

Artículos centrales

Hacia un nuevo enfoque sobre la cuestión de la pobreza estructural

Alejandro Rofman*

Fecha de recepción: 30 de junio de 2015
Fecha de aceptación: 14 de julio de 2015
Correspondencia a: Alejandro Rofman
Correo electrónico: rofman.alejandro@gmail.com

*. Dr. en Economía. Investigador Principal del CONICET.

Resumen:

El presente texto proviene de un conjunto de reflexiones que verifiqué oportunamente cuando fui invitado a participar como comentarista de un reciente y apasionante libro denominado "Territorios urbanos y Pobreza Persistente", compilado por la Dra. Adriana Clemente, catedrática de esta Facultad, y en donde participé como autor de uno de los prólogos. Apunta a recoger mis principales observaciones críticas en torno a la temática que rodea a los procesos desencadenados por la presencia de núcleos importantes de pobreza persistente, en especial en el ámbito de la Región Metropolitana del Gran Buenos Aires. En el desarrollo del presente texto voy inicialmente a referirme a consideraciones generales relativas al tipo de pobreza que forma parte central de la investigación citada. Luego pasaré a dar cuenta de las características salientes del fenómeno en el área estudiada. Finalmente, habré de concluir remarcando varios elementos a tener en cuenta en la definición de las políticas públicas más adecuadas para enfrentar los efectos de esta aguda carencia social que afecta a familias localizadas en territorios marginales del Gran Buenos Aires.

Palabras clave: Pobreza persistente - región metropolitana - políticas públicas.

Resumo

O presente artigo é fruto de um conjunto de reflexões, às quais cheguei oportunamente quando fui convidada para participar como comentarista de um recente e apaixonante livro, denominado "Territórios urbanos e pobreza persistente", compilado pela Dra. Adriana Clemente (catedrática desta Faculdade), e onde participei como autora de um dos prólogos, no qual apresento minhas principais observações críticas em torno do tema que rodeia os processos desencadeados pela presença de núcleos importantes da pobreza persistente, principalmente no âmbito da região metropolitana da grande Buenos Aires. No desenvolvimento do presente artigo, vou inicialmente me referir às considerações gerais relativas ao tipo de pobreza que é parte central da citada pesquisa e explicarei as características destacadas do fenômeno na área estudada. Concluirei ressaltando os vários elementos que definem as políticas públicas mais adequadas para enfrentar os efeitos desta aguda carência social que afeta a famílias localizadas em territórios marginais da Grande Buenos Aires.

Palavras chave: Pobreza persistente - região metropolitana - políticas públicas.

Introducción

El presente texto proviene de un conjunto de reflexiones que vertí oportunamente cuando fui invitado a participar como comentarista de un reciente y apasionante libro denominado "Territorios urbanos y Pobreza Persistente", compilado por la Dra. Adriana Clemente, catedrática de esta Facultad, y en donde participé como autor de uno de los prólogos.

De ningún modo el artículo que presento refleja en forma estricta las opiniones vertidas en ocasión de tal presentación dado que no leí ningún material previamente escrito pero apunta a recoger mis principales observaciones críticas en torno a la temática desentrelada en la publicación a que hago referencia, basada en una investigación financiada parcialmente por UBACYT y dirigida por Adriana dicha investigación trata la temática que rodea a los procesos desencadenados por la presencia de núcleos importantes de pobreza persistente, en especial en el ámbito de la Región Metropolitana del Gran Buenos Aires.

En el desarrollo del presente texto voy inicialmente a referirme a consideraciones generales relativas al tipo de pobreza que forma parte central de la investigación citada Luego pasaré a dar cuenta de las características salientes del fenómeno en el área estudiada Finalmente , habré

de concluir remarcando varios elementos a tener en cuenta- tal como lo enfatizan algunos de los autores de las contribuciones al libro- en la definición de las políticas públicas más adecuadas para enfrentar los efectos de esta aguda carencia social que afecta a familias localizadas en territorios marginales del Gran Buenos Aires.

Participé del estudio coordinando un grupo de investigadores del Centro de Estudios urbanos y Regionales -unidad ejecutora del CONICET- que prestó su colaboración habida cuenta de que la investigación tenía un fuerte componente territorial lo que me permitió reflexionar sobre la cuestión de la "pobreza persistente" a medida que el estudio avanzaba en el análisis de su presencia en bolsones territoriales de zonas carenciadas del Gran Buenos Aires.

Al respecto, es importante puntualizar que la investigación en la que tomamos parte pretendía; según se consigna en la presentación realizada ante UBACYT para que contribuyera financieramente al desarrollo del estudio" *Conocer y describir cómo se reconfiguran las necesidades sociales y las expectativas de movilidad social por parte los miembros de las familias que padecen pobreza extrema por mas de una década y cuyas necesidades de reproducción dependen de la asistencia directa (pública y no gubernamental) en el marco de la progresiva familiarización del modelo de bienestar vigente en los últimos 20 años...*

El objeto esencial del estudio aborda el concepto de “pobreza persistente”

Se trata de una situación objetiva de aguda carencia social que incluye dos componentes precisos: la presencia de condiciones de vida de los grupos familiares involucrados altamente deterioradas y su permanencia en un periodo dilatado de tiempo, sin posibilidades ciertas de eliminación por medio de convencionales políticas públicas disponibles. Frente a esta caracterización general de tipo estructural se afirma que las posibilidades de reproducción de la vida familiar afectada por este tipo de pobreza es muy elevada si se intenta remediarla con aquellas estrategias de acción estatal o privadas habituales en el combate a la pobreza. Es decir, el estudio asume como hipótesis central que es improbable que las acciones que forman parte del recetario tradicional de políticas públicas -conocidas como aptas para enfrentar procesos de exclusión social tradicionales- sean efectivas para el caso de este tipo de pobreza

Martín Moreno, en uno de los aportes al libro agrega más elementos de análisis a esta concepción de la problemática bajo análisis. Afirma que “... esta investigación entiende a la pobreza persistente como una condición de privación donde a partir de la privación económica- se combina críticamente un conjunto de otras dimensiones (hábitat, salud, educación, trabajo, participación, entre otras) que hacen al ciclo de la reproducción de la familia como unidad doméstica.” (Martín Moreno. Notas acerca de la medición de la pobreza. En Adriana Clemente coordinadora. Territorios urbanos y pobreza persistente. Buenos Aires, 2014, página 93)

En esta acepción complementaria a la anterior se advierten dos aspectos novedosos. El primero es que se enfatiza la dimensión económica de los procesos que afectan atributos esenciales para una dinámica adecuada para la reproducción del grupo familiar. Y la segunda es que se detallan algunos de las más relevantes dimensiones de la oferta de bienes públicos indispensables para que dicha reproducción se produzca en forma satisfactoria

La combinación de los conceptos fundamentales expuestos relativos al reconocimiento de un fenómeno de pobreza persistente en núcleos familiares nos lleva a la necesidad de identificar mecanismos apropiados para mensurar esta realidad de aguda carencia social antes de incursionar en la formulación de políticas públicas alternativas

En los estudios tradicionales sobre pobreza, como es bien sabido, se suelen abordar dos modalidades diferentes para caracterizar situaciones de carencia social relevantes. Una de las metodologías de abordaje de la medición de la pobreza, la denominada por ingresos, se construye a partir de la delimitación de una línea de ingresos indispensables para que una familia pueda consumir en un plazo determinada el conjunto de los bienes y servicios que le permita formar parte de la categoría de “No pobre”. De este modo, a aquellas familias que declaran un ingreso mensual o anual menor a lo indispensable para satisfacer condiciones dignas de subsistencia se las considera como “empobrecidas”. Para ello se construye una canasta básica con el conjunto de bienes y servicios que tras su consumo en el período estudiado se les atribuye la capacidad de satisfacer las necesidades básicas de la unidad familiar investigada. Si el ingreso familiar supera el gasto necesario para consumir tal canasta es cuando se considera a dicha unidad familiar como “no pobre” La otra identificación de pobreza - denominada estructural - y que en la Argentina surge de las estimaciones proporcionadas por las familias censadas en cada relevamiento decenal del respectivo Censo nacional de Población y Vivienda atiende a un conjunto de condiciones de vida cuyo comportamiento satisfactorio los excluye de una situación de privación social. Esos indicadores son: calidad de la vivienda, hacinamiento hogareño nivel de oferta de instalaciones sanitarias, escolaridades de los niños residentes en cada núcleo familiar y situación ocupacional necesaria para un ingreso satisfactorio. Si alguno de tales condiciones no alcanza el nivel deseable se considera que la familia padece de pobreza estructural.

Para definir el universo de las unidades familiares aquejadas de pobreza persistente, el enfoque metodológico es mucho más complejo. Tal cual

se expresa precedentemente de lo que se trató en forma esencial en las indagaciones efectuadas para satisfacer el objetivo propuesto, es de analizar los requerimientos planteados por aquellos sectores sociales que están ubicados en la escala inferior de ingresos, incorporados a procesos carenciados de tipo multidimensional que padecen situaciones de pobreza crónica, de larga duración y transmitida intergeneracionalmente, y de difícil remoción a partir de políticas públicas convencionales y universales. Ello como resultado de los cambios ocurridos en el modelo de acumulación y en el abandono de las políticas sociales constitutivas de un Modelo de Bienestar en proceso de franco retroceso que tuvieron lugar durante la década de los 90 y cuyos impactos todavía están vigentes en la citada franja de población cadenciada. El conjunto de tales impactos se resumen en una persistente condición de exclusión social en los territorios analizados ubicados en Gran Buenos Aires y que se verifican en otros espacios urbanos del país y que exhiben un muy acentuado nivel de deterioro estructural.

Una extensa sección del texto comentado se ocupa específicamente de la definición del perfil de un proceso de privación social poco analizada y de la necesaria adopción de estrategias focalizadas de múltiples contenidos para enfrentarla.

Los estudios de campo dan cuenta en forma evidente de lo complejo de la realidad a abordar. En los mismos se destacan la presencia de las citadas dificultades a la vez que se advierte un nivel de inserción en el tejido social que traba decididamente el acceso a las prestaciones compensatorias estatales y presenta barreras muy elevadas para acceder satisfactoriamente al mundo del trabajo. En otras palabras, no se trata de una carencia de ingresos monetarios acotada en el tiempo que puede salvarse cuando se modifique la dinámica del modelo de acumulación vigente. Comprende, en cambio, un universo de situaciones de privación tanto material como subjetiva y simbólica, que hacen al bienestar de las personas y las familias, en estrecha relación con el contexto territorial en el que habitan, pues sus integrantes se encuentran confinados en los entornos más desguarnecidos y degradados del tejido urbano

pobre, tal cual se la define en el excelente informe inicial del texto.

Otro aspecto relevante de la investigación en el territorio tiene que ver con la situación de los jóvenes que constituyen los herederos de un fenómeno particular: el de la carencia paterna o materna de puestos de trabajo formal y adecuadamente remunerados. Entre ellos un segmento muy significativo de sus integrantes se encuentra condenado a la salida temprana del sistema educativo, para intentar incorporarse a niveles de acceso al mercado laboral, con muy escasa posibilidad de alcanzar el mismo proceso de movilidad social ascendente que antes estaba garantizado por el sistema educativo y la disponibilidad de trabajo formal. Los limitados empleos a los que acceden segmentos reducidos de estos jóvenes en su intento de ingresar por primera vez al mundo del trabajo son de carácter informal, con remuneraciones por debajo de las que se abonan en el ámbito estructurado y muy elevada rotación temporal. En los adultos -especialmente en los jefes de familia masculinos- la elevada tasa de desempleo unida a la prolongación significativa en el tiempo de la exclusión laboral acentúa cada vez más la presencia femenina en el rol principal del núcleo familiar, la que se sostiene como proveedora de recursos para la reproducción de dicho núcleo a través de ocupaciones inestables, parciales y de ingreso monetario incierto.

Esta situación emergente tras períodos extensos de debilidad de puestos de trabajo decentes y de reproducción de tales condiciones estructurales en las nuevas generaciones produce la presencia de modalidades que informan de condiciones de pobreza extrema que poseen múltiples dimensiones.

Para la formulación de los diagnósticos precisos sobre el perfil de la pobreza a fin de adecuar convenientemente las políticas públicas a diseñar para combatirla, es preciso medirla y analizarla desde nuevas perspectivas. Es imprescindible incorporar otros enfoques debido a la necesidad de avanzar hacia modelos de medición y análisis de la pobreza no sólo desde la perspectiva del ingreso y/o las necesidades básicas insatisfechas (en-

foque monetarista) sino también aquellos enfoques que incluyen otro tipo de dimensiones que no son cuantificables. Entre esas perspectivas de análisis enriquecedoras del conocimiento cabal de las carencias sociales estructurales citamos a: grado de cohesión social dominante, en especial capacidades locales para conformar espacios de trabajo solidarios, presencia de liderazgos reconocidos, nivel de institucionalidad estimado en base a organizaciones sociales (clubes, sociedades de fomento, actividades culturales, etc.) que podrían servir como portadoras de saberes y de difusión de iniciativas para la recomposición del esfuerzo asociativo, rol de las instituciones religiosas, etc. De este modo, los perfiles favorables que puedan exhibir estos arreglos institucionales pueden generar en algunos espacios un ámbito propicio para la puesta en marcha de políticas específicas de consolidación de iniciativas reparadoras del deterioro social.

A tal circunstancia se apela cuando en el informe inicial de la investigación se afirma que lo que se pretende es poner en cuestionamiento "... la tendencia a globalizar las estrategias de atención a la pobreza bajo paradigmas comunes aunque cambien los contextos (histórico y social) donde ésta se expresa. Es en ese sentido que la extrapolación acrítica de algunas categorías conceptuales favorece lecturas y prácticas reduccionistas en materia de atención a la pobreza."

Se trata, entonces, de la necesidad de comprender causas, evolución y procesos de permanencia de la pobreza persistente para lo cual es indispensable e imprescindible incorporar el estudio a los cambiantes modelos de acumulación del capitalismo que se han estado aplicando en los recientes decenios en el país y que, desde el plano de lo económico son los principales responsables de los perfiles de las carencias sociales crónicas y de muy difícil remoción con acciones simplificadas y generalizadas.

Para avanzar en la definición de políticas públicas alternativas que atienda la multidimensionalidad de los fenómenos económicos y sociales emergentes con la agudización del modelo capitalista neoliberal de los 90 nos parece necesario realizar una breve recapitulación histórica.

Durante los 80 y parte de los 90 aparece con mucha fuerza la figura de los "nuevos pobres", o sea la presencia significativa de habitantes urbanos que descienden bruscamente en su escalón social por merma significativa de sus ingresos, producto de los sucesivos Planes de Ajuste, convirtiendo a estratos medios en sectores importantes altamente empobrecidos. La caracterización así establecida se centra en el derrumbe de un sector social medio como paradigma del proceso de deterioro económico generalizado. Esta definición se impone en los análisis de entonces. La dimensión de la "nueva pobreza" es el resultado de estimar los ingresos monetarios de aquellos habitantes que, partiendo de una situación socio-económicamente desahogada se ven muy afectados por la política económica aplicada y se convierten en nuevos parias de la sociedad. Para recomponer el derrumbe social de estos sectores, la opción en política pública que se ofrece es recomponer sus ingresos frente a la agresión perversa del capitalismo financiero expoliador. Con el paso del tiempo y en forma paulatina va cediendo espacio en las preocupaciones colectivas esta visión simplificada de la realidad contemporánea argentina. Dos fenómenos de profunda intensidad van a descubrir procesos subyacentes indicativos de un significativo fenómeno de deterioro de la sociedad salarial en marcha. En primer término la presencia de un persistente nivel de desempleo que en el año 1995 ya llega a los dos dígitos, acompañado de un alza singular del sub-empleo y del trabajo precario e informal. Tal dinámica permanece presente con suma intensidad, pese a la reactivación productiva de 1996-1998 y conserva tal perfil hasta bien entrada la década inicial de este siglo. Ello supone que se verifican procesos de desempleo de larga duración que no parecen ceder y que se alimentan de las estrategias de implantación del modelo económico neoliberal y de sus nefastas consecuencias sobre el tejido socio-productivo general. El segundo fenómeno que surge con determinación es el efecto diferenciado de esa modalidad de exclusión social estructural, con especial incidencia en las capas juveniles que exhiben tasas de inactividad laboral que duplican y hasta triplican el promedio general. Ello significa la presencia de crecientes contingentes de desocupados que se integran por

jóvenes sin trabajo que se empobrecen cada vez más y que no tienen futuro promisorio a la vista. Tales capas sociales excluidas, además, se localizan preferentemente en territorios deteriorados, de ubicación periférica en las grandes aglomeraciones urbanas del país.

Así se van definiendo comportamientos, procesos y acciones sociales colectivas de importantes contingentes poblacionales en los territorios periféricos urbanos que no se condicen con el análisis y el recetario de políticas públicas que sólo descansan en la reparación económica por medio de ingresos monetarios.

Para la definición de políticas públicas precisas y adecuadas al entorno socio-territorial específico se pone especial énfasis en la necesidad de avanzar tanto en la comprensión integral de la pobreza persistente como en la definición de políticas públicas que la pongan en cuestionamiento y avancen en su paulatina disminución. De este modo, se abordan, en forma detallada y con un nivel académico elevado, los diversos procesos que se establecen en el espacio social donde el fenómeno de la pobreza persistente se hace más evidente. Aquí surge, como factor notablemente novedoso, el protagonismo central del territorio que posibilita conocer en profundidad la evolución de las carencias estructurales del o los habitantes involucrados en la categoría social estudiada. Tal escenario territorial reúne dos condiciones destacadas: constituye la resultante de períodos dilatados en donde la inversión pública ha estado ausente y, al mismo tiempo, incluye a los sectores excluidos del ámbito laboral formal por lapsos extensos, con la consiguiente pérdida de la cultura del trabajo que cada vez más aparece en fuerte cuestionamiento.

En general, son asentamientos irregulares, de diverso perfil, en donde la bonanza económica nacional de la última década ha generado resultados limitados en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población y en la dotación del equipamiento territorial aún cuando sus integrantes puedan disponer de subsidios especiales como la Asignación Universal por Hijo.

En los aportes finales se evalúan las opciones que están disponibles para el diseño de políticas públicas relacionadas con la salud, la educación y la seguridad, entre otras. De este modo, se pone especial énfasis en la identificación de las acciones a encarar por parte del Estado para poner en marcha tales políticas a nivel específico, que permitan desarrollar un escenario apropiado de respaldo y acompañamiento de dichas estrategias por parte de instituciones legitimadas por los habitantes en difícil situación de inserción social.

En tal sentido, es muy destacable la aceptación generalizada de la escuela pública, comprobada en los trabajos de campo efectuados en el territorio que aloja la población estudiada, como un espacio social altamente valorado y reconocido. La importancia de esta evidencia radica en que, dadas las características de los procesos de desarticulación social y los conflictos permanentes de seguridad que provocan el hacinamiento, la ausencia de servicios públicos básicos y las disputas que provocan la presencia de actores sociales que operan en actividades ilícitas, cualquier intento de articular políticas públicas debe estar avalado por estructuras adecuadas de acompañamiento. Así, se hace necesaria la participación de instituciones que secunden a los agentes públicos encargados de ir implementando estrategias de restructuración y reconversión del tejido social local. Por lo comprobado en encuestas y diversos relevamientos a informantes, entre tales instituciones sobresale netamente la escuela pública como núcleo reconocido para respaldar las acciones imprescindibles a fin de atacar la pobreza persistente dominante.

El puente entre el accionar del Estado en el diseño e implementación de políticas ajustadas al perfil estructural de los espacios afectados encuentra en la unidad escolar el soporte necesario. La figura de los docentes que se contactan diariamente en su trabajo con los alumnos y sus familias es un antecedente valioso para la instrumentación de políticas específicas y compatibles con el carácter muy acentuado de las múltiples carencias sociales. Así, la capacitación laboral, el desarme de prácticas ilegales como la droga y la puesta en marcha de estrategias de mejoramiento

integral del hábitat y la infraestructura barrial no pueden pensarse como acciones “desde afuera” de las zonas comprometidas. Deben contar, por lo comprobado en las entrevistas realizadas, con el respaldo, el contacto y la presencia de actores sociales altamente comprometidos y vinculados con los sujetos sociales locales. Por su inserción profunda en el territorio y su capacidad de manejar situaciones particulares, los docentes son reconocidos y aceptados por parte de los afectados por las carencias sociales persistentes como puentes imprescindibles entre las acciones generales de las políticas públicas y su aplicación en los complejos entornos locales.

La investigación cubrió un período de 3 años y dejó, como claramente se puede reconocer tras

la lectura de este texto, un invaluable aporte para responder al objetivo de desentrañar territorios altamente afectados por situaciones de carencia social extrema que no pueden superarse por métodos tradicionales y requieren acciones concertadas entre familias, instituciones locales y el Estado. La lectura del material aquí inserto se torna, así, indispensable para adentrarse en una realidad poco conocida en profundidad.

El proyecto dispone, entonces, de continuidad para seguir avanzando en la difícil pero indispensable estrategia de transformar un espacio social que en nuestro país surgió y se expandió al calor de políticas económicas y sociales regresivas.

