eran “derechos sociales” se han transformado ahora en “rigideces”, “sobre-costos laborales”, “ineficiencias asignativas”, “desestímulos al esfuerzo individual”.

Cuando se observan las reformas en los arreglos programáticos de cada política, se corroboran las observaciones previas. En las actuales políticas de sostenimiento directo de los ingresos (ya sea aquellas dirigidas a la vejez, las personas económicamente activas o la infancia) se aplicaron reformas explícitas que modificaron sus propios objetivos institucionales. Como resultado, las actuales políticas no cumplen con los objetivos propios de una red universal de seguridad en los ingresos. Es decir, no redistribuyen ingresos hacia los sectores más necesitados, no suavizan los movimientos del ingreso de las personas a lo largo de su ciclo de vida y no fomentan la autonomía individual.

La reforma previsional estrechó aún más la relación entre aportes y beneficios, con lo cual redujo significativamente la cobertura y las posibilidades de acceso de los pobres. Al mismo tiempo, se deterioraron los beneficios de los actuales pasivos, las condiciones fiscales para su financiamiento y la incertidumbre con respecto al valor del beneficio futuro. Esto empujó a las personas ancia-

nas a participar en la oferta de trabajo. En síntesis, la reforma previsional aumentó la vulnerabilidad de los beneficiarios del sistema y trasladó los problemas hacia el futuro y a otros ámbitos de la sociedad, expulsando a los pobres de su lógica de funcionamiento.

La política de asignaciones familiares continúa excluyendo a los trabajadores por cuenta propia. De esta manera, sigue sin cobertura la mayor parte de los sectores pobres que no son asalariados formales y registran mayor cantidad de cargas de familia. Si bien la reforma pretende concentrar los beneficios en los asalariados de bajos ingresos, en los hechos también funciona como un freno al aumento salarial. Tampoco los pobres tienen posibilidades de acceder al subsidio de desempleo, en tanto sus formas de empleo son precarias y en el sector informal de la economía, por lo cual no pueden cumplir con los requisitos exigidos. Como además los beneficios son por tiempo limitado, incluso para los asalariados de bajos ingresos formales esta salida no es solución al problema.

Las políticas más universales sufrieron reformas típicamente residuales. Los mecanismos comprenden la erosión de recursos simbólicos y económicos. La descentralización administrativa y la negociación de los recursos tributarios de coparticipación fueron dos instrumentos claves para la remoción de las fuentes de financiamiento y del consiguiente ajuste de los gastos.

En salud, los pobres deben probar su situación de carencia para acceder al hospital público, institución que está presionada para generar recursos mediante la “recuperación de costos” y selección de los pacientes. Sumado al deterioro de la calidad del servicio, esta situación perjudica a los grupos pobres que al mismo tiempo se ven excluidos cada vez más del acceso a las obras sociales por falta de ingresos y de estabilidad en el empleo.

La escuela, por su parte, no retiene a los jóvenes de hogares pobres, expulsados prematuramente a un mercado de empleo que tampoco los contiene. Pese a los diagnósticos que marcan la insuficiencia de ingreso de los hogares como una de las causas principales de la baja retención escolar, las soluciones se buscan sólo por el lado del cambio del tipo de servicio que los establecimientos educativos prestan a los grupos pobres. Al tiempo que no se toman acciones efectivas para retener a los grupos de ba-

jos ingresos en el sistema de educación formal, se los pretende incorporar con programas asistenciales de capacitación para el empleo. Estos programas crean circuitos diferenciados por nivel socio-económico, no generan potencial de aprendizaje autónomo y se vuelven una estrategia de inserción precaria.

Tampoco pueden esperarse impactos positivos para los pobres de la política de vivienda. Más allá de los planes selectivos llevados a cabo por instancias locales, lo cierto es que se le restaron fondos específicos al programa público y la mayor parte de los recursos se canaliza por el sector privado mediante créditos con destino hacia los sectores de ingresos medios y altos.

El avance de los gastos en educación, salud y vivienda en la estructura del gasto de los hogares también es un síntoma del impacto que las reformas institucionales en estas áreas tienen sobre los ingresos de las familias. Si bien en el caso de los pobres la participación de estos rubros es menor, junto con los problemas de alimentación y desarrollo detectados, muestran que es la insuficiencia de ingresos de libre disponibilidad lo que profundiza los procesos de reproducción de la pobreza.

Las políticas asistenciales, que se presentan como el paradigma del nuevo modelo selectivo y focalizador, se muestran incapaces para contrarrestar los impactos de las reformas en el ambiente sistémico y en el programático del núcleo duro de las políticas sociales. La dispersión, baja coordinación, escasa asignación de fondos y los ciclos atados a su uso clientelístico son un reflejo de esta situación.

Las políticas asistenciales de empleo son ineficaces frente a los impactos del desmantelamiento de la red de seguridad laboral. Son insignificantes dada la dimensión del problema, representan una estrategia de inserción laboral precaria, dependen de los beneficios fiscales que los promueven, generan competencia entre los propios necesitados de empleo y promueven el uso político en su distribución. Si bien ciertos sectores de los pobres se ven beneficiados temporalmente por estos programas, no se presentan como una salida autónoma para su problema.

En el caso de las políticas asistenciales dirigidas a las familias, la evaluación de sus impactos se encierra en la lógica de cada programa y en el cumplimiento de las metas que se les asignan.

No existen evaluaciones de la eficacia de los programas frente al problema global de la pobreza que, de hecho, aumentó. Más bien, lo que se observa es la rotación de los grupos pobres en distintos programas asistenciales.

3.1. Evaluación de los objetivos

3.1.1. Objetivos de igualdad social

Los objetivos de igualdad social pierden importancia en beneficio de otros objetivos, como el control social y la eficiencia vertical en las transferencias fiscales de ingresos. De esta forma, se abandonan los instrumentos promotores de la movilidad igualadora entre los ciudadanos, por otros que se ocupen de garantizar el intercambio de valores financieramente equivalentes. Es muy claro que los pobres quedan particularmente expuestos dado que no tienen contraprestaciones que entregar a cambio.

En este contexto, la “libertad de elección”, asentada en una oferta más diversificada de servicios, en realidad aumenta la dependencia de las personas de su situación personal porque es cada vez más difícil cumplir con las estrictas condiciones para acceder a los beneficios. Al tiempo que se traslada la responsabilidad a los individuos de forma abstracta, no se igualan las condiciones mínimas para que puedan ejercer de manera efectiva esa libertad de elección. Tampoco las políticas actuales promueven la autonomía de las personas que cada vez son más dependientes de factores colocados fuera de su órbita de control.

Los objetivos redistributivos de las actuales políticas se ven acotados a la simple observación del destino del gasto. La política tributaria no se preocupa por este objetivo. La caída de las coberturas de las políticas sociales, también es un dato que señala la opción por una distribución más regresiva del gasto. El aumento de la sub-utilización de la fuerza de trabajo de algunos, de la sobre-utilización de la fuerza de trabajo de otros, la salida al mercado de empleo de fuerza de trabajo secundaria también promueve una redistribución regresiva del tiempo disponible para el empleo, el ocio y la educación de la población.

También es evidente que las actuales políticas promueven una mayor división social, en tanto aumentan la diferenciación y la segmentación de los ciudadanos prácticamente en todas las áreas. Los programas promueven la atención de intereses particulares; pierden fuerza aquellas instituciones cuyos fines se justifican en “intereses generalizables”. El nuevo escenario modifica la naturaleza de los conflictos entre los actores políticos que ahora luchan por beneficiarse del sentido de la selectividad. Los pobres quedan claramente fuera de la selección.

3.1.2. Objetivos de equidad en el tratamiento de características personales

Los costos personales para el acceso a las actuales políticas son muy difíciles de evaluar. Financieramente, salvo en algunas políticas de seguro social, no existe cómo ponderar el saldo neto entre lo que entrega y lo que recibe una persona, dada la total falta de coordinación e integración entre la política tributaria general y la de aplicación del gasto social. Al mismo tiempo, la complejidad de los elementos e información que deben tenerse en cuenta para la elección entre las alternativas de oferta en cada área o para el acceso a algunos programas plantea serios problemas de información imperfecta o de manejo discrecional de la oferta. La baja cobertura de los programas en relación con los potenciales beneficiarios y el aumento de los requisitos de acceso, también promueve conductas de falta de reclamo de los beneficios a los que se tiene derecho [*non take-up*]. Para la población pobre, se vuelve costoso el acceso a los beneficios, incluso de aquellos que los tienen como destinatarios directos.

En general, y salvo para el núcleo de políticas controladas por los sectores corporativos más fuertes, se redujeron los niveles de los beneficios y se amplió la dispersión entre ellos. La desarticulación entre los distintos programas, la superposición y la falta de coordinación no permiten tener idea de la adecuación del tipo y del nivel del beneficio. Lo que es claro es que se profundizó la discriminación en el tratamiento de las características personales para definir el acceso de las personas a las instituciones de política social.

Evidentemente, las reformas apuntan a dismantelar los componentes de la red de seguridad social, aumentando la incertidumbre de las oportunidades de vida de las personas. Ni siquiera el acceso actual garantiza el acceso futuro. Más aún, puede observarse una tendencia generalizada a promover la incertidumbre e inseguridad como política de estímulo al esfuerzo personal.

3.1.3. Objetivos de racionalidad económica

Los criterios de racionalidad económica que se promueven oficialmente se reducen a observar la llamada eficiencia vertical, los ahorros del gasto y una difusa promoción de estímulos para el comportamiento de las personas. Sin embargo, no sólo el nivel global del gasto social no es muy elevado, sino que además el precio pagado por los ajustes ha sido la disminución de la cobertura. Esto significa el traslado del problema a otros espacios sociales. Más aún, se ha favorecido el desfinanciamiento de las políticas sociales en beneficio de otros objetivos, como la capitalización de fondos en las AFJPs y ARTs y la reducción de los costos laborales bajo la presión del plan de Convertibilidad. Además, no se contabilizan los costos de las exenciones tributarias y de la evasión impositiva. Las tasas tributarias marginales de los sectores de bajos ingresos siguen siendo regresivas.

Las cuestiones que tienen que ver con los incentivos al pago de tributos son muy difíciles de ponderar. Sin embargo, la eliminación de los impuestos laborales no generaron estímulos para la contratación de fuerza de trabajo, como la más estrecha relación entre aportes y beneficios no aumentó la afiliación al sistema previsional. Esto es particularmente cierto si se consideran los trabajadores autónomos, porque para los asalariados no funcionan los incentivos sino la presión compulsiva.

Los costos de administración aumentaron sustancialmente en algunos casos, como en el de las AFJPs. En cuanto a los programas asistenciales, si bien no se tiene información clara al respecto, se observan filtraciones de recursos que no llegan a los beneficiarios. Por otra parte, el funcionamiento de los programas asistenciales plantea la posibilidad de la presencia de típicas situacio-

nes de “trampa de la pobreza”. En todo caso, es muy dudosa la racionalidad económica de estos programas que no fomentan la capacitación continua ni la permanencia de personas productivamente capaces en el sector productivo.

3.2. Evaluación de las reglas operativas

La reforma en Argentina se impuso en circunstancias muy especiales que permitieron a un grupo muy reducido de personas y corporaciones tomar las decisiones claves con respecto a su diseño. En esto está involucrada no sólo la coalición política y las corporaciones locales, sino también grupos de interés internacionales. En gran medida, las reformas fueron diseñadas por una burocracia paralela con intereses directos con los grupos beneficiados por el cambio. Sin embargo, la mayoría de la población dio su consentimiento al sentido de las reformas mediante su apoyo electoral a la coalición política gobernante. Además, las reformas se impusieron mediante mecanismos de manipulación legal que en algunos casos hasta hacen dudar de la posibilidad de que sean sostenibles en el tiempo. El caso de las demandas judiciales por deudas a los jubilados con quienes no se cumple con sus derechos adquiridos es sólo un ejemplo de los problemas que muestra el diseño de las reformas en este sentido. Esta situación, sumada a otras inconsistencias, muestra la forma en que parte de los costos financieros se trasladaron hacia el futuro.

Los criterios de elegibilidad para el acceso a los beneficios institucionales se fueron segmentando cada vez más según el tipo de institución. En general, la idea central es definir criterios más estrictos que en el pasado para seleccionar a los beneficiarios en función de sus características particulares. Como se dijo, hay una tendencia generalizada al abandono de la responsabilidad pública, trasladando los problemas sociales a la responsabilidad individual o corporativa. Así, se nota una mayor condicionalidad en la distribución de los títulos de derecho, con una erosión de aquellos que se basan en criterios de ciudadanía y residencia, en beneficio de los tests de recursos y necesidades.

De esta forma, el espacio de elección de los individuos queda predeterminado por su situación particular, la cual pasa a ser motivo de permanente evaluación. La distribución de los *entitlements* reproduce la suerte del mercado, lo que refuerza la subordinación de las personas económicamente dependientes con respecto a la situación laboral del principal proveedor de ingresos. Esto sucede al mismo tiempo que la situación de las personas en el sistema económico se vuelve más vulnerable, particularmente por la mayor inestabilidad en el puesto de trabajo y en el nivel de ingresos, tanto presente como futuro.

En cuanto a la unidad fiscal, se observa una clara separación entre aquella que se adopta a los efectos tributarios y la que es válida para las transferencias de beneficios sociales. Al mismo tiempo, se jerarquiza la posición de la persona jefa de familia como unidad fiscal para la percepción de los beneficios sociales. Así, pierde presencia el individuo y se fortalecen los lazos de dependencia al interior de la propia unidad familiar. Mientras tanto, subsisten criterios que discriminan el tratamiento tributario de los ingresos personales. En particular, esos ingresos son considerados de forma diferencial según las fuentes. Los créditos fiscales no se distribuyen equitativamente y existen numerosas e injustificadas exenciones fiscales. Esta situación, vinculada con tasas marginales diferenciales de impuestos, perjudica claramente a los sectores de bajos recursos. En síntesis, los efectos distributivos de los tributos son claramente regresivos.

El nivel de los beneficios de los programas asistenciales no se sostiene sobre criterios de necesidad y su cobertura es muy reducida. Además, dado que las salidas de la situación de carencia se vuelven cada vez más estrechas, los programas asistenciales fomentan las posibilidades de comportamientos del tipo “trampa de la pobreza”. Se deduce, entonces, que el centro del debate en torno de los arreglos operativos de las políticas sociales en relación con la pobreza es reconocer que éstas consolidan un modo de regulación estático de la pobreza, extendiendo a gran parte de la población la inseguridad, la vulnerabilidad y la pérdida de movilidad social. Por lo tanto, la clave para la construcción de arreglos institucionales alternativos es cambiar este modo de regulación de la pobreza por otro sostenido mediante conceptos y valores diferentes.

TERCERA PARTE

“¿Qué nos faltó para que la utopía venciera a la realidad? ¿Qué derrotó a la utopía? ¿Por qué, con la suficiencia pedante de los conversos, muchos de los que estuvieron de nuestro lado, en los días de mayo, traicionan la utopía? ¿Escribo de causas o escribo de efectos? ¿Escribo de efectos y no describo las causas? ¿Escribo de causas y no describo los efectos? Escribo la historia de una carencia, no la carencia de una historia.”

(Andrés Rivera,
La revolución es un sueño eterno)

CAPÍTULO VII

La pobreza como emergente de la cuestión social

1. Pobreza, exclusión social y cuestión social

El análisis anterior pretende demostrar que las visiones y los modos estáticos de regulación de la pobreza que hoy se imponen en Argentina, como en otros países de América Latina, no resultan eficaces para resolver el problema. Estas dificultades son atribuibles tanto a los valores que sostienen los principios de organización como a los propios arreglos operativos de cada política. Más aún, la pobreza, en todas las variantes que se postule, no es el único problema social sino una de las formas en que se expresan los problemas sociales. La pobreza suele presentarse conjuntamente (y a veces hasta confundirse) con otras formas de privación de elementos esenciales para que las personas puedan funcionar de forma “normal” en la sociedad. Por ejemplo, todas las expresiones de desutilización de la fuerza de trabajo y las que reflejan situaciones de “marginalidad” y de “exclusión social” de las personas. En algunos casos hasta suelen plantearse relaciones causales lineales y transitivas entre los distintos conceptos: desempleo implicaría pobreza, pobreza sería sinónimo de exclusión social, exclusión social sería causa y efecto del desempleo.

Esto puede ilustrarse mirando otros modos de regulación de la pobreza en la experiencia internacional. Tal como lo marca Atkinson (1998), si se analizan las evidencias empíricas de Estados Unidos y de Europa, se observa que, durante los años se-

sentá, Estados Unidos registraba tasas de desempleo abierto de 5 % mientras que la mayoría de los países europeos estaba muy por debajo, incluso con registros de 1 % o menos. Sin embargo, en la actualidad, Estados Unidos sigue en los mismos registros de desempleo al tiempo que Europa promedia 10 % y en muchos casos supera ese índice. Para muchos, esto significa que el modo de organización social y económica de Estados Unidos es la solución para el desempleo europeo.

Sin embargo, lo que no se destaca adecuadamente es que, en muchos países de Europa continental, el incremento masivo del desempleo no fue acompañado por un paralelo aumento de la pobreza, mientras que la pobreza en Estados Unidos registra valores muy superiores. Una evidencia adicional es Gran Bretaña durante el gobierno de Margaret Thatcher. La cantidad de familias que vive por debajo de los ingresos de pobreza se duplicó durante su gobierno, mientras países como Dinamarca, Finlandia, Francia e Italia no cambiaron en gran medida sus registros. Entre 1979-81 y comienzos de la década del noventa las tendencias en materia de pobreza por línea de ingresos fueron más bien estables en la mayoría de los países de la OECD, salvo el caso de Estados Unidos y Gran Bretaña.

La conclusión es, entonces, que existen diferentes opciones institucionales y socioculturales que hacen que Estados Unidos tenga cierta “preferencia” por la pobreza y Europa por el desempleo. Existen distintos regímenes de Estados de Bienestar y, por lo tanto, distintos modos de regulación de la pobreza. Inmediatamente surgen algunas preguntas. ¿Existe un *trade-off* que obliga indefectiblemente a optar entre una u otra de estas expresiones? ¿Un problema oculta al otro? Y en ese caso, ¿cuál de las distintas expresiones de los problemas sociales es más “grave”?

La búsqueda de respuestas a estas preguntas ha estimulado un debate que intenta superar las meras acciones que ponen su foco en cada una de las diferentes expresiones emergentes de los problemas sociales. Sintéticamente, este debate se ocupa de discutir la siguiente comprobación: la dinámica de desarrollo de las sociedades modernas se caracteriza por apartar, excluir, separar a gran parte de la población del sistema de relaciones sociales consideradas “normales”. Más aún, no sólo produce este apartamien-

to sino que, en gran medida, el cuerpo sano y normal de la sociedad descarga los costos de su desarrollo sobre los más subordinados. Para encontrar soluciones al problema de la pobreza, se requiere dilucidar este dilema y contrarrestar esta dinámica.

En el desarrollo de este debate se ensayan argumentos que a su vez van construyendo distintas categorías analíticas. Una de las nociones más difundidas últimamente es la de “exclusión social” [*social exclusion*], muy utilizada en la literatura anglosajona y en la discusión latinoamericana. Al analizar el uso frecuente de este término, Atkinson (1998: 7-8) reconoce la presencia de tres elementos que son recurrentes: 1) relatividad [*relativity*]; 2) agencia [*agency*] y 3) dinámica [*dynamics*].

El primer elemento intenta señalar que la exclusión se entiende como una situación que tiene coordenadas de tiempo y espacio y que no atañe a individuos aislados. La exclusión no se entiende observando sólo las circunstancias individuales sino que debe tomar en cuenta las actividades de los otros. El segundo elemento se refiere a que la exclusión implica un acto, una acción donde están involucrados otros agentes y remite directamente a la idea de *agency* en los términos de Amartya Sen ya discutidos. Aquí es clave la idea de falta de responsabilidad individual de los excluidos con respecto a su situación personal. Finalmente, el elemento dinámico apunta a la falta de perspectiva futura para el afectado por la exclusión y para las generaciones que lo hereden.

Por su parte, en la bibliografía francesa el debate trata de no convalidar la noción de exclusión social. El argumento central es que con ese término se da a entender que los afectados por los problemas sociales están fuera de la sociedad, cuando la realidad es que su situación se explica principalmente porque son alcanzados por la dinámica social. Además, se entiende que de esta forma se puede construir una imagen (considerada falsa) que representa a la sociedad dividida en dos polos, como así también que sólo existiría un atributo que marcaría la línea divisoria. Por el contrario, las divisiones sociales son más difusas y también son variados los atributos que definen la situación de cada persona. En base a estos argumentos se propone que, en vez de pensar en una fuerza expulsora que excluye, el problema debería pensarse como un reflejo centrífugo y se propone el concepto de “inserción

social” [*insertion sociale*]. Con sus ambigüedades, este concepto pretende dar cuenta de situaciones de carencia, cuya responsabilidad de ningún modo puede atribuirse a los afectados.

Por ejemplo, no se puede culpar a los afectados de una situación de desempleo que no han elegido ni tampoco ubicarlos en una de las categorías normales de la asistencia social que se basan en la detección de ciertas “malformaciones” de los individuos. ¿Por qué? Porque sus características personales les permitirían funcionar en una posición de “normalidad”, pero no lo logran porque el modo de organización social no se los permite. No se trata de asistencia (que se derivaría de la noción de exclusión social) sino de buscar la reinserción de las personas en un régimen común al resto de los miembros de la sociedad (Castel, 1995: 430). En el caso de Francia, la estrategia ensayada es la política de Ingreso Mínimo de Inserción [*Revenu Minimum d’Insertion, RMI*] de Francia¹.

Se facilita la comprensión de la noción de inserción social si se la distingue de la idea de “inserción profesional”. El último caso se refiere a ocupar un lugar pleno en la sociedad como participante de la relación social fundamental: el empleo, con sus garantías y servidumbres. La inserción social, por su parte, sería un registro original de existencia, cierta forma de “socialización secundaria” que tiene que ver con la participación de las personas en una relación social intermediada por instituciones sociales, diferentes a la del empleo remunerado (por ejemplo, el RMI).

No es seguro que de la inserción social se llegue a la plena integración o inserción profesional, sino que se trata de una figu-

1. El *Revenu Minimum d’Insertion* es un subsidio monetario que el Estado francés otorga, según requisitos de edad, a quienes no llegan a percibir un cierto nivel de ingreso de referencia. El RMI fue instituido por la ley del 1° de diciembre de 1988 para cumplir la doble función de “ingreso provisorio e instrumento para encontrar recursos durables”, sobre la base del “derecho de obtener de la colectividad medios convenientes de subsistencia” para “toda persona que por razones de edad, de estado físico o mental, [o] de la situación de la economía o del empleo se encuentre incapacitada para trabajar” (texto del preámbulo de la Constitución francesa de 1946, retomado por el artículo 1° de la ley del 01/12/1988). En la práctica, el RMI funciona como una suerte de *contrato de inserción* entre un individuo y determinadas instancias colectivas (Castel y Laé, 1991). El RMI se otorga bajo condición de búsqueda regular de empleo.

ra institucional que pretende ocuparse de aquellos que son válidos pero que son “temporalmente inválidos”. El problema es si ese registro novedoso deviene una “etapa” en la vida de las personas o un “estado” más permanente, una transición hacia una integración social plena o un modo diferente de inserción social (Castel, 1995: 432).

La noción de inserción social sería más adecuada que la de exclusión social porque pone el acento en la necesidad de colocar a los afectados por las carencias en una situación de normalidad y no sólo de asistirlos para mitigar los efectos de sus privaciones. Como la situación de normalidad sigue siendo la inserción profesional, la forma de instrumentar la inserción social es necesariamente por el empleo. Por ello, el RMI propone una forma contractual que emule al contrato laboral; su objetivo es cubrir carencias de ingresos, pero la vía es el compromiso mutuo entre las partes contratantes que se comprometen a instituir una relación de empleo. El convencimiento es que este camino llevará a una reinserción profesional plena.

La discusión sobre la inserción social es un desprendimiento de un debate más amplio sobre lo que se ha dado en llamar la “cuestión social” [*question sociale*]. Según Rosanvallon (1995), hacia finales del siglo XIX, la idea de la cuestión social remitía a los disfuncionamientos de la sociedad industrial naciente y se vinculaba principalmente con las transformaciones del proletariado y la necesidad de protegerlo contra los “riesgos” a los que se enfrentaba dada la consolidación de los modos de organización social del capitalismo. Si bien ahora vuelven a aparecer síntomas como la pobreza y el desempleo, típicos de aquella época, “se ve con claridad que no se trata de un simple retorno a los problemas del pasado. Los fenómenos actuales de exclusión no remiten a categorías antiguas de explotación. Así, ha hecho su aparición una nueva cuestión social” (Rosanvallon, 1995: 7).

Las sociedades modernas enfrentarían, entonces, una “nueva” cuestión social para cuyo entendimiento no habría que remitirse a las contradicciones entre capital y trabajo. Para Rosanvallon, la justa denuncia de estas cuestiones no agota la cuestión social que se vincula con un enfoque más global acerca de las tensiones y contradicciones que atraviesan las sociedades contemporá-

neas. En estas contradicciones más globales se observan, al menos, otros dos problemas esenciales: 1) la desestabilización general de la condición salarial; y 2) lo que llama “la cuestión de las clases medias”, que se deriva de una nueva lógica política y fiscal que obliga a la política social a concentrarse en los excluidos pero que requiere al mismo tiempo resolver la situación de las clases medias (Rosanvallon, 1995: 86).

El argumento de Rosanvallon es que este dilema se potencia porque ya no hay posibilidades de sostener el “mito del seguro social”, de orden profesional, basado en una redistribución meramente compensatoria, que apunta a anular daños de forma horizontal y a compensar selectivamente a los marginados. Este esquema debería reemplazarse por una “solidaridad global”, con redistribución vertical entre clases de ingresos. No se trata de una cuestión de antagonismos, en tanto el seguro es una técnica y la solidaridad es un valor: el seguro puede ser un modo de producir solidaridad (Rosanvallon, 1995: 37, 41 y 81). Así, el advenimiento de esta nueva cuestión social viene acompañado de una “crisis filosófica”, porque de allí “aparecen dos problemas mayores: la desintegración de los principios organizadores de la solidaridad y el fracaso de la concepción tradicional de los derechos sociales para ofrecer un marco satisfactorio en el cual pensar la situación de los excluidos” (Rosanvallon, 1995: 10).

A su juicio, también gran parte de la novedad es que los nuevos conflictos que estructuran la sociedad ya no son únicamente de reparto, en una óptica de lucha de clases. Ahora se trataría de conflictos de “interpretación sobre el sentido de la justicia” (Rosanvallon, 1995: 56). En gran medida, en las sociedades modernas la discusión sobre la cuestión social se traslada al contenido de la noción de justicia distributiva. Coherentemente, su trabajo se basa fundamentalmente en una discusión acerca de cómo recuperar el sentido de solidaridad y de cómo fundar las bases de nuevos derechos sociales que tengan como centro la situación de los excluidos. Ese sentido no puede circunscribirse a la asistencia sino que tiene que situarse en torno de la noción de inserción. Para Rosanvallon, el tema del empleo es la clave para conjugar nuevas formas de solidaridad y nuevos derechos sociales:

“La inserción por el trabajo debe seguir siendo la piedra angular de toda lucha contra la exclusión. La pertenencia a una colectividad no implica únicamente que se ejerza un régimen de solidaridad. Más profundamente aún, existe el principio de una utilidad recíproca que vincula a sus miembros. Más allá de cierto ‘derecho al ingreso’, hay un ‘derecho a la utilidad’.”

(Rosanvallon, 1995: 122)

Con esa convicción, rechaza la idea de un “ingreso de subsistencia” –del tipo que proponemos luego en este trabajo– como solución de la nueva cuestión social; a su juicio constituiría un síntoma más de la disociación creciente entre la esfera de la actividad económica y la de la solidaridad. Señala que autores liberales han probado que este tipo de salida facilita la flexibilidad en el mercado de trabajo y genera condiciones para que la gente acepte empleo mal remunerado. Entiende que esta disociación permitiría relegar la cuestión del empleo a un segundo plano. Su conclusión también es práctica: el Estado no puede hacer casi nada para estrechar los vínculos familiares o sociales que constituyen una variable de la exclusión; por lo tanto, tiene que actuar en la órbita de lo económico. No se trata de asistir, sino de otorgar empleo para que los individuos sientan que ocupan un lugar en la sociedad. Así, gran parte de su propuesta pasa por impulsar y ampliar mecanismos para otorgar empleo remunerado a las personas que están desempleadas, al estilo del RMI francés.

Este tipo de salidas sería la adecuada por poco que se observe el proceso de individualización de lo social. Lo que hay que analizar son las “trayectorias” que conducen a las situaciones de exclusión, en tanto éstas son los resultados de procesos particulares (Rosanvallon, 1995: 197). No sólo las estadísticas tradicionales se revelan ineptas para describir este nuevo universo social, cada vez más fluctuante e inestable, sino que además el propio concepto de “clasificación” queda inadaptado porque presupone la existencia de diferencias estables.

Esto hace que los excluidos no tengan intereses comunes, con lo cual se debilitan las salidas meramente participativas y cooperativas, al tiempo que se debilita la posibilidad de trabajar con la idea de “población objetivo”. A su juicio, esto impuso en Francia

el RMI: el convencimiento que los individuos en situación de precariedad no pertenecían a ninguna de las categorías tradicionales de acción social. Citando a Castel y Laé (1991), este tipo de estrategia rompe con el tratamiento selectivo estrecho de las poblaciones para trazar una “diagonal del pobre”. De aquí deviene la importancia de las nociones de precariedad y vulnerabilidad a las que nos referimos luego para comprender esta nueva cuestión social (Rosanvallon, 1995: 189-215).

En el análisis de Rosanvallon hay varios puntos que merecen destacarse y que nos remiten a algunas críticas realizadas anteriormente a ciertas visiones prevalecientes en Argentina:

1. la revalorización del espacio económico para la búsqueda de soluciones a la nueva cuestión social;
2. si bien admite la presencia de diferencias entre las expresiones de marginación, señala su inestabilidad y la imposibilidad de atenderlas mediante mecanismos selectivos propios de los programas asistenciales que definen poblaciones objetivo;
3. la debilidad de las soluciones participativas derivadas de la acción colectiva de los propios afectados y el reclamo de una acción de política pública de alcance masivo;
4. el papel central del empleo en la definición de las trayectorias que llevan a la exclusión y en la solución de la inserción social;
5. la necesidad de cambiar los valores vigentes para provocar procesos distributivos (solidaridad) y nuevas estructuras de derechos sociales.
6. la necesidad de que las estrategias que busquen soluciones a la nueva cuestión social se sostengan sobre una valorización de la utilidad social de todos los ciudadanos;
7. que los conceptos centrales son vulnerabilidad y precariedad.

Es llamativa la forma en que Rosanvallon descarta la posibilidad de resolver parte del dilema de la cuestión social actuando directamente sobre el ingreso. ¿Por qué? En primer lugar, porque el ingreso, al igual que el empleo, también se genera y distribuye en la esfera económica. No es cierto que actuando sobre el ingreso se potencia la separación entre la economía y las instituciones que definen la solidaridad. Por el contrario, se imponen pautas

distributivas (y solidarias) directamente sobre la esfera económica. La solidaridad se carga al proceso económico reconociendo que éste se lleva a cabo mediante la división del trabajo en un sentido amplio, y no sólo en la relación directa en cada unidad productiva. En segundo lugar, si bien se trata de revalorizar el derecho de los individuos a sentirse “útiles socialmente”, no necesariamente la utilidad social pasa por ocupar un empleo remunerado. Al tiempo que Rosanvallon propone que la cuestión social es nueva, insiste en que la clave para resolverla es continuar con una sociedad organizada según el mérito del empleo remunerado que, por cierto, es la forma en que se organizaba y resolvía la “vieja” cuestión social. Esto es más confuso porque, al mismo tiempo, propone que el problema no está en el conflicto entre capital y trabajo. Sin embargo, gran parte de los problemas de empleo en las sociedades modernas se deben precisamente a ese conflicto, tanto en lo que se refiere a las relaciones técnicas de producción más flexibles y ahorradoras de empleo como a la distribución del valor agregado en la producción.

¿Estos argumentos significan el abandono de la pretensión de generar empleo, como parece sugerir Rosanvallon? De ningún modo. Por el contrario, significan admitir que el conflicto central sigue estando en los modos de organización entre capital y trabajo, y que esos modos definen nuevas condiciones para la generación de empleo que ya no permiten que toda la carga de la resolución de la cuestión social pase por allí. Parte de esta discusión puede comprenderse mejor si se observa la visión que Castel (1995) propone para comprender la “cuestión social”. En su trabajo sostiene —en base a su estudio del caso de Francia— que más que una nueva cuestión social, se está en presencia de una “metamorfosis” de la misma problematización que en el pasado. La consabida “cuestión social” sería “una aporía fundamental sobre la cual una sociedad experimenta el enigma de su cohesión y trata de conjurar el riesgo de su fractura. La cuestión social es un desafío que interroga, que pone en tela de juicio la capacidad de una sociedad (lo que en términos políticos llamamos una nación) de existir en tanto conjunto ligado por relaciones de interdependencia” (Castel, 1995: 18). ¿Por qué “aporía”? La idea de “aporía” remite a la de una “proposición sin salida lógica”, a una dificultad lógica insuperable. En este caso,

la aporía fundamental se refiere al enigma de cohesión de las sociedades modernas, al acertijo de las contradicciones propias de sus principios de organización y que ubica a lo “social” en ese hiato entre la organización del sistema político y del sistema económico. Así, las relaciones propias de lo social no son ni de una ni otra lógica, sino que tienen su propia identidad, se ubican en el espacio donde se juega el desafío de mantener la cohesión social, a la sociedad funcionando como un todo.

Ahora bien, para Castel esta aporía no sería tan novedosa sino que se la encuentra desde los propios orígenes del capitalismo. Lo que hoy se estaría registrando sería más bien una “metamorfosis”. La idea de metamorfosis implica:

“una dialéctica entre lo similar y lo diferente [...]. La palabra metamorfosis no constituye una metáfora empleada para sugerir la perennidad de una sustancia bajo el cambio de sus atributos. Al contrario: una metamorfosis hace temblar las certezas y transforma el paisaje social. Sin embargo, aunque sean fundamentales, estos cambios no constituyen innovaciones absolutas, si se inscriben en el campo de una misma ‘problematización’. Por problematización entiendo la existencia de un conjunto de cuestiones (cuyas características comunes deben ser definidas) que han surgido en un momento dado (cuya fecha debe ser establecida), que han sido reformuladas muchas veces a través de crisis, y han integrado nuevos datos (que deben ser periodizados) y que siguen vivos aún hoy.”

(Castel, 1995: 17)

La denominada cuestión social no sería, entonces, novedosa como “problematización” sino que lo inédito son sus formas de expresión. Buceando en la historia, Castel sostiene que la metamorfosis de la cuestión social puede rastrearse históricamente estudiando los cambios experimentados en la relación salarial. A medida que se suceden las crisis a lo largo del tiempo y en diferentes lugares, esa problematización se va reformulando y se expresa en nuevos datos. Las transformaciones de la relación salarial (digamos, relación de empleo remunerado) es el dato central para entender la metamorfosis de la cuestión social.

Para exponer sus ideas, también Castel descarta la noción de exclusión, proponiendo que –al menos en la lengua francesa– es más atinado hablar de “desafiliación”. Para ello habría que comprender que el trabajo es el soporte privilegiado de inscripción de las personas en la estructura social. Existiría una fuerte correlación entre el lugar que las personas ocupan en la división del trabajo y su participación en las “redes de sociabilidad” y los sistemas de protección social que cubren a los individuos enfrentados a los imprevistos de la existencia. Según estas posiciones, pueden identificarse distintas “zonas” de cohesión social:

“De esa forma, la asociación trabajo estable / inserción relacional sólida, caracteriza una zona de integración. A la inversa, la ausencia de participación en actividades productivas y el aislamiento relacional conjugan sus efectos negativos para producir la exclusión, o mejor dicho, como trataré de mostrar, la desafiliación. La vulnerabilidad social es una zona intermedia, inestable, que conjuga la precariedad del trabajo con la fragilidad de los soportes de proximidad.”

(Castel, 1995: 13)

Para Castel, estas zonas no están dadas de una vez y para siempre sino que se dilatan o contraen, cambian sus componentes, según la presencia o ausencia de distintos fenómenos económicos, políticos y sociales. En su concepción, son los equilibrios cambiantes entre estas zonas los que sirven de indicador para evaluar el grado de cohesión social. Lo que define la pertenencia a una determinada zona no es un solo indicador sino un abanico de diferentes indicadores. Así, puede haber grupos fuertemente integrados porque pertenecen a corporaciones con poder pero que no tienen ingresos altos; hasta puede verificarse la existencia de una “indigencia integrada”, cuando se trata de beneficiarios sostenidos por programas sociales estables.

El problema en cuestión no se refiere, entonces, a un fenómeno estático sino a uno dinámico. Por lo tanto, Castel no se preocupa tanto por ubicar a los individuos en las distintas zonas, sino por clarificar los procesos que les hacen transitar de una a otra. De aquí que prefiera el término “desafiliación” al de exclu-

sión, porque entiende que este último designa un estado de privación que se supone inmóvil. Por el contrario, la idea de desafiliación invita a pensar en un concepto dinámico que pertenece al mismo campo semántico que “disociación”, “descalificación” o “invalidación” social. Identifica, entonces, un proceso dinámico que determina disociaciones entre miembros de la sociedad. El punto metodológico que se desprende de aquí no es menor:

“La cuestión social se plantea explícitamente en los márgenes de la vida social, pero ‘pone en cuestión’ al conjunto de la sociedad [...]. Integrados, vulnerables y desafiados pertenecen a un mismo conjunto, aunque de unidad problemática. Son las condiciones de mantenimiento de esta unidad problemática sobre lo que habrá que interrogarse.”

(Castel, 1995: 21)

Para entender lo que sucede en el margen de la vida social, hay que observar a la sociedad en su conjunto. Por eso la exclusión social no debe entenderse como la ausencia de relación social sino como un conjunto de relaciones particulares con la sociedad como un todo y, particularmente, con el centro que define el principio fundamental de la organización y dinámica social. Ninguna persona queda fuera de la sociedad sino que existe un ensamble de posiciones relativas, entre las que no hay líneas divisorias claras. Se verifican permanentes flujos entre las distintas zonas de cohesión social. Así, los excluidos pueden no tener que ver con la norma de flexibilidad de las relaciones laborales de los estables, pero la onda expansiva de esta medida seguramente los afecta. Del mismo modo, la existencia de los excluidos define las condiciones en la que se pueden integrar los vulnerables y los estables; un ejemplo es la amenaza de su reemplazo por los que están afuera. Por ello:

“Decir que el problema planteado por la invalidación de algunos individuos y grupos concierne a todo el mundo no significa sólo apelar a una vaga solidaridad moral, sino constatar la interdependencia de las posiciones trabajadas por una misma dinámica, la del trastorno de la sociedad salarial.”

(Castel, 1995: 443)

De estas observaciones vale resaltar algunas cuestiones que permiten precisar la comprensión de la pobreza como fenómeno emergente de la cuestión social:

1. no se estaría en presencia de una nueva cuestión social, sino de una metamorfosis del tradicional problema de cohesión social que se deriva de las formas de organización entre capital y trabajo propias del capitalismo moderno;
2. lo que pone en cuestión las diferentes expresiones de esa cuestión social (incluyendo la pobreza) es la capacidad de la sociedad en tanto conjunto integrado de relaciones sociales;
3. las nuevas expresiones de la misma problematización social se deben rastrear observando las transformaciones de la relación de trabajo, en tanto es lo que define los modos de inscripción de las personas en la sociedad;
4. según cómo sean las relaciones entre la situación del empleo (como forma de socialización primaria) y las otras redes de sociabilidad (incluyendo los sistemas de protección social) será la pertenencia de las personas a las distintas zonas de cohesión social que pueden identificarse;
5. si bien la cuestión social se expresa con toda su crudeza en los márgenes de la sociedad, sólo se entiende como una unidad problemática que comprende al conjunto de la sociedad;
6. esto no es una cuestión que remite a una vaga solidaridad moral, sino a la interdependencia entre todos los que participan de la dinámica de la sociedad salarial;
7. la alta probabilidad de tránsito entre las distintas zonas de cohesión social, las condiciones de dilatación y contracción de las mismas, son los elementos sobre los cuales se debería construir una comprensión de la cuestión social moderna y una estrategia que apunte a una mayor cohesión mediante la integración de todos.

Castel no avanza criterios precisos para evaluar la pertenencia de las personas a las distintas zonas de cohesión social ni tampoco en políticas específicas. Pero señala claramente que las claves pasan por la asociación entre empleo y las otras redes de sociabilidad, como así también por comprender que el problema de los

marginados, los desafiados, se resuelve actuando sobre las relaciones de trabajo del conjunto de la sociedad. Si bien el RMI sería una estrategia que intenta dar cuenta de estos problemas, se observa que el mismo empieza a constituirse en un modo particular de inserción social “estática” que no garantiza que las personas transiten hacia la normalidad de la zona de integración. Es posible deducir, entonces, que la salida pasa por construir una normalidad alternativa que englobe a todos.

2. Un concepto de pobreza operativo para el caso argentino: vulnerabilidad social y precariedad laboral

Teniendo en cuenta las elucidaciones anteriores, en Lo Vuolo (1995a: 15-16) aplicamos este tipo de aproximaciones para comprender la situación de Argentina y de América Latina. Allí utilizamos el término “exclusión social” simplemente por ser el de más difusión en la región, sin desconocer los problemas conceptuales que se derivan de las acotaciones semánticas ya señaladas. En tal sentido, marcamos que los problemas que intentan captar este tipo de conceptos no puede comprenderse ni definirse –ni mucho menos resolverse– si se lo considera de forma cerrada, autodefinida. Si bien hay que descartar las lecturas polarizadas de carácter estático que se atribuyen al término exclusión, las críticas se diluyen al considerar que se trata de la exclusión “en” la sociedad. En este caso, la idea de exclusión social no designa polarizaciones sino marca un problema claramente “dicotómico”. ¿Qué significa esto? Que sólo puede comprenderse adecuadamente en relación con su opuesto: la noción de “inclusión” en la sociedad (inclusión social).

La inclusión social significa englobar al conjunto de la población en el sistema de instituciones que definen la dinámica social, y concierne tanto el acceso a los rendimientos institucionales como la dependencia del modo de vida de las personas con respecto a éstos. De aquí, exclusión social se refiere a todas aquellas “condiciones” que permiten, facilitan o promueven que ciertos miembros de la sociedad sean apartados, rechazados o simplemente se les niegue la posibilidad de acceder a los arreglos

operativos y los rendimientos de las instituciones sociales. Como ambos fenómenos son productos de una misma dinámica, los miembros excluidos se ven afectados por la inclusión de otros (por ejemplo, porque los recursos sociales disponibles se usan preferentemente para satisfacer a los incluidos).

Esta aproximación permite encontrar puntos de contacto con las discusiones previas sobre la cuestión social y colocar el problema en relación con la situación de los casos que nos preocupan particularmente. En primer lugar, al decir exclusión “en” la sociedad, se pretende diferenciar este concepto del más común de exclusión “de” la sociedad. Este último puede confundir ya que da lugar a pensar que los excluidos están fuera de la sociedad y, por lo tanto, que no reciben efectos del modo en que ella se organiza. Esta idea es muy útil cuando se habla de sociedades como las latinoamericanas, donde la distribución desigual de la riqueza, los ingresos y los *entitlements* es una de las características distintivas del modo de organización social.

En segundo lugar, se habla de dicotomía y no de dialéctica, en tanto no hay elementos para pensar que de aquí surja un movimiento, una síntesis que genere un cambio en las condiciones de los opuestos y mucho menos por la acción organizada de los excluidos. Esto es importante para entender la importancia de construir políticas basadas en intereses generalizables, en el caso de sociedades fuertemente fragmentadas donde priman los intereses particulares.

En tercer lugar, el término “condiciones” es más amplio que el habitual de “derecho”. El uso generalizado de “derecho” deriva el problema a cuestiones de legalidad, potestad, autorización, prerrogativa, legitimidad. La noción de “condiciones”, por su parte, se relaciona con significados como habilidades, capacidades, aptitudes. Es decir, supera el campo del derecho para englobar a todos los elementos que definen el “efectivo estado de la situación” de los miembros de la sociedad. Esto es muy importante para sociedades como las latinoamericanas, donde se verifican fuertes diferencias entre el derecho formal y la efectiva capacidad de ejercerlo.

Aquí es necesaria cierta recapitulación para colocar lo anterior en relación con el problema que nos inquieta: dilucidar criterios adecuados para abordar el problema de la pobreza como preocu-

pación social efectiva. Es decir, como problema social capaz de constituirse en materia de interés generalizable y, por lo tanto, sobre el que cabe plantearse su resolución y no su mera administración. Por interés generalizable entendemos aquellas necesidades sobre las que se puede construir un consenso social argumentativo acerca de comprometer recursos sociales (simbólicos y materiales). Este tipo de intereses se diferencia de los intereses no generalizables (¿particulares?), donde el compromiso de recursos surge de la coacción y de las relaciones de fuerza imperantes (Habermas, 1973: 135-138). Este punto no es menor porque, como se mostró previamente, lo que impera son discursos y acciones estratégicas que privilegian la urgencia resultante de “compromisos” y “negociaciones” entre partes interesadas.

No es éste el camino. Primero, porque las personas más afectadas en el tema de la pobreza no tienen nada para negociar y, en caso de que sí, están sometidas a recibir pasivamente las exigencias que se les imponen (por ejemplo, demostrar por todos los medios su situación de carencia). Segundo, porque de esta forma se oscurece y bloquea la participación de gran parte de la sociedad en el problema, que pasa a considerarlo como ajeno a su preocupación. Tercero, porque sólo se puede argumentar en base a valores cuando lo que está en juego son intereses generalizables; en intereses corporativos e individuales, no se argumenta sobre valores sino que se confrontan relaciones de poder.

El desafío es demostrar que la pobreza constituye un problema que representa un interés generalizable al conjunto de la sociedad. Para eso no sirven las argumentaciones que muestran que entre los diferentes grupos sociales existen intereses confrontados que hay que negociar y cuya preocupación es meramente estratégica (control social). Tampoco sirven las argumentaciones que acuden a la necesidad de exculpación para los más privilegiados (solidaridad como valor individual). Ambas llevan indefectiblemente a profundizar conflictos y a consolidar un modo “estático” de regulación de la pobreza del tipo asistencial-represivo.

La cuestión no es la represión ni la asistencia. Es la inserción social de los marginados, para lo cual se deben encontrar necesidades e intereses comunes y compartidos por el conjunto de la sociedad. En términos normativos, se trata de pensar arreglos ins-

titucionales organizados según el principio del “interés común”. Conforme a este principio:

“Las instituciones se jerarquizan según el grado de efectividad con el que garantizan las condiciones necesarias para que todos promuevan igualmente sus fines, o según el grado de eficiencia con que promueven los fines compartidos que igualmente benefician a todos.”

(Ralws, 1993: 118)

El punto es que –para buscar argumentaciones que permitan abordar la pobreza como materia de interés público y generalizable– es necesario colocar el problema como emergente de la cuestión social, como parte de la dicotomía que señala la idea de exclusión social. ¿Por qué? Porque de ese modo se puede razonar en términos que engloban al conjunto del sistema social y se puede marcar claramente el contenido distributivo del problema e involucrar no sólo a políticas aisladas sino al conjunto del sistema de políticas públicas.

En busca de estos objetivos, en este trabajo comenzamos con la definición y comprensión de la discusión en torno a las nociones de pobreza y bienestar. Un primer punto aclarado es que la situación de pobreza no resulta de las preferencias individuales expresadas libremente en el mercado, sino que se vincula principalmente con elementos no controlados por las personas.

Un segundo punto fue demostrar que la pobreza está fuertemente relacionada con la carencia de las necesidades y capacidades de funcionamiento consideradas como básicas para todas las personas. Son básicas para los pobres y para los no pobres y por ello su privación define de forma incontrovertible una amenaza tanto a la propia condición humana como a la cohesión social. Los daños de la pobreza son irreparables y, por lo tanto, las probabilidades de su aparición deberían reducirse lo más posible.

El tercer paso fue argumentar a favor de considerar el efectivo estado de funcionamiento de las personas. Por funcionamiento se entiende la variedad de cosas que la persona maneja (comanda, controla) para el ser y el hacer de su vida. Las capacidades que efectivamente controla una persona son las que definen las posi-

bles alternativas de funcionamiento social que puede lograr. Para entender la pobreza, entonces, lo que interesa es observar el efectivo vector de funcionamiento de los pobres en relación con los vectores de funcionamiento de las otras personas. Como ya dijimos, se habla de vector en tanto conjunto ordenado de elementos que definen una posición en el espacio social.

Son las condiciones de efectivo funcionamiento social las que interesan y en esto es central la efectiva capacidad de elegir entre las formas de vida disponibles en la sociedad. Cuando los elementos necesarios para hacer efectiva esa capacidad están socialmente disponibles, la pobreza adquiere un contenido distributivo obvio: las posibilidades de elegir de unos dependen de la distribución entre todos de los elementos necesarios para elegir. No se trata de observar la relación de dependencia y control de cada individuo aisladamente sino el conjunto del sistema de relaciones sociales que define la posición de cada uno. A nuestro juicio, es esa la posición que Castel advierte como no estática, como dependiente no sólo de las características individuales sino de un conjunto de posiciones relativas de todas las personas. Pero eso no significa que la pobreza sea relativa. Las carencias que definen la pobreza son absolutas; lo relativo se refiere a la valuación a la determinación de los satisfactores de las necesidades y a las cuestiones distributivas: la pobreza de unos se vincula con la riqueza de otros.

El esfuerzo debe estar en la búsqueda de los puntos de contacto entre las distintas situaciones. No sólo hay elementos comunes entre las diferentes formas en que se presenta la pobreza sino que también hay elementos comunes entre los que son pobres y los que no lo son. Una estrategia basada en la idea que la pobreza es un problema que representa un interés generalizable debe construirse sobre arreglos operativos generalizables.

Es aquí donde señalamos la importancia de considerar la función del ingreso en la definición de la pobreza. Este factor no es el único que determina la pobreza pero es un elemento imprescindible para salir de ella. La disponibilidad y control de ingresos de las personas y la distribución del ingreso en la sociedad son las puertas de entrada más directas para el abordaje del problema de la pobreza. Sin embargo, no hay dudas de que la posibilidad de

controlar un determinado nivel de ingresos es uno de los elementos claves para definir la potencialidad de acceder a la satisfacción de las carencias que definen un estado de pobreza.

En este punto, la cuestión se traslada a la distribución de las fuentes generadoras de ingresos entre todas las personas. Para la gran mayoría de los ciudadanos, la fuente principal para generar ingresos sigue siendo el empleo y –en las sociedades modernas– la moneda social distribuida por las instituciones de política pública. La fuerza de trabajo es el insumo productivo de uso más generalizable y las instituciones de política pública el medio más potente para la socialización de los ciudadanos y la cohesión social. Como lo señala Castel, según cómo esté organizada la relación entre empleo y las redes de protección social, serán las posibilidades de inserción social de las personas y su ubicación en las diferentes zonas de cohesión social.

Las metamorfosis de la cuestión social, del trabajo, del sistema institucional que distribuye moneda social y de las expresiones de pobreza son fenómenos relacionados y condicionados entre sí. La vista debe dirigirse a los puntos de contacto entre esta morfología cambiante de lo que Castel entiende como una misma aporía: la cuestión social; es decir, los hiatos que amenazan la cohesión de sociedades cuyos principios de organización diferenciados hacen que los miembros se ubiquen en posiciones definidas por disímiles vectores de funcionamiento.

La relación de trabajo es el centro de este enigma de transformación. Esto no significa solamente que hay una evidente relación entre pobreza y falta de acceso a un adecuado empleo remunerado. Significa, de acuerdo con Castel, que la relación de trabajo es el elemento que cruza todas las zonas de cohesión social y cuya metamorfosis repercute como onda expansiva en todas ellas. La pobreza tiene que ver con los cambios en la relación de trabajo también en las zonas de integración estable y de vulnerabilidad.

Varios fundamentos sostienen la idea que coloca a la relación de trabajo en el centro del enigma de la cuestión social y, por lo tanto, de la pobreza. En primer lugar, hay que admitir que la “ética” del trabajo sigue siendo uno de los valores centrales de la organización social. Puede dudarse de que las posibilidades técnicas de los modos de producción capitalista admitan actualmente la

generación de puestos de empleo suficientes para todos los que pretenden emplearse (¿fin del trabajo?). Pero es evidente que la realización de tareas creativas mediante la aplicación de la fuerza de trabajo sigue siendo un estímulo central de la actividad humana. El problema es cómo sostener esta ética del trabajo. Históricamente, las sociedades capitalistas justificaban esta ética argumentando que el sistema económico ofrecía a las personas la posibilidad de elegir libremente si querían emplearse o no y, en caso de que sí, el tipo de empleo que preferían. La alternativa de vender o no la fuerza de trabajo en el mercado, de elegir entre ocio, empleo remunerado o trabajo no remunerado, se presenta como un ejercicio de libertad y responsabilidad individual. Si esa posibilidad no existe porque el sistema económico no ofrece las condiciones para el ejercicio de esa libertad, entonces la propia organización social está cuestionada.

En segundo lugar, los vectores de funcionamiento de las personas dependen en gran medida de los bienes económicos que tengan para intercambiar. Para la gran mayoría, la fuerza de trabajo es el único bien económico y el mercado de empleo remunerado el lugar donde se realizan estos intercambios. Pero no porque allí estén desempeñando su actividad laboral creativa, sino porque allí adquieren ingresos para ejercer su poder de demanda.

En tercer lugar, porque la relación de trabajo no sólo es la puerta de entrada a las redes de sociabilidad primaria, sino que también suele ser la entrada a las redes de sociabilidad secundaria. Esto es evidente para el caso de las instituciones de protección social que se organizan en torno al derecho al trabajo; pero, incluso, la ética del trabajo hace que el empleo sea un elemento esencial para la conformación de la propia organización familiar y comunitaria.

En función de cómo sean las posibilidades que tengan las personas de elegir la relación de trabajo serán sus posibilidades para elegir su vector de funcionamiento social. ¿Pero qué tiene que ver la falta de elección de la relación de trabajo con la pobreza? La pobreza no se define por la presencia o ausencia de empleo remunerado, por el ejercicio de un tipo u otro tipo de relación de trabajo. La pobreza se define por carencias, por poder insuficiente de demanda, por ausencia de posibilidades para elegir formas de vida. Una relación de empleo precario presupone una situación de

pobreza pero no la define.

No sólo las personas son pobres porque no acceden a un empleo adecuadamente remunerado, sino que también lo inverso es cierto: la pobreza les impide elegir su relación de trabajo. La presión de las necesidades básicas insatisfechas obliga a los pobres a aceptar cualquier paliativo, ya sea bajo la forma de un empleo degradante, la asistencia social estigmatizante o formas ilegales de procurar sustento para su ¿vida? Si parte de la pobreza se pudiera resolver de forma independiente a la relación de trabajo, cambiaría la situación de las personas también en el mercado de empleo remunerado.

Esto también explica por qué las distintas formas en que se expresa la cuestión social se pueden observar mirando la metamorfosis de las relaciones de empleo. Como sugiere Castel, si bien la pobreza sería la forma en que la cuestión social se expresa en el margen, en los suburbios, en las fronteras de la sociedad, su comprensión y solución no se encierra en ese margen. Las personas transitan en diferentes zonas de cohesión social. Por ello, para atender el problema de la pobreza no sólo hay que mirar la zona de “desafiliación social” sino también el resto.

¿Cómo se pueden colocar estas afirmaciones en el caso particular de Argentina? Conforme a la evaluación realizada anteriormente, puede afirmarse que el proceso de transformación realizado en el país en los últimos años aumentó la dependencia de las personas con respecto a su situación en el mercado laboral. Esto es así tanto por los cambios en la relación de empleo como por los producidos en las redes de protección social.

En el primer caso, se dismantelaron las bases de la red de seguridad laboral y de allí se favoreció la división y fragmentación de las relaciones laborales. En el segundo caso, se acentuaron los componentes meritocráticos del sistema de protección social, se removieron las bases de los componentes universales al tiempo que se avanzó en la difusión de programas asistenciales donde la vía de asistencia suele ser el propio empleo. Si en el pasado había cierta disociación –al menos para aquellas instituciones que actuaban en el segmento universal-redistributivo– entre la posición laboral y el acceso a beneficios, las reformas aplicadas van en sentido contrario.

En el caso de Argentina, la situación en el mercado de empleo es un indicador bastante aproximado de la situación de inserción social de las personas, en tanto el resto de las redes de socialización depende de la situación del empleo. En Argentina, el examen del mercado de empleo remunerado aproxima las zonas de cohesión social. Para decirlo de otro modo, para Argentina (y para la gran mayoría de los países de América Latina) puede asumirse que la precariedad laboral supone fragilidad de inserción social. Y es esa fragilidad la que debe atenderse si se pretende buscar una solución efectiva al problema de la pobreza. La mayor vulnerabilidad e inestabilidad de todo el conjunto social, la permanente dilatación y contracción de las zonas de cohesión social en respuesta a movimientos de coyuntura, las diferentes trayectorias que llevan a las personas a la pobreza, la necesidad de sostener las instituciones sobre intereses generalizables son fundamentos suficientes para estas conclusiones.

Es claro que las estrategias actuales son contrarias a estas conclusiones. Basta señalar que para ser atendido con los programas de la pobreza hay que profundizar las condiciones de pobre. Más aún, muchos de esos programas promueven la precariedad laboral, por lo que mal pueden resolver los problemas de inserción social que se explican en gran medida por esta precariedad. Una estrategia que pretenda resolver efectivamente la pobreza como problema de interés generalizable debe superar el foco ampliando la mira a la zona de vulnerabilidad social definida fundamentalmente por la precariedad laboral. Así, se abandona la práctica estática, propia de los programas selectivos, para moverse hacia las nociones dinámicas de riesgo, incertidumbre, inseguridad, que abarca no sólo el presente sino también el futuro. No sólo a los pobres actuales sino a los que tienen alta probabilidad de estar en esas condiciones. Con más precisión, para que un concepto de pobreza sea operativo en Argentina, debe abandonar la práctica de clasificar a los pobres en distintas categorías, la práctica de diseminar programas focalizados según las características personales de los que pueden exhibir algún tipo de carencia. La pobreza debe concebirse como emergente de la cuestión social y se resolverá como parte de la resolución de la cuestión social.

Al igual que en los momentos de desarrollo de las instituciones de política social que hoy se trata de dismantelar, la situación de los pobres depende en gran medida de la posibilidad de que sus intereses sean generalizables a la mayor parte de la población. En el pasado, esta posibilidad estaba dada por la red de seguridad laboral y la política pública de pleno empleo. A nuestro modo de ver, actualmente esa alternativa pasa por la distribución del empleo y por la construcción de una red de seguridad en los ingresos que sea independiente de la situación en el mercado laboral.

El concepto central no es pobreza sino zona de vulnerabilidad social. El criterio de evaluación no es eficiencia vertical sino eficacia horizontal y preventiva. En el caso de Argentina, no hay dudas de que la puerta de entrada para evaluar esta zona son las distintas expresiones de precariedad laboral. La pobreza por ingresos se vincula con la conjugación de fenómenos como el desempleo, el subempleo, la inestabilidad en el empleo, la insatisfacción con el empleo, los bajos salarios, la falta o baja cobertura de políticas sociales vinculadas con el trabajo.

En el anexo de este capítulo se estiman el tamaño y las características de esta zona de vulnerabilidad social. Los problemas metodológicos son múltiples, pero no se pretende precisión. Sólo se trata de ofrecer elementos para justificar el cambio de óptica frente al problema de la pobreza. De la información allí expuesta se desprende que el 50 % de la Población Económicamente Activa (PEA) de la Argentina se encuentra desempeñando empleos no plenos, es decir, en condiciones de precariedad laboral. La magnitud señalada es suficiente para demostrar la imposibilidad de abordar este problema con programas focalizados. Además, la importancia del problema alcanza tanto a los trabajadores por cuenta propia como a los asalariados, lo cual también refleja la necesidad de encontrar estrategias que abarquen a todas las formas de relación laboral. Dado que la mayoría de los nuevos puestos son precarios, es evidente que la solución del problema difícilmente pase por la dinámica del mercado laboral.

Enseguida surgen interrogantes. ¿Cómo construir redes de prevención sostenidas sobre intereses generalizables en esta situación del mercado laboral? ¿Cómo integrar a la mayor parte de la población en los nuevos arreglos institucionales? La conclu-

sión inmediata es que en este contexto la base para una política efectiva contra la pobreza es la construcción de redes de seguridad social en los ingresos.

CAPÍTULO VIII

Las redes de seguridad social en los ingresos

1. Seguridad social y sostenimiento de los ingresos

La expansión de la zona de vulnerabilidad social, expresada en la precariedad laboral, coloca en el centro de la escena de la cuestión social el tema de la seguridad social. Lo llamativo es que ahora se trata de pensar la seguridad social en un contexto de inseguridad laboral. La idea de redes de seguridad social [*social safety nets*] no es conceptualmente novedosa; es tan antigua como la pretensión de cubrir las contingencias de un mundo inseguro y en permanente transformación, para cuyo control se desarrollan técnicas de previsión de los movimientos aleatorios de la naturaleza y de la sociedad. Se podría decir que la seguridad frente al mundo donde se desarrolla la vida es un valor propio y característico de los principios de las sociedades modernas.

Actualmente se observa un retorno del concepto de red de seguridad social como parte de la retórica que se impone en América Latina en materia de políticas sociales. Sin embargo, el sentido y el uso que se imprime al término en los últimos tiempos es muy acotado y se acerca a acepciones como “rescate” o “salvamento”. En general, se lo utiliza para designar arreglos institucionales que atiendan (compensen) a los más afectados por los “costos de transición” de las profundas transformaciones económicas e institucionales a las que se ven sometidos los países de la región. Pero la idea es que estos costos son transitorios y que lo normal es que todos queden integrados por el mercado.

Esta es una visión muy estrecha del tema que es compatible con la promoción de la inseguridad en la mayoría de los espacios

de vida social de la población. Como lo explica Ewald (1986: 85-90), para la filosofía liberal la inseguridad es un valor positivo en tanto el “mal” ocupa una función providencial en la vida y no se considera positivo reducirlo totalmente. Más precisamente, esta visión identifica las causas del mal con “accidentes”, frente a los cuales el ser humano debe asumir su responsabilidad. Los accidentes afectan a los seres humanos de forma atomística, individual, dispersa, y no pueden prevenirse. Los méritos de los seres humanos se refieren a su capacidad y coraje para enfrentar los riesgos propios de la vida. Cuando los malestares sociales se conciben como accidentes, la idea es que pueden ser tratados como excepción y no como normalidad.

Esta visión de la inseguridad como excepción y como valor positivo para el estímulo de las conductas humanas había sido superada durante el desarrollo de las instituciones propias del Estado de bienestar. Aquí la idea es que existen ciertos males sociales que son regularidades cuya responsabilidad no es atribuible a las personas afectadas. En particular, todos aquellos infortunios vinculados a las condiciones del trabajo y de la vida económica dejan de ser considerados como de responsabilidad individual y pasan a la esfera de la responsabilidad recíproca, solidaria, social. Cuando la distribución de “bienes” y “males” se imputa a la lógica de la organización social y no a los individuos, la responsabilidad de superación se transfiere a las instituciones públicas¹.

De aquí se inspira una justificación para la existencia de redes de seguridad social que no es de corto plazo ni entiende los problemas sociales como eventos extraordinarios. Las redes de seguridad social tienen un valor propio, y pasan a ser un elemento constitutivo y permanente de los principios de organización de las instituciones sociales. Si el infortunio es de responsabilidad social, la cobertura (prevención, reparación) tiene que incluir al conjunto de la sociedad. El objetivo de las redes de seguridad social ya no es el de atender situaciones de emergencia sino el de prevenir, controlar y reducir las inseguridades propias y permanentes de la cuestión social en las sociedades modernas.

1. Offe (1995) discute las consecuencias políticas de esta forma de distribuir las responsabilidades en las sociedades democráticas.

Las políticas de “sostenimiento de los ingresos” [*income-support policies*] fueron siempre un elemento clave de las redes de seguridad social. ¿Por qué? Porque la insuficiencia y oscilación del ingreso siempre han sido causas permanentes de inseguridad social de las personas en las sociedades modernas. En este contexto, el objetivo de las políticas de sostenimiento de los ingresos es redistribuir ingresos de forma progresiva y suavizar sus movimientos a lo largo del ciclo de vida de las personas. Es claro que el problema de la pobreza por ingresos está contenido en este objetivo pero no lo agota.

¿Cuáles son los principios que orientan la organización de este tipo de arreglos institucionales? En sus diversas variantes, las políticas de sostenimiento de los ingresos siempre trabajaron diferenciando la situación de los “capaces” y de los “incapaces” de participar en el mercado de empleo remunerado. Es así porque prima una ética que considera que la fuente primaria de ingresos de las personas es el mercado de empleo remunerado. Si se tiene “fuerza de trabajo”, entonces la obligación es emplearse y resolver así su problema de ingresos. De hecho, el Derecho del Trabajo parte del principio de “autonomía de la voluntad” de las partes que intervienen en la relación, incorporando asimismo el principio protector a favor de la parte más débil: el trabajador.

Precisamente, el Derecho del Trabajo se constituyó como rama autónoma atendiendo a esa situación originaria de desigualdad, según la cual uno de los sujetos (empleador/a) dirige a otro (trabajador/a), quien ejecuta la prestación comprometida a cambio de un salario. Así, el trabajo se toma en consideración no como factor de producción sino como “hecho social” en el que cooperan factores para producir. El sentido de esta rama del Derecho es la protección social de la parte más débil: los trabajadores que se encuentran en una relación de trabajo dependiente o subordinada o aquellos que trabajan en forma independiente².

Esto se complementa con una ética de organización familiar que atribuye a los capaces la responsabilidad de sostener a aque-

2. En consecuencia, se trata de discutir el concepto de empleo en el nuevo contexto. Para un análisis del nuevo contexto del Derecho del Trabajo en Argentina, ver Abramovich y Courtis (1997) y Pautassi (1996 y 1999).

llos miembros del hogar económicamente dependientes y que básicamente plasman una solidaridad generacional. Con los menores, porque están en la etapa del ciclo de vida donde se están “capacitando”. Con las personas ancianas, porque ya agotaron su capacidad laboral y es bueno que no trabajen para liberar puestos de empleo. Pero, en todo caso, sus ingresos deben depender de su trayectoria pasada en el mercado de empleo.

Ahora bien, estas éticas se sostenían sobre un dato técnico: que existían suficientes puestos de empleo para ser ocupados por los capaces. Por lo tanto, la controversia fundamental para la construcción de políticas de sostenimiento de los ingresos estaba centrada en las probables interferencias de estos arreglos institucionales en los estímulos a buscar empleo remunerado. O sea, debían sostener ingresos pero no erosionar el esfuerzo de las personas para resolver sus problemas de ingresos en el mercado de empleo remunerado. Esta preocupación no es meramente instrumental. Ese estímulo (o, mejor, ese apremio) es considerado el valor sociocultural más importante para mantener el modo de regulación de las sociedades modernas. En otras palabras, el orden de las sociedades capitalistas modernas requiere que los capaces de trabajar estén compelidos a emplearse.

La experiencia comparada demuestra que en la práctica no es homogénea la aplicación de políticas de sostenimiento de los ingresos. Lo que se observa es la presencia de múltiples programas para grupos muy diversos, cuya característica común es que el acceso está condicionado al cumplimiento de ciertos requisitos (obligación de ser) y de ciertos comportamientos (obligación de hacer) por parte de los beneficiarios. Por ello, la mayoría depende de tests de recursos y del cumplimiento de ciertas condiciones y exigencias, que se vinculan habitualmente con la disponibilidad para emplearse, aunque también pueden estar relacionadas con el sistema educativo o el de salud. La prueba directa o indirecta de la insuficiencia de ingresos es un rasgo común a todas las experiencias³.

3. Por ejemplo, el *Income Support* de Gran Bretaña cubre a todas las familias excepto aquellas que están a cargo de una persona empleada. Una persona empleada a tiempo completo y sin niños está taxativamente excluida sin tener en cuenta su nivel de ingresos. En otros casos, para los que están en edad activa y en capacidad de trabajar, la asistencia puede condi-

¿Cómo se vinculan estos programas con la pobreza? La experiencia comparada parece mostrar que la relación entre programas de sostenimiento de ingresos e índice de pobreza viene dada principalmente por el grado de cobertura (Atkinson, 1995b: 271-276). El caso de la experiencia norteamericana es ilustrativo. Los programas de pobreza parecen registrar un muy buen nivel de focalización; por ejemplo, 86 % del gasto en programas dirigidos a los pobres alcanzaban efectivamente a esa población con una alta “eficiencia vertical”. Sin embargo, los índices de pobreza no bajan y mucho menos en términos comparativos.

¿Por qué esta situación? El elemento central que explica este resultado es el título de derecho que permite el acceso. Por ejemplo, los programas que excluyen ciertas categorías, o donde los solicitantes deben cumplir determinados requisitos, dejan mucha gente afuera. El tema preocupa más según su intersección con otros programas, como es el caso de cuando los programas de pobreza excluyen a los empleados y no existe salario mínimo o es tan bajo que los trabajadores de bajos salarios pueden caer debajo del nivel previsto para la red de seguridad. Los problemas de administración representan otro obstáculo para la cobertura y son comunes los errores en el rechazo de solicitudes. En síntesis, es muy complicada la aplicación efectiva de todos los requisitos exigidos para acceder a los programas focalizados.

La demanda incompleta [*incomplete take-up*] por parte de los beneficiarios es otro de los problemas que explican la baja cobertura. Es decir, gente que necesita el beneficio y cumple con el requisito, pero que no lo solicita. Entre las causas más aludidas para este comportamiento, se cita el tiempo requerido para la tramitación del beneficio, la información imperfecta, la falta de habilidades necesarias para poder cumplir con los requisitos (semi-analfabetismo), creer que no le corresponde (por ejemplo, por haber

cionarse a la disposición del beneficiario a participar en el mercado de empleo. Así, puede requerirse que se registren en una agencia pública de empleo y que ofrezcan evidencias respecto de la efectiva búsqueda de empleo; la asistencia puede interrumpirse si el beneficiario se niega a aceptar determinados empleos. Por ejemplo, en el *Revenu Minimum de Insertion (RMI)* de Francia, luego de transcurridos tres meses, el pago está condicionado a la negociación de un “contrato de inserción” en el mercado de empleo.

postulado alguna vez y haber sido rechazado, por cambio de las reglas o de la propia situación, etc.), desaliento por maltrato del personal. Otro problema citado frecuentemente es el caso de las personas que viven en instituciones y no en hogares, sin domicilio fijo⁴.

Además de estos problemas, cuya validez puede verificarse mediante evidencias empíricas, también existen fuertes críticas acerca de la erosión de los incentivos que generan estos esquemas para obtener ingresos propios y para ahorrar. En este tema, parece que el problema es más evidente cuando los programas tienen condiciones muy rígidas; por ejemplo, cuando reducen el beneficio en la misma medida en que crecen los ingresos propios de los beneficiarios. Aquí parece razonable advertir sobre los problemas señalados como “trampa de la pobreza” o “trampa del desempleo”. Sin embargo, no queda clara la importancia cuantitativa de este tipo de incentivos.

Pero lo que sí es evidente es que las falencias de cobertura e ineficacia de estos programas se vinculan con una errada percepción de los problemas sociales que pretenden resolver. En particular, con respecto a las causas y las vías de salida de la pobreza y con una equivocada percepción acerca de la situación del mercado de empleo. Los programas que se basan en la idea de redes de seguridad social como emergencia de corto plazo son lógicamente inconsistentes. ¿Por qué? Porque no son políticas que actúen al nivel que exigen los principios que determinan las tensiones propias de la cuestión social.

Son programas que insisten en trabajar en la superficie de la cuestión social. No se trata de focalizar ni seleccionar partes del todo, sino tender a integrar las partes saludables y enfermas, pobres y ricos, empleadas y desempleadas, de un modo radicalmente diferente al actual. Este es el camino para poder justificar la existencia y la posibilidad de sustentar instituciones basadas en intereses generalizables y públicos.

4. Los *homeless* de Londres y Nueva York son un retrato de fallas que tiene en este sentido el tipo de *safety net* hoy existente.

2. El empleo y la cuestión social

¿Cómo podrían reducirse los problemas que se verifican hoy en las redes de seguridad en los ingresos, de forma tal de contener el dilema de la pobreza? ¿Cómo hacerlo sin promover las trampas del desempleo y de la pobreza? ¿Cómo hacerlo en el contexto de la señalada metamorfosis de la cuestión social? Evidentemente, estas preguntas no tienen respuestas únicas. La reacción inmediata sería confiar en la recomposición de una relación de trabajo universalmente válida como mecanismo de inserción social y de resolución de la pobreza. Para muchos, la solución debería derivarse de la respuesta al siguiente interrogante. ¿Cómo reducir el desempleo involuntario y sus consecuencias en términos de ingresos?⁵ Hasta el momento, las estrategias aplicadas son variantes de dos caminos por los que se propone hacer circular las transferencias: 1) hacia los que reciben baja paga por su salario y los que están desempleados, 2) hacia los que prefieren trabajar menos⁶.

Puede reconocerse un primer grupo de políticas cuya pretensión es estimular el aumento del “volumen total del empleo” desde una visión de oferta. Para ello, se tiende a aumentar la demanda de trabajo (bajando los costos de contratación) o bien a reducir la oferta de trabajo. Estas políticas asumen las siguientes formas:

1. Reducción de los impuestos al trabajo destinados a los seguros sociales.
2. Subsidios directos al empleo: el Estado asume el pago de parte o toda la remuneración.

5. Se realizan razonamientos similares para el caso europeo en Van Parijs y Salinas (1998).

6. Lógicamente, se podrían pensar otras estrategias, pero merecen descartarse por razones directamente axiológicas. Por ejemplo, aquellas que plantean que debe aceptarse como algo natural la mayor concentración del ingreso, la fragmentación social, la persistencia de la pobreza, o impedirse que algunas personas participen del mercado de empleo. Tampoco se considera solución sino como políticas complementarias aquellas que ponen el acento en una mejor educación continua. Sus efectos son muy dudosos y, en todo caso, son de muy largo plazo; tienen más que ver con la distribución del empleo y del ingreso entre los propios trabajadores que con la resolución global del problema de la cuestión social.

3. Subsidios directos a los ingresos o créditos fiscales a los trabajadores.
4. Subsidios a empleos públicos.

Estas variantes pueden dirigirse sólo a empleos de baja cualificación o remuneración, o se pueden aplicar de forma indiscriminada a todos los empleos. En términos ilustrativos, la idea es luchar contra la trampa del desempleo, tratando de hacer más atractivo el empleo que el desempleo.

Otro grupo de políticas no trata de aumentar el volumen total de empleo redituable y aceptable, sino que intenta distribuirlo de manera diferente. Entre las más difundidas pueden nombrarse:

1. Compensación por retiro temprano.
2. Compensación por abandonar la carrera profesional.
3. Reducción de tiempo de trabajo de forma individual o colectiva.

Si se quiere, aquí se busca luchar contra la trampa del empleo. La idea es crear estímulos para que los que están trabajando dejen de trabajar y así liberen puestos vacantes para los que están desempleados. En este caso, los incentivos para dejar el empleo son mayores que los que estimulan a quedarse en el puesto de trabajo.

¿Qué impactos podrían esperarse de ambas estrategias frente al problema de la pobreza por ingresos? Como se observa hasta ahora en la Argentina y en otras experiencias internacionales, el impacto puede ser nulo o poco efectivo. En el caso de las políticas de lucha contra la trampa del desempleo, porque el tipo de empleo que se promueve es precario y de muy baja remuneración, con lo cual bien puede aumentar la figura del trabajador pobre que ya aparece como un arquetipo de la metamorfosis de la cuestión social. Además, dado que los puestos de trabajo que se demandan dependen de los subsidios y políticas de promoción, éstos son inestables por definición y no pueden considerarse como una salida perdurable.

El caso de las políticas de lucha contra la trampa del empleo es más interesante porque tiene un abordaje distributivo. Sin embargo, sólo podrían esperarse efectos positivos sobre la pobreza en

tanto se verifique que los que ceden puestos de trabajo no pierdan ingresos por el empleo, tengan ingresos alternativos o ahorros suficientes. La otra condición es que los que ocupen los puestos o las horas vacantes lo hagan en condiciones de ingresos suficientes. Una tercera condición para reducir la pobreza es que los puestos sean ocupados por los pobres. Ninguna de estas condiciones se verificó en el caso de Argentina.

¿En qué medida estas estrategias pueden ser efectivas para resolver los problemas del mercado laboral en Argentina? Muchas de ellas ya se vienen aplicando y los resultados son más que desalentadores: al menos 50 % de la PEA se encuentra involucrada en una relación de empleo que no ofrece condiciones mínimas para garantizar un modo estable de inserción social. No parece que la salida sea por ampliación o profundización de este tipo de estrategias.

La transformación económica e institucional encarada por Argentina y su modo de inserción en la economía global no abren muchas esperanzas en tanto el empleo y su remuneración son una pieza clave del ajuste productivo y de la estrategia de estabilización. De mantenerse esta estrategia, los probables escenarios del mercado de empleo remunerado se mueven entre uno de “desempleo masivo” y otro de “subempleo masivo”. Este último concepto designa no sólo a quienes trabajan menos horas de las deseadas sino también a quienes lo hacen en “condiciones” no deseadas.

En el escenario de desempleo masivo, la primera consecuencia que puede señalarse es la acentuación de la distribución desigual del “riesgo del desempleo”. Esto no significa sólo la concentración de este riesgo en determinados grupos de actividades o calificaciones, sino también el aumento de la proporción de desempleados de largo plazo, que se alejarían cada vez más de las posibilidades de volver al mercado laboral y se tornarían más dependientes de la asistencia social. En este ambiente, la mayoría empleada pierde interés en todo esfuerzo social tendiente a resolver el problema de los desempleados, mientras que estos últimos pierden toda esperanza de encontrar soluciones para su problema. Tanto empleados como desempleados coinciden en privilegiar la estabilidad de precios por sobre cualquier otro objetivo: los prime-

ros, para mantener el valor de compra de sus ingresos y su acceso al crédito; los desempleados, porque una vez que se pierde toda esperanza de conseguir trabajo, se enfoca el interés en mantener el valor de compra de los subsidios recibidos o de la precaria actividad realizada en forma irregular.

Al igual que en los países desarrollados, la reciente experiencia argentina muestra que el escenario de desempleo masivo puede no ser un obstáculo para la estabilidad política⁷. El escenario de alto desempleo no implica necesariamente un ambiente conflictivo, sino que puede ser funcional a una estrategia que busca “despolitizar” los problemas sociales favoreciendo la “politización” del problema de la inflación. En mercados de trabajo donde el riesgo del desempleo está muy concentrado, es posible estabilizar un sistema institucional con seguro de desempleo de baja cobertura y difícil acceso, programas “promocionados” de empleo y políticas asistenciales focalizadas. Los requisitos restrictivos de acceso, los límites temporales y las bajas expectativas de los beneficiarios ayudan a controlar los gastos de estos programas mientras se difunde una imagen de que algo se está haciendo en la materia.

Sin embargo, este escenario se enfrenta con dos problemas “económicos” de difícil solución. En primer lugar, a medida que se amplía el sector marginado, el costo de las políticas sociales para atenderlos es mucho más alto. En segundo lugar, el ajuste de puestos de empleo y remuneraciones no se concentra sólo en el empleo no cualificado, donde es muy sencillo y cada vez más barato reemplazar mano de obra. Esto no alcanza para que la economía sea “competitiva” gracias a los bajos costos laborales. En consecuencia, es necesario que el efecto se expanda cada vez a mayor población, incluyendo a grupos de trabajadores/as que se podían sentir “protegidos” y “seguros”.

Este es el escenario que se observa hoy en la sociedad “flexibilizada” o de “subempleo masivo”, donde la diferencia entre empleo y desempleo se vuelve muy difusa. Los grupos que ya fueron identificados como componentes de la denominada “zona de precariedad laboral” muestran la pérdida de consistencia de la di-

7. Walters (1996) analiza esta cuestión para el caso de los países desarrollados.

ferenciación entre empleo y desempleo. El punto de contacto de esa zona con la pobreza es el avance de la figura del trabajador pobre, que no estaba tradicionalmente contemplada en los esquemas de protección social. La pobreza se vinculaba con una situación temporaria de falta de empleo del jefe de familia.

Este pareciera ser el nuevo escenario que se está conformando en la Argentina. Los cuasi-fijos costos laborales se van transformando en costos variables, creando algo así como la figura del “asalariado interino”, que entra y sale de una situación de empleo “formal” en el sistema productivo según los vaivenes de la demanda. Casi toda la fuerza de trabajo pierde “estabilidad” de mediano y largo plazo. Al ampliarse la población afectada por el “riesgo” de desempleo, se puede diluir en parte el riesgo individual pero a cambio se pierde “calidad” en las condiciones de empleo. Por lo tanto, más que resolver el problema, en este escenario el entramado social aumentaría su “porosidad”, gracias a una ampliación de las situaciones que se considerarían técnicamente como de “ocupados”⁸.

Esto va conformando una zona gris de precariedad laboral (vulnerabilidad social) donde es más volátil la entrada y la salida de las personas. Estas condiciones muy heterogéneas y volátiles alimentan ilusiones temporarias de “horizontes” promisorios. En este escenario, la inestabilidad de ingresos y el cambio de estatus no están tan concentrados y afectan a grupos poblacionales acostumbrados a otra situación; al mismo tiempo crean expectativas de “ascenso social” que difícilmente se consoliden porque no se verifican las condiciones necesarias para cambiar el sentido de la “reproducción” de las condiciones de vida. El resultado de este escenario es políticamente indefinido y depende fundamentalmente de la percepción de los incluidos en esa zona de vulnerabilidad.

En todo caso, en cualquiera de los escenarios discutidos, la relación de empleo remunerado, tal como está normada, no ofrece garantías como medio estable de inserción social universal. Se

8. Aquí es interesante notar que el modelo reclama estabilidad de condiciones macroeconómicas y de reglas de juego para que sea rentable la inversión en capital físico y financiero, pero al mismo tiempo exige inestabilidad de las reglas que rigen para el “capital humano”.

podrán buscar soluciones para normar de forma diferente la relación de empleo para que recupere en parte esa función. Pero es improbable que sea la fuente única y permanente de acceso a un ingreso suficiente. Lo que preocupa aquí es discutir formas de construir redes alternativas de seguridad en los ingresos, ya que esto es un elemento imprescindible para la inserción social y la superación de la pobreza.

Tal vez, si se cambian los conceptos socioculturales que sostienen el componente meritocrático de la ética del trabajo y se recompone una nueva forma universal y normada del empleo, se logre volver a niveles elevados de ocupación. Esta ocupación sería más discontinua y parcial para todos, pero permanente en términos de proyección futura. Lo improbable es que ese empleo sea garantía de ingresos suficientes de forma permanente y, por lo tanto, que se logre salir de la pobreza.

Lo que se pretende justificar aquí es que el camino de salida a estos problemas de cohesión social no está en los esquemas tradicionales de seguridad social basados en la seguridad laboral ni mucho menos en los actuales esquemas de inseguridad social. El camino de salida debería buscarse separando lo más posible la seguridad social de la seguridad laboral o, mejor, buscando esos dos objetivos de forma independiente. La condición es que la búsqueda de un objetivo no afecte la búsqueda del otro, como cuando se promueve empleo a cambio de perder protección social. Los dos elementos son importantes y hay que tratar de no generar conflicto entre ambos.

3. Derecho al empleo y derecho al ingreso

Atento a la situación en los países desarrollados, Gorz (1997) presenta una línea de reflexión que puede ser útil para ilustrar el razonamiento y pensar vías alternativas a las actuales. En primer lugar, se trata de comprender que, dadas las condiciones de producción y distribución del modo de regulación económica contemporáneo, todos los trabajadores se han vuelto precarios en potencia. Esta conclusión surge al observar los cambios producidos en las condiciones técnicas que requiere el proceso de repro-

ducción económica y que determinan no sólo el bajo uso del empleo por unidad de producto sino también una mayor flexibilidad y discontinuidad en las relaciones de empleo.

Ahora bien, ¿por qué esto es un problema y no una virtud? Porque dadas las condiciones de funcionamiento de las sociedades modernas, los beneficios de esa precariedad laboral son apropiados por un reducido grupo de personas. La vía de solución no son las políticas que insisten en que es posible lograr empleo asalariado pleno para todos, y mucho menos aquellas que culpan a los desempleados de su situación. Se trata de reflexionar sobre cómo hacer del vicio una virtud; cómo hacer que la situación derivada de las nuevas condiciones técnicas sea aprovechada también por los trabajadores. Gorz (1997: 89) sostiene que la clave para lograrlo es que esa discontinuidad laboral se convierta en un modo de vida deseable, elegido, capaz de estructurar una matriz social que sea valorada por el conjunto de la sociedad como fuente novedosa de cultura y sociabilidad. En esta búsqueda, muchos elementos de los actuales principios de organización deberían modificarse, particularmente aquellos que hacen que el empleo sea lo que da derecho a tener otros derechos. Un cambio imprescindible es permitir que todos puedan acceder a un ingreso sin tener que estar empleados, lo cual les permitiría elegir la discontinuidad de su empleo sin que ello signifique discontinuidad en su ingreso.

¿Significa esto abandonar la pretensión de que el empleo sea un derecho? A nuestro juicio, no es así. Por el contrario, significa asumir los cambios en la naturaleza del empleo y del trabajo en las sociedades modernas y hacer que el derecho al trabajo sea un derecho en sí mismo, no reducirlo al empleo remunerado y no hacer del empleo el derecho a tener otros derechos⁹. Esto significa que el empleo medido, clasificado, vendido, deja de ser el elemento que otorga los derechos sociales fundamentales a los ciudadanos. Entre otras cosas, aquí interesa marcar que estos postulados ponen en duda la racionalidad de seguir adosando al empleo remun-

9. Para confirmar la necesidad de que el empleo vuelva a ser un derecho en sí mismo, basta recordar que Ewald (1986) señala atinadamente que el derecho del trabajo es “la primera expresión del derecho social” y que para Marshall (1949) “el derecho civil básico es el derecho al trabajo”.

nerado la plenitud de los derechos económicos (ingreso), de los derechos sociales (protección social) y políticos (representación de intereses colectivos). De todos los ámbitos de discusión que se abren desde la argumentación previa, interesa detenerse particularmente en el derecho económico al ingreso; es decir, en la separación de empleo e ingreso y, muy especialmente, en los efectos que esto tendría sobre la pobreza.

Cabe una aclaración. No se trata de discutir la forma de reemplazar la sociedad de empleo por una sociedad de ingreso. Se trata de discutir si la aplicación de políticas que separan el derecho al ingreso del derecho al empleo son eficaces para enfrentar la cuestión social y si pueden favorecer al mismo tiempo la apropiación por parte de toda la sociedad de los beneficios de las nuevas condiciones del mercado de empleo. Esto incluye la posibilidad de distribuir de otra forma los escasos puestos de trabajo que están disponibles, para lo cual la salida es normar universalmente nuevas formas de empleo.

En términos prácticos, este postulado lleva a reflexionar sobre la posibilidad de ocuparse directamente del problema del ingreso, sin intermediar a través del empleo y estimulando al mismo tiempo comportamientos que alivien las trampas del empleo y del desempleo. Como se señaló, hasta el momento se muestran poco eficaces tanto las políticas que le dicen a los desempleados que pueden seguir recibiendo cierto ingreso si trabajan en las condiciones que el mercado quiere, como las que le dicen al empleado que puede recibir ingresos si trabaja menos o se retira. ¿Qué pasaría si se ensaya una salida que le diga a todo el mundo que puede recibir un ingreso independientemente de la conducta que adopte frente al mercado de empleo remunerado?

Este planteo es coherente con la propuesta de buscar soluciones alternativas mirando los “puntos de contacto” entre todas las expresiones emergentes de la cuestión social, para establecer desde allí nuevas formas de derechos y políticas sociales. El punto de contacto, en este caso, es la insuficiencia de ingresos, cualquiera sea su origen. La cuestión jurídica no es menor en estos temas¹⁰.

10. Seguimos aquí a Paganini, 1983 y 1985.

El derecho de la seguridad social se construyó sobre la base de identificar diversos hechos causantes responsables de producir “consecuencias dañosas” para las personas. Así, las políticas sociales se fueron identificando con el origen de la eventual consecuencia dañosa: desempleo, carga familiar, salud, educación, vivienda. La idea era que cada hecho generaba un daño peculiar, que merecía una atención especial y particular. El daño debía verificarse efectivamente y compensarse adecuadamente. En general, la compensación se medía en dinero y se refería a los ingresos por el empleo que la persona dejaba de percibir.

El avance del derecho de la seguridad social hizo que el concepto de “daño” se fuera reemplazando paulatinamente por el de “necesidad”; se entiende que lo que intenta cubrirse no es el daño particular que se derivaría de un determinado hecho, sino la necesidad o estado de necesidad integral de las personas. El punto de contacto entre los diferentes eventos que provocan daños es que generan un estado de necesidad, una carencia que, por diversos motivos, se considera que debe repararse, colmarse, cubrirse, o indemnizarse. Si se profundiza este razonamiento, puede afirmarse que el estado de necesidad configura una causa de protección independiente del hecho causante. La carencia de satisfacción de necesidades humanas sintetiza, engloba, contiene, todos los efectos de los hechos eventuales que llevaron a esa situación de vida de las personas. Así, por ejemplo, la pobreza debería ser motivo de protección independientemente de las diversas causas que pueden haber llevado al afectado a esa situación.

La pregunta que sigue es por qué no ocuparse directamente de cubrir las necesidades en lugar de preocuparse por atender cada uno de los hechos causantes. Suele responderse que los estados de necesidad tienen contenidos diferentes y requieren prestaciones diferentes. Pero esta respuesta, de índole meramente operativa, no es válida si se puede identificar una forma de cobertura común a la mayoría de las necesidades. Si se mira la forma práctica en que las políticas sociales trataban de resolver la cuestión, se concluye que en general se terminaban cubriendo daños originados en diversas causas mediante la transferencias de ingresos.

La transferencia de dinero es el punto de contacto de las prestaciones que pretenden compensar los daños económicos origina-

dos en hechos diversos. Ahora bien, ¿qué pasa cuando el estado de necesidad es tal que el daño es irreparable? ¿Qué pasa cuando la necesidad es originaria, como cuando se nace en la pobreza? Aquí lo que falla es la noción de “compensatorio” porque, como se discutió previamente, no tiene sentido “reparar” lo irreparable sino “prevenir”.

Una red de seguridad en los ingresos que tome en cuenta lo anterior, entonces, tiene que ser preventiva al menos hasta un determinado nivel que garantice condiciones mínimas para que las personas puedan buscar otras salidas autónomas. La transferencia de ingresos tiene que realizarse para prevenir la situación, por lo que mal puede estar condicionada a que se verifique la carencia. Transferencia de ingresos, preventiva e incondicional es la clave de esta salida.

4. El caso del ingreso ciudadano como red de seguridad social en los ingresos¹¹

Desde estas reflexiones se avanza la idea de “ingreso ciudadano” (IC), que puede entenderse como la versión más amplia de la noción de red de seguridad en los ingresos, que tiene en cuenta todas las anteriores precisiones acerca de la forma en que se expresa actualmente la cuestión social. Si algo distingue a esta propuesta de política es cierta forma de “incondicionalidad” y un alto grado de universalidad en el acceso a la prestación en dinero, como garantía de cobertura preventiva de la aparición de carencias irreparables.

En su versión más extrema, el derecho a la percepción del ingreso ciudadano es independiente de las siguientes dimensiones (Van Parijs: 1986): 1) empleo y trabajo; 2) ingreso de otras fuen-

11. Como toda propuesta en formación, el concepto registra ciertas ambigüedades terminológicas. En la bibliografía y en la experiencia internacional pueden identificarse diversas expresiones asimilables. Entre los conceptos más difundidos, merecen citarse: 1) “subsidio universal” [*universal grant, allocation universelle*]; 2) “dividendo social” [*social dividend, socialdividende*]; 3) “salario del ciudadano” [*citizen’s wage, bürgergehalt*]; 4) “ingreso social” [*social income, revenu social*].

tes; 3) necesidades; 4) otras características personales. Desde este extremo, se pueden pensar variantes parciales que den cuenta de la particular situación de cada realidad social. En lo que sigue, se especifican los contenidos de cada una de estas dimensiones vinculadas con el ingreso ciudadano¹².

4.1. Ingreso ciudadano, empleo y trabajo

La idea de los seguros sociales tradicionales es que las personas tienen derecho a ciertos beneficios por estar empleados. Directa o indirectamente, en mayor o menor medida, el acceso a las prestaciones de estos seguros requiere una contraprestación que se vincula con alguna dimensión del trabajo remunerado en el mercado (empleo), ya sea el empleo presente (por ejemplo, asignaciones familiares, seguro de salud), el pasado (jubilaciones y pensiones, seguro de desempleo) o la predisposición a emplearse (programas de empleo mínimo, de empleo en servicios sociales y la mayoría de los esquemas de seguro de desempleo).

Por el contrario, desde la propuesta del ingreso ciudadano se sostiene que es más racional –al menos hasta un determinado monto– que las personas tengan derecho a un ingreso sin que para ello se exija contraprestación alguna. Entre otras cosas, esta opción se sostiene sobre el siguiente argumento: los ciudadanos/as son capaces de realizar –y de hecho realizan– actividades socialmente útiles y merecedoras de ser pagadas con parte de la riqueza creada socialmente, aun cuando éstas no sean transadas ni remuneradas en el mercado laboral. Ejemplos de estas actividades son el trabajo doméstico realizado principalmente por las mujeres, la crianza de los niños/as, el cuidado de los ancianos/as o la propia educación y capacitación de cada persona.

Evidentemente, las economías capitalistas en las que vivimos no podrían acumular en la esfera de los mercados remunerados si gran parte de las tareas arriba señaladas no se realizaran gratuitamente o a muy bajo costo. La propuesta del ingreso ciudadano reconoce explícitamente que todos los miembros de la sociedad

12. Aquí seguimos a Lo Vuolo (1995a y 1998b).

están involucrados en –y son afectados (por inclusión o exclusión) por– las decisiones económicas propias del proceso de trabajo y de la división social del trabajo. Las situaciones de empleo, desempleo, empleo precario y pobreza involucran a todos los ciudadanos/as y no sólo a los empresarios/as y trabajadores/as de cada empresa particular.

Por lo mismo, una política de ingreso ciudadano facilitaría que las personas dediquen sus energías a aquellas actividades para las que se sienten más estimuladas y capacitadas y, por lo tanto, serían más eficientes y productivas. Esta mayor autonomía también implicaría mejores posibilidades para flexibilizar los salarios y los movimientos de la mano de obra, pero en un contexto donde los trabajadores tendrían mayor poder para discutir las condiciones de su empleo, en tanto existiría una red de seguridad en el ingreso independiente de su condición laboral. Esto también les permitiría aceptar empleos por tiempo parcial y preferir más tiempo para trabajos en el ambiente familiar o comunitario.

Las críticas a esta visión positiva sobre los impactos del ingreso ciudadano en el empleo y el trabajo pronostican efectos negativos sobre la oferta laboral. Para muchos, lo que se verificaría es el retiro de oferta de mano de obra que provocaría fuertes distorsiones en el mercado, en tanto el ocio pasaría a valorarse más que el trabajo. A priori, no parece razonable esta preocupación. Los efectos netos de entradas y salidas bien pueden compensarse. Si bien es posible que parte de la fuerza de trabajo se retirara, lo cual no necesariamente es malo en sí mismo, otra parte se vería estimulada a ingresar. O, en los términos apuntados por Gorz, más gente podría estar dispuesta a emplearse de forma discontinua en tanto su ingreso se obtendría en parte desde otras fuentes.

En todo caso, lo que interesa es saber cómo se complementaría esta política con otras que intentan mecanismos alternativos para resolver la cuestión social tal y como emerge en el mercado de empleo. Para ello, hay que recordar que este mercado funciona mediante dos relaciones simultáneas que, a su vez, definen dos formas de asignar recursos: 1) entre los trabajadores y la cantidad de puestos de trabajo disponibles; 2) entre la masa salarial y los trabajadores. Por lo tanto, interesa observar particularmente el ingreso ciudadano y sus vinculaciones con las políticas que propo-

nen la reducción del tiempo de trabajo (Vobruba, 1986).

La diferencia es que, en la reducción del tiempo de trabajo, la solución se orienta hacia el derecho a trabajar, planteando distribuir la disponibilidad de empleos para abrir canales de participación a los que tienen insuficiencia de ingresos. De esta manera, la reducción del tiempo de trabajo acepta que el mercado de empleo siga siendo el mecanismo central de la distribución de trabajo e ingresos.

Por el contrario, el ingreso ciudadano está orientado directamente hacia el derecho al ingreso. Su objetivo es garantizar cierto nivel de ingresos y por lo tanto reduce el papel central del mercado de empleo remunerado; es decir, la interdependencia entre la distribución de trabajo y la distribución del ingreso. Desde esta perspectiva, el problema del trabajo como insumo productivo debe decidirse separadamente del problema del ingreso para la cobertura de necesidades básicas.

Otra diferencia es que históricamente la defensa de la reducción del tiempo de trabajo era una bandera de la clase obrera organizada y capaz de realizar acciones colectivas para mejorar el contrato laboral. El ingreso ciudadano actúa directamente sobre el individuo, fortaleciendo su situación en la negociación de sus condiciones de trabajo. ¿Significa esto abandonar la acción colectiva? De ningún modo. Tal vez se fortalecería porque, si todos los ciudadanos tuvieran acceso a ese ingreso, sería un objetivo de lucha colectiva definir su nivel y forma de distribución. Los sindicatos de los trabajadores tendrían así un elemento para asumir la representación de todos los ciudadanos y no sólo al grupo de empleados (formalizados) de su profesión.

Por otro lado, cada política tiene sus inconvenientes y por eso la necesidad de complementarlas. La reducción de los tiempos de trabajo tomada como estrategia aislada se enfrenta actualmente con varios problemas que justifican la necesidad de complementar dicha medida con otras políticas:

1. La reducción de los tiempos de trabajo sin reducir salarios hace peligrar la existencia de las firmas marginales. Por lo tanto, su aplicación puede enfrentar la oposición de los empleadores y de los propios empleados de esas firmas.

2. Siempre va a erosionar aumentos potenciales del salario.
3. Favorece a los trabajadores *full-time* y perjudica a los que están en tiempo parcial y trabajos flexibles.
4. Por razones similares a las que se esgrimen contra el ingreso ciudadano, aquellos que reciben beneficios atados a los salarios también se opondrían a la aplicación de la reducción de los tiempos de trabajo.
5. Si estas heterogeneidades no se resuelven, la “identidad de grupo” y solidaridad entre los trabajadores se vería erosionada tal vez en mayor medida que con una política de ingreso ciudadano.

Por lo tanto, el ingreso ciudadano no debería verse como una política contrapuesta a la reducción del tiempo de trabajo sino, más bien, como una complementaria a esa política. Tomando en cuenta lo anterior, los argumentos para favorecer esta alternativa son fundamentalmente los siguientes:

1. El IC puede aliviar los problemas de la relación entre el costo marginal y la oferta de puestos de trabajo.
2. Los problemas de los que tienen menor tiempo de trabajo o de los que tienen beneficios atados al salario también serían menores.
3. Aumenta la posibilidad de elegir múltiples sistemas de vida porque el ingreso da más opciones que el mero tiempo libre.

Ambas políticas pueden complementarse muy bien y colaborar así para la resolución de los problemas fundamentales de la cuestión social, puesto que reflexionan sobre puntos de contacto y no sobre diferencias. La reducción de los tiempos de trabajo ofrece una solución homogénea para gente que se supone con problemas homogéneos. El ingreso ciudadano ofrece una solución homogénea para gente con problemas diferentes. Ambas buscan involucrar a la mayor cantidad posible de ciudadanos.

4.2. Ingreso ciudadano y otros ingresos personales

En este aspecto, la pregunta inmediata es para qué otorgarle un ingreso ciudadano a aquellas personas que, por otros medios, perciben ingresos por encima del nivel que se pretende garantizar. Aquí, la propuesta del ingreso ciudadano confronta directamente con otros esquemas alternativos que también postulan la necesidad de garantizar un ingreso mínimo universal –condicional o incondicional– pero que sólo proponen transferir el faltante de recursos, la diferencia entre los ingresos recibidos de otras fuentes y el nivel establecido como garantizado. ¿Por qué gastar en transferencias para gente que no está por debajo del nivel que se quiere garantizar? ¿Por qué recaudar impuestos para dar dinero adicional a los denominados “no-pobres”?

Las razones esgrimidas para preferir el ingreso ciudadano son varias y surgen de las anteriores críticas a los programas focalizados. En general, las propuestas de “pagar la diferencia”: 1) obligan a realizar “tests de recursos” para asignar los beneficios [*means-tested benefits*]; 2) la diferencia se paga *ex-post*, luego de demostrar la falta de recursos y luego, por lo tanto, de haberse producido daños irreparables a las personas; 3) su máxima aspiración es que los ciudadanos lleguen al nivel garantizado, que actúa al mismo tiempo como piso y techo para los grupos de menores ingresos.

Por el contrario, el ingreso ciudadano: 1) no requiere de test de recursos porque se paga a todos; 2) se garantiza previamente, *ex-ante*, es preventivo y no curativo; y 3) define un piso sobre el cual las personas pueden acumular cualquier otro ingreso. Otra diferencia clave entre ambas alternativas tiene que ver con lo que se conoce como la “trampa de la pobreza”. Este tema se puede ilustrar del modo siguiente. Si la percepción del beneficio en dinero está condicionada a la verificación de insuficiencia de ingresos de otras fuentes, entonces hay un rango dentro del cual las personas analizarán racionalmente la conveniencia o no de tomar un empleo remunerado. La “trampa de la pobreza” es ese rango de ingresos dentro del cual al beneficiario potencial de estos subsidios no le resultaría conveniente aumentar sus ingresos de otras fuentes. ¿Por qué? Porque al aumentar sus ingresos la consecuen-

cia inmediata como beneficiario sería la reducción del beneficio e, incluso, podría perderlo totalmente. Sólo se tomaría el empleo remunerado cuyos ingresos superen esa trampa y que, por lo tanto, otorgue un beneficio neto superior al que se obtendría sólo con el beneficio atado al test de recursos (incluyendo el esfuerzo que implica obtener ese ingreso adicional y la posibilidad de pasar a ser contribuyente fiscal neto).

Esta estrategia, conocida como “impuesto negativo a los ingresos” [*negative income tax*] termina en la garantía de un mínimo muy reducido. Otro resultado probable de esta estrategia es el fomento al empleo no registrado, por el cual se podría aumentar ingresos sin perder el beneficio asistencial.

Otro tipo de argumentos que favorecen la adopción del ingreso ciudadano frente a otras opciones del tipo “pagar la diferencia” se refiere a la situación de estigma en la que queda ubicado el beneficiario de prestaciones atadas a la insuficiencia de recursos y los propios costos del test de evaluación de esos recursos. El problema del estigma no se vincula sólo con las conductas discriminatorias que se derivan de una política que “marca” o “registra” a los pobres, sino también con un problema operativo: la vergüenza de ser señalado como pobre no incentiva el reclamo del beneficio y acentúa las condiciones de pobreza.

En otros términos, una política que estigmatiza al beneficiario no es una política contra la exclusión social sino que consolida dicha situación. Además, la simpleza operativa del ingreso ciudadano evitaría los costos operativos del sistema de “evaluación” de recursos, punto importante en el momento de apreciar la eficiencia operativa de cada estrategia de política pública.

4.3. Ingreso ciudadano y necesidades humanas

El derecho de acceder al ingreso ciudadano no se origina en ninguna contingencia en particular ni siquiera en la identificación de un estado de necesidad específico. En otras palabras, se preocupa por la situación individual de cada ciudadano, pero no observando su peculiaridad sino identificando necesidades sociales que pueden presentarse como intereses generalizables a todos los

miembros de la sociedad. Las necesidades humanas se vinculan con la propuesta al momento de establecer un patrón de medida para fijar el nivel del beneficio generalizable.

A los efectos operativos, se vuelve necesario responder a las siguientes preguntas. ¿Cuánto es el nivel de ingreso que se debería reconocer para que la política del ingreso ciudadano cumpla con sus objetivos? ¿Ese nivel es igual para todos o admite diferencias y, si este fuera caso, cuáles son los criterios para establecer esas diferencias? Por ejemplo, en la práctica se coincide en la racionalidad de ofrecer un monto adicional a los incapacitados como así también en otorgar a los niños/as un monto inferior a los adultos¹³.

Una cuestión clave es la unidad de valuación tanto de las necesidades como del beneficio. Dos definiciones parecen claras en este tema: 1) las unidades de tributación y de beneficio deben ser las mismas; 2) la implementación de un ingreso ciudadano no debería ser un elemento que estimule que las personas adopten uno u otro arreglo familiar de vida, como es el caso de algunos programas basados en test de recursos que favorecen ciertas conductas, como la cohabitación o el estado civil de las personas¹⁴.

Tomando en cuenta estos requisitos, en general se acepta la conveniencia de tomar al individuo como unidad de percepción del beneficio porque se terminaría así con los problemas derivados de asumir que el ingreso se distribuye de una manera equitativa al interior del hogar. En los arreglos institucionales vigentes

13. En este aspecto, es importante el trabajo que realizan los investigadores del *Family Budget Unit* en Gran Bretaña. El propósito de esta unidad de investigación es realizar estudios y propuestas con respecto a los “presupuestos” de diferentes grupos familiares. Por ejemplo, Oldfield y Yu (1993) estiman cuál es el costo en Gran Bretaña de mantener niños/as de diferentes edades y para distintos grupos familiares.

14. Parker (1989: 17) señala una paradoja de las políticas asistenciales focalizadas implementadas por los sectores conservadores ingleses: “El efecto acumulativo [...] de subsidio tras subsidio para las familias separadas ha sido el de debilitar a la familia tradicional [...]. La ruptura matrimonial y el matrimonio de hecho son subsidiados a expensas de la familia tradicional [...]. Decir esto no significa sugerir que las familias monoparentales no necesitan ayuda, o que la ley de matrimonio está de alguna manera errada, sino como recordatorio de que cualquier forma de tratamiento preferencial tiende a crear su propia demanda”.

actualmente, los individuos más débiles del grupo familiar (generalmente mujeres, niños y ancianos) son invocados como la causa que justifica la transferencia de beneficios, pero no existen mecanismos que garanticen que esa asistencia efectivamente llegue a ellos. O, lo que es lo mismo, que el ingreso del perceptor principal sea gastado efectivamente en el grupo familiar que supuestamente mantiene. Esto no significa que no se puedan medir las necesidades con criterios de grupo de familia. Pero, a los efectos operativos, es conveniente que el ingreso ciudadano se otorgue a cada persona.

De esta forma, el ingreso ciudadano aparece como una alternativa más que interesante para abordar los problemas de la pobreza. Pero, como lo exige la metamorfosis de la cuestión social, no trata de aliviar las expresiones de pobreza sino de actuar en el nivel del conjunto de los principios de organización social que definen carencias y abundancias en la distribución de los valores sociales. No es ninguna panacea; es un elemento de un nuevo sistema de organización social que requiere cambios en distintas esferas para encarar decididamente el problema de la inserción social.

CAPÍTULO IX

Una propuesta de red de seguridad en los ingresos para Argentina

Una política de seguridad en los ingresos de las personas es un elemento imprescindible de un sistema institucional que sea efectivo para controlar los problemas emergentes de la cuestión social y de la pobreza. Por supuesto, no es la solución única de estos problemas, pero sí una condición necesaria para enfrentar las situaciones de vulnerabilidad social derivadas principalmente de la precariedad laboral. ¿Por qué? Porque es la forma más efectiva para avanzar en el sentido que reclama la actual metamorfosis de la cuestión social; es decir, para moderar la férrea relación que existe hoy entre la situación de las personas en el mercado del empleo y el ejercicio de sus derechos como ciudadanos. En particular, el derecho a disponer de un ingreso que ofrezca una base mínima para funcionar socialmente con bajo riesgo de desarrollar una trayectoria que lleve a la pobreza.

El actual diseño de las diversas redes de seguridad en los ingresos muestra –más allá de sus particularidades y diferencias– que no son eficaces para afrontar los problemas señalados. Los requisitos exigidos para el acceso definen serios problemas de cobertura y reproducen modos estáticos de regulación de la pobreza. Esas experiencias iluminan la necesidad de optar por estrategias que se sustenten en la idea de un cierto nivel de ingreso garantizado a toda la población, para cuyo acceso se exija la menor cantidad posible de condiciones.

¿Cómo construir un sistema de arreglos institucionales que cumplan con los principios señalados? Las variantes son múltiples y la elección depende de las condiciones particulares del am-

biente económico, político y social, como así también de las restricciones impuestas por el sistema institucional vigente. Siguiendo con nuestro ejemplo, aquí presentamos algunas ideas para pensar estas cuestiones a la luz de la situación de Argentina. No obstante, porque los problemas detectados no son exclusivos de este país, los lineamientos presentados son útiles para discutir otras experiencias.

Los problemas involucrados en un diseño de redes de seguridad social en los ingresos son muchos y muy complejos. Entre otras cuestiones, abarcan materias vinculadas con el mercado de empleo, el ahorro, el consumo, la organización de las empresas, las políticas de estabilización de la demanda efectiva, los arreglos familiares. No tratamos aquí todos estos aspectos sino que presentamos algunos ejercicios que consideramos útiles para ilustrar acerca de los probables escenarios fiscales de la aplicación de variantes de redes de seguridad en los ingresos para Argentina, cuyos diseños se inspiran en los postulados del ingreso ciudadano.

La preocupación por la cuestión fiscal atiende la crítica generalizada que coloca permanentemente la restricción fiscal como la barrera infranqueable para cualquier política alternativa a las planteadas por la ortodoxia que impone las políticas públicas en Argentina y en América Latina. La erosión de las fuentes de financiamiento fiscal, el peso de la deuda pública y el excesivo nivel de las erogaciones públicas son los argumentos que reiteran los detractores del Estado de bienestar. Dos discursos centrales sostienen esta argumentación política: un mayor gasto público tendría como efecto el desestímulo a la inversión privada y lleva inevitablemente al déficit fiscal, a una mayor presión tributaria y a la aceleración inflacionaria. Con estos argumentos se descarta todo planteo alternativo de política pública que implique aumento del gasto, bajo la sentencia de la falta de “viabilidad fiscal”.

Hay que tener mucho cuidado con sacralizar este tipo de discursos. En primer lugar, el caso argentino muestra que las reformas aplicadas en los últimos años –hechas en nombre de una sana y férrea disciplina fiscal– en realidad agravaron la posición económica del fisco. Esto es así, entre otras cosas, porque se eliminaron fuentes genuinas de recursos (como la reducción de los aportes patronales a los seguros sociales y el desvío de recaudación fiscal

al sistema de las AFJPs), se utilizaron los fondos extraordinarios provenientes de la venta de patrimonio público para cubrir déficits de la caja corriente y se aumentó la deuda pública. Pese a las declamaciones, no se realizó una reforma tributaria que cumpliera con los requisitos mínimos exigidos por cualquier política sana en la materia: simplicidad, equidad, equiparación de recaudación potencial con la real y comportamiento anticíclico de la recaudación.

El resultado de esta política es una fuerte fragilidad fiscal y un endeudamiento que compromete seriamente el presente y el futuro de las cuentas públicas. Por lo tanto, lo primero que hay que afirmar es que el actual diseño fiscal es “inviable” de mantener, al tiempo que es ineficaz e ineficiente, profundiza las desigualdades sociales, complica la administración y genera déficits fiscales estructurales. Esto explica por qué, luego de una década de profundos cambios, endeudamiento, recortes de gastos y ventas de patrimonio público, el déficit fiscal vuelve al centro del debate de la economía argentina. Es evidente que Argentina tiene problemas fiscales por causa de aquello que se ha hecho y que se hace actualmente y no porque se hayan adoptado estrategias de ampliación de las redes de seguridad social. Por el contrario, cada vez crece más la llamada “deuda social”.

No se puede exigir, entonces, que una propuesta alternativa “cierre” fiscalmente dentro de los límites que impone la actual política porque ni siquiera el actual sistema de políticas públicas está fiscalmente cerrado. Si bien se debe exigir cobertura financiera a las políticas alternativas, no puede pretenderse que se cumpla dentro de los parámetros que impone la actual política fiscal. Hay que reconocer los problemas de la estrategia aplicada hasta este momento y moverse gradualmente hacia políticas públicas alternativas que funcionen en otro contexto de administración fiscal.

Por lo demás, la permanente mutación de las políticas y de los escenarios económicos internos y externos vuelve poco recomendable avanzar en precisiones operativas que pueden quedar rápidamente obsoletas. Además, las fuentes de información no están preparadas para procesar escenarios alternativos sino para justificar y ocultar los efectos de las políticas en curso. En el caso de la Argentina, por ejemplo, es muy limitada la información difundida sobre los contribuyentes efectivos del impuesto a los in-

gresos personales, dato absolutamente relevante para proyectar propuestas como la del ingreso ciudadano.

En todo caso, dos cuestiones surgen como centrales para encarar la discusión acerca de la viabilidad fiscal de políticas que se propongan efectivamente la resolución de la cuestión social y, con ello, de la pobreza: 1) se debe asumir la necesidad de ampliar las actuales coberturas de las políticas sociales y especialmente de las de sostenimiento de ingresos de los grupos vulnerables; y 2) por lo tanto, hay que aumentar el gasto en el área social.

Dadas estas premisas, no es serio comparar una política alternativa que tiene como objetivo lograr coberturas universales, contra las acotadas políticas que sólo pretenden hacer blanco en ciertos grupos restringidos. Son políticas con objetivos diferentes y, por lo tanto, el nivel del gasto no puede tomarse como parámetro de su eficiencia administrativa. Es evidente que en Argentina no se puede pensar nada en materia fiscal si no se asume que hay que aumentar los recursos tributarios y particularmente aquellos que se recaudan de forma progresiva sobre las expresiones de riqueza. Si realmente se reconoce que hay que pagar la llamada “deuda social”, entonces no hay otra salida fuera de sacar recursos de la riqueza capitalizada por aquellos que se apropiaron de la “deuda económica” socializada. La deuda social debe ser pagada en su mayor parte tomando en cuenta la expansión de la base contributiva resultante de la capitalización personal de la deuda económica.

Esto lleva a otro punto. En realidad, el tratamiento de las distintas alternativas de redes de seguridad en los ingresos debería comprender al conjunto de las políticas fiscales, tanto por el lado de los tributos como de los gastos. Lo que debería ponerse en discusión es el conjunto de las finalidades del gasto público y las formas de financiarlo, al menos, en lo que hace a sus impactos sobre los ingresos y las condiciones de vida de las personas.

Hay que enfatizar aquí el incremento marginal del gasto público que se derivaría de una reforma que apunte a dar soluciones efectivas a la cuestión social. En este aspecto, es preciso considerar que –por más débiles e incompletas que sean las actuales redes de seguridad social– contienen distintos esquemas de gastos que transfieren ingresos a la población. Estos esquemas, junto

con sus fuentes de financiamiento, deberían ser reformados e integrados dentro de las políticas que aquí se proponen como alternativas.

Todo diseño de redes de seguridad social en los ingresos admite variantes en sus variables básicas –cobertura y beneficios– con efectos diferentes en relación a las necesidades de recursos. En consecuencia, la determinación de la magnitud de la “brecha de financiamiento” de las distintas alternativas de redes de seguridad en los ingresos basadas en la noción de ingreso ciudadano dependerá de cuatro factores principales:

1. el tamaño de los grupos de población definidos en la cobertura,
2. el nivel de los beneficios monetarios unitarios que se pretende garantizar,
3. la selección de la unidad fiscal,
4. la cuantía del ahorro potencial proveniente de programas sociales en vigencia.

Los ejercicios cuyos resultados se presentan aquí utilizan diferentes hipótesis con respecto a los anteriores factores. Asimismo, para cuantificar la brecha de financiamiento toman en cuenta los siguientes pasos:

1. estimación del costo fiscal bruto de las alternativas consideradas;
2. estimación de los ahorros potenciales provenientes de programas existentes que podrían eliminarse o reformarse;
3. determinación del costo fiscal neto o brecha de financiamiento;
4. consideración de los probables mecanismos de financiamiento, particularmente la reforma de la tributación a los ingresos de las personas (ganancias y cargas sociales sobre las remuneraciones por el trabajo).

Los detalles de las fuentes y de los procedimientos de cálculo se presentan en el anexo A del presente capítulo. Aquí se exponen los criterios generales aplicados para operar sobre el problema y los resultados finales que permiten ilustrar acerca del horizonte o de la situación del sistema operando plenamente. Finalmente se sugieren pautas para una estrategia de aplicación gra-

dual de la propuesta y los probables impactos directos sobre la pobreza que pueden esperarse de las transferencias.

1. Estimación del costo fiscal bruto

En el momento de definir el valor de los beneficios que las políticas públicas distribuyen entre los ciudadanos, en Argentina se utilizan criterios muy diversos que no se sostienen sobre indicadores que captan las necesidades de la población. Los valores utilizados para ponderar conceptos iguales o expresiones comunes de necesidad difieren según se trate de programas asistenciales, políticas de transferencias directas de ingresos (asignaciones familiares, previsión social) e, incluso, en los aplicados en la política tributaria sobre las ganancias personales (cuadro IX.1).

Tomando en cuentas estas deficiencias e inconsistencias, se optó por criterios prácticos para asignar valores a los beneficios de ingreso ciudadano aplicados a distintos grupos. Por un lado, se tuvieron en cuenta los valores fijados actualmente para algunos beneficios que complementan ingresos y que serían susceptibles de ser reemplazados o integrados en una red de seguridad en los ingresos; por ejemplo, el valor monetario de las asignaciones familiares por hijo/a y el haber mínimo de jubilación. Por otro lado, se consideró la escala de beneficios para diferentes grupos de edad y se eliminaron las diferencias de género, conforme a los ajustes practicados previamente en las tablas de equivalencia utilizadas para nuestro cálculo alternativo de la magnitud de la pobreza.

Siguiendo estos criterios se establecieron tres niveles de beneficio: 1) menores (hasta 18 años); 2) adultos; y 3) mayores (65 años y más)¹. Aunque los montos seleccionados no alcanzan para

1. La unidad de cuenta es la persona adulta, a la que se le adjudica un valor de \$ 100 mensuales (\$ 1200 anuales). Sobre esta unidad de cuenta se establece una escala de equivalencias que aplica un coeficiente de 0,6 (\$ 60) para el caso de los menores de 18 años y 1,5 (\$ 150) para las personas de 65 años y más. En el grupo de menores, también se incluye una asignación para la etapa prenatal. De esta manera, para una familia tipo –dos adultos y dos niños– la transferencia fiscal que percibir sería de \$ 320 mensuales, un valor equivalente a poco menos de la mitad del salario medio de la economía y sería 60 % superior al salario mínimo legal.

Cuadro IX.1

Argentina: Valores de referencia de políticas de ingresos básicos

Normas	Valores monetarios mensuales
Salario mínimo legal	\$ 200
Jubilación mínima	\$ 150
Pensión asistencial	
Madre de 7 hijos	\$ 150
Subsidio por desempleo	
Máximo	\$ 300
Promedio	\$ 254
Subsidio por desempleo	
Programa Trabajar	\$ 200
Subsidio Jubilados Pobres (1)	
69 años	\$ 50
De 70 a 89 años	\$ 100
De 90 años y más	\$ 130
Asignaciones familiares	
Cónyuge	\$ —
Hijos	
a) Trabajador autónomo	\$ —
b) Asalariado registrado	
Salario de \$501 a \$1000	\$ 40
Salario de \$1001 a \$1500	\$ 30
Salarios mayores de \$1500	\$ 20
Impuesto a las Ganancias- Deducciones por cargas de flia.	
Cónyuge	\$ 400
Hijos	\$ 200
Otros familiares	\$ 200

(1) Aplicable sólo a quienes cuentan con cobertura jubilatoria, en tanto no tengan otros ingresos ni otro inmueble que la vivienda propia y el cónyuge no perciba jubilación o pensión. El subsidio se aplica como diferencia entre el haber jubilatorio y los máximos establecidos.

Fuente: Elaboración propia a partir de la normativa vigente.

cubrir el costo total de las necesidades básicas de los individuos, cubren proporciones importantes de la canasta de consumo básico, en especial para las personas económicamente dependientes².

En consecuencia, la estrategia propuesta privilegia la cobertura de los hogares con mayor peso de personas económicamente dependientes, por lo que los valores elegidos determinan que, a mayor número de miembros de los hogares, mayor relación entre el valor del beneficio reconocido y el de la LP familiar. Así, para una familia compuesta por una pareja de adultos con hijos/as menores de 6 años, el valor del ingreso ciudadano representaría 76 % del valor de la LP correspondiente a ese grupo familiar.

Tomando estos valores, se estimó el costo fiscal bruto de tres casos hipotéticos. El caso 1 considera una cobertura universal, donde los beneficios se establecen sobre la base de unidades individuales y el procedimiento de cálculo permite descomponer el costo total como suma de tres alternativas parciales según los cortes de edad utilizados previamente: menores, adultos y vejez.

En el caso 2, se mantiene el criterio de cobertura universal pero se considera como unidad fiscal a los hogares y no a los individuos. En este ejercicio de simulación, se sacrifica el objetivo de autonomía individual (que debería primar en una red de seguridad en los ingresos acorde con las actuales condiciones de organización familiar). Aquí se suponen ajustes del nivel de los beneficios, considerando costos marginales decrecientes según el tamaño del grupo familiar³. Como resultado, a diferencia del caso anterior, el ingreso ciudadano mensual para una familia tipo sería de \$ 270.

-
2. Para que se tenga una idea aproximada, el beneficio reconocido al adulto representa 64 % del valor de la "línea de pobreza" del varón de 30 a 59 años, utilizada por la Dirección de Estudios sobre Niveles de Vida y Pobreza (MEyOSP) en los cálculos que cuantifican la pobreza. El beneficio para las personas de 65 y más años es superior en 17 % a la LP para el varón de 60 y más años, y 50 % superior para la mujer de ese tramo de edad. En todos los casos, los valores adoptados en los ejercicios presentados aquí se encuentran por encima de la línea de indigencia.
 3. Para el cálculo del caso 2, se atribuye a los restantes miembros adultos del hogar un coeficiente de equivalencia de 0,7 en relación con el beneficio establecido para al primer adulto (o, si se prefiere, el/la jefe/a de hogar). Para los niños, se toma una ponderación de 0,5, que se mantiene constante cualquiera que sea el número de hijos que integran el grupo

El caso 3 podría ser pensado como una variante “parcialmente condicional”, en tanto el acceso al beneficio sería incondicional para las personas económicamente dependientes; pero, para aquellas en edad económicamente activa, el acceso estaría condicionado a la verificación de ingresos del hogar por debajo de un valor mínimo predeterminado. Esos ingresos del hogar incluirían las transferencias de ingreso ciudadano percibidas por los miembros económicamente dependientes. Esta variante constituye una suerte de híbrido entre el concepto de ingreso ciudadano, asociado a esquemas universales e incondicionales, y las políticas asistenciales focalizadas⁴. No obstante, la diferencia es significativa: en este caso, la focalización es complementaria de un componente universal que operaría de forma anticipada y preventiva.

Para calcular el costo fiscal del caso 3 deben diferenciarse dos componentes. El primero, similar al caso 1, es el costo del reconocimiento de un beneficio para los económicamente dependientes. En el segundo componente, los parámetros utilizados –cantidad de población beneficiaria y valor del beneficio unitario– pasan a ser “variables” cuyas magnitudes particulares deben determinarse, en tanto resultan modificadas por los beneficios otorgados según el componente anterior. La determinación de los beneficiarios complementarios obliga a definir previamente: 1) el nivel del ingreso familiar *per capita* que se pretende garantizar; 2) los coeficientes de equivalencia en base a los cuales se debe determinar el ingreso familiar unitario ponderado según el tamaño y la composición del hogar. Los valores que asuman los beneficios dependerán de los perfiles particulares de los hogares, porque determinarán las diferencias existente entre el ingreso *per capita* equivalente

familiar. En el caso de jefes de hogar de 65 años y más, el coeficiente continúa siendo 1,5 y 0,7 para los restantes adultos del hogar. Los niños, aunque estén a cargo de personas ancianas, tendrán en todos los casos un coeficiente de equivalencia de 0,5 de la persona adulta.

4. En esencia, el caso 3 consiste en un esquema de IC de alcance parcial, al menos en relación a la cobertura no universal de la población en edad adulta (entre 18 y 64 años). Además, la unidad de valuación fiscal tomada para la determinación y percepción de los beneficios es mixta; es decir, de tipo individual para la población dependiente (niños y ancianos) y familiar para el caso de los hogares que no llegaran a percibir ciertos niveles predeterminados de ingreso.

percibido por cada hogar y el nivel del ingreso que se garantiza a ese hogar.

En este caso 3, para la estimación del costo fiscal correspondiente al complemento de ingresos de los hogares pobres se utilizaron los mismos parámetros aplicados en los cálculos oficiales sobre niveles de pobreza. Esto significa adoptar el mismo valor monetario de la línea de pobreza de la persona adulta y una similar escala de equivalencias según la edad y el sexo de las personas que integran los hogares (ajustado para los ancianos y las jefas de hogar). En base a estos dos parámetros se determina el nivel de la LP de las diferentes unidades domésticas y ese valor se reconoce como “ingreso familiar garantizado”⁵.

En síntesis, las estimaciones del costo fiscal de diferentes esquemas de ingreso ciudadano (IC) consideran las siguientes alternativas:

Caso 1 = incondicional, de base individual

Caso 2 = incondicional, de base familiar

Caso 3 = condicional, de base mixta

Tomando como base de cálculo el año 1996, el monto total de las erogaciones del caso 1 alcanzaría 13,3 % del PBI (cuadro IX.2.). El mayor componente de ese gasto correspondería al grupo de adultos (8,2 %), para los menores sería de 3 % y para los ancianos de 2,1 % del PBI, respectivamente. Para el caso 2, el costo bruto se estima en 11 % del PBI, disminución que se explica por la aplicación de una escala decreciente de beneficios según la composición y el tamaño del hogar. La mayor parte de esta reducción (dos tercios del total) proviene del menor beneficio unitario fijado a los miembros adultos del hogar y a los menores. El costo fiscal bruto del caso 3 se aproxima a 6,4 % del PBI. La mayor parte (5,1 % del PBI) corresponde a los grupos económicamente dependientes.

5. En consecuencia, este componente del caso 3 estaría operando bajo la lógica estricta de la variante conocida como “impuesto negativo a los ingresos”. Es decir, que los hogares con ingresos inferiores al valor de la LP correspondiente a su particular tamaño y composición solamente tendrían derecho a percibir una transferencia fiscal por un monto equivalente a la diferencia entre ambos valores.

Para los ingresos complementarios de los hogares que aún continuarían en situación de pobreza, el costo fiscal bruto se elevaría en 1,3 % del PBI.

2. Estimación del costo fiscal neto

No existe un criterio único para seleccionar los programas susceptibles de recortes o directa eliminación como consecuencia de la entrada en vigencia de las variantes estudiadas. La decisión depende en gran medida de las particulares características del esquema que se adopte y del particular sistema institucional vigente en cada país. Sin embargo, pueden señalarse dos elementos que deberían tomarse en cuenta a la hora de estudiar los problemas de “sustitución” entre un esquema de ingreso ciudadano y los programas sociales existentes: la cobertura y el nivel de los beneficios pagados. Un caso extremo es cuando ambos cubren a la misma población y con igual nivel de beneficio, por lo cual a priori serían totalmente sustituibles. En el otro extremo estarían los grupos no cubiertos. Entre estas dos fronteras hay un espacio muy amplio para la decisión política. Por ejemplo, un programa existente se podría eliminar porque contradice el objetivo buscado por el nuevo esquema de políticas públicas o porque apunta al mismo objetivo. El reverso de estos ejemplos justifica la permanencia de los programas vigentes.

Para nuestro ejercicio hipotético se consideraron sólo los principales programas que procesan actualmente transferencias de ingresos en Argentina, los que en su mayoría operan en jurisdicción del gobierno nacional. Así, se consideraron cinco grupos de programas nacionales de transferencias de ingresos cuyas características fueron apuntadas previamente: 1) asignaciones familiares, 2) previsión social, 3) seguro de desempleo, 4) programas asistenciales de empleo, y 5) programas asistenciales dirigidos a la infancia, la tercera edad y la familia. Las fuentes de información y los procedimientos utilizados para estimar el ahorro fiscal proveniente de estos grupos de programas se explican en el anexo A de este capítulo.

Para evitar confusiones en la interpretación de estos ejercicios, conviene insistir en algunos aspectos que refieren a los ahorros estimados de los programas de previsión social y asignaciones familiares. La aplicación de un beneficio de ingreso ciudadano para menores y ancianos implica, en los hechos, extender la cobertura a los grupos de esa edad que hoy no están cubiertos por los programas de previsión social y asignaciones familiares. Además, se respetan los montos que rigen hoy para la asignación por hijo (en el programa de asignaciones familiares) y para la jubilación mínima en el sistema de previsión social.

Con los criterios adoptados, el total de ahorros potenciales en programas sociales actualmente vigentes, se estima en 2,8 % del PBI. Algo más de la mitad de este total corresponde a previsión social y es imputable como ahorro del ingreso ciudadano que se pagaría a las personas de mayor edad. El programa de asignaciones familiares representa 36 % del total de los ahorros estimados. Es muy reducida la importancia del ahorro de los programas de sostenimiento de los ingresos para los adultos en edad activa, concentrados casi exclusivamente en las acciones vinculadas con el mercado de empleo que, como se dijo, pese al discurso imperante no son de significación.

De la diferencia entre el costo fiscal bruto de cada uno de los diferentes casos de simulación estudiados y los ahorros provenientes de los programas susceptibles de eliminarse o reducirse, surge el denominado “costo fiscal neto”, que representa la carga adicional que debería afrontarse en las distintas alternativas (cuadro IX.2). Para el caso 1, ese costo fiscal neto equivale a 10,5 % del PBI; para el caso 2 a 8,2 % del PBI y a 3,6 % del PBI para el caso 3.

Cuadro IX.2

Argentina: Estimación del costo fiscal bruto, los ahorros potenciales y las necesidades de financiamiento de distintos esquemas de ingreso ciudadano Año 1996 - En porcentaje del PBI

	Costo fiscal Bruto	Ahorro Potencial	Costo fiscal Neto
Caso 1. Universal individual	13,3	2,8	10,5
a) Menores	3,0	0,9	2,0
b) Adultos	8,2	0,2	8,0
c) Mayores	2,1	1,6	0,5
Caso 2. Universal familiar	11,0	2,8	8,2
Caso 3. Población dependiente y familias pobres	6,4	2,8	3,6

Fuente:

Estimación propia en base a datos oficiales.

Como se observa, el peso fiscal neto sigue siendo muy elevado. Sin embargo, es prudente recordar lo siguiente para ponderar adecuadamente este problema:

1. No puede compararse este costo fiscal neto con ninguna política actual, porque el nuevo esquema ampliaría sustancialmente la cobertura. En todo caso, el costo adicional es una prueba de la hipocresía de pretender atender la cuestión social sin afrontar mayores erogaciones.
2. El nivel de los beneficios y la ampliación de las coberturas del nuevo esquema se pueden graduar conforme a una planificación detallada de aplicación parcial de forma tal de hacer controlable el peso fiscal.
3. Como se precisa más adelante, en el caso de Argentina y de América Latina el problema central es el bajo nivel de la recaudación tributaria, especialmente sobre los ingresos de las personas y pese al impresionante aumento de la concentración del ingreso en los últimos años. Una reforma tributaria atada al

objetivo claro y explícito de mejorar la distribución del ingreso y que involucre al universo de la población tendría mayores posibilidades de hacerse efectiva contra los intereses particulares que se oponen al aumento de la carga tributaria.

Es evidente que no se pueden aplicar políticas de este tipo de una vez sino que requieren de una aplicación gradual por esquemas parciales. No obstante, esto no significa que los cambios, la reversión de la tendencia no se vean en lo inmediato. Incluso con esquemas parciales se van a notar inmediatamente los efectos positivos aunque, claro, no en toda su intensidad. Hay que recordar que estos cambios no se agotan en los efectos estáticos de las meras transferencias sino que modifican la potencialidad de las personas para potenciar sus capacidades de funcionamiento social. Esto último es particularmente importante para los grupos pobres⁶.

3. Las fuentes de financiamiento

El concepto central para comprender las formas de funcionamiento y financiamiento de una política como la del ingreso ciudadano es la noción de sistema “integrado” de transferencias de ingresos⁷. ¿Qué significa este concepto? Sencillamente, evidencia que la caja del Estado tiene dos ventanillas que hasta el momento se manejan de forma independiente: una le extrae recursos monetarios a las personas (impuestos) y otra se los entrega (gastos). Para cada ciudadano considerado como “unidad fiscal” de impuestos y subsidios, existe una cierta “posición fiscal neta” que surge del saldo de los dos flujos de transferencias.

Lo que interesa para una política fiscal con objetivos redistributivos no es el destino “bruto” de cada flujo, sino el “saldo neto” que expresa la diferencia entre ambos flujos financieros. Los

-
6. Esto se ve claramente más adelante, cuando se explica el caso particular de aplicación de un ingreso ciudadano para la infancia. Los impactos de esta política, que sí puede aplicarse de forma casi inmediata, han de ser muy potentes y trascienden la propia situación de los menores.
 7. Para una explicación detallada del funcionamiento de un sistema integrado de transferencias fiscales, ver Barbeito (1995).

sistemas actuales de administración fiscal no reconocen este hecho; por el contrario, proponen permanentemente profundizar la separación entre lo que se recauda y lo que se gasta. Esto puede ser defendible para ciertos tributos y gastos que tienen destinos no individualizados, pero es totalmente incoherente y poco eficiente cuando se trata de transferencias destinadas a personas perfectamente identificables. Este es el caso del impuesto a los ingresos personales y de las políticas sociales que transfieren ingresos a las personas y a las familias.

¿Cuál es el mecanismo para integrar la transferencia del beneficio pagado como ingreso ciudadano con la transferencia de los impuestos pagados por los contribuyentes? La clave es considerar al beneficio que se pone a disposición de la gente no como un subsidio aislado, sino como un “crédito fiscal reembolsable” y recuperable mediante el impuesto a los ingresos de las personas (impuesto a las ganancias en Argentina). ¿Cómo funciona esto en la práctica? Considerando que el pago del ingreso ciudadano es un crédito que el fisco le otorga a las personas, quienes luego deberán reembolsarlo si el impuesto a las ganancias que se les determine supera un determinado monto⁸.

Para entender el funcionamiento en la práctica de este mecanismo de integración de transferencias, es oportuno realizar dos precisiones. Primero, en la normativa actual del impuesto a las ganancias están previstos créditos fiscales denominados “deducciones”. Esas deducciones son montos fijos cuya sustracción de los ingresos personales es permitida por el fisco, con el argumento de que son imprescindibles para que la gente pueda atender sus consumos mínimos y el de las personas a su cargo. Como estas deducciones no son reembolsables al contribuyente, en la práctica sólo pueden ser aprovechadas por aquellas personas cuyos ingresos superan el monto total autorizado. La diferencia clave es que el ingreso ciudadano sería un crédito fiscal efectivo, aprovechable en su totalidad por todas las personas y, por lo tanto, con un fuerte impacto en aquellas con menores ingresos.

8. En el anexo B de este capítulo se presenta una explicación detallada del actual funcionamiento del impuesto a las ganancias y de los cambios propuestos para hacerlo compatible con una política de ingreso ciudadano.

Segundo, hay un problema de tiempos. El IC se debería pagar periódicamente y el impuesto a los ingresos de las personas se liquida anualmente. Sin embargo, la práctica ha establecido que a lo largo del año se vayan pagando “anticipos” a cuenta del impuesto anual, como también está vigente un régimen de retenciones en la fuente que periódicamente recauda a medida que se efectúan los pagos. Con estos antecedentes, sería sencillo compensar estos cobros anticipados contra el crédito fiscal del IC, de forma tal de no cargar al fisco con pagos directos en exceso o desequilibrios estacionales en las finanzas públicas.

Para construir una red de seguridad en los ingresos que actúe de forma preventiva, el centro de la cuestión del financiamiento es pasar de un sistema desintegrado a otro que integre las transferencias fiscales. Si bien la propia naturaleza del problema pone el énfasis en el impuesto a los ingresos de las personas, esto no significa que no puedan derivarse fondos de otras fuentes tributarias. En tanto el beneficio del IC es universal, todos se podrían beneficiar de él. A pesar de esa posibilidad —y especialmente para el caso de Argentina—, la reforma del actual impuesto a las ganancias es el eje para resolver el problema del financiamiento.

Teniendo en cuenta estas observaciones, a continuación se exponen algunos lineamientos para una reforma del impuesto a las ganancias. La explicación técnica y la justificación de estos lineamientos se exponen en el diagnóstico del anexo B del presente capítulo. Teniendo en cuenta lo expuesto allí, y de modo muy sintético, los contenidos de dicha reforma deberían seguir los siguientes lineamientos:

1. *Eliminación del régimen actual de rentas exentas.* El objetivo es doble. Por un lado, se ampliaría la base tributaria del impuesto a las ganancias incorporando como sujeto de éste a la totalidad de los ingresos de las personas. Por otro lado, se mejoraría tanto la equidad horizontal (igual carga tributaria por igual ingreso), como la equidad vertical, ya que permitiría implementar criterios efectivos de progresividad (a mayor ingreso, mayor carga tributaria). La eliminación de las rentas exentas tendría efectos positivos en la recaudación del impuesto a las ganancias tanto de las personas físicas como de las sociedades de capital.

2. *Eliminación del régimen de “deducciones”*. Los actuales créditos fiscales no reembolsables por las deducciones permitidas se reemplazarían por un pago directo del ingreso ciudadano que funcionaría como un crédito fiscal efectivo. Esto también permitiría unificar el tratamiento fiscal diferente que hoy se otorga a las personas económicamente dependientes. ¿Por qué? Porque actualmente se opera con diferentes sujetos de los beneficios (diferencias en cuanto a la edad, al monto de los beneficios, a los requisitos de ingresos o asistencia escolar, entre otros)⁹.
3. *Unificación del concepto de “mínimo no imponible” estableciendo un valor monetario uniforme*. El objetivo es la unificación de los mínimos no imponibles que también actúan como deducciones y que hoy son diferentes según el origen de los ingresos de las personas. Al mismo tiempo, la unificación debería realizarse de modo tal de disminuir el nivel medio de la deducción. Esto significaría reducir el punto de indiferencia tributaria (PIF) para los asalariados, unificándolo con otros perceptores de rentas¹⁰. El efecto sería ampliar el número de contribuyentes efectivos y mejorar las condiciones de equidad del sistema, tanto desde una perspectiva horizontal como vertical.
4. *Reforma del régimen de contribuciones sociales de los trabajadores autónomos*. Con el objeto de gravar los ingresos efectivamente percibidos, en vez de las rentas presuntas de importes fijos como es el caso de los autónomos. De esta forma, se tendería a la unificación del tratamiento tributario de los diferentes perceptores de ingresos por el empleo.
5. *Mejoras de la administración tributaria*. Las reformas que se proponen tienden a simplificar notoriamente las normas del impuesto a las ganancias como así también a aumentar las condiciones de transparencia y de equidad. Ello debería redundar

9. También correspondería evaluar la conveniencia de suprimir otras deducciones, cuyos alcances no se justifican en términos de equidad, como sería el caso de las sumas abonadas en tanto primas por seguros de vida.

10. El tratamiento impositivo propuesto para los ingresos del trabajo asalariado se vería favorecido en la medida en que se procesen disminuciones en las contribuciones sociales abonados por los empleadores.

en impactos positivos en la recaudación, particularmente, porque se simplificaría la administración tributaria y mejorarían las condiciones para controlar más eficazmente a la evasión.

Algunas de las medidas propuestas no plantean mayores dificultades de aplicación operativa y podrían ser aplicadas de forma inmediata, como la eliminación de las deducciones por cargas de familia o la unificación de los mínimos no imponibles. En otros casos, pueden esperarse fuertes resistencias por parte de los sectores hoy privilegiados, como la eliminación del actual sistema de rentas exentas. Estos problemas deberían anticiparse de manera adecuada. Lo que resulta claramente inaceptable es mantener la actual situación: no puede discutirse que la experiencia argentina de exención impositiva plena de los dividendos y de las rentas financieras resulta un privilegio excepcional en el contexto internacional.

Si bien es razonable pronosticar aumentos de la recaudación derivados de la aplicación de las anteriores reformas, resulta difícil cuantificar la escala de ese potencial incremento. La dificultad para responder adecuadamente a este interrogante se debe a la falta de información estadística aproximada y a la ausencia de modelos cuantitativos que permitan proyectar variables tributarias, particularmente las que se refieren a los impuestos directos. Sin desconocer las limitaciones expuestas, se estima que, con las modificaciones propuestas para el impuesto a las ganancias, la recaudación debería al menos duplicarse y alcanzar niveles superiores a 5 % del PBI. Estos niveles son compatibles con lo que muestra la experiencia de otros países latinoamericanos y las alternativas de ingreso ciudadano de cobertura parcial analizadas en los casos de simulación serían suficientes para garantizar el financiamiento. En particular, para comenzar un camino de reforma a partir de la garantía de un IC a los menores de edad.

Un problema administrativo adicional se vincula con la jurisdicción que debería ser responsable de la aplicación del impuesto. Todo parece indicar que lo más razonable es el ámbito nacional. Esto es así tanto por la escala de los recursos financieros involucrados como por la conveniencia de operar con registros centralizados que faciliten el contralor administrativo. La alternativa iden-

tificada como caso 3 es la variante que ofrece mejores perspectivas para la combinación de responsabilidades entre la Nación y jurisdicciones menores. Por ejemplo, el gobierno nacional podría tomar a su cargo la gestión de los esquemas universales aplicados a los grupos de población en edad económicamente dependientes –menores y ancianidad– en tanto que las jurisdicciones menores podrían asumir la gestión del ingreso ciudadano complementario en coordinación con otros programas asistenciales debidamente justificados.

En el caso de Argentina, se plantea otro problema a partir de la existencia de normas constitucionales que delimitan los campos de aplicación de los tributos entre la Nación y las provincias. Existen leyes especiales que regulan la distribución de los recursos entre las jurisdicciones y su aplicación a determinadas finalidades cuya responsabilidad de ejecución también está establecida. En razón de estas normas, puede suceder que la recaudación derivada del tipo de reformas tributarias cuyos lineamientos se expusieron previamente no pudiera emplearse automáticamente para el financiamiento del IC. Para ello se requiere modificar las disposiciones vigentes actualmente.

En la práctica, este es el principal problema relacionado con la viabilidad del financiamiento de los esquemas propuestos. No es un problema técnico ni de insuficiencia fiscal, sino exclusivamente político. El interrogante a resolver es cómo hacer compatibles las fuentes de recursos adicionales previstas y los esquemas que norman la distribución de la recaudación, con las instancias institucionales a través de las cuales tendrían lugar las erogaciones. En suma, la aplicación de una política como la propuesta obligaría a modificar los criterios de distribución de los tributos entre la Nación y las provincias. Si bien el centro de la reforma tributaria debería estar en el impuesto a los ingresos de las personas, esto no debe desconocer la necesidad de plantear modificaciones en el conjunto del sistema tributario para garantizar requisitos que se consideran ineludibles: 1) mayor simplicidad, 2) mayor equidad, 3) mayor eficiencia en los procedimientos administrativos, 4) mayor recaudación.

Teniendo en cuenta estos criterios orientadores, pueden avanzarse recomendaciones generales para una reforma tributaria en

Argentina. Entre otras cuestiones, merecen recomendarse las siguientes: 1) revisión del régimen impositivo a los patrimonios personales, 2) revisión del régimen impositivo a las transferencias gratuitas de ingresos y patrimonios, 3) reglamentación y aplicación efectiva del concepto de “renta mundial”¹¹, 4) incorporación de las desgravaciones impositivas (“erogaciones tributarias”) al presupuesto nacional, 5) todas las medidas administrativas que aumenten la eficacia en la recaudación de tributos (incluido el régimen aduanero).

Estas reformas –como muchas de las propuestas para el impuesto a los ingresos– son recomendables independientemente de la aplicación del IC. Pero es indudable que serían mucho mejor aceptadas si se ataran a un cambio profundo de las políticas actuales, cuyos resultados son claramente negativos para amplios sectores de la población y, particularmente, para los grupos de ingresos medios y bajos.

Considerando lo anterior, y sólo a modo de ejemplo, es factible imaginar una “secuencia fiscal” de aplicación progresiva de las reformas propuestas. Sintéticamente, esa secuencia sería:

1. introducir las reformas del impuesto a las ganancias,
2. crear un “fondo financiero” del ingreso ciudadano que tome en cuenta los incrementos de recaudación generados por las reformas;
3. adoptar esquemas parciales de IC adecuados al ritmo de crecimiento de los recursos del “fondo financiero”,
4. extender los ámbitos de aplicación de las reformas al conjunto del sistema impositivo y de los programas de gasto público;
5. considerar la viabilidad de la ampliación universal del IC.

Desde el punto de vista fiscal y administrativo, los criterios para seguir y cumplir esta secuencia pueden ser muy variados. Sin embargo, para que la política sea sostenible en el tiempo, es razonable pensar que estos criterios deberían seguir la evolución de ciertas variables agregadas, como los niveles de recaudación,

11. Se entiende por “renta mundial” el criterio de imposición tributaria que grava las obtenidas en el exterior por residentes de país.

el ingreso global, la distribución del ingreso. Según la evolución de estas variables, se debería facultar al poder administrador y legislativo para realizar correcciones que vayan acercando la propuesta a su forma plena.

Considerando estos criterios, todo indica que para Argentina y América Latina el camino debería empezar a recorrerse desde la aplicación de un ingreso ciudadano para los menores. Esta parece una prioridad ineludible y urgente para cualquier política de construcción de redes de seguridad en los ingresos.

4. La prioridad: un ingreso ciudadano para los menores de edad

A nuestro juicio, en el caso de Argentina y de muchos países de América Latina, el primer paso para la aplicación de una red de seguridad en los ingresos basada en los principios del ingreso ciudadano es el reconocimiento de un beneficio incondicional a los menores de edad¹². Eso no sólo tendría impactos directos sobre uno de los grupos de población más castigados por la pobreza, sino que también afectaría positivamente a otras áreas económicas y sociales. En lo que sigue ofrecemos argumentos para sostener la prioridad de avanzar con esta alternativa.

No es ninguna novedad que, en los muchos informes sobre la situación económica y social en América Latina, suele encontrarse la siguiente afirmación: “la mayoría de los pobres son niños y la mayoría de los niños son pobres”. Esta comprobación se deriva del juego combinado de dos factores: 1) el elevado número de perceptores de ingresos por debajo de la “línea de pobreza”, 2) el hecho de que las familias pobres tienen más hijos/as que el resto de la población¹³. No sólo la pobreza es mayor en los hogares

12. Se siguen aquí las reflexiones presentadas en Barbeito y Lo Vuolo (1996).

13. Por ejemplo, en Argentina los indicadores para el Gran Buenos Aires –la zona urbana más densamente poblada y para la que habitualmente se relevan la mayor cantidad de indicadores sociales y económicos– registran que las familias ubicadas en el 20 % más pobre de la distribución del ingreso tienen en promedio 4,5 miembros, mientras que aquellas ubicadas en el 20 % superior sólo 2,5 miembros.

con más hijos/as sino también en los hogares monoparentales con jefatura femenina (CEPAL, 1994).

El mayor número de personas por hogar explica gran parte de la pobreza *per capita* y el mayor número de personas económicamente dependientes (menores, ancianos) pone mayor presión sobre el ingreso de los miembros económicamente activos. Dadas las condiciones del mercado de empleo, los mayores ingresos difícilmente se logran por mejores remuneraciones sino que los hogares se ven obligados a incorporar más miembros a la búsqueda de ingresos. Esto explica por qué los niños de familias pobres se ven forzados a trabajar en edad más temprana que el resto, ya sea en actividades remuneradas o realizando trabajo doméstico gratuito que permite que otros miembros del hogar ingresen al mercado del empleo remunerado.

La forma precaria de inserción laboral de las mujeres de los sectores populares también se explica por esta situación. La oferta de trabajo femenina en los grupos de bajos ingresos no responde a su afán de “independencia” sino más bien a la necesidad de buscar ingresos complementarios a los de sus cónyuges, para ayudar así en el sostenimiento de los miembros económicamente “dependientes” del hogar (Pautassi, 1995). Así, el proceso de “feminización” de la fuerza de trabajo que se verifica últimamente en muchos países se corresponde con un fenómeno de “precarización”, en tanto las mujeres consiguen ocupaciones en puestos de baja remuneración y cualificación, particularmente en servicios personales o en procesos rutinarios de ciertas ramas industriales.

Otro efecto de esta situación es que los menores que trabajan abandonan el sistema educativo o bajan notablemente su rendimiento. Como resultado, su formación educativa y su cualificación para emplearse se resiente y, en consecuencia, disminuyen sus posibilidades de conseguir empleo remunerado de calidad, no sólo en el presente sino también en el futuro¹⁴. El problema no es

14. En promedio, se estima que en América Latina, de cada 4 adolescentes que trabajan hay 3 que no estudian y, obviamente, el tipo de trabajo que realizan (en actividades informales, marginales o directamente vinculadas al delito) para nada garantiza un proceso de “aprendizaje en el trabajo”.

sólo que los menores trabajan sino que además trabajan en condiciones de extrema precariedad¹⁵. Como se ve, los menores de bajos recursos no sólo se ven obligados a trabajar desde edades tempranas, sino que además trabajan en condiciones de mayor explotación.

Aquí es necesaria una digresión. Más allá de las argumentaciones que ven en las deficiencias de la oferta escolar el problema central de la deserción de los menores, las evidencias disponibles sugieren que en los hechos lo que expulsa a los menores de los establecimientos escolares es la necesidad de buscar ingresos propios o complementarios para el hogar y la falta de expectativa con respecto a la movilidad social proveniente de la educación.

La experiencia de Brasil con los programas de “*Bolsa-Escola*” es más que ilustrativa. Con distintas variantes, el objetivo de estos programas aplicados sólo por algunos municipios es el de promover la admisión y permanencia en la escuela pública de menores con precaria situación social. La mecánica es otorgar un ingreso mínimo mensual a las familias con hijos matriculados en la escuela pública y con un ingreso familiar por debajo del estipulado como referencia. El pago está condicionado a la permanencia de las condiciones que otorgan el derecho. Complementariamente, también existen programas de “*Garantia de Renda Minima*” que también exigen la presencia de menores en las escuelas, junto con otras condiciones como la concurrencia a puestos de salud y la participación de adultos en cursos de capacitación (Lavinias y Barsano, 1997).

Los resultados obtenidos son elocuentes: 1) bajó el índice de los menores que buscan empleo, 2) bajó el índice de evasión y deserción escolar (Caccia Bava, 1998; Abramovay, Andrade y Waiselfisz, 1998). Sin embargo, los efectos en la reducción de la pobreza han sido menores por lo siguientes motivos: 1) es muy difícil expandir la política al universo de la población dados los límites y las diferentes capacidades financieras y de gestión de los

15. En el caso de Argentina, 75 % de los jóvenes asalariados (14-17 años) no tienen cobertura del seguro social. Además, de los adolescentes que trabajan, más de 30 % supera las 46 horas semanales de trabajo, mientras que 43 % trabajan entre 30 y 45 horas (Feldman, 1994).

municipios, 2) las condiciones de acceso y la selección deja a muchos necesitados fuera del programa, 3) los plazos para la percepción del beneficio hacen que las familias retornen a su situación anterior, 4) sólo alcanza a las familias con menores en edad escolar y muchos de los daños de la pobreza se generan en los primeros años del ciclo de vida.

A nuestro juicio, tanto los resultados positivos como los temas pendientes de esta experiencia refuerzan la propuesta de moverse hacia un ingreso universal e incondicional para los menores para obtener los mismos resultados positivos pero reducir los negativos¹⁶. Además, esta sería una forma efectiva de cortar con la transferencia “generacional” de la pobreza. Se podrá seguir argumentando acerca de la oportunidad de transferir de forma incondicional ingresos a los adultos “capaces”. Pero no hay argumentos contra la transferencia de ingresos hacia la infancia a la que, claramente, no puede culparse de su situación.

Como se señaló previamente, los menores ya son utilizados en varios programas como “justificación” de políticas tanto de gasto como de recaudación de ingresos fiscales. Si bien los programas que habitualmente se destinan a los menores son de tipo asistencial, en Argentina, el que más recursos gasta (pese a los recortes sufridos) es el programa de asignaciones familiares. Este es un típico esquema de seguro social que recauda un impuesto sobre el salario y paga asignaciones por diversas “cargas de familia”. También se pagan asignaciones diferentes si los hijos concurren o no al sistema educativo, según el número de hijos y conforme al nivel del salario del jefe de hogar. Por último, la cobertura del programa sólo comprende a los trabajadores asalariados formalizados.

De esta manera, el programa de asignaciones familiares actualmente genera varios efectos distributivos. Uno, entre asalariados formales y el resto de los trabajadores. Dos, entre los asalariados con hijos y los que no los tienen. Tres, según el número de hijos. Cuatro, entre los menores que concurren a establecimientos educa-

16. El proyecto de ley propuesto por Carca y Carrió (1997) es un ejemplo de una estrategia de ingreso ciudadano para los menores que intenta superar las deficiencias apuntadas.

tivos y los que no. Quinto, de acuerdo a la remuneración del jefe de hogar, independientemente del número de hijos de la familia. En otras palabras, en Argentina los menores tienen un diferente “precio” para las políticas sociales, que puede llegar a ser cero.

Como ya se discutió, el otro lado del problema es el que opera por los flujos tributarios; son las señaladas “deducciones” (incluyendo las cargas de familia) que se permiten en el impuesto a las ganancias de las personas y que reducen el monto de los ingresos gravados. Todo esto determina que existan fuertes diferencias en la posición “neta” de los contribuyentes según cómo sea la fuente de sus ingresos, las deducciones que pueden realizar y la tasa tributaria correspondiente a su escala de ingresos netos sujetos a impuesto.

En el caso de Argentina, una familia de altos ingresos puede pagar parte de su servicio doméstico con los ahorros resultantes de las deducciones por “cargas de familia” que le permite el impuesto a las ganancias. Mientras tanto, los hijos de las empleadas domésticas no reciben asignaciones y deben trabajar para reemplazar a su madre en el hogar o buscar otros ingresos, al tiempo que sus padres no pueden aprovecharse de las deducciones por cargas de familia. Estas inconsistencias se marcan para comprender, desde el ejemplo de los menores, el camino de una reforma en línea con las propuestas previas de construcción de redes de seguridad en el ingreso, y son transferibles a otros grupos y otros programas. El razonamiento es similar y lo que varía es la gradación, la secuencia y la oportunidad en función de las características particulares de cada caso.

5. Probables impactos sobre los índices de pobreza

No es sencillo ponderar los probables impactos sobre la pobreza de una red de seguridad en los ingresos cuyos lineamientos generales se exponen aquí ¿Por qué? Porque los impactos no serían estáticos, no se reducirían a la mera suma de los ingresos propios actuales y los que provendrían del ingreso ciudadano. Si los argumentos previos son razonables, los impactos más importantes estarían dados por la posibilidad de tener una forma dife-

rente de inserción en el mercado de empleo, la posibilidad de tener un piso de ingresos que permitiría mejores condiciones para buscar ingresos adicionales, los impactos positivos en la retención escolar, la posibilidad de planificar gastos de una forma diferente (con sus potentes impactos sobre la nutrición, etc.). Es decir, el cambio del vector de funcionamiento de los pobres en la sociedad.

Por lo tanto, estos efectos deberían ser mucho más potentes que los que surgirían de la magnitud simple de las transferencias directas de ingresos. Son efectos que aumentarían la autonomía y la capacidad de las personas para elegir y definir sus oportunidades de vida. Sin embargo, con la información disponible lo único que puede cuantificarse con cierto grado de aproximación es la suma de los ingresos percibidos antes y después de las transferencias del ingreso ciudadano. A título ilustrativo, en el cuadro IX.3. se presentan algunos resultados del comportamiento probable de los indicadores de pobreza luego de la aplicación del llamado caso 1.

De los ejercicios se pueden extraer algunas conclusiones relevantes en términos de tendencias probables:

1. Como el monto del IC se fija por debajo de la supuesta canasta básica, la pobreza se reduciría de forma significativa pero no se eliminaría por la sola transferencia de recursos.
2. El impacto positivo sobre la pobreza sería mayor en relación al número de personas que el que se verificaría en los hogares.
3. Disminuiría el tamaño medio de los hogares pobres.
4. El efecto positivo sobre la pobreza sería mayor si se aplicara un ingreso ciudadano dirigido sólo a los menores que si se aplicara uno dirigido sólo a los mayores.
5. Dejaría de haber hogares sin ingresos y personas en situación de indigencia, con lo que disminuiría fuertemente la intensidad de la pobreza y los daños irreparables de esa situación.
6. El impacto positivo sería mucho mayor si se consideraran índices que captan intensidad y distribución, que con el índice simple de contar pobres.

Este último resultado reflejaría que una política como la propuesta permite mayor igualación y una cierta movilidad en el inte-

Cuadro IX.3

Variación porcentual de los indicadores de pobreza luego de la aplicación de una política de ingreso ciudadano por grupos de edad · Gran Buenos Aires, octubre de 1996

Indicadores de pobreza	IC Menores	IC Mayores	IC Menores + IC Mayores	(N)
I. "Head Count Ratio"				
% de Hogares	-16,8	-8,5	-24,9	
% de Personas Pobres	-22,1	-5,1	-26,6	
II. Brecha de pobreza				
En \$ por mes, promedio	-25,1	+3,1	-23,8	
En % de la LP familiar promedio	-20,7	+0,2	-22,0	
III. Índice de Sen	-31,6	-8,1	-39,0	
IV. Índice de Foster	-37,3	-8,4	-44,7	

Disminución respecto del valor del indicador correspondiente a la situación previa a la aplicación del ingreso ciudadano por grupos de edad.
Fuente: Estimaciones propias, a partir de datos de la EPH (INDEC).

rior de los sectores con bajos ingresos. Esto es así porque se lograría una mayor homogeneidad de los ingresos de las personas, al tiempo que se elevaría para todos el piso básico. En los hechos, esto significaría que las personas estarían en una mejor situación para poder superar autónomamente todas las carencias de las múltiples dimensiones que comprenden a las necesidades humanas.

6. Probables impactos sobre la distribución del ingreso

Son muchos los supuestos que habría que realizar para simular los impactos sobre la distribución del ingreso de la aplicación de la propuesta aquí delineada. Como se dijo, se supone que serían mucho más importantes los impactos derivados del cambio en la posición del vector de funcionamiento de las personas que el de la directa transferencia de ingresos proveniente de un esquema integrado fiscalmente. Sin embargo, aquí sólo se pueden cuantificar los impactos directos y estáticos de las transferencias. Los resultados de los ejercicios realizados se presentan en los cuadros IX.4 y IX.5. En esta oportunidad se toma como referencia sólo la aplicación de un ingreso ciudadano para menores y mayores; esto es una política de aplicación parcial e inmediata. Para estimar la situación de la distribución del ingreso se aplicaron varios supuestos.

En primer lugar, se considera que el aumento de las erogaciones fiscales serían financiadas totalmente por un aumento de la presión tributaria sobre los grupos de los ingresos más elevados. De esta forma, mientras los dos quintos más bajos de la distribución del ingreso resultarían “beneficiarios netos” del sistema fiscal integrado, el tercer quinto estaría prácticamente en una posición de “neutralidad fiscal”.

En segundo lugar, los quintos 4 y 5 serían “contribuyentes netos”; experimentarían un aumento de la carga tributaria (en relación a la situación previa) de 4,5 % y 3,8 % de sus ingresos medios, respectivamente. El promedio del ingreso familiar per capita del quinto de menores ingresos aumenta más del 30 % y llegaría así a representar 8,1 % del ingreso familiar total. Para el quinto siguiente, el aumento del ingreso *per capita* sería de 10,1 %. El resultado final sería que el 40 % más bajo de la distribución del

Cuadro IX.4Cambios en la distribución del ingreso familiar *per capita*. Gran Buenos Aires, octubre de 1997

Hogares	Situación Previa			Situación Post ICI			
	% de Población	% del Ingreso	Ingreso familiar per capita en \$	% de Población	% del Ingreso	Ingreso familiar per capita	
						\$ por mes	Variación %
Q1	27,8	6,2	76,2	26,9	8,1	101,1	+ 32,7
Q2	21,0	10,7	172,0	20,8	11,6	189,4	+ 10,1
Q3	20,0	15,9	269,1	20,5	16,2	270,1	+ 0,4
Q4	17,2	22,4	449,4	17,4	21,8	422,6	- 3,8
Q5	14,5	44,8	1.043,1	14,4	42,4	966,1	- 4,5
Total	100,0	100,0	337,3	100,0	100,1	337,3	0,0

Nota: Hipótesis de ingreso ciudadano para menores y mayores, financiado totalmente con mayor recaudación sobre los ingresos personales más elevados

- 1) Q₁ = En la situación inicial incluye a los hogares que en el mes de referencia no tenían ingresos
- 2) LP = Adulto varón \$ 156.70 mensual
- 3) Población con ingreso familiar inferior a la LP = 28,0 %
- 4) Q₁ y Q₂ = beneficiarios netos
- 5) Q₄ y Q₅ = contribuyentes netos.

Fuente: Estimaciones propias, a partir de datos de la EPH (INDEC).

ingreso recibiría casi 20 % del ingreso total. De producirse estas transferencias, el cambio resultante en la distribución del ingreso significaría una reversión del proceso de concentración ocurrido en los últimos años; de este modo, se estaría retornando a un patrón distributivo similar al vigente en 1980.

Para terminar con estos análisis, es necesario aclarar nuevamente los alcances de los ejercicios presentados. No se está proponiendo asumir estos esquemas distributivos como objetivos a buscar, ni tampoco se plantean plazos ni se estudiaron los pasos necesarios para una aplicación gradual que iría modificando necesariamente los escenarios tal como se ven hoy. En todo caso, lo que está claro es que para luchar efectivamente contra la pobreza no hay otra salida que lograr una distribución de ingresos más igualitaria.

En tal sentido, los ejercicios realizados ofrecen elementos que se consideran sumamente útiles para comprender la lógica de funcionamiento de la política de red de seguridad en los ingresos propuesta y las diferencias con las políticas actuales. Si se quiere, es un paso importante a partir de donde se deberían desarrollar investigaciones más detalladas que se ocupen de los distintos aspectos que abarca la propuesta.

Cuadro IX.5

Datos comparativos de la distribución del ingreso familiar
Gran Buenos Aires

Hogares	1997		Situación en 1980
	Situación Previa	Situación pos IC Menores y mayores	
Q1	6,2	8,1	8,2
Q2	10,7	11,6	11,7
Q3	15,9	16,2	15,9
Q4	22,4	21,8	23,0
Q5	44,8	42,4	41,3
Total	100,0	100,0	100,0

Fuente: Estimaciones propias, a partir de datos de la EPH (INDEC).

CONCLUSIONES

“Y Polo: —El infierno de los vivos no es algo por venir; hay uno, el que ya existe aquí, el infierno que habitamos todos los días, que formamos estando juntos. Hay dos maneras de no sufrirlo. La primera es fácil para muchos: aceptar el infierno y volverse parte de él hasta el punto de dejar de verlo. La segunda es riesgosa y exige atención y aprendizaje continuos: buscar y saber quién y qué, en medio del infierno, no es infierno, y hacer que dure, y dejarle espacio.”

(Italo Calvino, *Las ciudades invisibles*)

CAPÍTULO X

La pobreza... de la política contra la pobreza

1. Pobreza y necesidades humanas

La pobreza, como categoría socioeconómica, es un terreno de disputa discursiva y política. En términos generales, puede entenderse como una forma de vida caracterizada por el acceso insuficiente a ciertos elementos imprescindibles para el bienestar humano. Esta carencia no depende de la percepción subjetiva ni de las características personales de los involucrados, sino de elementos objetivos que se explican en gran medida por el ambiente social en el cual las personas desarrollan su vida.

El concepto de pobreza se vincula directamente con el de bienestar. Es decir, con la identificación y definición de jerarquías en el amplio campo de las necesidades humanas y con la efectiva posibilidad que tienen las personas de acceder a satisfactores objetivos de las mismas. Son pobres aquellas personas obligadas a funcionar socialmente sin poder acceder en tiempo y forma a los satisfactores de las necesidades consideradas básicas para la existencia en condiciones humanas. Debido a que para existir en condiciones humanas es necesario cumplir con una secuencia de procesos acumulativos, el acceso a la satisfacción de las necesidades básicas debería ser continuo y durante todo el transcurso de la vida. Las personas que funcionan como pobres sobreviven en condiciones “no humanas” y los daños producidos por la pobreza son irreparables.

Por lo tanto, una acción estratégica contra la pobreza no puede sustentarse en la mera “reparación” de estos daños ni mucho

menos se puede plantear simplemente su “alivio” o “compensación”. Este tipo de estrategias es cuestionable no sólo porque no evita la ocurrencia de daños irreparables sino porque, además, su máxima expectativa es amarrar a las personas a la posición donde pueden demostrar que cumplen con las condiciones de pobreza exigidas para recibir cierta asistencia.

No tiene mucho sentido discutir variantes de este tipo de estrategias. Sólo cobra sentido discutir políticas cuyo objetivo sea evitar trayectorias de vida en las que las personas se vean arrastradas hacia la pobreza y que, al mismo tiempo, desarrollen capacidades autónomas para permitirles transitar por otro camino. Por lo mismo, tampoco tiene sentido la discriminación habitual entre pobres “merecedores” y “no merecedores” de asistencia. No es más problemática la persona catalogada como “más pobre” que la “menos pobre”. Lo problemático, lo irreparable, es la pobreza. Una política efectiva contra la pobreza no puede discriminar entre los propios pobres sino que debe asumir la segregación social que manifiesta la pobreza.

Tanto los juicios de valor como las acciones políticas aplicadas para regular la pobreza están influidas por los indicadores utilizados para evaluar este problema social. Estos indicadores no son meros instrumentos técnicos de carácter objetivo e incontrovertible sino que se muestran muy sensibles a los criterios utilizados para su construcción. Por ejemplo, los resultados de las mediciones de la extensión de la pobreza varían conforme a la selección de la unidad de análisis y a los coeficientes utilizados para establecer relaciones de equivalencia entre los miembros de esa unidad.

El indicador más habitual es el que mide la pobreza por línea de ingresos. Si bien se reconocen muchas limitaciones al uso del ingreso como medida de las capacidades que tienen las personas para acceder a satisfactores de necesidades humanas, esta práctica también tiene sus fundamentos. El ingreso es una aproximación a la medida de los recursos que las personas controlan para demandar bienes y servicios en el mercado. En cierta forma, la disponibilidad de ingresos puede interpretarse como un indicador que conjuga capacidad con libertad de elección, elementos imprescindibles para un concepto de pobreza que se atenga a las capacidades de funcionamiento de las personas en sociedad.

Lo anterior advierte sobre el campo de análisis de las políticas a las que se atribuye el objetivo de “luchar” contra la pobreza. Como mínimo, son todas las políticas que distribuyen capacidad de demanda entre las personas. Esto involucra tanto a las políticas que regulan la distribución de ingresos monetarios en el mercado como al régimen de Estado de Bienestar que distribuye “moneda social”, ya sea por directas transferencias monetarias o permitiendo el acceso al consumo de bienes y servicios sociales por fuera del mercado.

Por lo tanto, hay que tener sumo cuidado cuando se habla de políticas de la pobreza. El campo de estas políticas no se encierra exclusivamente en los programas aislados que acotan su radio de acción a la focalización de ciertos grupos específicos pre-identificados como pobres. Las evidencias en este aspecto son irrefutables. La pobreza es notoriamente menor allí donde el sistema de políticas públicas está organizado en base a instituciones de acceso más universal y donde el gasto total en finalidades sociales es más elevado.

Cuando el concepto de pobreza que se adopta es uno que no discrimina entre los pobres, que resalta la necesidad de prevenir que las personas transiten las trayectorias que llevan a la pobreza, las políticas que se desprenden son las que ponen el acento en garantizar coberturas lo más amplias posible y de carácter preventivo. Una conclusión sobresaliente de esta óptica es que la cobertura de sectores no pobres puede ser la mejor garantía para la cobertura de los pobres ¿Por qué? Primero, porque los pobres quedarían incluidos en arreglos institucionales que trascienden los límites arbitrarios donde se los ubica como blanco. Segundo, porque evita manipulaciones entre los propios pobres como potenciales beneficiarios. Tercero, porque reconoce que la pobreza no es estática, no está fijada en un punto, sino que se define a partir de una trayectoria que es necesario cortar por “fuera” de la zona de pobreza coyuntural.

Hay muchos elementos que tener en cuenta para evaluar a las políticas destinadas a luchar contra la pobreza. Este no es un tema meramente técnico sino una cuestión mucho más compleja que involucra una discusión acerca de los valores adosados a los objetivos que se pretenden alcanzar y a las reglas operativas dise-

ñadas para ello. Lo central es ponderar la capacidad de cada política y programa, para procesar y contrarrestar los impactos que el ambiente externo provoca sobre los elementos que definen la trayectoria hacia la pobreza.

Para ello, hay que tener en cuenta especialmente la medida en que se persiguen objetivos de promoción de la igualdad, la equidad en el tratamiento de las características personales y la racionalidad económica. En las reglas operativas, interesan los métodos utilizados para definir el diseño, los criterios de elegibilidad, el tratamiento de la unidad fiscal de las transferencias, la consideración de las características particulares, el nivel de los beneficios, el diseño del sistema fiscal considerado en forma integrada y las formas de administración.

2. Argentina como prototipo de la pobreza de la política contra la pobreza

La discusión de los temas anteriores es muy limitada en América Latina y en Argentina. Lo que se observa son distintas visiones sobre el problema que determinan modos de regulación estática de la pobreza. Es decir, modos de regulación que no buscan superar el problema sino meramente administrarlo como un componente funcional a los principios de organización social y evitar que afecte así al cuerpo “sano” de la sociedad. Al igual que en otros momentos del pasado, el modo de regulación que prevalece en la región parece ser el denominado “asistencial-represivo”, donde la pobreza se ve como un peligro social y político para la “governabilidad” del sistema.

Pero, a diferencia del pasado, en la actualidad este modo de regulación está fuertemente influido por las llamadas visiones “tecno-liberal” y “caritativa”. La primera alega que la solución del problema llegará en el largo plazo como resultado del crecimiento económico, el empleo y los micro-emprendimientos que revalorizan los activos económicos de los pobres. La visión caritativa valoriza principalmente la solidaridad moral como ética personal de los donantes y promueve la fraternidad entre los propios pobres alentándolos a su auto-organización económica. Las acciones de

los agentes que promueven estas visiones se ven convalidadas y legitimadas por profesionales locales que participan en la aplicación de estas políticas.

Para esta visión tecno-liberal, la pobreza sería una situación transitoria y excepcional en una sociedad destinada a prosperar económicamente sólo si se respetan los dogmas de la ortodoxia económica que se vienen imponiendo como únicos e indiscutibles. Por lo tanto, el problema se reduce a esperar que los pobres mejoren su situación junto con el resto de la sociedad y, mientras tanto, se perfeccionan técnicas para administrarlo de forma tal de exculpar a la sociedad de su presencia y mejorar el control social.

Paradójicamente, esta visión reconoce el contenido económico del problema de la pobreza pero descarta que la solución venga por una modificación de la política económica. El origen se ve fundamentalmente en las deficiencias personales de los pobres, en su falta de condiciones para obtener empleo suficientemente remunerado o en eventos extraordinarios que vuelven a las personas “incapaces” económicamente y las coloca fuera del cauce principal de la prosperidad del resto de la sociedad. Por lo tanto, el esfuerzo está en descubrir esos atributos que, en cada caso particular, invalidan a las personas pobres para funcionar económicamente y ser así miembros plenos de la sociedad. Más aún, se trata de identificar las características que permitan seleccionar quiénes merecen mayor o menor asistencia.

Argentina es un prototipo de la aplicación de políticas en línea con los modos de regulación estática de la pobreza. Por lo tanto, aquí también se proclama que la solución es de largo plazo y llegará de la mano del crecimiento económico que, en este caso, se ve como resultado del mantenimiento del plan de Convertibilidad. Mientras tanto, sólo pueden aplicarse programas asistenciales que atiendan las distintas formas en que se expresa la pobreza. Desde otras posiciones, se sostiene que, en realidad, el problema está fuera de la esfera económica; tiene más que ver con cuestiones socioculturales y con la propia capacidad de los pobres para salir por sí mismos de su situación.

En los hechos, dos posiciones que parecen enfrentadas pueden terminar coincidiendo en que deberían descartarse políticas macroeconómicas y macrosociales que generen procesos globales

de distribución de recursos económicos. Unos, porque no admiten que se altere lo que consideran como una incontrovertible ortodoxia económica; otros, porque piensan que lo económico no es tan relevante para la pobreza. Al mismo tiempo, ambas posiciones prefieren trabajar sobre las diferencias detectadas entre los propios pobres y desvalorizan las políticas sustentadas en los elementos comunes que los afectan.

Sin embargo, existen fuertes evidencias que señalan a los recientes cambios en la estructura y funcionamiento de la economía argentina como las causas principales de las nuevas formas en que se expresa la pobreza en el país. Pese a los pronósticos que esperan soluciones mágicas provenientes del crecimiento económico, los pobres no se apropiaron de los beneficios del crecimiento verificado en Argentina durante la década del 90. Aunque existe mayor opulencia en el país, los pobres resultaron perjudicados, ya sea porque la política adoptada profundizó la regresividad en la distribución del ingreso (funcional y personal) como por las reformas institucionales que degradaron el mercado laboral y las políticas sociales.

El resultado de los cambios durante la década del 90 es irrefutable: en Argentina hay mayor cantidad de pobres que son cada vez más pobres. Los indicadores de intensidad y distribución de la pobreza señalan que aumentaron sistemáticamente tanto la llamada “brecha de la pobreza” como la regresividad de la distribución de ingresos entre los propios pobres. Los indicadores también muestran que, aun con trayectorias diferentes, los pobres tienen elementos comunes; entre otros, la cantidad de miembros y el peso de las personas económicamente dependientes en el hogar, la situación ocupacional del jefe de hogar y el nivel educacional. También indican que son capaces de administrar racionalmente sus ingresos pero que el bajo nivel de éstos es la causa principal de la insatisfacción de sus necesidades básicas. La falta de ingresos suficientes une las diferentes expresiones de pobreza.

No sólo los elementos comunes entre las distintas expresiones de pobreza sino también su carácter masivo sugieren la pertinencia de pensar en políticas homogéneas y universales, si es que realmente se quiere superar el problema. La pobreza no es una situación excepcional o de emergencia que pueda resolverse con progra-

mas aislados. Existen factores generalizables a la mayor parte de la sociedad que explican este resultado: mayor incertidumbre y volatilidad en los ingresos personales, mayor precariedad laboral y dificultades para conseguir empleo, distribución regresiva del ingreso, concentración del poder económico y político, aumento del clientelismo tanto político como de mercado, y mayor meritocracia en los modos de organización de las instituciones públicas.

Más allá del discurso oficial, el gasto social sigue siendo bajo y más reducido aun el destinado a los programas asistenciales que se hacen cargo supuestamente del problema de la pobreza. Los seguros sociales aumentaron las exigencias para el acceso a los beneficios, con lo cual los pobres tienen cada vez menos posibilidades de participar en estas instituciones que configuran el grueso de la política social. Al mismo tiempo, las políticas más universales (como salud y educación) bajan su calidad, ponen más trabas para su acceso, aumentan la segmentación de la población, la búsqueda de salidas individuales y el estigma en los grupos marginados que se ven obligados a la demostración de sus carencias básicas para calificar como beneficiarios.

En general, en las áreas sociales se nota un traslado de la responsabilidad pública hacia una individual o corporativa. También es evidente la pretensión de que los títulos que otorgan derecho para acceder a las políticas sociales estén cada vez más relacionados con el empleo; incluso aumentan los programas asistenciales que exigen a cambio el desempeño de un empleo en condiciones precarias e inestables. Esto sucede al mismo tiempo que las oportunidades de empleo son cada vez más escasas y la situación de las personas en el mercado laboral cada vez más vulnerable, inestable y precaria.

La desintegración entre ingresos y gastos en la administración fiscal, además de la falta de evaluación de los costos personales para acceder a los beneficios, impiden ponderar la posición neta de cada persona frente al conjunto de las transferencias fiscales. Asimismo, se erosionaron las fuentes de financiamiento de las políticas sociales y son muy elevados los costos de la compleja administración de muchos programas asistenciales.

La política tributaria tampoco favorece a los pobres. Además de la fuerte presencia de impuestos regresivos, aquéllos no pue-

den beneficiarse de los créditos fiscales reconocidos en el impuesto a las ganancias de las personas, al tiempo que los ingresos por el trabajo son discriminados frente a los ingresos por el capital, particularmente del financiero. Mientras tanto, se sigue sosteniendo al jefe de familia como la unidad fiscal de tributos y gastos, cuando las formas de organización familiar se vuelven cada vez más complejas.

Todos estos factores contribuyen a consolidar un modo de regulación estática de la pobreza, que se preocupa más por salvaguardar la situación de la población favorecida que por sacar a los pobres de su situación. Las llamadas políticas “contra” la pobreza son, en realidad, meras técnicas de gestión totalmente útiles para la imposición de un modelo social que descarga cada vez más a los costos del funcionamiento social sobre los grupos subordinados de la población. Favorece así la reproducción no sólo de la pobreza sino de todas las expresiones de marginalidad social.

3. La pobreza como emergente de la cuestión social y de la precariedad laboral

Para superar las debilidades señaladas hay que asumir el problema de la pobreza como un emergente de la llamada “cuestión social”. Con esta noción se alude a las dificultades que exhiben las sociedades modernas para sostener la inserción social de toda la ciudadanía y, de allí, la cohesión del conjunto de la sociedad.

Más allá de las nuevas formas en que se expresa esta cuestión social, la problematización que encarna sigue siendo la misma que en el pasado y se refleja principalmente en la relación de trabajo. La relación de trabajo es el soporte privilegiado de la inserción de las personas en la estructura social y de ese sostén dependen las redes de sociabilidad, incluyendo las instituciones de protección social. Justamente, son los cambios en la relación de trabajo y la precariedad laboral lo que ha alterado profundamente las posibilidades de inserción social estable de las personas y la cohesión del conjunto de la sociedad.

Dada la expansión de la precariedad laboral, la cuestión social no se encierra en la “zona” de la pobreza sino que involucra e im-

pugna al conjunto de los principios de organización social. Por lo tanto, una política efectiva contra la pobreza debería abordar el problema como materia de interés público y generalizable, identificando los puntos de contacto no sólo entre las distintas expresiones de la pobreza sino también entre las diferentes formas en que la relación laboral se vincula con las formas de inserción social de las personas. En tal sentido, cobra importancia observar la llamada zona de “vulnerabilidad social”, ese espacio social inestable donde se conjuga la precariedad del trabajo junto con la fragilidad de las redes de sociabilidad y de protección social. En el caso particular de Argentina, puede afirmarse que la precariedad laboral permite presuponer la presencia de los otros componentes que identifican esa zona de vulnerabilidad social.

Las variadas expresiones de precariedad laboral que se vienen verificando en el país alertan sobre las tendencias a la dilatación de la zona de vulnerabilidad social, caracterizada por la incertidumbre de las personas con respecto a sus oportunidades de vida, y el alto riesgo de verse involucradas en trayectorias que deriven en pobreza y marginalidad social. La inseguridad de las personas es el resultado de muchos factores. Uno de los más importantes es la erosión de la red de seguridad laboral que tradicionalmente sostenía los derechos económicos y sociales. Un dato central de la vulnerabilidad social y los problemas de inserción social de las personas es que la –cada vez más amplia– zona de precariedad laboral invalida la función del empleo como carnet de afiliación que otorga el acceso a los derechos económicos y sociales que garantizan la seguridad social. En particular, el empleo se vuelve incapaz de garantizar el acceso de las personas a uno de los derechos imprescindibles para evitar la pobreza y reducir la vulnerabilidad social: el derecho a un ingreso básico.

Las formas en que hoy se expresa la cuestión social sugieren la necesidad de construir redes de seguridad en los ingresos independientes del empleo, que actúen de forma preventiva y con la cobertura más amplia posible para ser efectivas en la lucha contra la pobreza y la inseguridad social. Esto responde no sólo a una valoración ética sino también de eficiencia económica, ya que parece evidente que, en un mundo de incertidumbre, información imperfecta y fuerte división social como el actual, la garantía de re-

des de seguridad social básica (incluyendo los ingresos) tiene un efecto positivo en la economía en tanto promueve que las personas tomen mayores riesgos posibles de planificar racionalmente, en la búsqueda de un futuro mejor.

La experiencia muestra que los programas asistenciales son muy ineficaces para atender estos problemas y que sólo se justifican como excepción, como complemento de redes universales de garantía de recursos básicos. De lo contrario, siempre tendrán cobertura insuficiente, no resolverán problemas de información imperfecta, de selección inadecuada de beneficiarios, de estigma social y también promoverán comportamientos típicos de las denominadas “trampa de la pobreza” y “trampa del desempleo”. Para que las redes de sostenimiento de los ingresos sean eficaces debería abandonarse la práctica que diferencia entre “capaces” e “incapaces” de emplearse por una remuneración en el mercado de empleo. De esta manera, lo que sucede es que la cobertura es muy baja, discontinua, con serios problemas de administración y distorsiona el mercado laboral. Por el contrario, estas redes deberían ofrecer una cobertura de ingresos homogénea que estimule otro tipo de relación de empleo remunerado. En la búsqueda de este objetivo, la prioridad es garantizar un ingreso básico a los menores.

La propuesta de construir redes universales de seguridad en los ingresos no busca reemplazar a la sociedad de empleo por una de ingresos. Por el contrario, propone establecer nuevos principios de organización que, por un lado, ofrezcan garantías sólidas de un ingreso básico para toda la población y, por el otro, permitan normar nuevas formas universales de empleo que faciliten que el conjunto de la sociedad se apropie de los beneficios de la creciente productividad permitida por el progreso técnico.

La necesidad de discutir nuevos conceptos que modifiquen los que prevalecen actualmente en los modos de organización de nuestras sociedades no se limita a un objetivo ni a una política en particular. El tema de la pobreza se inscribe en una discusión más amplia sobre la falta de racionalidad y la injusticia del tipo de sociedad que se está imponiendo. La situación es por demás evidente y reclama el inicio de procesos de aprendizaje que, con cambios graduales pero siguiendo una tendencia firme, permitan la apertura

de otros espacios para construir nuevos principios de organización que regulen el proceso de reproducción social.

4. La búsqueda de espacios para aprender a vivir de otro modo

La construcción de una red de seguridad en los ingresos basada en la noción de ingreso ciudadano aparece como una institución necesaria para luchar efectivamente contra la pobreza promoviendo la inserción social de toda la ciudadanía y la cohesión del conjunto de la sociedad. No se trata de la solución definitiva, pero es una política imprescindible para empezar a cambiar las tendencias de los graves problemas sociales que afectan a nuestras sociedades.

Este tipo de red de seguridad en los ingresos requiere la incorporación de un nuevo sistema de conceptos y valores para reemplazar los que alimentan actualmente los modos de regulación estática de la pobreza. Sintéticamente, estos nuevos conceptos son los siguientes:

1. *Sistema fiscal integrado en lugar de desintegrado*: para clarificar la posición neta de cada ciudadano frente al fisco. Aquí el nuevo concepto pretende terminar con la distinción tajante entre ingresos y gastos fiscales y, paralelamente, entre contribuyentes y beneficiarios brutos de las transferencias fiscales. La propuesta es moverse hacia las categorías de contribuyentes y beneficiarios “netos” que surgen de la integración de los flujos de ingresos y egresos fiscales.
2. *Universalidad y homogeneidad del sistema fiscal de tributos*: para clarificar que todos los ciudadanos son afectados por el sistema fiscal, aunque no aparezcan explícitamente en la norma. Aquí el nuevo concepto pretende cambiar la noción de crédito fiscal deducible por la de crédito fiscal efectivo y reembolsable. Asimismo, supone gravar del mismo modo a los ingresos de las personas, cualquiera sea su fuente.
3. *Prevención universal en lugar de reparación focalizada de la pobreza*: para clarificar que lo que hace falta es evitar las

trayectorias que llevan a la pobreza y cubrir a la mayor cantidad de gente posible, en lugar de esperar la aparición de los daños irreparables que la pobreza provoca. En los programas de “cura” de la pobreza, la eficiencia se mide según la cantidad de asistidos: en cuántos pobres se hace “blanco” con el programa. En las estrategias de prevención de la pobreza, la medida del éxito está en relación inversa a la cantidad de gente que todavía requiere asistencia. En el primer caso, para ser eficiente hace falta focalizar a muchos pobres; en el segundo caso, pocos o ninguno. Cuantos más programas asistenciales se necesiten, más se pondrá de manifiesto que las políticas de prevención de la pobreza no funcionan y carecen de eficacia.

La cobertura debe superar la estrecha zona de la pobreza coyuntural y ser lo más universal posible. Por ello, los gastos de las políticas de prevención de la pobreza no son comparables con los que se realizan en los programas asistenciales de reparación porque sus efectos no pueden evaluarse en el corto plazo. Como toda inversión, es costosa en el momento en que se realiza pero tiene capacidad de recuperarse gracias a la potencialidad de generar mayor valor en el futuro.

4. *Ciudadanía en lugar de registro de contribuciones*: para clarificar que los esquemas de seguro social no tienen condiciones para ofrecer cobertura a gran parte de la población que no puede pagar primas de forma regular. El seguro, independientemente de su administración privada o pública, ha demostrado ser ineficaz para cubrir a la totalidad de la población; puede actuar como complemento, pero no como garantía del acceso a básicos imprescindibles.

El registro de contribuciones propio del seguro social también deja fuera a la población que no recibe ingresos monetarios por su trabajo y, como se organiza conforme a ciertas contingencias, tampoco se ocupa de todos los elementos (riesgos) que pueden definir una situación de pobreza. Más aún, las primas aumentarían a medida que crece el riesgo. Claramente, ningún seguro cubre el riesgo de nacer en una familia de padres pobres ni tampoco los riesgos para ciertos miembros del hogar que están en situación subordinada frente a otros. Para atender este tipo de contingencias, hacen falta otras políticas

donde la prestación sea independiente de las contribuciones, como las políticas de ingreso ciudadano. En los seguros sociales, a mayor riesgo corresponde pagar mayor prima; en las redes de seguridad en los ingresos basadas sobre el esquema de ingreso ciudadano, a mayor riesgo corresponde menor carga tributaria. A medida que se vayan reduciendo las situaciones de riesgo para todos, también bajarán los tributos necesarios para cubrir esa situación.

5. *Estado de necesidad en lugar de estado laboral*: para clarificar que no importa el origen del problema sino el problema en sí mismo. Aquí el nuevo concepto es “zona de vulnerabilidad social” y “probable estado de necesidad”, de forma tal de involucrar a todos los empleados y desempleados, a activos y dependientes económicos, tanto a quienes desarrollan trabajo pago como impago. Al volverse escaso, inestable, volátil y para nada estandarizado, mal puede el empleo y mucho menos el ingreso por el empleo ser la puerta de acceso a los derechos económicos y sociales
6. *Personas en lugar de jefes de hogar*: para clarificar que las decisiones en materia de arreglos familiares no deben ser condicionantes de la cobertura. Aquí el nuevo concepto es el de personas que deciden libremente su forma de vida sin que ello condicione su acceso a los beneficios. La experiencia indica que la distribución entre trabajo pago y no pago en los hogares es una forma de ajuste del mercado de trabajo que dista de ser racional. Los mismos problemas surgen del tratamiento tributario de las personas que forman el grupo de hogar. Además, es evidente que gran parte de los problemas de pobreza se deben a la cantidad de miembros del hogar.

La aplicación efectiva de estos nuevos conceptos no sólo es materia de política social sino que también involucra cambios en las políticas económicas. Los procesos económicos son la causa principal de la pobreza, en tanto definen las formas y el nivel del empleo, el tipo y el nivel de las remuneraciones por el trabajo, la distribución del ingreso, las formas de producción y distribución de los bienes y servicios útiles para satisfacer necesidades básicas.

Las políticas económicas que se vienen aplicando en Argentina y en la mayoría de los países latinoamericanos no son coherentes con estos nuevos conceptos y alimentan los modos estáticos de regulación de la pobreza. Se caracterizan, entre otras cosas, por buscar la eficiencia económica mediante la agudización de los conflictos entre los agentes económicos y la exclusión de gran parte de la población del circuito de producción. Por el contrario, un modelo económico basado en la garantía de seguridad social básica busca fomentar la eficiencia mediante la cooperación y la integración entre los agentes económicos y un adecuado equilibrio entre distintos objetivos sociales.

El objetivo de la política económica no puede ser el de promover equilibrios abstractos, sino el de buscar equilibrios entre objetivos económicos imprescindibles para el bienestar del conjunto de la sociedad: 1) promover la libertad de todos los ciudadanos para elegir en el mercado de empleo la ocupación que más satisface a sus capacidades creativas, 2) evitar un intolerable contraste entre la riqueza y la pobreza, 3) orientar el uso de los recursos productivos con el objetivo de promover el mayor estandar promedio de vida para toda la población (Meade, 1993: 1).

Entre los valores que representan estos objetivos hay conflictos que no deben ignorarse, pero no se puede sacrificar ninguno de ellos en beneficio de otros: la pobreza es una de las expresiones más flagrantes de los efectos socialmente negativos que provoca este tipo de opciones. La agudización de los problemas sociales exige un reconocimiento urgente de la falta de justificación moral o técnica para ofender a la humanidad condenando a millones de seres humanos a la pobreza.

Una de las causas por las que no se logran efectos positivos en la lucha contra la pobreza es creer que la política social debe limitarse a compensar los impactos negativos que sobre el bienestar provoca la política económica. La pobreza es un problema principalmente económico y nada más peligroso para la cohesión social que los dogmas que predicen que la política económica tiene un objetivo propio e independiente de los problemas sociales. La potencia de la política económica para definir los vectores de funcionamiento de las personas y la capacidad de la sociedad para reproducirse obliga a descartar las propuestas que la toman como

un dato autónomo al que debe ajustarse el resto de las instituciones sociales.

Se trata, entonces, de abrir espacios que vayan ampliando los márgenes de maniobra de las políticas públicas: cambios graduales pero que establezcan una clara reversión de las tendencias. Como nunca en la historia de la humanidad, existe el conocimiento y las posibilidades técnicas para resolver la pobreza disminuyendo los riesgos de la vulnerabilidad social.

“Los métodos de producción modernos nos han dado la posibilidad de la paz y la seguridad para todos; hemos elegido, en vez de esto, el exceso de trabajo para unos y la inanición para otros [...]; en esto, hemos sido unos necios, pero no hay razón para seguir siendo necios para siempre.”

(Bertrand Russell, *Elogio de la ociosidad*)

ANEXOS

ANEXO AL CAPÍTULO VII

Indicadores de precariedad laboral como estimación de la zona de vulnerabilidad social

Los análisis del mercado laboral en Argentina se basan generalmente en los indicadores periódicos elaborados y difundidos por el INDEC en base a la Encuesta Permanente de Hogares (EPH). Las tasas de actividad, empleo, desocupación abierta y subocupación horaria constituyen la batería de indicadores usualmente utilizados para evaluar los comportamientos del mercado de empleo¹. La aplicación de estos indicadores es congruente con una visión que pone el acento en los desequilibrios de corto plazo entre oferta y demanda de empleo. La idea es que dichos desequilibrios se expresan fundamentalmente en las oscilaciones periódicas de la cantidad de horas de empleo ofrecidas, de las demandadas y de las efectivamente utilizadas. Para identificar con mayor precisión la intensidad de estos “desajustes” y de sus impactos sobre la población, se suelen desagregar estos indicadores globales según ciertas características como, por ejemplo, el sexo o la edad.

Sin embargo, la intensidad en el uso de la fuerza de trabajo no refleja sólo movimientos coyunturales del mercado sino que reconoce orígenes más estructurales, que incluyen no sólo las estructuras económicas sino también las institucionales. Además, los desajustes entre oferta y demanda de empleo se reflejan también en formas “ocultas” de subocupación laboral que alejan la

1. El INDEC considera ocupado a quien, por lo menos, trabajó una hora en forma rentada durante la semana de referencia o 15 días sin salario durante el mes de referencia. Subocupado horario es el que trabajó menos de 35 horas semanales habiendo deseado trabajar más.

ocupación de determinados estándares de normalidad (productividad, ingresos relevantes, inserción social, etc.). Los indicadores oficiales disponibles no son suficientes para identificar estas figuras que la bibliografía cataloga como empleos “plenos” y “no plenos”. Por estas categorías se entienden aquellas figuras laborales cuyas características las alejan de la “normal” que la sociedad atribuye a la relación de empleo².

La definición de esa normalidad es muy difusa. A riesgo de estilizar mucho el concepto, aquí se entiende por empleo pleno aquel que cumple con las siguientes “normas de seguridad”:

1. seguridad de un ingreso adecuado,
2. seguridad en la estabilidad en el puesto de empleo,
3. seguridad en las condiciones de empleo, como cobertura social, limitación a las horas trabajadas, representación de los intereses colectivos y garantía de condiciones laborales que no afecten la salud del trabajador.

Si se cumplen estas condiciones de seguridad, se utilizan “plenamente” las capacidades del empleo para actuar como medio de inserción productiva y social. La falta de alguna de estas dimensiones hace que el empleo vaya perdiendo plenitud o –utilizando una expresión más habitual– se vaya volviendo “precario”. Es decir, existiría cierto “máximo” de referencia que sería el empleo “pleno”, y a partir de allí pueden identificarse distintos grados de precariedad (privaciones). El mínimo, obviamente, es la situación de desempleo absoluto³.

-
2. El propio INDEC se preocupa por precisar el alcance de los indicadores que procesa y difunde. Así, en relación a la desocupación abierta precisa que se refiere estrictamente a personas que, no teniendo ocupación, están buscando activamente trabajo. No incluye, por lo tanto, otras formas de precariedad laboral tales como las de quienes realizan trabajos transitorios mientras buscan activamente una ocupación, aquellos que trabajan jornadas involuntariamente por debajo de lo normal, los desocupados que han suspendido la búsqueda por falta de oportunidades visibles de empleo, o los ocupados en puestos por debajo de la remuneración mínima o en puestos por debajo de su cualificación. (INDEC, Informe de Prensa, diciembre de 1997).
 3. La idea de privación del acceso a empleos plenos no se refiere principalmente al nivel de las remuneraciones percibidas por el trabajador. Aun-

¿Cómo procesar las situaciones laborales cuyas características las identifican como “no plenas”? En términos prácticos, el problema metodológico que se plantea no es el de construir los indicadores más apropiados para captar este problema, sino cómo utilizar la información disponible para lograr una mejor aproximación a la cuestión de la dicotomía entre los empleos plenos y no plenos.

En este anexo presentamos los resultados de un ejercicio que trata de aproximar el tema utilizando los datos contenidos en la llamada “Base Usuario” de la EPH. Esa fuente estadística contiene una apertura más amplia de los registros habitualmente difundidos oficialmente y, en particular, una mayor cantidad de variables sobre las condiciones de empleo y de los ingresos personales y familiares que las que habitualmente se publican y procesan. Sobre esta base se consideran cuatro criterios principales: 1) la categoría ocupacional; 2) la duración de la jornada de trabajo; 3) el cumplimiento de las normas legales asociadas al contrato de trabajo, que regulan el acceso a la seguridad social y protegen derechos respecto de la interrupción unilateral del mismo; y 4) la cualificación de la tarea.

El esquema metodológico adoptado considera cinco tipos diferentes de categorías ocupacionales:

1. *Asalariado*. Incluye a quienes se desempeñan en relación de dependencia y a los trabajadores a domicilio o en su domicilio, pero que mantienen relación con un solo establecimiento.
2. *Cuenta propia*. Incluye a los que desarrollan su trabajo sin emplear personal asalariado, a socios de cooperativas o de sociedades que no emplean asalariados y a los trabajadores a domicilio que desarrollan su actividad para más de un establecimiento.

que esto último sea un elemento central al caracterizar la actividad laboral, está fuertemente asociado con las restantes normas de seguridad laboral indicadas anteriormente. Por ejemplo, empleos de baja remuneración pueden responder de manera más adecuada al concepto de “empleo pleno” si cuentan con estabilidad laboral, cobertura de la seguridad social, e incluso cierta estima social. Un ejemplo de este tipo sería el personal docente de la administración pública o ciertas modalidades voluntarias de trabajo a tiempo parcial.

3. *Servicio doméstico*. Incluye a todas las personas ocupadas en esta rama, ya sea que se identifiquen como asalariadas, como cuenta propia o como trabajadoras sin remuneración.
4. *Trabajador sin salario*. Se considera como tales a quienes trabajan en relación de dependencia sin recibir salario, e incluye a los trabajadores familiares sin remuneración y los *ad-honorem*.
5. *Patrón*. Comprende a quienes emplean, como mínimo, a una persona asalariada.

Las categorías ocupacionales son una primera aproximación rudimentaria a las condiciones de empleo. Así, considerando que las excepciones son mínimas, se tipifica la totalidad del trabajo doméstico como “empleo no pleno”⁴. Igual rótulo se coloca a aquellos trabajadores registrados “sin remuneración” que, en general, suele adjudicarse a los familiares de los “patrones”; esta categoría no cumple con una de las condiciones básicas del empleo mercantil: la retribución por la venta de la fuerza de trabajo y, muy probablemente, tampoco con otros estándares, como la cobertura social.

Para los asalariados, el criterio adoptado para distinguir entre empleo pleno y no pleno es la existencia (o no) de una relación laboral formalizada o registrada. Para ello, se observó si el trabajador cuenta (o no) con alguna cobertura de los seguros sociales vigentes en el país. Debido a que la Base Usuario de la EPH no informa sobre la situación de registro de los trabajadores frente a todos los seguros sociales, se optó por utilizar como variable la existencia de descuentos jubilatorios⁵. Así, los asalariados fueron

-
4. En el caso argentino, la relación laboral que caracteriza a este grupo es ambigua. Si bien suele registrarse como asalariado, en los hechos opera como si fuera un trabajo por cuenta propia. Además, es un empleo típicamente de “ajuste” de la fuerza de trabajo femenina donde, en gran medida, se regulan las horas y el tipo de servicio según las propias necesidades del hogar a partir de la situación ocupacional y de ingresos del “jefe de hogar”. Para una caracterización del empleo doméstico, ver MTySS (1985).
 5. La Base Usuario brinda información sobre los beneficios sociales del trabajador, indagando sobre la existencia de descuentos jubilatorios, indemnización, vacaciones y aguinaldo. No informa sobre el descuento para obras sociales, que permitiría identificar con mayor seguridad a los trabajadores en negro.

divididos en dos grupos (con y sin beneficios sociales), según registren o no aportes al sistema previsional. Aquellos trabajadores a quienes no se les efectúan los aportes correspondientes son considerados en “empleos no plenos”, sin importar la intensidad de la jornada de ocupación ni otras características.

Para los cuenta propia, la variable de clasificación utilizada es el nivel de cualificación de la tarea que desempeñan. Este criterio responde a las pocas caracterizaciones que se tiene del empleo por cuenta propia donde, en general, se observa una clara dicotomía: en un extremo, profesionales cualificados y de alta remuneración y, en el otro, sectores de muy baja cualificación e ingresos y elevada rotación de actividades. Como reflejo de esta situación, las remuneraciones en el sector cuenta propia son mucho más dispersas que en el sector asalariado⁶. A los efectos de nuestra clasificación, el grupo de trabajadores por cuenta propia que se desempeña en tareas semi o no cualificadas⁷ fue considerado como empleo no pleno, sea cual fuere la extensión horaria de la jornada de trabajo. Precisamente, la extensión horaria es otro de los criterios propuestos en este trabajo para identificar empleos plenos y no plenos. En este caso, se utilizaron las mismas categorías aplicadas por el INDEC en la EPH:

1. *Ocupados de tiempo pleno*. Son aquellos que trabajan 35 horas o menos y no desean trabajar más, junto con los que trabajan hasta 45 horas semanales.
2. *Subocupados demandantes*. Son los que trabajan menos de 35 horas, desean trabajar más y buscaron activamente una ocupación la semana anterior a la recolección de datos.

6. Para una caracterización del trabajo por cuenta propia, véase MTySS (1981), MTySS (1989), y Schulthess y Lo Vuolo (1991).

7. En la Base Usuario de la EPH las tareas se clasifican en cuatro niveles de cualificación: profesional, cualificada, semicualificada y no cualificada. Los criterios utilizados para las dos primeras suponen un conocimiento técnico o profesional y/o el desempeño de un oficio completo mientras que, para las tareas semi o no cualificadas, no suponen el ejercicio completo de un oficio, y sólo requieren para su desempeño una capacitación técnica exigua (semicualificadas) o nula (no cualificadas), y ninguna o muy breve (semicualificadas) experiencia laboral.

3. *Subocupados no demandantes*. Son los que trabajan menos de 35 horas en forma involuntaria pero que, no obstante, no se encuentran buscando una ocupación.
4. *Sobreocupados*. Son los que trabajan más de 45 horas.
5. *No trabajaron circunstancialmente*. Son aquellos que, teniendo ocupación, no trabajaron en la semana anterior a la recolección de los datos⁸.

Considerando estas categorías, se optó por la siguiente clasificación de empleos plenos y no plenos:

1. *Empleos plenos*. Comprende a los ocupados de tiempo pleno, los sobreocupados, los subocupados no demandantes y a quienes no trabajaron circunstancialmente (1, 3, 4 y 5).
2. *Empleos no plenos*. Subocupados demandantes (2).

Tomando en cuenta los criterios sintetizados previamente, se procesaron ciertos agrupamientos para construir la categoría de trabajadores “plenos”:

1. Asalariados con descuento jubilatorio (ocupados de tiempo pleno, subocupados no demandantes, sobreocupados y quienes no trabajaron circunstancialmente).
2. Trabajadores por cuenta propia que desarrollan tareas calificadas o profesionales (ocupados de tiempo pleno, subocupados no demandantes, sobreocupados y quienes no trabajaron circunstancialmente).
3. Patrones que no están buscando activamente otra ocupación.

Por su parte, los “empleos no plenos” incluirían a los registrados en las siguientes categorías:

1. Asalariados que no gozan de beneficios sociales (sin importar

8. Esta es una categoría que incluye situaciones muy dispares. La razón por la cual alguna persona no está trabajando puede variar desde encontrarse en uso de licencia, suspendido o en vacaciones, hasta casos de trabajadores por cuenta propia que no tuvieron actividad por falta de trabajo. Si bien el INDEC registra el motivo por el cual no se trabajó, el dato no está disponible en la Base Usuario.

la intensidad de la jornada de ocupación) y los asalariados que, aun teniendo beneficios sociales, se encuentran como subocupados demandantes.

2. Trabajadores por cuenta propia que desarrollan tareas semi o no cualificadas (sin importar la intensidad de la ocupación) y los trabajadores por cuenta propia que desarrollan tareas profesionales o cualificadas, pero que son subocupados demandantes.
3. Ocupados en el servicio doméstico.
4. Trabajadores sin salario.
5. Patrones o empleadores, en caso de manifestarse como subocupados demandantes.

Al considerar sólo al grupo de personas ocupadas, se estaría dejando de lado la patología ocupacional más extrema: el desempleo abierto. De aquí surge la necesidad de contar con un indicador que englobe al conjunto de las manifestaciones vinculadas en un espacio que podría denominarse de “vulnerabilidad laboral” dentro de la PEA. Esto es necesario, además, porque las distintas formas o expresiones de “precariedad laboral” no constituyen compartimentos estancos sino que, por el contrario, representan un conjunto de situaciones con fronteras móviles, espacios por donde las personas “circulan” acomodándose a las incompatibilidades entre los niveles de la oferta y la demanda de trabajo. Más que moverse hacia la zona de empleo pleno, lo más probable es que, a lo largo del “ciclo de vida” laboral, las personas que en un momento se registran en algunas de las categorías de empleo precario (incluyendo el desempleo abierto) deambulen entre las diversas categorías de precariedad laboral.

El diagrama 1 permite apreciar las diferentes categorías en que, según la metodología propuesta, se clasificó a la PEA para los efectos de este trabajo. Los datos fueron procesados para el aglomerado del Gran Buenos Aires y corresponden a la información proporcionada por la Base Usuarios de la EPH para la onda de octubre de 1996. Por otra parte, del análisis de la información también se puede realizar una breve caracterización de los trabajadores que quedan ubicados desempeñando “empleo no pleno” y, por lo tanto, que se ubicarían en la zona de precariedad laboral. Como se explicó oportunamente, presuponen un vector de funcio-

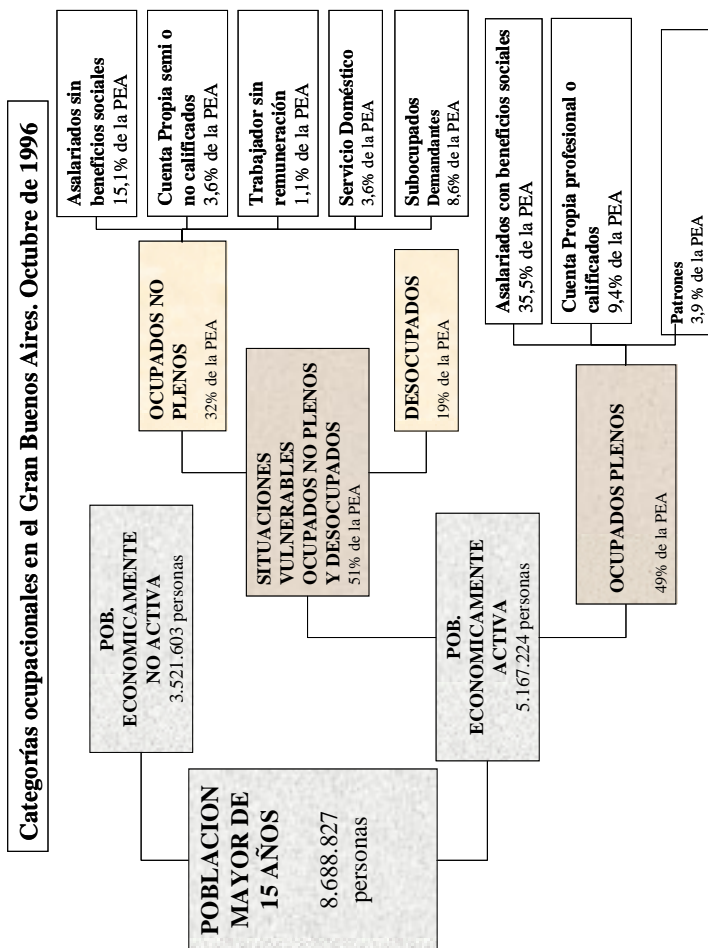
namiento de vulnerabilidad social. Sintéticamente, estas características serían las siguientes:

- * Casi el 40 % del total de los ocupados del GBA se desempeñan en empleos “no plenos”.
- * La zona de “vulnerabilidad laboral” (desocupados abiertos más ocupados no plenos) comprende más de la mitad de la PEA (50,7 %).
- * La preponderancia de los empleos “no plenos” es similar en las dos categorías ocupacionales principales: 34,4 % de los asalariados y 38 % de los cuenta propia.
- * El empleo “no pleno” es similar entre hombres y mujeres (34 %) cuando se trata de trabajadores asalariados, pero es mayor en las mujeres (43,7 %) cuando se trata del trabajado por cuenta propia.
- * Más de la mitad de los trabajadores jóvenes (55,3 %) se desempeñan en modalidades laborales “no plenas”.
- * La intensidad del empleo “no pleno” de los jóvenes y su elevada tasa de desempleo abierto muestra las serias dificultades de inserción en el mercado de trabajo de este grupo de edad.
- * Existe una correlación negativa entre el nivel de educación y la “precariedad laboral”. Más de la mitad de los trabajadores en empleos “no plenos” (65,7 %) no completaron el nivel secundario. Mientras tanto, el 53 % de quienes no completaron el nivel primario tiene empleos “no plenos”, y sólo el 20 % de quienes completaron el nivel terciario se ubican en esta categoría.
- * La subocupación laboral (entendida como tiempo de trabajo limitado o parcial) se identifica claramente con formas precarias de empleo. Mientras casi el 80 % de quienes trabajan menos de 19 horas lo hacen en empleos “no plenos”, esta proporción se reduce al 26 % en quienes trabajan una jornada normal (30 a 45 horas semanales).
- * El peso de los empleos “no plenos” entre quienes desempeñan jornadas reducidas es significativamente mayor entre los asalariados (91 %) que entre los cuenta propia (60,2 %).
- * Los trabajadores por cuenta propia presentan dos situaciones extremas: un perfil de subocupación horaria entre los “no plenos” (el 22,7 % trabaja menos de 19 horas semanales) junto

con sobreempleo entre los ocupados plenos (el 51 % trabaja más de 45 horas semanales).

- * La intensidad de los empleos “no plenos” es notoriamente mayor en las actividades del sector primario, la construcción y el comercio que en las restantes actividades.
- * Los empleos “no plenos” prevalecen entre los trabajadores que consiguieron o cambiaron de empleo recientemente (menos de un año de antigüedad en la tarea). Esta situación es más marcada entre los asalariados (61,8 %) que entre los cuenta propia (52,7 %).
- * Más del 80 % de los trabajadores que superan los 5 años de antigüedad en el puesto de trabajo tienen ocupaciones “plenas”.
- * El ingreso promedio de los trabajadores en empleos “no plenos” (asalariados y cuenta propia) representa menos del 60 % del ingreso promedio de los trabajadores en empleos “plenos”.
- * El ingreso medio de los trabajadores en el servicio doméstico es casi un 30 % inferior al percibido por el conjunto de los trabajadores asalariados y cuenta propia en empleos “no plenos”.
- * La incidencia de los trabajadores en empleos “plenos” es mayor en los hogares de ingresos altos (alrededor del 53 %).
- * En los hogares de ingresos bajos (mayoritariamente con ingresos inferiores a la línea de pobreza oficial) prevalecen las situaciones de “vulnerabilidad laboral” del jefe/a, tanto por trabajar en empleos “no plenos” (alrededor del 40 %) como por estar desocupados (47,9 %).
- * Gran parte de los desocupados y los ocupados no plenos son pobres, pero no todos los hogares pobres corresponden a desocupados o trabajadores precarios.

Diagrama 1



ANEXO A AL CAPÍTULO IX

Estimación del costo fiscal de las redes de seguridad en los ingresos

En este anexo se exponen las fuentes de información y los procedimientos metodológicos utilizados para estimar el costo fiscal de las distintas alternativas de IC analizadas en los ejercicios de simulación. Para una mejor comprensión del problema es conveniente dividir el tratamiento en dos bloques: 1) la determinación del costo fiscal bruto, y 2) la estimación de los ahorros potenciales resultantes de programas sociales vigentes.

1. Determinantes del costo fiscal bruto

1.1. *Beneficiarios y beneficiarias*

El concepto de beneficiario/a se refiere a la “unidad” identificada como titular del derecho a percibir el IC. Esa unidad puede ser “individual” o tomar en cuenta el “hogar” o “grupo familiar”. A su vez, los esquemas de IC que operan sobre base individual toman en cuenta distintas bases definidas en función de la edad.

En el denominado caso 1 de cobertura universal, la unidad individual implica que el número de beneficiarios es igual a la población total del país. El año base es 1996 y la fuente de información son las proyecciones demográficas quinquenales realizadas por el INDEC. La población se dividió en tres grupos: *infantil* (entre 0-17 años), *adulto* (de 18 a 64 años) y *anciana* (personas de 65 y más años).

En el caso 2, para la determinación del número de los hogares la fuente disponible es el Censo Nacional de Población de 1991. A partir de ahí se realizaron ajustes sobre las proyecciones de población del INDEC previamente apuntadas.

En el caso 3, las familias pobres se estimaron aplicando la metodología oficial en cuanto al valor de la LP individual (adulto varón) y la tabla de equivalencias según edades y sexo. No obstante, se ajustaron los coeficientes de las personas mayores de 65 años y las jefas de hogar, tomándolas con la ponderación igual a la del varón adulto.

1.2. Beneficios

Para el caso 1, el beneficio unitario se determinó en \$ 100 mensuales para la persona adulta, y se adoptó una escala de equivalencias para los restantes grupos etáreos de 0,6 para los menores de 18 años y de 1,5 para los mayores (65 años y más). El costo fiscal bruto mensual se obtuvo como resultado de multiplicar la cantidad de la población en cada grupo de edad por el valor monetario correspondiente.

En el caso 2, la ausencia de información apropiada para identificar los hogares según tamaño y composición obliga a simplificar las escalas de beneficios a aplicar. En consecuencia, se tomó como base la misma asignación monetaria del caso 1 para la persona en edad adulta. A partir de aquí, los jefes de hogar se consideraron con un ponderador de 1 para el grupo de 18-64 años y de 1,5 para los mayores. Para los restantes miembros adultos, se utilizó un coeficiente de 0,7 respecto del grupo de edad al que corresponden. En cuanto a la población menor se consideró un ponderador fijo de 0,5.

En el caso 3, para determinar el nivel del beneficio monetario correspondiente a los hogares en situación de pobreza es preciso estimar el valor de la brecha existente entre los ingresos de los hogares pobres y el ingreso mínimo que se pretende garantizar a las familias. Para esto se utilizó como patrón de medida la LP aplicada por la Secretaría de Programación del Ministerio de Economía y de Obras y Servicios Públicos. En nuestro cálculo, se ajust-

taron los índices de equivalencia de los ancianos y de las mujeres jefas de hogar, que se igualaron con el adulto varón.

El valor monetario de la LP correspondiente a cada una de las familias relevadas en la muestra de la EPH se cotejó con la suma del ingreso familiar declarado más el IC que correspondería a los miembros económicamente dependientes del grupo familiar. De esta forma, se obtuvo la brecha de ingreso promedio de estos hogares y también la masa total de ingresos que sería necesario transferir fiscalmente a las familias para que éstas cubran el nivel correspondiente a la LP.

2. Determinantes del ahorro potencial proveniente de programas sociales

En primer lugar, se identificaron los programas sociales que operan transferencias de ingresos. El relevamiento se concentró de manera excluyente en los programas ejecutados o financiados por el gobierno nacional durante 1995. Los programas relevados fueron agrupados en tres: *asistenciales*, *sistema de seguridad social*, y *vinculados con el empleo*. A continuación detallamos los supuestos adoptados en cada caso, tomando en cuenta los distintos grupos etéreos y/o socioeconómicos incluidos en cada uno de los esquemas alternativos analizados: *niñez*, *vejez*, *adultos y familias pobres*.

2.1. Programas asistenciales

Aquí se incluyeron los programas cuyos objetivos consisten en brindar asistencia –en dinero o especie– a personas en situación de emergencia y/o de carencia de recursos para atender sus necesidades básicas¹. Se optó por excluir aquellas acciones promocionales que se orientan a fortalecer la organización comunitaria, brindar equipamiento social y/o saneamiento básico.

1. La descripción de los programas, así como el monto destinado a ellos se basa en Siempro (1995)

Para estimar los ahorros potenciales se tomaron en cuenta las características de la población beneficiaria y el tipo de prestación brindada por cada uno de los programas considerados. La mayor dificultad se presentó en relación con los “programas de asistencia a la familia”, puesto que comprenden una multiplicidad de acciones, en algunos casos derivadas de situaciones de emergencia o desastres naturales y en otros de la atención de necesidades básicas (equipamiento, saneamiento, etc.). Dado que el ahorro potencial de estos programas no es total, se supuso como ahorro sólo el 50 % del monto asignado presupuestariamente.

Los programas incluidos en el cálculo son los siguientes:

1. *Programas de atención a la niñez.* Comprende Programa Materno Infantil, Programa Social Nutricional, Menores en Circunstancias Especialmente Difíciles y Programa de Alimentación y Nutrición Infantil (PRANI).
2. *Programas de atención a la vejez.* Comprende PAMI-Emergencias, PAMI-Subsidios, Probienestar y Ayuda Solidaria para Mayores (ASOMA).
3. *Programas de atención a la familia.* Comprende programas de subsidios administrados por el Consejo del Menor y la Familia y programas de la Secretaría de Desarrollo Social: Emergencias Sociales, Subsidios Personales, Subsidios Institucionales, Políticas Sociales Comunitarias (POSOCO) y Programa Materno Infantil y Nutrición (PROMIN).

2.2. Programas del sistema de seguridad social

En este grupo se incluyen los regímenes de asignaciones familiares y de jubilaciones y pensiones, tanto las de carácter contributivo como las denominadas graciabiles. Los recursos del régimen de asignaciones familiares se consideran como ahorros potenciales en su totalidad. La imputación a los distintos grupos de beneficiarios de las alternativas de IC analizadas se realizó considerando los siguientes criterios:

- * El gasto en asignaciones familiares abonadas a la población activa (asalariados del sector privado, de la administración pú-

blica y beneficiarios del subsidio por desempleo) fue imputado al subgrupo “menores”.

- * También se imputó a este subgrupo las asignaciones por hijo/ a abonadas a jubilados y pensionados.
- * El resto de las asignaciones familiares abonadas a jubilados y pensionados se imputaron como ahorro potencial del subgrupo “mayores”.

Por su parte, la suma abonada en concepto de haberes jubilatorios no contributivos se consideró como ahorro potencial del subgrupo “mayores”. Las pensiones no contributivas recibieron un tratamiento diferencial: en las alternativas de IC universal se consideró un ahorro potencial global equivalente al 100 % del gasto; en las alternativas de IC de cobertura parcial se procedió a imputar 20 % al subgrupo “menores”, 40 % al subgrupo “mayores”, y el restante 40 % al subgrupo de familias pobres considerado en el caso 3.

Para determinar los ahorros del sistema previsional es preciso dividir los beneficios en dos grupos. En el caso de las pensiones no contributivas, la casi totalidad de las erogaciones por este concepto (98 %) corresponden a los siguientes casos: vejez, invalidez, gratiables, madres de 7 hijos o más, otorgadas por el Congreso Nacional, ex-combatientes y familiares de desaparecidos, y obispos y seculares. No se incluyeron ahorros provenientes de las pensiones no contributivas que se estén abonando en los sistemas provinciales. Para estimar el ahorro potencial se tomó como base el monto abonado en este concepto correspondiente a octubre de 1995.

Para las jubilaciones y pensiones contributivas, y debido a que no se cuenta con información sobre las erogaciones previsionales discriminada según la edad de los beneficiarios, se procedió a estimar el número de beneficiarios actuales de 65 y más años de edad en base al coeficiente de cobertura previsional registrado en el Censo de 1991 para la población mayor de 64 años. La cantidad de beneficiarios así obtenida se multiplicó por el haber jubilatorio mínimo mensual, cuyo monto es igual al valor previsto como IC para la población en edad avanzada.

2.3. Programas asistenciales de empleo

Dentro de este grupo se incluyen como ahorros potenciales solamente aquellos programas del gobierno nacional destinados a brindar asistencia directa mediante transferencias de ingreso a la población desocupada: subsidio por desempleo y programas de empleo transitorio.

La fuente de información estadística es el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTySS). El ahorro potencial proveniente de estos programas se aplicó solamente para las alternativas de cobertura universal y también en el caso 3, en el cual se imputó como ahorro en relación al componente de asistencia complementaria para las familias pobres.

ANEXO B AL CAPÍTULO IX

Funcionamiento e inconsistencias del régimen de tributación sobre los ingresos personales en Argentina

1. La recaudación del impuesto a las ganancias

Si bien en los últimos años la recaudación del impuesto a las ganancias en Argentina muestra un importante crecimiento, continúa siendo muy baja en la comparación internacional¹. Más aún, del total recaudado, se estima que 2/3 provienen de la contribución de las sociedades de capital, aunque sólo un porcentaje muy pequeño de empresas contribuye efectivamente². En cuanto a las personas físicas, el número de contribuyentes efectivos llega sólo al 5 % de la PEA del país, y aportan poco más de 2000 millones de dólares anuales³.

Es evidente, entonces, que el impuesto a las ganancias es una de las claves para explicar los serios problemas fiscales de Argenti-

-
1. En 1997, la recaudación de ganancias alcanzó a 2,7 % del PBI. En los países integrantes de la OECD la recaudación de este impuesto representa un valor promedio de 10,3 % del PBI, en el contexto de América Latina, Brasil 4,2 %; Chile, 4,1 %; México 4,8 %, Panamá, 5,1 %.
 2. Para el año 1995, cerca de 240.000 empresas se encontraban inscriptas en el impuesto a las ganancias. De este total, concretaron la presentación anual únicamente 81.000, llegando a posición fiscal de contribuyente efectivo menos de 28.000.
 3. En 1995, sobre un total de 2,4 millones de personas inscriptas como potenciales contribuyentes, tan sólo 817.000 presentaron la Declaración Jurada anual y, de este total, sólo 619.000 llegaron a determinación positiva de impuesto.

na. Sin embargo, la política oficial no se plantea modificar el diseño del sistema, sino que reduce el problema de recaudación a la conducta evasora de los potenciales contribuyentes. Con este diagnóstico, las propuestas para mejorar la situación de la recaudación se restringen a aumentar el rigor de las sanciones por fraude fiscal, aplicar pagos preventivos o a cuenta, y reiterar campañas de “lucha” con procedimientos autoritarios de cuestionada legalidad.

Sin desconocer que la evasión es un problema real, el diagnóstico anterior impide reconocer que parte de las dificultades para lograr una buena recaudación se deben a lo difuso del propio objeto a fiscalizar, a las “filtraciones” que permite la propia legislación vigente y a la falta de equidad tanto en la distribución de la carga fiscal como en el uso de los fondos (situación que alimenta las conductas evasoras). En el punto siguiente se realiza una breve caracterización de estas cuestiones, centralizando el análisis en la tributación sobre los ingresos personales debido a la complejidad, la falta de información y la propia naturaleza del tributo a las ganancias de las sociedades de capital. No obstante, gran parte de los argumentos expuestos comprenden a ambos tipos de contribuyentes.

2. Las “filtraciones” en la recaudación del impuesto a las ganancias

2.1. *Los ingresos exentos*

La normativa del impuesto a las ganancias de Argentina contempla una amplia gama de lo que técnicamente se denomina “rentas exentas”. Estas exenciones, aplicables tanto para las personas físicas como para las sociedades de capital, implican que determinados ingresos no son alcanzados por el impuesto. Las principales exenciones son las rentas financieras originadas en el sistema bancario institucionalizado, los títulos de la deuda pública y los dividendos distribuidos por las sociedades de capital. Estas exenciones producen dos efectos principales. Primero, reducen la base tributaria sobre la que se recauda y así tienen un impacto similar a la evasión, en tanto colocan –total o parcialmente– ciertas fuentes de ingresos fuera del alcance del organismo recaudador. La diferencia es que este tipo de “evasión”, derivada de las exenciones,

está legitimada por una norma legal. Segundo, al eximir de la obligación tributaria a determinadas rentas, se produce un típico fenómeno de “inequidad fiscal horizontal”. Para el régimen tributario, y como resultado de las rentas exentas, ciudadanos y ciudadanas con iguales ingresos soportan cargas impositivas distintas si difieren en las fuentes de donde obtienen tales ingresos. El régimen de exenciones en vigencia otorga ventajas máximas a quienes perciben ingresos provenientes de la propiedad de capitales financieros dado que, para este tipo de rentas, la tasa efectiva prevista por el impuesto a las ganancias es de cero.

Dado que una característica de los perceptores de altos ingresos es la diversificación de las fuentes desde donde los captan y la mayor preponderancia de las rentas provenientes del capital financiero (incluidas las acciones), las exenciones vulneran también el principio de “equidad fiscal vertical” al favorecer a los perceptores de altos ingresos. En contraposición, el sistema aplica una estructura de tasas marginales nominales crecientes, que supuestamente define ciertos efectos progresivos. Si bien no existen estudios que corroboren empíricamente el impacto distributivo del impuesto a las ganancias, su baja recaudación y las exenciones permitidas hacen suponer que, en los hechos, no opera con la progresividad formal que sus tasas marginales suponen.

Si bien las exenciones cuentan con sustento legal, su legitimidad es cuestionable; particularmente porque la experiencia internacional en la materia invalida las argumentaciones que suelen esgrimirse para justificar la situación. Esto se conjuga con el celo con que la administración tributaria argentina aplica el concepto de “confidencialidad” de la información: la nómina de contribuyentes y el monto de los impuestos que se abonan (o dejan de abonarse) no constituyen información pública y, de esta forma, impiden el ejercicio de algún control social sobre la distribución de la carga tributaria.

2.2. Las deducciones del impuesto a las ganancias

La progresividad teórica del sistema también se ve afectada por el esquema de deducciones permitidas para llegar a determi-

nar lo que se denomina “ganancia neta sujeta a impuesto” (GNSI). Este es el concepto y el valor sobre el que se aplican las tasas impositivas. Estas deducciones no operan como un crédito fiscal de monto fijo, capaz de ser compensado contra el valor del impuesto determinado, sino que son aplicadas *ex ante*, restándose de los ingresos netos del contribuyente. De ahí que el concepto de GNSI excluye no sólo las rentas exentas sino también las diferentes deducciones admitidas. Con esta práctica, aquellos contribuyentes cuya GNSI es negativa no pueden beneficiarse totalmente de las deducciones que les son permitidas; esto es, no “cobran” efectivamente el “crédito fiscal” que les autoriza la legislación.

Entre las deducciones permitidas, la denominada “mínimo no imponible” es una suma fija que varía según la fuente de donde las personas obtienen sus ingresos; es mayor para los asalariados que para los autónomos y menor que ambas para los restantes ingresos gravados por el impuesto a las ganancias. Por lo tanto, en Argentina existen pisos diferentes a partir de los cuales las personas están obligadas al pago efectivo de impuesto, y esos pisos no dependen del nivel de los ingresos sino de la fuente de generación del mismo. El resultado es una inequidad horizontal en el tratamiento tributario de los ingresos de las personas.

Contra la creencia generalizada, las deducciones no son progresivas porque, aunque en apariencia definen el no pago por parte de las personas de bajos recursos, en realidad impiden que éstas usen plenamente el crédito fiscal. En síntesis, el régimen de deducciones vigente constituye un factor que aumenta la disparidad de la carga tributaria entre los perceptores de ingresos, diluye la progresividad nominal planteada por las tasas marginales crecientes, acentúa la intransparencia de la carga tributaria e incrementa la regresividad del sistema al premiar en mayor medida a los perceptores de ingresos más altos.

3. La carga tributaria sobre los ingresos del trabajo

Los perceptores de ingresos por el trabajo se encuentran sometidos a un doble esquema de tributación: el impuesto a las ganancias y los aportes a los seguros sociales. El tratamiento no es

el mismo para los empleados en relación de dependencia que para los independientes o autónomos. Los primeros aportan a la seguridad social mediante tasas proporcionales fijas sobre el salario bruto, con un piso y un techo contributivo. Así, el régimen tiene un claro perfil regresivo porque estos aportes resultan proporcionalmente mayores para las remuneraciones más bajas. Los trabajadores autónomos aportan en base a un complejo sistema de categorías contributivas, definidas en función de “rentas presuntas” que están vinculadas con la actividad del titular, la antigüedad y el tamaño de la unidad económica.

Como resultado de la combinación de estos dos esquemas impositivos, en el caso de los trabajadores asalariados se comprueba que:

1. La mayor parte de éstos afronta una carga tributaria proporcional a las remuneraciones percibidas.
2. Pese a las deducciones permitidas en el impuesto a las ganancias, los perceptores de muy bajos salarios también son contribuyentes del sistema (vía aportes a la seguridad social).
3. La tasa tributaria total pierde su carácter proporcional solamente a partir de niveles salariales muy altos (tanto en relación a la estructura de remuneraciones del país como a la experiencia tributaria internacional).
4. La progresividad tributaria total sobre los altos salarios se encuentra atenuada por efecto de la suma fija impuesta como tope máximo para los aportes a la seguridad social.

El gráfico 1 presenta la evolución de la carga tributaria teórica que rige para trabajadores en relación de dependencia según sus niveles de salario (sin considerar las deducciones por cargas de familia)⁴. De ahí se puede concluir lo siguiente:

1. Los asalariados son siempre contribuyentes efectivos, aun para los salarios más bajos.
2. Hasta tres salarios medios la carga tributaria es proporcional y

4. La escala de remuneraciones varía entre un mínimo equivalente a la mitad del salario medio de la economía, y un máximo 17 veces superior al salario medio.

no influyen las deducciones llamadas “mínimo no imponible” y “adicional”.

3. Por debajo del valor anterior, la carga tributaria total es proporcional a la remuneración percibida por el trabajador.
4. Entre 3 y 6,5 salarios medios mensuales, la presión tributaria total aumenta moderadamente (hasta 18,6 %).
5. A partir de ese nivel baja la presión tributaria del sistema de seguridad social, de manera tal que la tasa tributaria total se hace nuevamente proporcional.
6. Mientras la distancia entre los salarios extremos del ejercicio es de 34 veces, para las tasas tributarias totales la amplitud es de sólo 1,5 veces (entre 14 % y 21,6 %).

Estos rasgos generales del esquema tributario sobre los ingresos asalariados son también aplicables para el caso de los trabajadores autónomos. Además, aquí se verifica una mayor regresividad de la carga tributaria como resultado del elevado umbral contributivo que se establece para la categoría mínima de aporte a los seguros sociales (gráfico 2). Esta situación promueve el incumplimiento de las obligaciones tributarias. Para el amplio sector de trabajadores autónomos, comprendidos en actividades informales, irregulares y de bajos ingresos, la evasión constituye, más que un juego de estímulos, una conducta forzada por la necesidad de supervivencia, tanto propia como del hogar que integra.

Aquí se verifica una especie de “trampa de la evasión”. Las normas impositivas promueven que los trabajadores del sector informal y por cuenta propia en actividades de bajos ingresos sean desplazados hacia la “ilegalidad” evasora por incapacidad para cumplir con los aportes exigidos por los esquemas de seguro social.

4. La unidad familiar en los esquemas de transferencias fiscales de ingresos

Entre las deducciones (crédito fiscal) permitidas en el impuesto a las ganancias, una parte significativa está asociada a la aplicación de las llamadas “cargas de familia”. Lamentablemente, el

organismo de administración tributaria no cuenta con registros que permitan evaluar la cantidad y el monto de las deducciones familiares aplicadas por los contribuyentes en las declaraciones juradas del impuesto a las ganancias. Por otra parte, la Secretaría de Hacienda no incluye en sus informes y estados contables el monto de las transferencias fiscales que se dejan de percibir por estas y otras formas de subsidios. Por lo tanto, no pueden responderse interrogantes del tipo: ¿cuál es el costo para el fisco? ¿quiénes son los beneficiarios efectivos? ¿cuál es el impacto sobre los ingresos familiares del subsidio?

Esta práctica vuelve poco transparente la administración fiscal y restringe el campo de aplicación de las opciones de política pública, centrando la atención sólo sobre los componentes “visibles” (nivel, composición y destino del gasto), y desatendiendo las transferencias fiscales “invisibles” o “no registradas”. Esta liviandad hacia los subsidios tributarios contrasta con la firmeza con que se exigen fuentes de financiamiento para cualquier propuesta de aumento de gasto en los sectores sociales. De hecho, el mayor impacto fiscal negativo de los últimos años provino de la reducción unilateral –no compensada– de las contribuciones sociales a cargo de los empleadores.

Para que se tenga una imagen de las asimetrías de criterios vigentes en la materia, en el cuadro 1 comparamos la situación de dos familias “arquetípicas” (pareja con dos niños), cuyos jefes de hogar se desempeñan como asalariado y autónomo. La primera dispone de un ingreso adicional al salario del jefe de hogar que proviene de los beneficios por hijo del régimen de asignaciones familiares, cuyos valores son decrecientes según los tramos de remuneración y se anulan cuando las mismas superan un cierto tope. Los hijos/as del trabajador autónomo están privados de este beneficio.

A su vez, las “deducciones por cargas de familia” constituyen un “ahorro”, en la medida en que reducen el monto del impuesto a pagar por el grupo familiar. ¿Por qué? Porque si no existieran estas deducciones, los contribuyentes deberían pagar por el monto “bruto” de sus ingresos. Con este esquema, el ahorro tributario es nulo para remuneraciones menores a dos salarios medios y para una remuneración de autónomos equivalente a un salario medio.

Cuadro 1
Argentina: Transferencias fiscales de ingresos basadas en la familia
Trabajador asalariado y autónomo. Los valores monetarios se expresan en \$ equivalentes mensuales

Salario medio de la economía	Remuneración Mensual		ASALARIADO			AUTÓNOMO		
	en \$		Asignaciones familiares	Ahorro tributario por cargas fliares.	Transferencia fiscal total	Asignaciones familiares	Ahorro tributario por cargas fliares.	Transferencia fiscal total
0,5	350,00		80,00	0,00	80,00	0,00	0,00	0,00
1	700,00		60,00	0,00	60,00	0,00	0,00	0,00
2	1400,00		40,00	0,00	40,00	0,00	24,00	24,00
3	2100,00		0,00	3,40	3,40	0,00	36,55	36,55
4	2800,00		0,00	23,83	23,83	0,00	49,62	49,62
5	3500,00		0,00	40,00	40,00	0,00	62,66	62,66
6,5	4550,00		0,00	56,00	56,00	0,00	72,00	72,00
8	5600,00		0,00	72,00	72,00	0,00	72,00	72,00
10	7000,00		0,00	72,00	72,00	0,00	92,00	92,00
13	9100,00		0,00	92,00	92,00	0,00	112,00	112,00
17	12000,00		0,00	132,00	132,00	0,00	132,00	132,00

- (1) Transferencia directas (cobro de asignaciones familiares) e indirectas (ahorro impositivo por deducción de las cargas de familia). Titular con cónyuge y dos hijos a cargo.
- (2) La asignación familiar por hijo rige hasta los 18 años de edad; la deducción impositiva por hijo es aplicable hasta los 24 años.
- (3) La asignación por hijo es \$ 40 para salarios menores a \$ 500 mensuales; \$ 30 entre \$ 501 y \$ 1.000; \$ 20 entre \$ 1.001 y \$ 1500.-
- (4) El régimen de asignaciones familiares contempla un beneficio por escolaridad de \$ 130 anuales (equivalente a \$ 10,83 por mes).

Gráfico 1

Argentina: Carga tributaria de los asalariados en porcentaje de la remuneración bruta
Trabajador sin cargas de familia

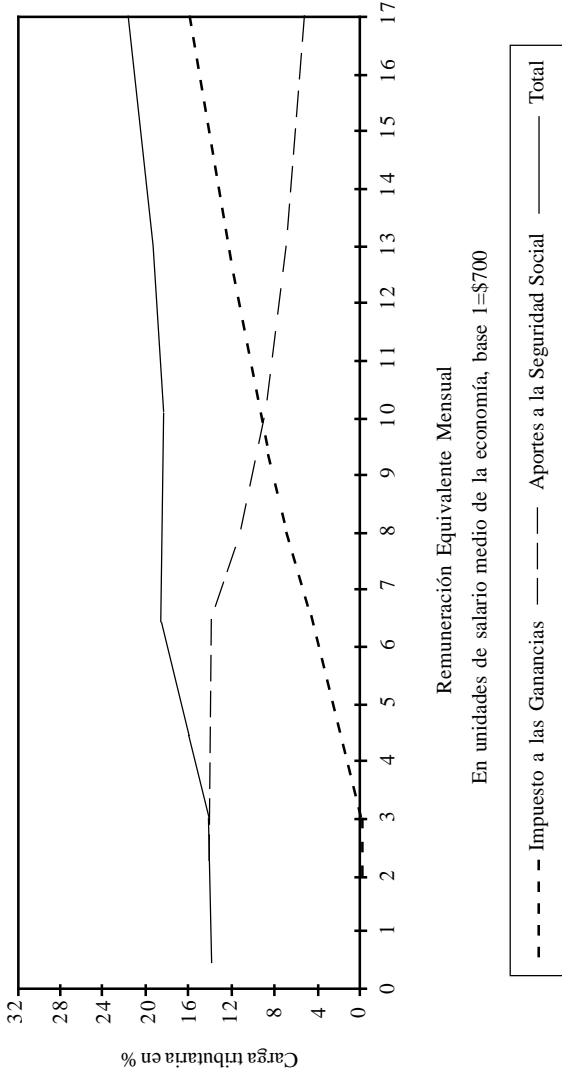
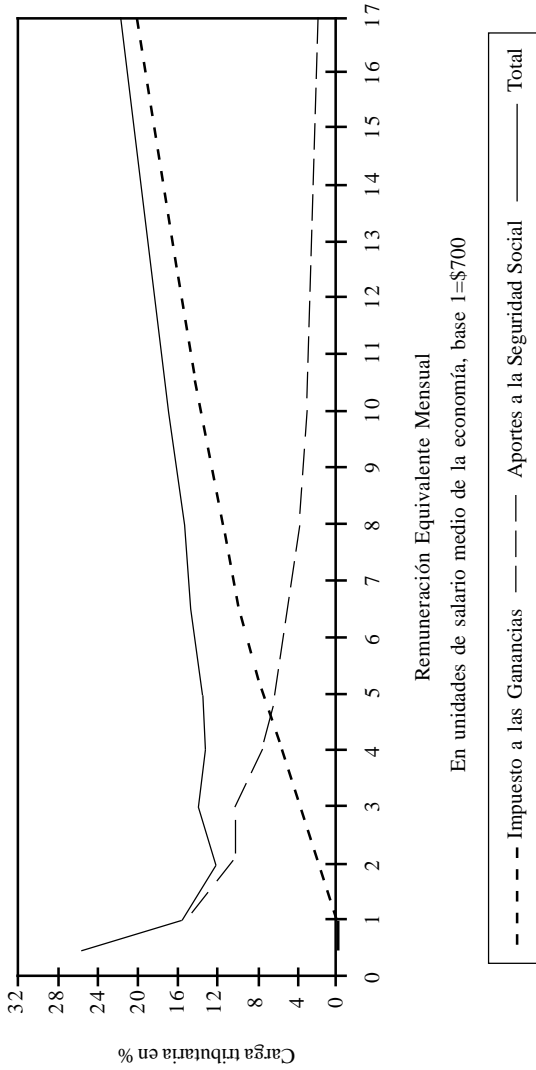


Gráfico 2

Argentina: Carga tributaria de los autónomos en porcentaje de la remuneración bruta
Trabajador sin cargas de familia



Las sumas ahorradas por esta vía crecen con los ingresos debido al esquema de tasas tributarias marginales crecientes. La transferencia fiscal total es mayor para los ingresos más elevados. Al mismo tiempo, el tratamiento del régimen de deducciones por cargas de familia que se aplica a través del impuesto a las ganancias es totalmente inconsistente con el programa de asignaciones familiares. Entre otras cosas, el régimen tributario:

- * reconoce un amplio y diversificado grupo de beneficiarios (cónyuge, ascendientes y descendientes hasta la tercera generación y familiares colaterales),
- * permite aplicar el beneficio de deducción por hijo hasta la edad de 24 años,
- * contempla que esta deducción sea utilizada por ambos cónyuges simultáneamente.

Si bien las deducciones no contemplan adicionales por asistencia educativa, las cargas pueden deducirse aún cuando los sujetos involucrados dispongan de ingresos propios; claro que mientras no supere un cierto nivel. Resulta evidente que la multiplicidad de los casos admitidos como cargas de familia, contribuye a incrementar la complejidad del sistema tributario, haciendo así todavía más difícil los procedimientos de administración y control.

Referencias bibliográficas

- ABRAMOVAY, M., Andrade C. y Waiselfisz, J. (1998) *Bolsa Escola. Melhoria Educacional e Reducao da Pobreza*. Brasilia, ediciones UNESCO, Brasil.
- ABRAMOVICH, V. y Courtis, C. (1997) "Futuros Posibles. El derecho laboral en la encrucijada", en *Revista Jurídica de la Universidad de Palermo*. Buenos Aires, Universidad de Palermo, año 2, nros. 1 y 2.
- AGLIETTA, M. y Orléan, A., eds. (1998) *La monnaie souveraine*. París, Editions Odile Jacob.
- AGUIRRE, P y Lesser, R. (1993) "La Cuestión Alimentaria", *Boletín Techint*, N° 294. Buenos Aires.
- AGUIRRE, P. (1997) "Patrón alimentario, estrategias de consumo e identidad en Argentina", en *Boletín Techint* nro. 290. Buenos Aires.
- AGUIRRE, P. (1998) *Estrategias Domésticas de Consumo en el Area metropolitana Bonaerense*. Buenos Aires, Tesis Doctoral, mimeo.
- ALTIMIR, O. (1979) *La dimensión de la pobreza en America Latina*. Santiago de Chile, Cuadernos de la Cepal, N° 27.
- ALTIMIR, O. (1997) "Desigualdad, empleo y pobreza en América Latina: efectos del ajuste y del cambio en el estilo de desarrollo", en *Desarrollo Económico*, nro. 145, vol. 37, abril-junio.
- ALTIMIR, O. y A. Beccaria (1998) *Efectos de los cambios macroeconómicos y de las reformas sobre la pobreza urbana en la Argentina*. Buenos Aires, mimeo.
- ARROW, K. y Scitovsky. T., comps. (1969) *Readings in Welfare Economics*. London, George Allen and Unwin.
- ATKINSON, A.B. (1989) *The Economics of Inequality*. Oxford, Clarendon Press
- ATKINSON, A. B. (1995a) *Public Economics in Action. The Basic Income/flat tax proposal*. Oxford, Clarendon Press.
- ATKINSON, A. B. (1995b) *Incomes and the welfare state. Essays on Britain and Europe*. Cambridge, Cambridge University Press
- ATKINSON, A. B. (1998) "Social Exclusion, Poverty and Unemployment", en Atkinson y Hills (comps.), *Exclusion, Employment and Opportunity*, CASEpaper/4, CASE/STICERD/ESRC. Londres.
- BARBEITO, A. (1995) "La integración de los sistemas de transferencias fiscales como instrumento de integración social", en Lo Vuolo, R. (comp.),

- Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano.* Buenos Aires, Ciepp-Miño y Dávila editores.
- BARBEITO, A. y LO VUOLO, R. (1992) *La modernización excluyente. Transformación económica y Estado de Bienestar en Argentina.* Buenos Aires, Unicef/Ciepp/Losada.
- BARBEITO, A. y LO VUOLO, R. (1993) *Desarrollo humano en Argentina. Informe 1993.* Documentos de trabajo Ciepp, nro. 10, marzo. Buenos Aires.
- BARBEITO, A. y LO VUOLO, R. (1996) "Ingreso ciudadano. Una propuesta diferente", en revista *Sociedades y políticas*, nro. 2. Buenos Aires.
- BARBEITO, A., GIACOMETTI, C., LO VUOLO, R., PAUTASSI, L., RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ, C. (1997) *Relevamiento y Caracterización de Programas Sociales. El rol de las Organizaciones No Gubernamentales.* Buenos Aires, Informe de investigación nro. 1. Instituto del Conurbano. Universidad Nacional de General Sarmiento, mimeo.
- BARBEITO, A. y LO VUOLO, R. (1998) *La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador.* Buenos Aires, Ciepp/Miño y Dávila editores, segunda edición.
- BARR, N. (1987) *The Economics of the Welfare State.* Londres, Weidenfeld and Nicolson.
- BARTEN, A. (1964) "Family Composition Prices and Expenditure Patterns", en Hart, Mills y Whitaker (comps.), *Econometric Analysis for National Economic Planning.* Londres, Butterworth.
- BECCARIA, L. y MINUJIN, A. (1985) *Métodos alternativos para medir la evolución del tamaño de la pobreza.* Buenos Aires, INDEC, Documento de Trabajo Nº 6.
- BECCARIA, L. (1993a) *Medición de la pobreza urbana: aspectos metodológicos.* Buenos Aires, Ministerio de Trabajo y de Seguridad Social, Secretaría de Trabajo.
- BECCARIA, L. (1993b) "Estancamiento y distribución del ingreso", en Minujin, A. (comp.), *Desigualdad y exclusión.* Buenos Aires, Unicef/Losada.
- BECCARIA, L. y LÓPEZ N. (1996a) "Notas sobre el comportamiento del mercado de trabajo urbano", en *Sin trabajo. Las características del desempleo y sus efectos en la sociedad argentina.* Buenos Aires, Unicef/Losada.
- BECCARIA, L. y LÓPEZ, N. (1996b) "El debilitamiento de los mecanismos de integración social", en *Sin trabajo. Las características del desempleo y sus efectos en la sociedad argentina.* Buenos Aires, Unicef/Losada.
- BECKER, G. (1981) *A Treatise on the Family.* Cambridge, Mass., Harvard University Press.

- BECKERMAN, W. (1979) "The Impact of Income Maintenance Payments on Poverty in Britain, 1975", *Economic Journal*, 89: 261-279.
- BENERÍA, L. y Roldán, M. (1987) *The Crossroads of Class and Gender: Industrial Homework, Subcontracting, and Household Dynamics in Mexico City*. Chicago y London, The University of Chicago Press.
- BLAUG, M. (1976) "The Empirical Status of Human Capital Theory: a Slightly Jaundiced Survey", en *Journal of Economic Literature* 14 (3), septiembre, 827-855.
- BOYER, R. y Saillard, Y. (1995) "Un précis de la régulation", en *Théorie de la régulation, l'état des savoirs*. Paris, Éditions La Découverte.
- BRADSHAW, J.; Mitchell, D. y Morgan, J. (1987) "Evaluating Adequacy: The Potential of Budget Standards", en *Journal of Social Policy* 16(2), 165-181.
- BRADSHAW, J. (1993) *Households Budgets and Living Standards*. Londres, Joseph Rowntree Foundation Report.
- BRITOS, S. (1987) "Qué es una hoja de balance de alimentos". *Boletín CESNII*.
- BRUCE, J. (1989) "Homes Divided", *World Development* 17(7), 979-991.
- BUHMANN, B., Rainwater, L., Schmaus, G. y Smeeding, T. (1988) "Equivalence Scales, Well-being, Inequality, and Poverty", en *Review of Income and Wealth*, 34: 115-142.
- BUSTELO, E. (1992) "Presentación", en *Cuesta abajo*. Buenos Aires, Unicef-Losada.
- CACCIA BAVA, S., org. (1998) *Programas de Renda Mínima no Brasil*. São Paulo, Polis.
- CARCA, E. y Carrió, E. (1997) *Proyecto de ley de creación de un fondo de Ingreso Ciudadano a la Niñez (FINCINI)*. Buenos Aires, Honorable Cámara de Diputados de la Nación, marzo.
- CASTEL, R. y Laé, J.F (1991) "La diagonale du pauvre", en *Le Revenu minimum d'insertion. Une dette sociale*. Paris, L'Harmattan.
- CASTEL, R. (1995) *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*. Fayard. Paris, Francia.
- CEPA (1993) "Evolución reciente de la pobreza en el Gran Buenos Aires 1988-1992". Buenos Aires, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos. Secretaría de Programación Económica. Documento de Trabajo N°2.
- CEPAL (1988). "Argentina: Canasta Básica de Alimentos y Determinación de las Líneas de Indigencia y Pobreza". Santiago, mimeo.
- CEPAL (1990) *Transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile, CEPAL.
- CEPAL (1992) *Equidad y transformación productiva: un enfoque integra-*

- do. Santiago de Chile, CEPAL.
- CEPAL (1994) *El gasto social en América Latina: un examen cuantitativo y cualitativo*, Cuadernos de CEPAL 73. Santiago de Chile, CEPAL; diciembre.
- CETRÁNGOLO, O. y Golbert, L. (1995) "Desempleo y política en las provincias argentinas", *Notas*, CECE, Buenos Aires, julio.
- COHEN, E. y Franco, R. (1988) *Evaluación de proyectos sociales*. Buenos Aires, ILPES/CIDES, Grupo Editor Latinoamericano.
- CROCKER, D. (1995) "Functioning and Capability: The Foundations of Sen's and Nussbaum's Development Ethic, Part 2", en Nussbaum y Glover (comps.), *Women, Culture and Development: A Study of Human Capabilities*. Oxford, Clarendon Press.
- CHANT, S. (1997) *Women-Headed Households: Diversity and Dynamics in the Developing World*. Londres, Macmillan/New York, St. Martin's Press.
- DELEECK, Van den Bosch, y De Lathouwer (1992) *Poverty and the Adequacy of Social Security in the EC*. Avebury, England.
- DÍAZ, R. (1995) "El empleo: cuestión de Estado", en *Libro blanco sobre el empleo en la Argentina*. Buenos Aires, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- DOBB, M. (1969) *Welfare Economics and the Economics of Socialism. Towards a Commonsense Critique*. Cambridge, Cambridge University Press.
- DOYAL, L. y Gough, I. (1991) *A Theory of Human Need*. New York, The Guilford Press.
- ENGEL, E. (1895) "Die Lebenskosten belgischer Arbeiterfamilien fruher und jetzt". *International Statistical Institute Bulletin*, 9.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, Princeton University Press.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1996) "After the golden age? Welfare State dilemmas in a global economy", en *Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economies*. Londres, Sage/Unrisd.
- EWALD, F. (1986) *L'Etat providence*. Paris, Bernard Grasset.
- FELDMAN, S. (1994) *El trabajo de los adolescentes. Construyendo futuro o consolidando la postergación social ?*, mimeo, seminario "Adolescencia, pobreza, educación y trabajo", Unicef-CIID-CENEP, Buenos Aires (octubre).
- FERNANDEZ Soto, S. (1996)
- FINDLAY, J. y Wright, R. (1996) "Gender, Poverty and the Intra-household Distribution of Resources", *Review of Income and Wealth* 42(3), 335-351.
- FLORA, P. (1986) "Introduction", en Flora P. (ed.), *Growth to limits. The Western European Welfare States since world war II*. Walter de Gruyter,

- 5 Vols. Berlin, Alemania.
- FOLBRE, N. (1986). "Hearts and Spades: Paradigms of Household Economics", *World Development* 14(2), 245-55.
- FOLBRE, N. (1994) *Who Pays for the Kids? Gender and the structures of constraint*. London y New York, Routledge.
- FOSTER, J. E. (1984) "On Economic Poverty: A Survey of Aggregate Measures", *Advances in Econometrics*, vol. 3, pp. 215-151.
- FÖRSTER, M. F. (1994) "Measurement of low incomes and poverty in a perspective of international comparisons", *Labour Market and Social Policy* N° 14, OCDE, Paris.
- GARDINER, J. (1997) *Gender, Care and Economics*. London, Macmillan.
- GASPER, D. (1996) "Culture and Development Ethics: Needs, Women's Rights and Western Theories", *Development and Change* 27(4), 627-61.
- GASPER, D. (1997) "Sen's Capability Approach and Nussbaum's Capabilities Ethic", *Journal of International Development* 9(2), 281-302.
- GELDSTEIN, R. (1997) "Mujeres jefas de hogar: familia, pobreza y género", *Cuadernos del Unicef*. Buenos Aires, Unicef.
- GIORDANO, O. y Torres, A. (1994) *Estudio sobre el proyecto de reforma laboral*. Buenos Aires, Argentina, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- GOLBERT, L. y Kessler, G. (1996) "Latin America: Poverty as a Challenge for Government and Society", en Oyen, Miller y Samad, *Poverty. A Global Review*. Oslo, Scandinavian University Press.
- GONZALEZ de la Rocha, M. (1994) *The Resources of Poverty: Women and Survival in a Mexican City*. Oxford y Cambridge, Blackwell.
- GORE, C. (1997) "Irreducibly Social Goods and the Informational Basis of Amartya Sen's Capability Approach", *Journal of International Development* 9(2), 235-50.
- GORZ, A. (1997) *Misères du présent. Richesse du possible*. Paris, Editions Galilée.
- GROSH, M. y Glewwe, P. (1995) *A Guide to Living Standards Surveys and Their Data Sets*. Washington, The World Bank. LSMS Working Paper 120.
- GUSTAFSSON, B. y Uusilato, H. (1989) *The Welfare State and poverty in Finland and Sweden from the Mid-1960s to the Mid-1980s*, trabajo presentado a la 21ª General Conference on the International Association for Research in Income and Wealth.
- HABERMAS, J. (1973) *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*. Buenos Aires, Amorrortu Editores.

- HARKNESS, S.; Machin, S. y Waldfogel, J. (1995) "Evaluating the Pin Money Hypothesis: The Relationship Between Women's Labour Market Activity, Family Income and Poverty in Britain", *Welfare State Programme*. Londres, STICERD, Discussion Paper WSP/108.
- INDEC (1984) *La pobreza en la Argentina: Indicadores de necesidades básicas insatisfechas a partir de los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 1980*. Buenos Aires, Serie Estudios.
- INDEC (1990) *La pobreza urbana en Argentina*. Buenos Aires, Estudios 18.
- INDEC (1996) *Perfil de los hogares y de la población con Necesidades Básicas Insatisfechas*. Buenos Aires, Estudios 24.
- INDEC (1998) *Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares 1996/1997. Total del país. Resultados definitivos. Vol. 4*. Buenos Aires, INDEC.
- IDB - Interamerican Development Bank (1993) *Economic and Social Progress in Latin America – Special Section: Human Resources*. Washington, IDB.
- JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS (1996) "Informe N° 10 al Honorable Congreso de la Nación". Buenos Aires, Poder Ejecutivo Nacional.
- KATZ, J. y Muñoz, A. (1988) *Organización del sector salud: Puja distributiva y equidad*. Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.
- KLIKSBERG, B. (1996). "Pobreza y desocupación en América Latina: el círculo perverso", *Encrucijadas* 2(4), 42-49. Buenos Aires.
- LAVINAS, L. y Varsano, R. (1997) *Programas de Garantia de Renda Mínima e Ação Coordenada de Combate à Pobreza*, IPEA, Textos para Discussão N° 534. Río de Janeiro, Brasil, IPEA.
- LITTLE, I.M.D. (1957) *A Critique of Welfare Economics*. Oxford, Clarendon Press.
- LAUTIER, B. (1998) "Représentations et régulations étatiques de la pauvreté en Amérique latine", en Poulin, R. y Salama P. (eds), *L'Insoutenable misère du monde, économie et sociologie de la pauvreté*. Québec, Éditions Vents d'Ouest.
- LLACH, J. (1997) *Otro siglo, otra Argentina*. Buenos Aires, Ariel.
- LLACH, J. y Montoya, S. (1999) *La pobreza y la distribución del ingreso en el Área Metropolitana de Buenos Aires: diagnóstico y alternativas de política*. Trabajo financiado por la familia Sanchez Caballero, mimeo.
- LÓPEZ, A. (1997) "Gasto social ineficiente y clientelismo político. El caso del plan de empleo Trabajar", *Temas de Coyuntura*, IDEP. Buenos Aires.
- LÓPEZ, A. (1998) "Gasto social ineficiente y clientelismo político. El Programa Alimentario Nutricional Infantil", *Cuaderno N° 57*, IDEP. Buenos Aires.
- LO VUOLO, R. (1991) "Economía política del Estado de bienestar: mitología

- neoliberal y keynesianismo populista”, en *El Estado benefactor: un paradigma en crisis*. Buenos Aires, Ciepp/Miño y Dávila editores.
- LO VUOLO, R. (1995a) “A modo de introducción: los contenidos de la propuesta del ingreso ciudadano”, en *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*. Buenos Aires, Ciepp/Miño y Dávila editores.
- LO VUOLO, R. (1995b) “La economía política del ingreso ciudadano”, en *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*. Buenos Aires, Ciepp/Miño y Dávila editores.
- LO VUOLO, R. (1998a) “¿Una nueva oscuridad? Estado de Bienestar, crisis de integración social y democracia”, en *La nueva oscuridad de la política social. Del estado populista al neoconservador*. Buenos Aires, Ciepp/Miño y Dávila, segunda edición.
- LO VUOLO, R. (1998b) “Economía global y nuevas políticas de sostenimiento de ingresos como base de un nuevo consenso económico y social”, en C. Filgueira, L. Pautassi, J. Petersen-Thumser (coords.), *Sistemas de protección social en un mundo globalizado*. Buenos Aires, Ciepp/DSE/PLPS.
- LO VUOLO, R. y Rodríguez Enríquez, C. (1998) “El concepto de pobreza y las políticas públicas”. *Cuadernos Médico Sociales*, N° 74, noviembre de 1998, 25-38. Centro de Estudios Sanitarios y Sociales (CESS). Rosario, Argentina.
- LUMI, S.; Golbert, L. y Tenti, E. (1992) *La mano izquierda del Estado. La asistencia social según los beneficiarios*. Buenos Aires, Ciepp/Miño y Dávila editores.
- MACHIN, S. y Waldfoegel, J. (1994) “The Decline of the Male Breadwinner. Changing Shares of Husbands’ and Wives’ Earnings in Family Income”. *Welfare State Programme. Discussion Paper WSP/103*. London, STICERD.
- MÁRQUEZ, G. y Morley, S. (1997) *Poverty and the Employment Problem in Argentina*. Washington, DC, Social Programs Division, Social Programs and Sustainable Development Department, Inter-American Development Bank, Marzo.
- MAX-NEEF, M.; Elizalde, A. y Hopenhayn, M. (1986) *Desarrollo a escala humana: una opción para el futuro*. Uppsala, CEPAUR - Dag Hammarskjöld Foundation.
- MAX-NEEF, M. (1992) “Development and human needs”, en Ekins y Max-Neef (comps.) *Real-life Economics: Understanding wealth creation*. Londres/Nueva York, Routledge.
- MARSHALL, T. (1949) “Citizenship and Social Class”, en Marshall T.H. y Bottomore, T. (1996) *Citizenship and Social Class*. Londres y Chicago,

Pluto Classic.

- MEJIA, J. A. and Vos, R. (1997) *Poverty in Latin America and The Caribbean. An Inventory, 1980-95*. Washington, Inter-American Institute for Social Development/Inter-American Development Bank.
- MIKKELSEN, B. (1995) *Methods for Development Work and Research: A guide for practitioners*. New Dehli/Thousand Oaks/London, Sage Publications.
- MILES, I. (1992) "Social Indicators for Real-Life Economics", en Ekins y Max-Neef (comps.), *Real-life Economics: Understanding Wealth Creation*. Londres/Nueva York, Routledge.
- MILLAR, J. (1996) "Women, Poverty and Social Security", en Hallet, C. (comp.) *Women and Social Policy. An Introduction*. London, Prentice Hall-Harvester Wheatsheaf.
- MINUJIN, A. y Scharf, A. (1989) "Adulto equivalente e ingreso per capita: efectos sobre la estimacion de la pobreza", *Desarrollo económico* 29(113), 113-23. Buenos Aires.
- MINUJIN, A. y Kessler, G. (1995) *La nueva pobreza en la Argentina*. Buenos Aires, Planeta.
- MOLLER OKIN, S. (1995) "Inequalities Between the Sexes in Different Cultural Contexts", en Nussbaum y Glover (comps.). *Women, Culture and Development: A Study of Human Capabilities*. Oxford, Clarendon Press.
- MONZA, A. (1995) "Situación actual y perspectivas del mercado de trabajo en la Argentina", en *Libro blanco sobre el empleo en la Argentina*. Buenos Aires, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- MORRIS, D. (1979) *Measuring of the Condition of the World's Poor. The Physical Quality of Life Index*. New York y Oxford, Pergamon Press.
- MTySS (1981) *El Sector Cuenta Propia. Estudio socioeconómico del trabajo independiente y de la miniempresa en la Capital Federal y en el Gran Buenos Aires*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Proyecto ARG/77/004, Documento de Trabajo N° 16, junio. Buenos Aires, Argentina.
- MTySS (1985) *La terciarización del empleo en la Argentina. El sector del servicio doméstico*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Proyecto ARG/84/029, Documento de trabajo nro. 9, octubre. Buenos Aires.
- MTySS (1989) *Trabajadores por cuenta propia. Encuesta del Gran Buenos Aires 1988*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Proyecto ARG/87/003. Buenos Aires, Argentina.
- MUELLBAUER, J. (1987) "Professor Sen on the Standard of Living", en Hawthorn G. (comp.), *The Standard of Living*. Cambridge, Cambridge University Press.

- MURMIS, M. y Feldman, S. (1992) "La heterogeneidad social de las pobrezas", en *Cuesta abajo*. Buenos Aires, Unicef-Losada.
- NASH, J. F. (1950) "The Bargaining Problem", *Econometrica* 18, 155-162.
- NATH, S.K. (1971) *A Reappraisal of Welfare Economics*. Nueva York, August M. Kelley.
- NEFFA, J. (1998) *Modos de regulación, regímenes de acumulación y sus crisis en Argentina (1880-1996)*. Buenos Aires, Eudeba.
- NELSON, J. (1996) *Feminism, Objectivity and Economics*. Londres/Nueva York, Routledge.
- NUSSBAUM, M. (1995) "Human Capabilities, Female Human Beings", en Nussbaum y Glover (comps.). *Women, Culture and Development: A Study of Human Capabilities*. Oxford, Clarendon Press.
- O'DONNELL, G. (1992) *Delegative democracy*. The Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, Working Paper N° 172. Notre Dame, USA.
- OISS-SDS (1994) *La situación de los ancianos en la Argentina. Estudio sobre expectativas, demanda y satisfacción de las personas mayores con las prestaciones médico-sociales*. Organización Iberoamericana de la Seguridad Social - Secretaría de Desarrollo Social. Buenos Aires.
- OFFE, C. (1976) *Industry and Inequality. The Achievement Principle in Work and Social Status*. Nueva York, St. Martin's Press.
- OFFE, C. (1995) "Un diseño no productivista para las políticas sociales", en Lo Vuolo, R. (comp.), *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*. Buenos Aires, Ciepp/Miño y Dávila editores
- OLDFIELD, N. y Yu, A. (1993) *The Cost of a Child. Living Standards for the 1990s*. Londres, CPAG Ltd.
- PADH (1996) *Informe Argentino sobre Desarrollo Humano, 1996*. Buenos Aires, Programa Argentino de Desarrollo Humano, Honorable Senado de la Nación.
- PAGANINI, M. (1983) "El concepto de 'contingencia' en seguridad social", en *Zeus*, tomo 33, D-9/11. Rosario, Argentina.
- PAGANINI, M. (1985) "La relación jurídica en el derecho de la seguridad social", en *Zeus*, tomo 38, D-79/84. Rosario, Argentina.
- PARKER, H. (1989) *Instead of the Dole. An enquiry into integration of the tax and benefit systems*. Londres. Routledge.
- PAUTASSI, L. (1995) "¿Primero... las damas? La situación de la mujer frente a la propuesta del ingreso ciudadano", en Lo Vuolo, R. (comp.), *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*. Buenos Aires, Ciepp/

Miño y Dávila.

- PAUTASSI, L. (1996) "Los derechos sociales ante la reforma del sistema de políticas sociales en Argentina", en *Conciencia social*, nro. 5, 25-37. Córdoba, Universidad Nacional de Córdoba.
- PAUTASSI, L. (1999) "Derechos sociales y Estado de bienestar en Argentina. Entre las garantías y el consumo", trabajo aceptado por referato para *Cahiers des Ameriques Latines*. París, Institut des Hautes Etudes de l'Amérique Latine. (en prensa)
- PETRECOLLA, D. (1996) "Una medida alternativa de la pobreza en el Gran Buenos Aires, 1989-1994", en *Desarrollo económico* 36(141), 475-485. Buenos Aires.
- PHILLIPS, A. y Taylor, B. (1980) "Sex and Skill: Notes Toward a Feminist Economics. *Feminist Review* 6, 79-88. Reimpreso en Scott J. W. (ed), 1996, *Feminism and History*. Oxford, New York, Oxford University Press.
- PIGOU, A.C. (1950) *The Economics of Welfare*. London, MacMillan.
- PNUD (1990) *Desarrollo humano. Informe 1990*. Bogotá, PNUD/Tercer Mundo Editores.
- PNUD (1993) *Desarrollo humano. Informe 1993*. Bogotá, PNUD/Tercer Mundo Editores.
- PNUD (1997) *Informe sobre desarrollo humano 1997*. Madrid, Prensa Libros.
- PYATT, G. (1987) "Measuring Welfare, Poverty and Inequality", *The Economic Journal*, 97, June.
- REDER, M. (1947) *Studies in the Theory of Welfare Economics*. New York, Columbia University Press.
- RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ, C. (1997) *Urban Poverty Assessment and Social Security in Argentina: Towards a Conceptual and Methodological Framework for Gender-Sensitive Policy Research*. Buenos Aires, Documento de trabajo Ciopp nro 17.
- ROSANVALLON, P. (1995) *La nueva cuestión social. Repensar el Estado providencia*. Buenos Aires, Ediciones Manantial.
- ROTHBARTH, E. (1943) "Note on a method of determining equivalent income for families of different composition", en Madge C. (ed). *War-Time Patterns of Saving and Spending*, National Institute of Economic and Social Research. Occasional Paper 4. London, Macmillan.
- RAWLS, J. (1993) *Teoría de la Justicia*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, primera reimpresión.
- SCHULTHESS, W. y Lo Vuolo, R. (1991) "Transformación del sistema previsional de autónomos: paso inicial para una reforma en la Seguridad Social", en *Desa-*

- rollo económico*, nro. 120, enero-marzo. IDES. Buenos Aires.
- SCHULTZ, T. (1990) "Prólogo", en Castañeda, T., *Para combatir la pobreza. Política social y descentralización en Chile durante los '80*. Santiago de Chile, Centro de Estudios Públicos.
- SDS- Secretaría de Desarrollo Social (1995) *Plan Social 1995: Políticas de promoción y solidaridad con los más necesitados* Secretaría de Desarrollo Social. Buenos Aires.
- SEN, A. (1976) "Poverty: An Ordinal Approach to Measurement", *Econometrica* 44, pp. 219-231.
- SEN, A. (1982) *Choice, Welfare and Measurement*. Oxford, Basil Blackwell.
- SEN, A. (1984) "Poor, Relatively Speaking", en Sen, A. (comp.), *Resources, Values and Development*. Oxford, Blackwell.
- SEN, A. (1985) *Commodities and Capabilities*. Amsterdam/Nueva York/Oxford, North Holland.
- SEN, A. (1987a) "The Standard of Living: Lecture I, Concepts and Critiques", en Hawthorn G. (ed.), *The Standard of Living*. Cambridge, Cambridge University Pres.
- SEN, A. (1987b) "The Standard of Living: Lecture II, Lives and Capabilities", en Hawthorn, G. (comp.), *The Standard of Living*. Cambridge, Cambridge University Pres.
- SEN, A. (1990) "Gender and Cooperative Conflicts", en Tinker, I (ed.), *Persistent Inequalities*. Oxford and New York, Oxford University Press.
- SEN, A. (1992) *Inequality reexamined*. New York, Russel Sage Foundation. Cambridge/Massachusetts, Harvard University Press.
- SEN, A. (1993) "Capability and Well-Being", en Nussbaum y Sen (comp.), *The Quality of Life*. Oxford, Clarendon Press.
- SEN, A. (1995) "Gender Inequality and Theories of Justice", en Nussbaum y Glover (comps.), *Women, Culture and Development: A Study of Human Capabilities*. Oxford, Clarendon Press.
- SIEMPRO (1995) *Programas que integran el Gabinete Social coordinado por la Secretaría de Desarrollo Social*. Buenos Aires, Siempro, Secretaría de Desarrollo Social.
- SUÁREZ, A. (1998) "Profundización de la exclusión. Hogares de bajos ingresos del Gran Buenos Aires", *Estudios del Trabajo*, N° 15, primer semestre. Aset. Buenos Aires, Argentina.
- THÉRET, B. (1997) "Méthodologie des comparaisons internationales, approches de l'effet sociétal et de la régulation: fondements pour une lecture structuraliste des systèmes nationaux de protection sociale", en

- Association Recherche et Régulation, *L'Année de la régulation. Économie, Institutions, Pouvoirs*. París, La Découverte.
- TIMUSS, R. (1974) *Social Policy. An Introduction*. Nueva York, Pantheon Books.
- TOWNSEND, P. (1985) "A Sociological Approach to the Measurement of Poverty: A Rejoinder to Professor Amartya Sen", *Oxford Economic Papers* 37, 659-668.
- TOWNSEND, P. (1987) "Deprivation", *Journal of Social Policy* 16(2), 125-146.
- TOWNSEND, P. (1993) *The International Analysis of Poverty*. London, Harvester Wheatsheaf.
- VAN PARIJS, P. (1986) *Basic Income: a Terminological Note*. Proceedings, First International Conference on Basic Income, B.I.E.N. Lovain-La-Neuve, Bélgica.
- VAN PARIJS, P. y Salinas, C. (1998) *Basic income and its cognates. Puzzling equivalence and unheeded differences between alternative ways of addressing the "new social question"*, trabajo presentado en el BIEN's 7th Congress. Amsterdam, 10-12 de setiembre.
- VOBRUBA, G. (1986) *Guaranteed Basic Income and Working Time Reduction: Conflicts and Relationships*. Proceedings, First International Conference on Basic Income, B.I.E.N. Lovain-La-Neuve, Bélgica.
- WALTERS, W. (1996) "The Demise of Unemployment?", *Politics & Society*, vol. 24, nro. 3, 197-219.
- WEISBROD, B.A. (1970) "Collective action and the distribution of income: a conceptual approach", en Haveman y Margolis (comps.), *Public Expenditure and Policy Analysis*. Chicago, Markham.
- WHITEHEAD, A. (1981) "I'm Hungry, Mum: The Politics of Domestic Budgeting", en Young, Wolkowitz y McCullagh (comps.) *Of Marriage and the Market: Women's subordination in international perspective*. Londres, CSE Books.
- WOOLLEY, F. (1993) *Feminist Ideology and Welfare Economics*, trabajo presentado en la Conferencia "Our of the Margin: Feminist Perspective on Economic Theory". Amsterdam.
- WORLD BANK (1991) *Poverty Reduction Handbook*. Washington, The World Bank.
- WORLD BANK (1993a) *Implementing the World Bank's Strategy to reduce Poverty, Progress and Change*. Washington, The World Bank.
- WORLD BANK (1993b) *Latin America and the Caribbean, a decade after the Debt Crisis*. Washington, The World Bank.
- WORLD BANK (1995) *Argentina's Poor: A Profile*. Human Resources Division, Country Department 1, Report N°. 13318-AR.