

sobre el CONCEPTO de

La forma de pensar un tema no es indiferente a la hora de decidir cómo actuar sobre una realidad. Al repasar la evolución del concepto de pobreza a lo largo de los años se ve claramente la necesidad de replantear el concepto y revisar las intervenciones en el campo de la Política Social.

Por Sara Caputo



Pobreza es un término cuyo significado está fuertemente investido por la cultura: no sólo ha adquirido distintos sentidos en distintos contextos históricos sino que hoy mismo para distintas instituciones, comunidades y personas tiene connotaciones diferentes. Como ejemplo podemos pensar que pobreza no significa lo mismo para Cáritas que para COAS, ni para un desocupado bonaerense que para un cañero tucumano. Es interesante describir algunos aspectos de la configuración de este concepto en el marco del diseño de las Políticas Públicas, porque, a partir de la percepción que se tiene sobre la pobreza, se han pensado formas concretas de intervención sobre lo social.

Durante este siglo el término pobreza va instituyendo su significado paralelamente a la conformación de la noción de derecho ciudadano. En esta contextualización **pobreza** va a significar **carencia**, es decir deviene de la confrontación del binomio necesidad / ausencia de "algo" que se requiere para conformar un "todo"; en este caso este todo está representado por la descripción de aquello que circunscribe la identidad del hombre sujeto de ciertos derechos. Es en el marco de este ideal igualitario de la sociedad democrática y en la interpretación de cuáles son los bienes básicos necesarios para alcanzar la dignidad humana, que se va definiendo la carencia y se establece **una delimitación entre el que es pobre, porque no puede acceder a determinados bienes, y el que no lo es.**

POBREZA

Inicialmente se pueden reconocer en esta concepción de pobreza las huellas de un paradigma positivista. Las carencias que determinan quién es pobre se refieren principalmente a bienes materiales; aquellos necesarios para el sustento de la vida humana; básicamente alimentación, vestido y techo, aunque también se incluye educación. Se atribuye a Charles Booth (1840-1916), sociólogo y empresario naviero, la introducción del término "línea de pobreza" por una analogía con la línea de flotación en el mar, debajo de la cual no es posible sobrevivir¹. Esta forma de pensar la pobreza; como carencia de determinados bienes imprescindibles para vivir como hombre en la sociedad moderna, se apoya en una idea muy arraigada a principios de siglo: la confianza de que los beneficios de la técnica, asociados a la industrialización, se expandirían horizontalmente a todo el mundo, y verticalmente a cada rincón nacional, superando definitivamente estas situaciones en cierto plazo. Algunos lo han llamado "el mito del eterno progreso", que implica, según una expresión de Tennyson (1809-1892), que "la rueda del mundo no detendría jamás su carrera sin fin sobre los rieles del progreso".

Matizando este enfoque, empapado en un optimismo positivista, a mediados de siglo aparecen contribuciones dentro de **distintas ciencias que expresan un particular interés por lo social, reclaman una ciencia más humanística, que dé más lugar a los métodos cualitativos y a los estudios etnográficos**. Esta tendencia, que es más marcada en la antropología, la psicología o la sociología, tiene también influencia en los pensadores que tratan de entender los problemas de la

A PARTIR DE LA PERCEPCIÓN QUE SE TIENE SOBRE LA POBREZA, SE HAN PENSADO FORMAS CONCRETAS DE INTERVENCIÓN SOBRE LO SOCIAL

pobreza en relación a la distribución del ingreso generado por el crecimiento. Cabe destacar a Karl Polanyi (1945) que pone en duda la automaticidad del equilibrio económico y las leyes del mercado para satisfacer las aspiraciones del hombre, a Gunnar Myrdal (1953) precursor del trabajo interdisciplinario que recibe el Premio Nobel de Economía en 1974 y, desde la perspectiva filosófica, a John Rawls (1971) que va a incluir entre los bienes necesarios para el desarrollo humano algunos bienes menos tangibles, como son la libertad, la posibilidad de participar y las bases sociales del respeto a sí mismo.

Dejando de lado las críticas más radicales al sistema capitalista, tanto los intentos por comprender las carencias desde una concepción más abierta de la pobreza como los cuestionamientos a la propia dinámica del sistema económico como generador de desigualdades, no alcanzan a romper con el paradigma positivista que mantiene su impronta hasta casi finales de siglo. Contribuye a esto la importancia que van adquiriendo los estudios y trabajos en el ámbito académico, impulsados y financiados en su mayoría por los organismos internacionales, para mejorar los estudios cuantitativos acerca de la proporción de personas que, en cada país e incluso a nivel mundial,

1 La referencia está tomada de Fernández Manuel: "Clases privadas" en La Pobreza, OIKOS, Revista de Postgrado, Investigación y Doctorado, Facultad de Ciencias Económicas, UBA, Año I, no. 7, abril, 1995. El concepto es similar al de salario de subsistencia de la economía clásica.

2 Sen, Amartya: "Desarrollo y Libertad", Editorial Planeta, 2000.

ESTA LINEA de PENSAMIENTO IMPLICA PASAR DE UN SUJETO PASIVO, BENEFICIARIO DE PLANES SOCIALES, A un SUJETO ACTIVO, QUE SEA EL MISMO PROTAGONISTA DEL CAMBIO SOCIAL. ESTO RESIGNIFICA el CONCEPTO DE POBREZA MÁS ALLÁ DE una SITUACIÓN DELIMITADA POR LOS INGRESOS, YA QUE PONE ÉNFASIS EN ENTENDERLA COMO un PROCESO QUE INVOLUCRA UNA RELACIÓN ENTRE LA PERSONA y LA SOCIEDAD EN LA QUE VIVE.

se consideran pobres. **Este esfuerzo por mejorar las estadísticas mantiene vigente la convicción de que las situaciones de pobreza existentes son residuales; se explican ya por la pertenencia a ciertos grupos poblacionales dentro de un país industrializado –grupos étnicos, bolsones rurales de baja productividad, migración de trabajadores del campo a la ciudad-, ya por el "atraso" de un país dentro de una concepción del desarrollo en etapas** (Rostow, 1961). Esto da lugar también al término marginal, como expresión de un residuo inevitable, que no tenía envergadura suficiente como para afectar al conjunto del cuerpo social, y que podía ser superado a través de Políticas Públicas. En esta búsqueda por conocer más precisamente las carencias de estos grupos poblacionales que se mantenían al margen del progreso, se diseña el indicador de **"Necesidades Básicas Insatisfechas" -NBI-**, a través del cual puede delimitarse más precisamente cuál es la población que está mal nutrida, no cuenta con servicios de educación o salud, no tiene infraestructura sanitaria u **otras deficiencias que deben corregirse a través de la Política Social.**

A fines de los sesenta, en una época de gran prosperidad económica, aparecen dos términos que van a adquirir gran popularidad para referirse a las nuevas condiciones sociales de fin de siglo: "nuevos pobres" y "exclusión social". El primero pone énfasis en el carácter relativo de la pobreza en una sociedad cuya riqueza crece aceleradamente. El otro alude a las dificultades por alcanzar el ideal igualitario de las sociedades democráticas aún dedicando una alta proporción de los ingresos generados por la economía a construir el Estado de Bienestar.

La noción de **"nuevos pobres", que es más propia de los análisis de la sociedad estadounidense, destaca los problemas de fragmentación y violencia social en un clima de alta competencia y gran movilidad social.** Los nuevos pobres son los que no se adaptan al cambio vertiginoso de la sociedad, los que no alcanzan a reciclarse laboralmente,

los que no adoptan las pautas culturales de la modernidad, los que quedan rezagados y cada vez más distanciados de las exigencias de un liberalismo que garantiza igualdad de oportunidades pero castiga duramente las "malas decisiones"

El término **"exclusión social"** tiene un matiz diferente. En primer lugar se origina en Europa y surge de la preocupación por las personas que, habiendo alcanzado cierto nivel de satisfacción de sus necesidades, no podían (por ejemplo los discapacitados) o no querían (jóvenes rebeldes, adictos, terroristas) disfrutar de la prosperidad de las sociedades modernas. Su uso se generalizó al extenderse la crisis de empleo en los principales países europeos; se refería a quienes queriendo trabajar, aún teniendo las credenciales para ello, no encontraban un empleo y quedaban fuera de los beneficios de la seguridad social. Por otra parte "exclusión" tiene la particularidad de separarse de la connotación ideológica del término explotados, como también de la visión liberal que pone demasiado énfasis en la responsabilidad individual y disimula los condicionamientos de las situaciones de injusticia. **Este término ha servido para expresar también los fenómenos de ruptura social y de crisis de identidad que son propios de las sociedades modernas.**

En nuestro país tanto el término nuevos pobres como exclusión social han tomado un significado propio. Nuevos pobres hace referencia a la crisis de empleo de los sectores medios, es decir, aquellos que, habiendo podido acceder a cierto nivel de bienestar a través de su estabilidad en el trabajo, sufrieron la caída de los salarios reales en la década del 80 y luego la crisis de empleo en los noventa. En un primer momento no pudieron mantener un flujo de ingresos necesarios para solventar cierto nivel de vida pero luego no sólo perdieron su cobertura de seguridad social sino que debieron afrontar los conflictos sociales y familiares asociados al desempleo prolongado. Este cambio en su relación con el mercado laboral los fue convirtiendo en **excluidos.**

Contrastando con esta realidad de los nuevos pobres en los ochenta también se acuñó otro término para referirse a los que nunca habían superado la línea de pobreza: los **pobres estructurales**. Este adjetivo aludía a un núcleo "duro" de pobreza, que se ha llamado también pobreza extrema o indigencia, que aparecían como "inmunes" a los beneficios del progreso y a los esfuerzos de las Políticas Públicas. En los noventa también se los consideró "excluidos".

Muchas veces se toma el término excluidos como sinónimo de pobreza aunque hay que destacar una diferencia importante entre estos dos términos. **Exclusión alude a una operación – la de expulsar de la sociedad– más que a una categorización a partir de la situación socioeconómica de un grupo de personas, por lo que sigue siendo cierto que no todos los excluidos son pobres.** Por ejemplo un desocupado mayor de 40 años, que obtiene ingresos por encima de la línea de pobreza, a partir de ventas o rentas de activos adquiridos con anterioridad, no se considera pobre, pero se autodefine como excluido al no poder participar del mercado laboral, lo que le niega también determinados elementos de socialización. En Inglaterra, por ejemplo, se presta suma atención a estos casos ya que los cuadros de depresión o enfermedades físicas asociados a esta situación presionan sobre el presupuesto de salud en mayor medida que los planes destinados a prevenir y revertir el desempleo. Por otro lado, hay pobres que no están excluidos porque, aunque su ingreso familiar está por debajo de la línea de pobreza, tienen formas relativamente estables de obtener ingresos o encuentran actividades comunitarias que les proporcionan un marco de inserción social satisfactorio, por ejemplo los changarines, los que cortan el pasto en las autopistas, algunos chóferes, como también los que en los últimos años han ido reconstruyendo el tejido social a partir de Sociedades de Fomento, Asociaciones Civiles, Comedores comunitarios, etc..

Los cambios de fines de siglo y la mayor complejidad de las relaciones sociales reclaman un nuevo paradigma para entender la pobreza. Se ha resquebrajado el mito del progreso y se ha tomado conciencia de las limitaciones y las consecuencias no deseadas del crecimiento económico. Dentro del marco positivista se concebía al sujeto pobre como alguien que debía ser asistido temporalmente por el Estado hasta que lograra alcanzar los niveles de socialización compatibles con el acceso al mercado laboral. Las Políticas Sociales ponían énfasis en la "asistencia" o en la recuperación de cierto déficit respecto a parámetros considerados standards. Esto ya no puede sostenerse, ha habido cambios muy importantes en el

marco social, donde ya poco es standard, todo se va tejiendo en tramas más diversificadas y complejas. La demanda del mercado laboral requiere mucho más que individuos con instrucción elemental, reclama una autonomía personal para desenvolverse en la vida y en el trabajo que debe ir gestándose desde los primeros días de vida de la persona. El Estado, aún en los países mas desarrollados, parece no estar en condiciones de afrontar los gastos inherentes a los sistemas de seguridad social pensados en la postguerra. Las altas tasas de desempleo y la reconversión del aparato productivo exigen también cambios en los sistemas de educación y salud que son difíciles de llevar adelante. Todo esto ha quebrado no sólo la confianza incondicionada en el crecimiento económico sino también la omnipotencia del Estado como garante del Bienestar.

Amartya Sen, Premio Nobel de Economía en 1998, es uno de los pensadores que ha hecho los aportes más relevantes en este sentido. En su último libro destaca: "El desarrollo debe ser visto como un proceso que expande la libertad que experimenta la gente (...) El desarrollo requiere la superación de los factores principales que impiden la libertad: tanto la pobreza como la tiranía, la falta de oportunidades económicas como la privación social sistemática, la negligencia en los servicios públicos como la intolerancia o la sobreactividad de estados represivos. A pesar de un crecimiento sin precedentes en la opulencia, el mundo contemporáneo niega las libertades básicas a un vasto número de personas –tal vez la mayoría de las personas. Muchas veces la falta de las libertades fundamentales se relaciona directamente con la pobreza económica, que roba a la gente la libertad para satisfacer su hambre, para obtener nutrición suficiente, para obtener remedios para enfermedades curables, o la oportunidad de estar bien vestidos o cobijados, o disfrutar de agua limpia o servicios sanitarios ²⁴ **Se invierten entonces los presupuestos del paradigma positivista; ya no es el crecimiento económico el que asegura la superación de la pobreza sino todo aquello que permita generar ámbitos donde las personas tengan libertad para desarrollar sus propias capacidades y así convertir sus recursos en satisfacción de sus necesidades.**

Esta línea de pensamiento implica pasar de un sujeto pasivo, beneficiario de planes sociales, a un sujeto activo, que sea él mismo protagonista del cambio social. Esto resignifica el concepto de pobreza más allá de una situación delimitada por los ingresos, ya que pone énfasis en entenderla como un proceso que involucra una relación entre la persona y la sociedad en la que vive. En este planteo se asume una cuota de injusticia por parte del sistema y se trata de encauzar la dinámica misma de la sociedad reforzando la institucionalidad en todos sus aspectos, como de potenciar las posibilidades de las personas para que puedan aprovechar lo que la sociedad les ofrece. La definición de pobreza del Plan Social (1995) en nuestro país recoge alguna de estas nuevas ideas al señalar: "para nosotros el concepto de pobreza es amplio y complejo, ya que comprende las carencias materiales y espirituales del hombre. Las carencias de bienes materiales son importantes, pero por encima de ellas existen otras de otro orden. La falta de recursos de generación en generación ha ido socavando la integridad del hombre y le ha impreso marcas profundas, más difíciles de eliminar que las necesidades materiales y que se refieren a la pérdida de autoestima y valores, descreimiento, etc.; origen de serias dificultades para desenvolverse en la vida y participar de los beneficios del progreso social y del desarrollo económico". La superación de la pobreza aparece entonces como un proceso que, partiendo de un umbral mínimo de satisfacción de las necesidades básicas, genera las condiciones personales y comunitarias para que el individuo pueda modificar las restricciones de su realidad inmediata y mediata.

No resulta fácil sin embargo encarnar en la práctica estas nuevas concepciones. Muchas veces el nuevo discurso ha servido de excusa al retiro del Estado, desmantelando programas considerados "asistencialistas" sin reemplazarlos por otros que tuvieran en cuenta los nuevos criterios, que no niegan la necesidad de asistir para garantizar nutrición, salud y educación como bienes básicos, sino que reclaman un tipo de intervención en donde el énfasis no está puesto en subsanar temporariamente la carencia material sino en generar espacios de colaboración e interacción social que amplíen los márgenes de libertad de las personas y de la sociedad en general.