

Estigma y deslegitimación de las políticas sociales en la Argentina: la evidencia de la Encuesta de Percepción de Planes Sociales

Eduardo Amadeo

1. Introducción. ¿Qué nos dice la Encuesta de Percepción de Planes Sociales en la Argentina?

La Encuesta de Percepción de Planes Sociales (EPPS), presentada en el capítulo 2 de este libro, es un aporte muy interesante y pertinente para un momento importante del desarrollo de las políticas sociales en la Argentina.

Es pertinente porque, a pesar del impresionante nivel de crecimiento económico del período posterior a la crisis de 2001-2002 y del esfuerzo de acciones sociales masivas, aún existe un significativo porcentaje de la población que se halla en situación de pobreza crónica y exclusión. La superación de esta situación requiere un trabajo de largo plazo, con recursos sostenidos y acciones que deberán avanzar hacia enfoques más complejos, que excedan la atención de las necesidades más básicas.

Además, es importante dado que hay pocos estudios relevantes en la Argentina acerca de la relación directa entre opinión pública y políticas sociales (ver Mora y Araujo en el capítulo 4 del presente volumen), e incluso la bibliografía referida a otros países sobre esta temática es muy escasa. Se trata de una cuestión compleja que va más allá de una conexión causal y mecánica entre expectativas y acciones, y en la que el determinante del éxito de las estrategias sociales se logra combinando capacidad analítica, diálogo, visión estratégica y liderazgo. En ese proceso, las sociedades van construyendo caracterizaciones y contenidos valorativos que afectan la dinámica inclusión/exclusión de varias maneras, una de las cuales (aunque no la única) se refiere a las decisiones de política pública.

El caso de los Estados Unidos desde finales de la década del setenta es paradigmático. La construcción de un nuevo discurso conservador en temas sociales resultó de un diálogo entre la academia y la dirigencia conservadoras frente a la evidencia de una transformación social que resultaba extraña (agresiva, dirían algunos) para la tradición de la burguesía norteamericana, como fue la aparición y consolidación de lo que se dio en llamar la subclase.

La EPPS que analizamos en este libro se concentra en el campo de las percepciones, que influyen el proceso de construcción y mantenimiento de las políticas sociales. Como plantean Cruces y Rovner en el capítulo 2 de este libro, “[l]os resultados del estudio permiten establecer posiciones preponderantes en mayor y menor medida en la población sobre algunos principios y mecanismos de funcionamiento de los programas sociales, así como perspectivas sobre su idoneidad y las condiciones para su establecimiento y continuidad”. Las percepciones, como veremos a lo largo de este capítulo, no siempre se corresponden con datos objetivos, pero forman parte de un proceso de diálogo y construcción, por lo que no deben ser descartadas.

Una primera disonancia se refiere a la percepción mayoritaria que tienen los encuestados sobre la importancia que el tema del trabajo (o mejor dicho, la vocación por trabajar) tiene para los beneficiarios de los planes sociales. Esta es una cuestión absolutamente central en varias dimensiones de la cohesión social y la construcción de políticas. Al tener que elegir entre opciones concretas, los respondientes del submódulo para beneficiarios potenciales de programas de transferencia de ingresos no piensan (ni optan) –como la mayoría de la sociedad supone que lo harían si tuviesen que elegir– por la alternativa programa social/holgazanería versus trabajo/capacitación (ver Cruces y Rovner en el capítulo 2 de este libro). Por el contrario, su opción por menos dinero con más capacitación expresa una vocación por construir un proyecto de vida basado en valorar el esfuerzo y preferir el largo plazo antes que el bienestar inmediato. Más importante aún, los aleja de todos los demás estereotipos que la sabiduría convencional sobre

este tema ha construido alrededor de las opciones culturales que se les atribuyen, muy parecidas a las que identificaron a la subclase de la literatura norteamericana.

Si alguna vez el gobierno tuviese que optar entre sostener, ampliar o eliminar los programas de transferencia de ingresos, basándose en el supuesto de que las prescripciones “morales” que surgen de la percepción —en especial, de los no beneficiarios— son ciertas y, por tanto, tales programas son además de ineficientes, malos para las mismas personas, se equivocaría gravemente.

La segunda discrepancia se refiere a la opinión masiva que muestra la EPPS acerca de los programas de transferencia de ingresos como un espacio cuasi delictivo, en el que predomina la asignación irregular de los planes. Esta opinión ha sido reflejada en cientos de artículos periodísticos y algunos trabajos de investigación. Pero lo cierto es que un análisis riguroso de la evidencia cuantitativa sobre denuncias comprobadas o casos que hayan caído en el terreno judicial muestra la fragilidad de tales opiniones, que parecen haberse alimentado unas a otras (los trabajos académicos citando a fuentes periodísticas y viceversa). Si bien en el caso del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD) ha habido baja eficiencia en los mecanismos de control local (consejos consultivos), y aun casos comprobados de delito o inadecuada focalización, una aplicación rigurosa de criterios de evaluación no permite afirmar que estemos en presencia de un programa que forme parte orgánica de una red de corrupción¹. Pero en este campo, lo que exhibe la EPPS es una opinión que refleja una visión mayoritariamente negativa de las políticas sociales, basada en el paradigmático PJJHD, el programa de transferencia de ingresos más importante de la historia argentina.

Dicho esto, es importante destacar que los sesgos de la opinión pública, que se reflejan en la EPPS en lo que respecta a cuestiones muy significativas, no le quitan validez a la encuesta como herramienta analítica, precisamente por las razones mencionadas anteriormente referidas a la importancia de las opiniones y percepciones en el diálogo que sustenta la construcción de políticas. Lo que sí señalan claramente tales sesgos es la dificultad de construir políticas sociales sustentables con una opinión pública masivamente en contra. Frente a una situación de esta naturaleza, lo que corresponde es bucear en las razones que respaldan tal opinión e intentar corregirlas. En este sentido, la EPPS es una herramienta muy útil, si se lee adecuadamente, pues en ella puede entreverse más de lo que dice explícitamente. Efectivamente, estamos convencidos de que en algunas de las respuestas hay temas que exceden el ámbito de los programas de transferencia de ingresos para adentrarse en el terreno más amplio de la dinámica exclusión/inclusión.

Con estas ideas como fondo, el presente capítulo analiza tanto lo que la EPPS indica explícitamente, cuanto lo que sugiere respecto a la mirada de los argentinos sobre lo social, como insumos a tomar en cuenta en el momento de construir políticas sociales. Entendiendo que estas no se refieren sólo a los programas de transferencia de ingresos, sino que se inscriben en la perspectiva más amplia de la inclusión, los derechos subjetivos y las condiciones efectivas para su ejercicio, e incluso impactan sobre algunos aspectos centrales de la calidad democrática.

En este contexto, la primera cuestión que se analiza es la persistencia de una situación de pobreza crónica en la Argentina como un desafío para la definición e implementación de políticas públicas, especialmente si consideramos que ya han pasado cinco años de fuerte crecimiento económico. El mensaje que parece desprenderse de esta situación es que es necesaria una definición más compleja de las razones de esa pobreza, con el consecuente impacto sobre las maneras como se ha de trabajar el problema.

Luego, se revisa la presencia de opiniones, que podríamos denominar prejuiciosas o estigmatizantes, sobre los beneficiarios de los programas sociales y sobre la misma acción social

del Estado, que aparecen con tanta fuerza en la encuesta (y que evidencian sensaciones que ya habían sido captadas por la expresión cotidiana de la opinión pública). Por ello, se trabaja sobre el tema de la exclusión (“el otro”).

El siguiente apartado se concentra en el diseño concreto de las políticas sociales, dentro de lo cual los programas de transferencia de ingresos son un acápite al que le corresponden los principios generales en el marco más global de la resolución del problema de la exclusión. En este sentido, se analiza el tema (y el deseo) de la construcción de lo social como una cuestión pública en la que la sociedad asume y define sus objetivos y responsabilidades sobre la pobreza y, en última instancia, sobre los derechos fundamentales de las personas, cuestión que está pendiente en la Argentina y en buena parte de nuestra región.

Esto se vincula a la cuestión de la carencia de representación de grupos sociales, tema que se aborda en la quinta sección (la voz de los pobres), como un ejemplo de la necesidad de ampliar la mirada hacia otros grupos sociales que no han progresado en su derecho de inclusión.

Finalmente, a modo de conclusión, se presentan algunas propuestas operativas concretas sobre los modos de mejorar los programas de transferencia de ingresos.

2. Sobre la pobreza crónica y la permanencia de las condiciones de exclusión

La EPPS llega en un momento propicio. Pasado el pico de la crisis de 2001-2002, es posible reflexionar con mayor tranquilidad sobre el panorama social de largo plazo y, por tanto, imaginar herramientas y acciones para superar de manera estable los problemas de pobreza. Para que tales acciones sean efectivas, son necesarios ciertos acuerdos e instituciones sólidos, que reduzcan la inestabilidad que ha caracterizado a las políticas sociales en nuestro país, acompañando a la volatilidad en la economía y en las percepciones ideológicas mayoritarias durante las últimas décadas.

El primer dato relevante sobre la situación actual es que la recuperación post-crisis, en términos de desempleo y pobreza, ha sido notable pero desaparece. El 70% de la disminución de la pobreza entre 2003 y 2005 puede ser explicado por la recuperación del tercer, cuarto y quinto decil, mientras que en los primeros dos deciles de ingreso se han mantenido preocupantes condiciones de exclusión, en especial en lo referente al empleo de baja calidad (salarios, inestabilidad, protección social y posibilidades de movilidad) y a otras expresiones de la marginalidad, como el acceso a servicios públicos básicos y los problemas de violencia urbana (Amadeo, 2007).

Así, se va conformando un mapa de la pobreza dura, mucho más complejo y difícil de superar que aquel que observamos a fines de los ochenta y principios de los noventa. Durante ese período, el paradigma dominante en la literatura hacía énfasis en la categoría de “nuevos pobres” como uno de los temas centrales del análisis y la acción. La idea dominante alrededor del concepto de “nuevos pobres” era la movilidad descendente (cuesta abajo, los empobrecidos), relacionada con la dificultad de adaptación a las nuevas condiciones de competitividad (y el golpe de la inestabilidad macroeconómica) y la exclusión del modelo de internacionalización del sistema productivo (Gasparini, 2005). Combinaciones como pobreza por ingresos pero sin necesidades básicas insatisfechas aparecieron como expresión de esta nueva situación, caracterizada por la movilidad social descendente. Pero la pobreza estructural, importante como era, existía en el marco de un mercado laboral con índices menos dramáticos de precariedad que los observados a partir de la segunda mitad de los noventa, con lo que se reducía la probabilidad de largas temporadas fuera del mercado de trabajo formal.

La situación post-crisis muestra otro panorama. Especialmente porque, desde mediados de los noventa, varios millones de argentinos han transitado una década en situación de pobreza,

durante la cual episodios como el “corralito” o la crisis de 2001-2002 terminaron de demoler los pocos activos humanos o financieros con que contaban, al tiempo que la calidad del Mercado laboral se derrumbaba. La larga permanencia en situación de pobreza actuó como un acelerador de las condiciones de exclusión que asentó la reproducción intergeneracional de la pobreza y limitó la posibilidad de salida (Amadeo, 2007). Más específicamente, los tres primeros deciles de la pirámide de ingresos sufrieron este proceso por varias razones:

- El largo tiempo fuera del mercado de trabajo devaluó sus credenciales laborales y evaporó sus limitados activos financieros y físicos. Cada vez que intentaron volver a insertarse en el mercado de trabajo, sólo lo pudieron hacer en condiciones más devaluadas, compitiendo con aquellos que habían ingresado masivamente al explosivo mercado del trabajo informal (Albornoz y Menéndez, 2002).
- El empobrecimiento de zonas íntegras de las grandes urbes, sumado a la caída sostenida de los ingresos familiares, afectó seriamente las “condiciones de educabilidad”ⁱⁱ y aumentó el ambiente de violencia urbana en zonas pobres.
- La caída en la protección social aumentó la vulnerabilidad del grupo familiar.

Por todo lo anterior, resulta evidente que la recuperación fue muy fuerte para algunos, mientras que muchos otros aparentemente se han quedado definitivamente afuera, con una creciente vulnerabilidad a eventos laborales o demográficos adversosⁱⁱⁱ, que hace que la eventualidad de una mejora en sus niveles de ingreso tenga pocas probabilidades de sostenerse.

La división entre los “de adentro” y los “de afuera” se expresa, además, en la permanencia de una pertinaz inequidad en el ingreso, que no ha cedido a pesar de los altos niveles de crecimiento. En esta línea de análisis, Gasparini (2007) presentó en las Jornadas de Reflexión sobre Pobreza Crónica, organizadas por la Asociación Argentina de Políticas Sociales, varios aspectos que refuerzan la hipótesis de la consolidación de un núcleo duro de pobreza de difícil superación:

- El sostenido crecimiento del componente de pobres crónicos con respecto a los pobres transitorios.
- La consolidación de ciertos perfiles de pobreza, propios de la pobreza dura, con caracteres identificables y sostenidos en el tiempo.
- El impacto de arrastre (a través de cambios estructurales) que la crisis ha tenido sobre la inequidad, que se mantiene por encima de los niveles máximos alcanzados en los noventa, a pesar de un nivel de actividad económica y de empleo superiores, de un esquema de precios relativos muy diferente, de la presencia de instituciones laborales más fuertes, y de la implementación de un programa social masivo (PJJHD).

En las mismas jornadas, Agustín Salvia (2007) desarrolló un interesante análisis en el que sobresale el concepto de cronicidad. Al observar la importante mejora en variables clave como empleo e ingresos que se ha dado entre 2004 y 2006, se torna evidente la existencia de una menor respuesta positiva (elasticidad de consumos básicos frente a la variación de ingresos) en los sectores más pobres, aun entre aquellos que han mejorado su situación de ingresos o empleo. Esto se pone de manifiesto en la necesidad de reducir consumos alimentarios, en la probabilidad de no recibir atención médica por problemas económicos, en no contar con seguro de salud y en permanecer sin poder imaginar nuevos proyectos de vida.

En síntesis, “el crecimiento económico, la reducción del desempleo, el aumento de las capacidades de consumo de los hogares y el mejoramiento de las expectativas futuras no son

suficientes para una superación de déficits estructurales en materia de desarrollo humano ni una reducción de la desigualdad. La matriz social está lejos de brindar igualdad de oportunidades de florecimiento humano. La situación debilita la calidad del sistema social y político-institucional y afecta negativamente la generación de consensos democráticos” (Salvia, 2007).

Complementariamente, Salvia y Chávez Molina (2007: 28) ofrecen una visión pesimista, de carácter estructural, que se expresa señalando: “¿En qué medida una salida –aunque sea transitoria– de la crisis crónica de la economía del país hace posible disipar o disminuir las estrategias de subsistencia sumergidas en la marginalidad? ¿Cuán posible y esperable es en tales condiciones el retorno a la inserción formal de la economía de la población excedente marginada?”.

Teniendo en cuenta estas definiciones, y la evidencia cuantitativa que las sostiene, el problema de la persistencia de la pobreza crónica, que afecta a un 10% de la población del país, debería colocarse en el centro de los objetivos de la política social argentina. Reconocer el problema en su complejidad sería un gran avance, ya que la evidencia que brindan estas cifras no siempre es considerada en el diseño de las políticas sociales. La reducción de la pobreza en estos años ha sido tan significativa que siempre existe el riesgo de realizar una proyección demasiado optimista sobre las posibilidades de alcanzar el núcleo duro del problema, como si tal objetivo pudiera lograrse sólo como resultado de la inercia del proceso económico; cuando en realidad, la primera y más fuerte reducción de la pobreza a la salida de la crisis se debió a la recuperación de la clase media empobrecida. Como sugieren Gasparini y Salvia, existen razones muy plausibles para asumir que lo que queda por delante no es igual a lo que sucedió en el pasado y que, por tanto, se requieren enfoques más integrales, en correspondencia con la complejidad de razones por las cuales estas personas han permanecido en situación de pobreza durante tanto tiempo. De allí la trascendencia de las definiciones (el marco conceptual) que se adopten al mirar esta realidad y fijar los objetivos de análisis y trabajo.

El *Informe de progreso económico y social 2008*, del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se concentra en el concepto de exclusión como eje analítico y afirma:

La exclusión social en la actualidad se ha vuelto más urbana y visible; sus víctimas son seres humanos que no están “afuera”, pero *cuya exclusión es el resultado de sus interacciones desventajosas con las instituciones y los recursos que permiten a quienes están integrados prosperar en una economía de mercado* (BID, 2008: 16; énfasis propio).

Esta definición, que entiende a la exclusión como un proceso, se conecta con los ricos aportes de Amartya Sen, quien afirma que “dichos procesos podrían afectar el comportamiento, la disposición de recursos, o el acceso a instituciones por parte de personas o grupos excluidos de manera tal que entorpecen sus capacidades para funcionar y, por lo tanto, para adquirir o emplear aptitudes que tienen valor en una economía de mercado” (Sen citado en BID, 2008: 5).

De esta manera, “el énfasis que se hace en la exclusión social tiene por objeto ampliar el foco analítico y político centrado en la pobreza hacia una gama más amplia de problemas [...] tiene que ver con procesos, y permite arrojar luz sobre la índole multidimensional de las carencias y de las interacciones entre esas dimensiones: desde el punto de vista de la exclusión, la privación se entiende como un fenómeno dinámico, y se observa a las personas y a los hogares en el marco de una comunidad” (BID, 2008: 8).

Ello coloca a la pobreza en el marco procesual del conjunto social, en el que aparecen como muy relevantes, a efectos analíticos pero también políticos, no sólo la recuperación (o construcción) de las aptitudes individuales (ingreso y capacidades), sino también la existencia de instituciones que definan y contengan las relaciones entre incluidos y excluidos dentro de la comunidad (BID, 2008: 6).

De aceptarse este enfoque, la política social en la Argentina debería asumirse como un proceso coherente de largo plazo fuertemente redistributivo, en el que se combinen tres elementos: el logro de una base sustentable de ingresos, no necesariamente conectada a la participación en el mercado de trabajo y calculada de modo que permita atender necesidades básicas; un proceso paulatino pero consistente (y diferencial hacia los pobres) de recuperación de activos y capacidades para insertarse en el mercado de “trabajo decente” (OIT, 1999); y la construcción de instituciones que aseguren la inclusión plena de todas las personas en la vida social (Amadeo, 2007).

Este esfuerzo no puede realizarse si no se lleva adelante a través de una política redistributiva, ya que las acciones que aseguran recuperar activos y capacidades tales como la educación masiva de calidad, la capacitación laboral, la propiedad de la tierra y la vivienda, y un ámbito urbano no violento, entre otros, exigen el sostenimiento de una inversión significativa durante un tiempo prolongado.

Precisamente, porque se trata de favorecer abiertamente a “los otros” con recursos financieros, pero también con opciones proactivas (como el acceso a la tierra o la inversión masiva y focalizada en ámbitos urbanos en los que viven los más pobres), esta propuesta tiene aspectos conflictivos con algunas de las opiniones prevaletentes que muestra la EPPS y, por tanto, también deben incluirse estrategias que aseguren la sustentabilidad y eficiencia de todo el proceso en el largo plazo.

3. El otro

El escritor francés Albert Camus retrató en uno de sus cuentos a un mendigo que, mientras todos pasaban a su lado sin reparar en su desgracia, decía “la gente no es mala, lo que pasa es que no ve”.

Los siete pecados capitales
Fernando Savater

En el centro de las opiniones que recoge la EPPS figura un tema que ha estado presente en expresiones públicas y en la construcción reciente del imaginario sobre la pobreza en la Argentina, y con más fuerza aún a partir de la crisis: los prejuicios acerca de los beneficiarios de los programas sociales, quienes –entre otros “vicios”– son percibidos como autoexcluidos de la pauta cultural básica (el esfuerzo y el trabajo), que en ese mismo imaginario se considera como la base aceptada de la movilidad y la integración social.

Un primer repaso de la encuesta nos deja la impresión de que conviven en ella dos tipos de opiniones principales. Una, que podríamos denominar “solidaria”, en la que un 61% de los respondentes afirma que “siempre tiene que haber planes porque siempre va a haber gente que los necesite”; un 89% que se preocupa porque “muchas gente que necesita ayuda económica no tiene acceso a los planes”; y un 88% que considera que el monto del beneficio “no alcanza para llegar a fin de mes”.

Pero apenas la pregunta roza las cuestiones que pueden tener contenido político, la opinión se vuelve dura e intransigente, hasta llegar al prejuicio y la estigmatización: un 88% se

manifestó de acuerdo con que los planes son usados políticamente, un 82% con que los beneficiarios “mienten para conseguir un plan”, y un 84% con que “los beneficiarios podrían encontrar un trabajo si quisieran”.

Ensayando una síntesis, podemos afirmar que las opiniones estigmatizantes, basadas en la masiva sospecha de que el clientelismo es la práctica que rige la distribución de los planes, son las que prevalecen, a tal punto que 44% de los respondentes que nunca tuvieron un plan se pronuncian a favor de la opción de eliminarlos completamente. Incluso, un 60% de este segmento se muestra de acuerdo con que “los planes sociales se deben dar de manera estricta, aun cuando así quede afuera gente que los necesita”.

Más aún, resulta notable la presencia de opiniones estigmatizantes entre los pobres, que siendo estigmatizados por los no pobres, atribuyen comportamientos socialmente disvaliosos a “otros” que son igualmente pobres y participan de un universo social similar. Así, por ejemplo, hay cuasi coincidencia entre pobres y no pobres en las respuestas mayoritarias a cuestiones tales como que la mentira para conseguir un plan es un comportamiento habitual; el uso político de los planes; y el hecho de que muchos de los que reciben planes podrían encontrar un trabajo si realmente lo quisieran.

Por otra parte, si se analizan las respuestas dadas por los respondentes del submódulo dirigido a la población de bajos ingresos, se observa que los pobres coinciden con los no pobres acerca de la importancia de desarrollar actividades en el marco de los programas sociales, y perciben la capacitación como herramienta de progreso (cuestión en la que los pobres ponen más énfasis aún que los no pobres). En el mismo sentido, los pobres muestran una decidida preferencia por el largo plazo y los saberes necesarios para progresar en el mercado de trabajo, cuando optan mayoritariamente por un plan que de más capacitación y menos dinero, por sobre uno que les brinde mayores ingresos sin capacitación.

En síntesis, creemos que el carácter discriminatorio y prejuicioso que emana de la EPPS, como un sentimiento fuertemente presente en la sociedad argentina al tocar estos temas, requiere un análisis más detallado de sus variadas implicancias.

La más elemental, aunque no despreciable, es la que nos lleva a reflexionar sobre el impacto que esa opinión pudiera tener sobre la capacidad del Estado para formular políticas sociales. Es lo que llamaríamos el problema de los “grados de libertad”, materia sobre la que hay aportes interesantes pero no concluyentes en la literatura (y en la experiencia política), con su obvia referencia a la relación entre opinión pública y liderazgo^{iv}. Se trata de un tema no menor, dado que la experiencia internacional muestra que, a medida que se avanza por un camino de políticas en el que se privilegian acuerdos sociales explícitos, con asignación de fondos, intervenciones complejas y medidas que redistribuyan ingresos y activos, la cuestión de la aceptación pública aparece como un problema denso que debe ser superado, ya que afecta la capacidad política del Estado para actuar.

La segunda perspectiva, conectada con la anterior, es de naturaleza moral y se refiere a los principios del funcionamiento del sistema democrático, en sus aspectos sustanciales de acceso y ejercicio de los derechos y, por tanto, de calidad de la democracia. Desde este enfoque, debemos mirar los resultados de la encuesta no sólo como la advertencia de que existe una patología social “de superficie”, como el desagrado, la no mirada, la no escucha, o directamente el prejuicio, sino también como un camino que se abre a –y se conecta con– otros modos más densos de la exclusión, tales como la oposición a la construcción de las instituciones que hagan operativos y universales los derechos sociales básicos de los ciudadanos.

Concluimos entonces que ambas perspectivas (la no aceptación de las políticas sociales y la exclusión de los derechos) se complementan, porque el prejuicio se expresa con más fuerza en

el rechazo al “plan”, pero luego se extiende al rechazo al derecho a recibir asistencia (lo que en la encuesta corresponde a la visión garante, presentada en el capítulo 3 de este libro), al rechazo a la posibilidad de los excluidos de expresarse, y llega hasta otras dimensiones de la exclusión tales como la estigmatización de grupos sociales considerados peligrosos para las normas aceptadas (como los niños y adolescentes en conflicto con la ley)^v.

En este último caso, la experiencia argentina reciente sobre el problema de la seguridad, y más específicamente sobre el tratamiento que debe dárseles a los niños y adolescentes en conflicto con la ley, muestra todas las facetas que intentamos conceptualizar. Desde la presión popular por limitar los derechos de los delincuentes, hasta la visión mayoritariamente represiva sobre el niño o adolescente que delinque (con la reducción de la edad de imputabilidad), vemos como se relaciona de maneras más o menos sutiles la visión prejuiciosa de superficie con los convencimientos sobre “el otro” que impactan la decisión política. En síntesis, la conexión entre estas múltiples dimensiones del rechazo, la calidad democrática y las políticas sociales forman una compleja y relevante matriz sobre la que se propone avanzar a continuación.

3.1 Subclase y *undeserving poor* en los Estados Unidos

Un ejemplo interesante de analizar a estos efectos es la evolución conceptual y operativa de las políticas sociales norteamericanas. La noción de subclase (*underclass*), nacida de los estudios sobre pobreza urbana, tiñó la discusión sobre política social durante treinta años. Con múltiples matices, nutrió el discurso de los sectores conservadores para mostrar a la pobreza como una realidad autorreproductiva^{vi}, cuyo responsable principal es un individuo culturalmente desviado y, por ello mismo, amenazante para el resto, que sólo podrá integrarse a la “normalidad” (y recibir apoyo público) en la medida en que sea capaz de demostrar fehacientemente su voluntad de adaptación hacia los valores “positivos”^{vii}.

Así, la política social de los Estados Unidos, que había llegado a pensar seriamente en un ingreso mínimo de inclusión para los pobres bajo el modelo de *negative income tax*^{viii}, cayó luego bajo un fuerte y exitoso ataque conservador que, afirmando que “algunas personas son mejores que otras y merecen más recompensas del resto de la sociedad, de las cuales el dinero es sólo una parte” (Murray, 1984), planteó con diversos grados de explicitación la necesidad de dividir a los pobres entre aquellos que merecen y los que no merecen (*undeserving*) el apoyo social^{ix}.

De tal modo se escribió, por ejemplo, que las políticas universales fracasaron, entre otras razones, porque no tomaron en cuenta que “el desempleo negro aumentó durante el período porque los jóvenes negros abandonaron *voluntariamente* la escuela; los hogares negros con jefatura femenina aumentaron porque los varones y mujeres jóvenes encontraron pocas razones para casarse” (Katz, 1989: 153; énfasis propio); colocando sobre estas y otras conductas sociales “moralmente desviadas” las razones de la exclusión de la población negra, y culpabilizando de este modo a la víctima.

En el mismo sentido, Lawrence Mead, uno de los defensores de esta nueva propuesta, afirma que “la falta de rendición de cuentas (*accountability*) de los programas sociales federales está entre las razones por las que el desempleo, el delito, la destrucción de las familias y otros problemas, son mucho más frecuentes entre los beneficiarios de los programas sociales que en el resto de la sociedad” (Mead citado en Katz, 1989). Desde este punto de vista, las políticas sociales permisivas se convierten en causantes o cómplices no sólo de las “conductas individuales desviadas”, sino también de los daños que el delito habría de causarle al resto de la sociedad.

De allí a la estigmatización de los pobres hay un paso, que se concretó a través del masivo encarcelamiento de jóvenes negros, considerados como el más peligroso producto de la subclase y de los defectos de las políticas sociales.

Mas allá de los errores analíticos que contienen estas afirmaciones acerca de las verdaderas razones de la marginación de la población negra^x, lo interesante a nuestros efectos es que tales argumentos llegaron a convertirse en parte de la sabiduría convencional de políticos y votantes, y forzaron una transformación de la política social, que pasó a adoptar rasgos francamente reaccionarios.

Continuando con esta línea de razonamiento, se proponía terminar con el proceso por el cual el dinero del Estado, entregado a quienes no lo merecen porque no cuentan con las condiciones morales o culturales para aprovecharlo, se convierte en un derroche que también perjudica a quienes reciben ese dinero. Para resolver parcialmente los vicios de las acciones sociales del Estado, se deja de lado cualquier relación con el concepto de “derechos” y se introducen masivos condicionamientos y un límite de tiempo a las ayudas (relacionado con la prueba a la que es sometida la vocación de transformación personal de los beneficiarios).

Con estas bases, durante la presidencia de Reagan se desarrolló la idea de *workfare* – conjunción entre trabajo (*work*) y bienestar (*welfare*) –, expresando, con un tinte entre punitivo y educativo, que los beneficiarios de programas sociales debían “ganar sus beneficios a través de trabajo y buen comportamiento” (Katz, 1989: 225). El éxito político y conceptual de este nuevo planteo fue impactante: a mediados de los ochenta, dos tercios de los estados norteamericanos habían modificado sus programas sociales hacia la nueva modalidad, y varios habían agregado nuevos condicionantes, como la obligatoriedad del cuidado de los niños (y aun el castigo por tener hijos extramatrimoniales), bajo la pena de perder cualquier beneficio social. En otros, toda la familia podía perder cualquier beneficio que tuviese, si alguno de los miembros violaba las condicionalidades (ver Banerji, 2007).

Desde entonces, la política social norteamericana ha tenido vaivenes, pero esta ideología, que deja de lado la centralidad del agravio moral de la pobreza, sus causas sistémicas, las implicancias de la ciudadanía y el concepto de “nosotros”, y las reemplaza por una taxonomía basada en cuestiones actitudinales y el intento de forzar comportamientos “virtuosos”, se ha mantenido presente. El hombre es aquí el único responsable de su situación, y queda por tanto aislado de los condicionantes contextuales, a cuya modificación se debe dedicar menos esfuerzo que a transformar (o castigar) a las “personalidades desviadas”.

A diferencia de lo que ocurre en Estados Unidos, la política social europea, que había sido creada bajo el modelo de los derechos irrestrictos, si bien debió transformarse por diversas causas (envejecimiento, ciclos, etc.), conservó el concepto básico del derecho como una obligación del Estado, aunque en ciertos casos se introducen algunas contraprestaciones por parte de los beneficiarios (principio de obligaciones mutuas, que incluye también a los empresarios).

En este marco, el Estado se responsabiliza por la promoción del empleo, sobre la base de un juego de incentivos y desincentivos, que tiene como eje la ayuda a las personas a insertarse y permanecer en el mercado de trabajo (mientras que en los EE.UU. la protección frente a la pérdida del empleo es inexistente). Los instrumentos activos que se desarrollaron (entrenamiento, educación, empleo subsidiado, bolsas de trabajo, entre otros) buscaban la integración al mercado de trabajo a través del aumento de las competencias y habilidades de las personas, estrategia que, a pesar de los conflictos de inclusión generados por la inmigración masiva, se mantiene aún hoy en el centro de las políticas sociales de la Unión Europea.

3.2 En la Argentina

En nuestro país, la discusión sobre la política social ha seguido otros caminos, en los que la idea del mérito personal como determinante del derecho ha ocupado un lugar decididamente menos explícito que en el caso norteamericano, aunque la idea del *undeserving poor* tomó otras formas^{xi}.

El peronismo aportó durante los años cuarenta y cincuenta el valor de los derechos sociales y políticos como eje no sólo de la política social, sino de la ciudadanía. Desde los años sesenta, la discusión giró alrededor del impacto de la dependencia y, más tarde, de la globalización y el cambio acelerado de la función de producción, al tiempo que el brutal impacto de la decadencia económica y las crisis a repetición generaron una inédita situación de pobreza e inequidad.

Durante todas estas etapas, hubo múltiples discusiones sobre cómo superar la pobreza, pero nunca estuvo presente explícitamente el tema del “derecho a recibir ayuda”, salvo en las referencias entre despectivas y atemorizadas al fenómeno de las villas miseria y, más recientemente, a la presencia de inmigrantes de países vecinos, en las que se encarna lo peor de la discriminación (Margulis et al., 1998).

La villa es la representación más clara del espacio de “los otros” en la historia social argentina. Como bien afirma Javier Auyero (citado en Wacquant, 2001: 20):

Difícilmente uno pueda dar con una configuración urbana que haya sido (o aún sea) la depositaria de tantas (la mayoría de las veces malas) representaciones, de tantas esperanzas en el pasado y tantos miedos en el presente. Las villas fueron retratadas como el ejemplo acabado del fracaso del populismo peronista durante los años cincuenta, como suerte de laboratorios para los sueños modernizadores de los años sesenta, como cunas de la revolución en los setenta, como obstáculos para el progreso y como germinadores de subversión durante la última dictadura, como lugares de inmoralidad, crimen y ausencia de ley en la Argentina contemporánea. En la actualidad, la discusión pública sobre la inseguridad recurrentemente menciona a “la villa” y “los villeros” (un mote que se aplica a todas las personas que viven en zonas pobres, sean estas villas o no) como una amenaza. En la Argentina fragmentada y polarizada, las villas son zonas que hay que eludir, “zonas de crimen” a ser temidas y evitadas [...] la villa aparece como el origen desconocido e impenetrable de la actividad criminal.

Las villas, que han sido siempre el espacio del “otro”, del “negro” (y un espacio dentro del cual hay varios “otros”, como lo prueban las historias de discriminación hacia paraguayos y bolivianos), parecen ahora ser también el espacio desde el cual, en el imaginario que se ha ido formando, surgen grupos cuya caracterización nos recuerdan a la subclase norteamericana: aquellos que, como lo muestra la encuesta, se asume que no quieren trabajar y, por tanto, no tienen derecho a la ayuda del Estado.

Pero, como plantea Mario Margulis, además de esta discriminación hacia los villeros, al interior de los sectores excluidos “quienes son discriminados también discriminan [...] Es importante comprobar el alto grado de incorporación, por parte de los sectores menos favorecidos, de las pautas culturales hegemónicas, expresadas en las clasificaciones sociales, los sistemas de valoración y apreciación, que se observan en conductas y mensajes prejuiciosos, en desmedro de ‘otros’ también pertenecientes a los sectores más pobres y excluidos” (Margulis et al., 1998: 11).

Hoy, a los prejuicios asociados a la villa se le agrega, como señalábamos, uno más, que es el que reflejan las respuestas mayoritarias de la EPPS: la villa es el lugar desde donde salen, con otra forma de organización social, aquellos que aparecen no sólo como los beneficiarios de los planes, que se rechazan, sino también los que generan otras formas de agresión social hacia

“nosotros”, como la violencia, la droga y el delito, y que, por tanto, justifican el rechazo a los programas sociales que puedan beneficiar a esos “otros”.

Desde el discurso liberal argentino, ha habido en el pasado convergencias con el pensamiento norteamericano sobre la subclase y el derecho a recibir ayuda, que se han expresado con mayor o menor fuerza en temas como la teoría de la modernización (Hirschman-Rostow), la igualdad de oportunidades como única base aceptable para la política pública, y los condicionantes éticos del desarrollo, en los que aparece la dicotomía entre virtud y defecto personal, como determinante del proceso de inclusión/exclusión.

Así, por ejemplo, Mariano Grondona (1999: 376) afirma:

Sólo si hay una ética del consumo o austeridad, una ética del trabajo incansable, una ética de la innovación siempre herética frente a sus propios resultados, una ética de la competencia que sobrepase la tendencia a proteger y una ética de inversión que privilegie a las próximas generaciones, sólo si rigen estos cinco valores cruciales, habrá desarrollo. En última instancia, el desarrollo económico es un fenómeno moral.

En el mismo sentido, para Grondona, las preocupaciones redistributivas y la proactividad del Estado por la inclusión son desvíos que se colocan en el ámbito del mundo premoderno, ya que “si el individuo siente que otros se ocupan de él, decae en su esfuerzo” (Grondona, 1999: 261).

Pero como ya observamos, la EPPS muestra que las prevenciones sobre los otros parecen no ser únicamente un patrimonio de la derecha. Una respuesta masiva a las preguntas de la EPPS atraviesa a todos los sectores sociales, con una perspectiva similar a la que acabamos de citar sobre el valor de la “voluntad de trabajar” como criterio excluyente de aceptación social y del derecho a tener derechos. Aun cuando no podemos saber, con la información disponible, si la población tiene suficiente conciencia acerca del impacto que los condicionantes estructurales tienen sobre los activos y capacidades de quienes son percibidos como estando (¿voluntariamente?) fuera del mercado de trabajo.

Luego de este recorrido por la manera en que la cuestión de los determinantes de la exclusión ha sido tratado en diversas experiencias históricas, y su relación con la formulación de políticas, y para entender un poco mejor la relación entre “nosotros” y “el otro” que nos muestra la encuesta, nos proponemos indagar sobre otras dos consideraciones que parecen relevantes si queremos entender las razones de las opiniones excluyentes en el “aquí y ahora” de la Argentina.

La primera tiene relación con la memoria reciente de la crisis. Los sectores medios, aun cuando son los que se han recuperado más rápidamente de la crisis de 2001-2002, tienen muy presente la memoria de la degradación social de los ochenta y noventa (la aparición de los nuevos pobres) y viven con mucha intensidad los miedos y la caída objetiva de su situación durante dicha crisis. En efecto, incluso cuando ya en el tercer trimestre de 2005 prácticamente no quedaban pobres en el cuarto y quinto decil^{xii}, es difícil para millones de personas olvidar que en mayo de 2003, un 99% del tercer decil, un 91% del cuarto decil y un 31% del quinto decil eran pobres por ingresos (Amadeo, 2007).

Por tanto, no es extraño que las respuestas de una población que tiene muy cercana la sensación, los miedos y los rencores de una crisis tan próxima y brutal, y el consecuente temor a crisis futuras, parezcan estar basadas en una concepción de “suma cero” social^{xiii}, donde cualquier transferencia de recursos hacia “los otros” va directamente en detrimento del “nosotros”, sin ganancia agregada alguna. Aquel que “no puede responder la pregunta sobre ‘quién es usted’, la

que, como señala Zygmunt Baumann, históricamente era respondida con el nombre de la empresa en la que se trabajaba y con el cargo que se ocupaba” (Feijoo, 2001), no debería tener derecho a utilizar los recursos que aquel que trabaja genera con su trabajo, porque no puede aportar riqueza, dadas sus limitadas capacidades y sus conductas desviadas.

Más aún, para esta mirada excluyente, esos otros demandan derechos pero no aportan valor; y, peor aún, su modo de demandarlos es otra manera de excluirse. “A diferencia de los grupos subordinados de la sociedad industrial, explotados pero indispensables, estos no gravitan en el curso de las cosas [...] el verdadero problema es que existan. Los excluidos pueden optar entre la resignación o la violencia esporádica” (Salvia y Chávez Molina, 2007: 34).

¿Será tal vez por ello que un 79% de los entrevistados en la EPPS se manifestó contra la posibilidad de financiar una mejora en las prestaciones de los programas con un aumento de impuestos, y que un 87% declaró que, para mantener un plan, los beneficiarios tenían que hacer alguna actividad a cambio (“como trabajar o hacer controles de salud a los hijos”)?

¿Este último condicionamiento expresa una preocupación sincera por el bienestar del otro, pues los encuestados creen que se trata de un incentivo virtuoso de los planes para mejorar el capital humano de los beneficiarios, o da cuenta de una manera de forzar un comportamiento culturalmente aceptado, con algún tinte punitivo o aun de “devolución” a la sociedad, a cambio de lo que esta invierte en los otros? La respuesta a estas preguntas está conectada con la segunda dimensión que queremos explorar: la sospecha generalizada, que claramente expresa la EPPS, acerca de la connivencia de los beneficiarios de los programas sociales con la corrupción y el clientelismo, que forman parte de lo peor de la política argentina.

Este argumento forma parte recurrente del discurso político, y también de la sabiduría convencional a la que aportan algunos dirigentes acerca de cómo opera la política en nuestro país: la pobreza es percibida como funcional a la necesidad de los aparatos políticos de contar con quienes puedan ser mantenidos como rehenes a través de la utilización clientelar de los programas sociales^{xiv}. En otras palabras, de acuerdo a esa sabiduría convencional, si no hubiese pobres, no habría votos cautivos^{xv}.

La periódica aparición mediática de casos de corrupción o clientelismo, especialmente en períodos electorales, corrobora este prejuicio, que es reflejado por los resultados de la EPPS: 88% de los respondientes convalidó la afirmación de que “los planes son usados políticamente”, una opinión que cruza a toda la población, la que tiene y la que no tiene planes sociales. Esta es una de las afirmaciones que más acuerdo tiene en toda la encuesta y, por tanto, merece una atención especial por el impacto que tiene sobre una dimensión central del funcionamiento democrático: el derecho a expresarse. Tan fuerte es este sentimiento de rechazo a la sospecha clientelística de uso de los programas sociales que, como refiere Melchor Armesto (2007) respecto de una encuesta sobre la protesta social en la Argentina, aun los que sostienen la legitimidad de la protesta aceptan aquellas manifestaciones que defienden derechos y garantías universales, pero no consideran legítimo siquiera protestar por razones relacionadas con los planes sociales.

¿Cuál es entonces la caracterización dominante del “otro” que nos muestra la EPPS? ¿La de la víctima involuntaria de un proceso de exclusión e inequidad o la del marginal a los valores del esfuerzo y el progreso, y, por tanto, cercano a los disvalores que afectan la convivencia? ¿O la del espurio beneficiario de una lógica perversa de la dinámica política, basada en el clientelismo y la corrupción de la que los planes son tal vez su expresión más clara?

Cruces y Rovner, en el capítulo 2 de este volumen, afirman:

Los programas sociales vigentes son valorados positivamente por una fracción importante de la población, a pesar de una amplia percepción de fallas y problemas

de implementación, como el manejo político de los planes y la falta de información y acceso, aunque un núcleo minoritario pero no menor se manifiesta en contra de la existencia de los programas frente a la alternativa de dejarlos tal como están, y un grupo más reducido se manifiesta en contra de su existencia en cualquier circunstancia.

Lo que es más evidente es que mientras haya razones objetivas para suponer que existe un procedimiento institucionalizado de corrupción y clientelismo, entonces “el otro” seguirá siendo, en el imaginario social, una parte de un engranaje repudiado por la sociedad. Por ello, en este punto es importante volver a tener presente la discusión que se dio durante más de treinta años en EE.UU., y reflexionar sobre el peligro que implica que siga avanzando un proceso de naturalización de la pobreza y la discriminación, como el que tiñó toda la política social norteamericana luego del triunfo de los conceptos conservadores. El peligro es que esta idea discriminatoria se consolide y extienda hacia otras dimensiones –y poblaciones– cuyos derechos a la inclusión estén limitados por acciones y carencias.

Por ello, citando a Loïc Wacquant en su análisis del gueto norteamericano, y que por analogía se aplica a nuestros “otros”, un desafío que la sociedad debe trabajar (y que el liderazgo político debería impulsar) es el siguiente:

Barrer el discurso de la infraclase, que llenó el espacio del debate sobre la raza y la pobreza en la ciudad, y reconstruir, en cambio, las relaciones conexas entre la transformación de la vida cotidiana y las relaciones sociales dentro del núcleo urbano, por un lado, y la reestructuración del sistema de fuerzas –económicas, raciales y políticas– que explican la configuración particular de casta y clase que el gueto materializa (Wacquant, 2001: 40).

4. La construcción de lo social como una cuestión pública

Para poder avanzar en el campo de las propuestas de política, se propone reflexionar sobre una cuestión que ha sido históricamente una carencia del Estado argentino: la construcción de la agenda social a través de un proceso de diálogo y consensos.

La EPPS ha preguntado a la gente, básicamente, acerca de su percepción sobre los programas sociales; es decir, sobre cómo se ejecutan y sobre el impacto que se cree que tienen en la situación de pobreza. Ese “cómo” nos dirige hacia las cuestiones de procedimientos y de distribución de recursos, que no son menores, visto el masivo rechazo a los actuales modos de la acción proactiva del Estado que evidencian las respuestas a la EPPS.

Pero si queremos avanzar hacia la construcción de una agenda social, existen muchas otras cuestiones sobre la relación entre la sociedad, los programas sociales y la pobreza, que es preciso incorporar, tal como la mirada prejuiciosa sobre “el otro” y el silencio forzado de los excluidos, que exceden en mucho el problema de la eficiencia operativa y nos orientan, en cambio, hacia temas valorativos que impactan sobre todo el proceso de la organización social.

Por ello, resulta muy importante avanzar en una segunda mirada sobre estos problemas, ampliando el “cómo” (con qué valores, con qué actores, con qué objetivos), e indagando sobre el “por qué” (cómo entiende la sociedad que la pobreza afecta a las personas que la sufren y a ella misma, cuáles son las razones económicas y éticas por las que hay que trabajar sobre la pobreza y la exclusión) y el “para qué” (cuáles son los criterios según los cuales se considera que la política ha tenido éxito)^{xvi}.

Se trata, en síntesis, de un proceso sistemático que permita que el tema de la resolución de la pobreza y la exclusión se convierta en una cuestión pública; definición que excede en mucho al lugar y la acción del Estado, aun cuando por el volumen de la asignación de recursos, por la definición de objetivos estratégicos y por su intervención concreta, el Estado ocupe un lugar central y necesario.

La idea de “lo público”^{xvii}, que quisiéramos proponer como un objetivo a construir, remite en cambio a “ámbitos de debate público en los que tiene lugar la vida cotidiana de la democracia [...] en los que conviven una variedad de voces y de cuestiones relativas a las responsabilidades, la competencia y las instituciones” (De Leonardis, 2001: 4-5). Es decir, un proceso de diálogo sostenido en el tiempo entre todos los actores, acerca de los principios y modos con los cuales la sociedad asume su propia relación con la pobreza y, en última instancia, con los derechos fundamentales, y se apropia de ellos como parte de sus significados compartidos.

Como bien afirma Ota De Leonardis, una de las características de la experiencia histórica de los Estados de Bienestar europeos ha sido que incluyeron en la práctica ciudadana, “además de la satisfacción de necesidades sociales y el reconocimiento de ciertos derechos [...] también, y muy especialmente, el discurso público sobre tales necesidades”. Así, “al debatir qué clase de sociedad querían construir, *tuvieron oportunidad de aprender diariamente sus corresponsabilidades respecto de la res pública*” (De Leonardis, 2001: 6; énfasis propio).

Este espacio público que se creó y consolidó, sosteniendo las acciones del Estado de Bienestar, no es entonces lo estatal. Es, como decíamos, un proceso “en el cual la sociedad puede aprender y reflexionar sobre sí misma” (De Leonardis, 2001: 6). Precisamente en eso radicó su importancia para el sostenimiento de las políticas sociales que dieron forma a dicho Estado de Bienestar.

La descripción de este proceso (y responsabilidades) permite a De Leonardis introducir el concepto de “calidad social” como condición y resultado:

La calidad social de los resultados implica la calidad de los procesos sociales que los han producido [que depende de la medida en que] los ciudadanos pueden participar en la vida pública y en los debates y deliberaciones sobre temas de interés común [...] ya que las diversas culturas y prácticas pueden promover activamente el asistencialismo, la dependencia, la pasividad, o por el contrario generar la potenciación de los individuos, incrementar su capacidad de elección o acción, o sea, en síntesis, su ciudadanía (De Leonardis, 2001: 6; énfasis propio).

Esta potenciación de la ciudadanía (o la calidad de los procesos sociales) es, además de una manera de enriquecer los conceptos y difundir los valores por el diálogo, una base para la sustentabilidad y aceptación de las decisiones en lo social por parte de la comunidad. Cuestión no menor cuando lo que está en juego son decisiones que implican la transferencia de recursos y el reconocimiento de derechos con perspectivas de largo plazo, tan necesarias, como lo planteábamos al principio de este artículo, al comentar la persistencia de la pobreza crónica como un desafío mayor de la política social.

Las ideas que estamos trabajando (público, diálogo, calidad social), dejan de lado el remanido camino de la separación y enfrentamiento de los conceptos de privado y estatal (y la consecuente propuesta de privatización de lo social), que ha funcionado como uno de los componentes del discurso liberal, que identifica “público” con corrupción e ineficiencia, y privado/tercer sector como una etiqueta de eficiencia y llegada.

En el caso concreto de la EPPS, si bien no hay preguntas específicas, recibimos mensajes mixtos acerca del lugar que, en el trabajo sobre la pobreza, deberían ocupar los diversos actores. Por un lado, la gente prioriza al Estado como ejecutor de los programas de transferencia de ingresos. Por otro, rechaza el enfoque “garante”, acepta mayoritariamente la posibilidad de cancelar los planes y opina sobre “el otro” con el sesgo discriminatorio que ya hemos visto, todo lo cual deja abiertas más preguntas que certezas.

Lo que se evidencia claramente es que predomina una relación de “lejanía” con el Estado, como resultado de la cual se le niega credibilidad y capacidad de intermediación, centrales en la construcción de la equidad, y también se restringe la posibilidad de diálogo^{xviii}, con el peligro de que esa lejanía se convierta en rechazo activo cuando se propongan acciones de redistribución de recursos y/o cualquier esfuerzo extraordinario, que sea percibido como un beneficio adicional hacia “los otros”, sin controles ni contraprestaciones rigurosas.

Por todo ello es que la construcción de lo social como un tema público es un ejercicio necesario pero no pacífico, y que requiere liderazgo, construcción de alianzas, capacidad de comunicación y definición precisa de objetivos, centrado en el diálogo, entendido como construcción de significados compartidos^{xix}.

Planteada así la necesidad del diálogo y de la construcción de “lo público” para la calidad social (con el objetivo de lograr profundidad, estabilidad, legitimación y participación en las acciones sociales), podemos adentrarnos en el tema de los contenidos de la discusión que deberían tomarse como referencia en la construcción de lo social como cuestión pública. Se trata de un temario muy amplio, que abarca desde lo moral hasta lo operativo, pero que, al momento concreto de definir políticas y diseñar acciones, es habitualmente soslayado, o construido virtualmente a partir de la utilización de principios generales que abrevan en la sabiduría convencional.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2000: 79) afirma que “la política social no es el resultado de entusiastas planteamientos voluntaristas. Por el contrario, es la expresión fundamental de los propósitos de la sociedad y de las posibilidades económicas para alcanzarlos, que obviamente son realidades inseparables”. En este marco, se propone utilizar como principios rectores los de universalidad, solidaridad, eficiencia e integralidad, de los que se derivan implicancias evidentes sobre el origen y modo de asignación de recursos, amplitud de los enfoques, organización del Estado y coordinación de políticas, entre otros (CEPAL, 2000: 80-85). Aceptar el principio de universalidad como uno de los ejes de lo social es mucho más que una declaración discursiva. Implica ni más ni menos que diseñar las políticas sociales basándose en el derecho al acceso a las prestaciones sociales como un principio central que no puede ser ignorado. Del mismo modo, adherir al principio de solidaridad implica incorporar explícitamente herramientas redistributivas de participación diferenciada en el financiamiento de la política social, según la capacidad económica de las personas. Finalmente, construir sobre el principio de integralidad exige explicitar y hacer operativa la relación de la política social con la política económica, así como las relaciones entre los sectores que conforman la política social.

Otro componente clave en la construcción de la agenda es el de los criterios que permitan calificar el impacto que sobre las condiciones de vida de los individuos producen las acciones públicas, cuestión que obviamente depende de la definición de pobreza de la que se parta (Amadeo, 2003). Porque para las definiciones de pobreza que se limitan a un solo aspecto de la situación de las personas (usualmente, el nivel de ingresos o la satisfacción de necesidades básicas), los criterios de éxito de las acciones o estrategias sociales serán evaluadas frecuentemente sobre la base de cortes temporales, sin considerar los procesos (aumento de capacidades, trayectos de vida) y haciendo énfasis en cuestiones tales como las variaciones

puntuales en el nivel agregado de pobreza y/o en los recursos públicos, y/o en el criterio burocrático de la satisfacción puntual de necesidades primarias^{xx}.

Amartya Sen, sin negar la importancia de la mejora en los niveles de ingreso pero profundizando aún más, plantea correctamente que los aspectos evaluativos del éxito de una sociedad en sus intentos por lograr reducir la pobreza y mejorar la equidad son una cuestión dinámica, de largo plazo y en la que es inevitable (o más bien necesario) partir de cuestiones asertivas de naturaleza valorativa, que están directamente relacionadas, además, con la calidad del funcionamiento de la democracia. Así, el éxito de una sociedad será evaluado desde esta perspectiva, “primariamente por las libertades sustantivas (posibilidades de elegir) de las que los individuos disfrutaban [...] lo cual nos conecta necesariamente con el criterio de la agencia, definiendo a quien es agente como alguien que cambia y promueve cambios, y cuyos logros pueden ser juzgados en términos de sus propios valores y objetivos” (Sen, 1999: 19).

Por ello es que, irónicamente, Sen se distancia de quienes utilizan como criterio de éxito “la focalización para una distribución ideal [de recursos] a una población que se asume como inerte”, con lo cual nos recuerda que la utilización de “satisfacción de necesidades” como único criterio puede contribuir a profundizar la parálisis de los beneficiarios en sus capacidades de transformación de sus vidas, tal como sucede claramente en el caso de la predominancia de educación masiva de baja calidad o, peor aún, cuando el método dominante es la distribución puntual de recursos materiales.

Guillermo O’Donnell (2007: 59) comparte este criterio valorativo, centrado en la importancia de la capacidad de transformación del individuo, y precisa que “la democracia contemporánea y su apuesta incluyente se basan en la idea de agencia legalmente promulgada y respaldada. El gobierno, régimen y estado resultantes se supone que existen en función de y para individuos que son portadores de derechos subjetivos”.

El camino en el que felizmente coinciden Sen y O’Donnell puede, entonces, utilizarse como componente central del diálogo que construirá la agenda pública, pues fortalece sustancialmente la base de derechos como eje de lo social, se convierte por ello en un criterio esencial para evaluar el sentido y la efectividad de las acciones y, especialmente, refuerza la idea de política social como un proceso de acumulación sostenida de capacidades.

Otro criterio valioso de análisis que debería formar parte de este proceso de construcción de lo público –que la EPPS enfatiza implícitamente como una carencia actual del sistema y que se relaciona con la calidad del funcionamiento democrático– es el de la existencia de control social (*accountability*), cuestión en la que también concuerdan Sen y O’Donnell.

En un rico desarrollo teórico, O’Donnell ha elaborado la idea de *accountability*, distinguiendo entre: la *vertical*, aquella conectada básicamente con el ejercicio de los derechos electorales de los ciudadanos; la *horizontal*, instituciones estatales que tienen capacidad de control de otras instituciones del Estado; y la *social vertical*, propuesta originalmente por Peruzzotti y Smulovitz (2000), como “un mecanismo de control vertical, no electoral de las autoridades políticas, basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos, así como en acciones mediáticas [...] y que puede canalizarse tanto por vías institucionalizadas como no institucionalizadas” (O’Donnell, 2007: 128).

Los dos (o tres) mecanismos de control forman parte de un entramado que otorga valor a los individuos, remarca la trascendencia de la idea de agencia y refuerza una de las características centrales del buen funcionamiento de la democracia, su dinámica de legitimación a través de la participación popular^{xxi}. Es por ello que la posibilidad de control democrático debe ser un componente central de la agenda de lo público como bien social.

En síntesis, la consideración de los conceptos que hemos mencionado, como criterios de la agenda social, incluye nuevas maneras de mirar y evaluar lo que la sociedad hace y piensa en relación al “otro”, incorporando opciones o complementaciones entre cuánto y cómo, entre cantidad y calidad, entre montos y acceso, entre beneficiario y actor, entre recibir y participar; en definitiva, entre “lucha contra la pobreza” a secas y proceso de inclusión.

Pero todas estas ideas no forman parte –lamentablemente– de las prácticas públicas habituales en la construcción de la agenda social, que más bien se desarrolla puertas adentro, en un proceso “autista” que puede reconocer varias razones. La primera y más habitual causa es la excesiva confianza en el propio saber. Pero también existen razones más comprensibles, como el miedo a la dificultad técnica de incorporar un número más amplio de variables al análisis y la complejidad de adecuar la estructura operativa y actitudinal del Estado a esta nueva alternativa, y el saber aceptar que la potenciación de las posibilidades de elección de los individuos no es una amenaza sino una virtud^{xvii}.

A ello podemos agregar la imposibilidad de los excluidos de expresarse (o al menos la inexistencia de canales que les permitan llegar al poder de manera sostenida), la peligrosa adicción al uso de los recursos de intervención social como herramienta de adhesión (y, por tanto, de silenciamiento de las voces disonantes), y el uso corporativo de los derechos laborales en detrimento de los más débiles, todo lo cual no solo baja la calidad de las acciones sociales, sino que además contribuye –como lo muestra claramente la EPPS– a su deslegitimación.

En el caso concreto de Argentina, no se trata de una tarea simple. Es complejo dialogar con una sociedad en la que prima la sospecha (o la seguridad) acerca de la convivencia entre los peores vicios del sistema político y las necesidades de “los otros”, hasta llegar al punto de afirmar la funcionalidad de la pobreza para los intereses electorales de la política. O dialogar desde un Estado que ha tenido pocas experiencias de construcción conjunta de significados en el campo social, más allá de las declaraciones rimbombantes (habitualmente concentradas en desacreditar al adversario político o al antecesor en el cargo).

Tal vez por todas estas razones (y por la obvia presencia de la inestabilidad institucional que nos ha afectado), cierto es que hay aún mucho para trabajar si es que se pretende reproducir el virtuoso proceso que describe De Leonardis en Europa.

5. La voz de los pobres

Lo escrito anteriormente, sobre la relación nosotros/los otros y su íntima vinculación con la deseable construcción de lo social como un espacio público, nos remite necesariamente al tema de la voz de los pobres. Esto es, a reflexionar sobre las posibilidades que tienen los excluidos de manifestar tanto sus carencias y expectativas, cuanto sus opiniones sobre las acciones públicas (virtuosas o negativas) que los tienen como destinatarios, y lograr que tales opiniones lleguen a tener alguna influencia. Y todo ello como un insumo para la construcción de políticas sociales inclusivas.

Referirse a las posibilidades es hablar tanto de canales y modos formales que permitan emitir, recibir y procesar sus expresiones, cuanto de las condiciones objetivas de posibilidad –es decir, las que otorga la sinergia entre personas con intereses concurrentes–, así como el conocer que se tiene derecho a expresarse y el saber cómo hacerlo con éxito.

Finalmente, hablar de la voz de los pobres nos refiere a la atención real que la sociedad y las fuentes del poder prestan a esas demandas, que se expresan de maneras cambiantes, pasando desde las manifestaciones masivas de reivindicación, el enfrentamiento al sistema, la construcción de una sociedad alternativa, el encontrar un lugar en la sociedad, hasta una lógica de negociación puntual por necesidades primarias.

Hemos decidido abordar este tema porque, más allá de su importancia teórica (y la evidente relación que tiene con la construcción de lo social como un asunto público), los datos de la EPPS, al mostrar la distancia que, por diversas razones, hay entre “nosotros” y “los otros”, nos indican también las dificultades que existen para que las voces de los otros puedan expresarse, ser oídas y contribuir a transformar la realidad de manera perdurable. Es decir, para lograr la ampliación del nosotros; proceso que debe comenzar por ver y escuchar al otro.

En efecto, la ausencia de escucha por parte del resto de la sociedad, deja a personas concretas, muchas personas, lejos de la posibilidad de resolver cuestiones básicas; entre ellas, poder llevar una vida digna, o aun, conservar la vida. Y, como veremos, esas personas, que no son escuchadas, muy frecuentemente no están en el centro de las preocupaciones de las políticas sociales, porque su carencia excede la que puede resolverse con las herramientas más convencionales (como los programas de transferencia de ingresos).

En *Development as freedom*, Amartya Sen cuenta que al sur de Bangladesh existe un bosque llamado Sundarban, que es el hábitat natural del famoso tigre de bengala, y que se ha convertido en un santuario de ese animal, protegido de la caza. Pero se trata también de una zona famosa por su producción de miel.

Las personas que viven en la región, desesperadamente pobres, entran al bosque a buscar miel, que tiene un buen precio en los mercados. Pero estos recolectores de miel deben además sobrevivir a los tigres. En un buen año, alrededor de 50 personas mueren por los tigres, número que puede ser mucho mayor cuando las cosas no van bien. Mientras que los tigres están protegidos, nadie protege a estos miserables seres humanos que tratan de sobrevivir trabajando en esos bosques (Sen, 1999: 146).

Esta dramática descripción se conecta directamente con otra que es la base de su clásico trabajo sobre las hambrunas, cuya conclusión básica es que las grandes hambrunas de la historia no han estado generadas por la limitada oferta de alimentos en esas zonas castigadas, sino por la inequidad en su distribución social^{xxiii}. Y, como corolario, el hecho de que las hambrunas se hayan producido sólo en situaciones autocráticas, en las que no existe la posibilidad de escucha y representación política de las necesidades de los pobres (Sen, 1999: 185).

Otro ejemplo en la misma dirección es la virtual desaparición en el mundo más empobrecido de las vacunas destinadas a prevenir las enfermedades que allí se concentran, como viruela, hepatitis y fiebre amarilla, que causan cerca de 2 millones de muertes anuales, sin que las voces no escuchadas de los pobres alcancen a torcer los incentivos que determinan las decisiones de los laboratorios. Como señala Sen, “las personas desposeídas, tienden a resignarse a su carencia, a causa de la absoluta necesidad de sobrevivir; y pueden por tanto perder el coraje de exigir cualquier cambio radical y ajustan sus deseos y expectativas solo a lo que ven como posible” (Sen, 1999: 63).

Más cerca nuestro, el silencio forzado de los cientos de miles de chagásicos^{xxiv}, dispersos, pobres y condenados a la discapacidad, se contraponen con la presencia mediática masiva de los portadores de HIV, concentrados en las ciudades, básicamente de sectores medios, y que utilizan medicamentos que proporcionan enormes ganancias a los laboratorios. La presión de ambos, enfermos de HIV/SIDA y laboratorios, ha logrado que un porcentaje altísimo de los gastos en salud de nuestro país se destine a respetar su derecho a la salud, mientras que lo mismo no sucede con los chagásicos, cuyos medicamentos no han registrado avances significativos en los últimos treinta años. Para 2 millones de chagásicos, el presupuesto a nivel federal es de 70 millones de pesos, mientras que para 130 mil infectados de HIV, el presupuesto del Ministerio de Salud es de 230 millones.

Peor aún, los chagásicos corren el peligro de quedar encerrados en una cruel trampa de exclusión generada por la Ley 22360, de 1980, que obliga a realizar el análisis de portación de la enfermedad de Chagas como condición para la admisión en cualquier empleo (y de la que no pueden salir por los limitados recursos públicos que existen para su tratamiento), mientras que los portadores de HIV tienen todo el eco mediático necesario para sus demandas de no discriminación y un generoso presupuesto para su tratamiento.

Siguiendo una dinámica similar, en toda América Latina, la transferencia de recursos hacia la educación universitaria es claramente inequitativa, visto el bajísimo porcentaje de pobres que acceden y completan ese nivel. Sin embargo, la capacidad de presión de los sectores medios por mantener y aumentar los presupuestos universitarios –en general, sin aceptar equivalentes respuestas en términos de eficiencia– es también una muestra de la inequidad en las voces, si la comparamos con la dificultad que tienen quienes sufren una educación primaria y media no inclusiva para poder formular y plantear masivamente sus demandas de calidad y lograr ser escuchados.

Es posible identificar una situación similar en el campo de las relaciones laborales. Las referencias de los dirigentes sindicales, que obviamente representan a los trabajadores formales, a favor de los derechos de inclusión de los trabajadores informales son esporádicas y, en todo caso, se basan más en proponer medidas de control que en patrocinar programas integrales. Menos aún aparecen en su discurso propuestas sostenidas acerca de algunos de los problemas sociales más agudos. Las reivindicaciones por la salud se dan exclusivamente en el marco de los problemas de las obras sociales a las que acceden los trabajadores formales, y es difícil encontrar de su parte referencias a las cuestiones de marginalidad urbana, violencia o educación.

Finalmente, existen otros actores excluidos que no sólo no pueden expresar su realidad, sino que están enmudecidos por el estigma que pesa sobre ellos, como es el caso de los niños y adolescentes marginados y en conflicto con la ley, y los adictos. Su presencia en los medios de comunicación se encuentra, en un altísimo porcentaje, sólo relacionada con la violencia que generan, mientras que las voces que intentan expresar las causas de su marginalidad llegan distorsionadas por la máscara que les coloca su condición de “otros” excluidos del sistema aceptado de valores (e inclusive enfrentados con otros ideales mediáticos de idealización de la juventud, como la belleza física, el éxito deportivo o el consumo conspicuo)^{xxv}.

¿Cómo es oída la voz de un joven adicto y delincuente que cuenta su historia, la de un piquetero que se desprende de una columna para contar qué pide y por qué lo hace, o aun la de un desocupado que cuenta lo mucho que le cuesta conseguir un trabajo estable?

Pero también la voz de los pobres puede quedar ahogada cuando las políticas públicas, en lugar de potenciar la capacidad de organización que es el sustento de la expresión, operan como herramientas de cooptación, ofreciendo negociaciones a cambio del silencio. Como afirman Salvia y Chávez Molina (2007: 57), “la potencial disfuncionalidad de esta población excedente va quedando disipada en la medida en que la respuesta de los poderes públicos se centra en el reconocimiento al derecho de subsistencia bajo reglas de cooptación, reclusión y confinamiento”.

Como adecuada síntesis, los autores agregan otra dimensión, la del silencio por “naturalización”:

Llama la atención la creciente naturalización con que se aborda el deterioro de las relaciones sociales y laborales que tiene lugar bajo las formas que adopta la marginalidad socioeconómica. Todo lo cual tiende a un efecto político conservador: alejar del campo ciudadano la lucha por una mayor justicia y equidad distributiva,

para trasladar el conflicto al espacio privado o comunitario de la subsistencia (Salvia y Chávez Molina, 2007: 56).

En definitiva, resulta evidente entonces la necesidad de consolidar una cultura política que permita e incentive la expresión de las voces de los pobres y cuente con canales que puedan aprovechar esas voces para tomar decisiones que consoliden el proceso de construcción y sostenimiento de derechos.

La primera y más obvia razón para ello es la ética, relacionada con el derecho de los ciudadanos a ser escuchados como parte del ejercicio de sus derechos políticos básicos. Esa dimensión ética se relaciona directamente con la concepción de la democracia como un proceso de construcción permanente, que no puede desarrollarse sin la voz de los actores. Pero si, como señala la EPPS, en el imaginario prevalecen nociones del tipo “la gente miente para conseguir un plan” y “[los beneficiarios] podrían conseguir un trabajo si quisieran”, donde sus comportamientos no son entendidos como la consecuencia de una historia, de condiciones estructurales o de la pérdida de activos por la permanencia en la pobreza, sino como resultado de “patologías culturales”, entonces el resultado es que no se ve al otro, ni se escuchan sus reclamos. Más aún, como lo prueba la encuesta de Armesto (2007) citada en este trabajo, no se reconoce el derecho a la protesta.

Pero también, desde una perspectiva de tratamiento complejo de la pobreza, el silencio afecta la capacidad de percibir las necesidades que deben dar sustento a las políticas. Necesidades como carencias, acceso a servicios, lugar de las consideraciones de género, desarrollo de trayectos de vida, actitud ante el futuro, relación con el poder son cuestiones que sólo pueden incorporarse a las acciones públicas cuando forman parte de actitudes y rutinas explícitas de indagación^{xxvi}.

En ese proceso de abrir canales para la escucha, recibir los mensajes y proceder, el Estado debería ocupar un obvio lugar central; pero la experiencia demuestra que no es evidente que las decisiones políticas o la rutina burocrática sean proclives a incorporar la escucha como un componente del mecanismo de toma de decisiones. Además de las razones que hemos explicitado, la escucha exige como componente necesario la capacidad para adaptar las decisiones al proceso de diálogo, lo cual implica la flexibilidad de los mecanismos burocráticos y de poder. Pero las estructuras burocráticas muchas veces prefieren el silencio, por razones que van desde la comodidad del menor trabajo hasta evitar la necesidad de cuestionar o someter a juicio externo sus propias opciones ideológicas u operativas.

Es seguramente a una de estas dimensiones a las que se refieren Salvia y Chávez Molina cuando cuestionan la “naturalización del deterioro de las relaciones sociales y laborales” y su conexión con “los efectos de quiebre inofensivo que las acciones emprendidas desde el poder político y las instituciones sociales reguladoras tienden a producir al interior de la organización y los intereses de los sectores populares” (Salvia y Chávez Molina, 2007: 56-57).

Si el Estado fagocita la capacidad de expresión, ya sea por cooptación o por negación del apoyo para la organización, el resultado también es el silencio. Por ello es que uno de los roles más valiosos de la sociedad civil en el funcionamiento democrático consiste precisamente en ayudar a construir una agenda social, instalando los temas en la consideración pública y potenciándolos con la atención que les presta la sociedad, como una forma de legitimación de su acción. En otras palabras, ayudando a que aquellos que por alguna razón tienen una voz limitada –o directamente no la tienen– puedan ser escuchados.

Esta propiedad tan importante, y tan democrática (en los términos en que hemos definido la dinámica democrática) de la sociedad civil, puede ser muy cooperativa para la construcción de lo social como espacio público, o puede ser vivida por el Estado como una señal de

confrontación^{xxvii}, cuestión en la que pondrá más o menos énfasis, dependiendo de su real vocación de construir, tomando las opiniones de los pobres o excluidos como un insumo importante para superar la pobreza y la exclusión.

6. En síntesis

Para escribir este artículo, se ha adoptado un enfoque no lineal. Nos hemos referido sólo parcialmente a las cuestiones más evidentes que surgen de la EPPS, utilizando algunas de las indicaciones que de ella pueden derivarse sobre la política social, para concentrarnos en ciertos aspectos vinculados a la construcción de políticas sociales que, a nuestro entender, son especialmente relevantes.

En este marco, consideramos importante remarcar que el gran tema que nos sugiere esta encuesta es la necesidad de mejorar sustancialmente el proceso de construcción de políticas y programas sociales, dirigiéndonos hacia escenarios de mayor complejidad en definiciones (y por tanto en objetivos), que incorporen específicamente la variable tiempo, así como procesos formales de diseño, implementación y evaluación, y que incluyan esquemas de participación con sentido de equidad, todo ello con instituciones que den sustentabilidad a este proceso. El objetivo último no sólo es lograr mayor eficiencia en la asignación de recursos, sino también legitimar las políticas sociales y dar más espacio positivo al proceso de desarrollo de lo social como un espacio público en el que todos se sientan participantes.

Para que ello sea posible, es imprescindible construir un acuerdo de largo plazo sobre los objetivos y las maneras de resolver el problema de la pobreza crónica y la exclusión, basados en la primacía de los derechos. Pero, como bien plantean Campos et al. (2007: 26), el diseño desde la perspectiva de derechos exige “reconocer que existen grupos que se encuentran históricamente discriminados o desaventajados y que requieren la adopción de medidas especiales para la equiparación de sus condiciones”. Por tanto, hablar de derechos implica entrar en el terreno de la redistribución activa de recursos y oportunidades. El ejercicio del derecho excede lo declarativo, y se afirma en la calidad de la prestación, en la medida en que pretenda otorgar a las personas herramientas que les permitan una mejor capacidad de inserción en la vida. Por lo tanto, la declaración del derecho como base de la política social lleva incluida una obligación de adecuada ejecución, que cae básicamente sobre el sistema burocrático en todos los niveles.

Los resultados de la EPPS nos hacen reflexionar respecto del hecho de que lograr que la sociedad asuma estos objetivos como un propósito común, y más aún cuando se explicita su contenido redistributivo, es una tarea política mayúscula, para la cual tal vez sirvan algunas de las ideas que hemos comentado sobre el diálogo y la construcción de lo público (y sobre la obvia importancia del liderazgo). Un acuerdo en este sentido debe incorporar tres variables básicas: ingresos, capacidades e instituciones; y hacerlo con una perspectiva temporal y de redistribución, adoptando una mirada integral.

Si bien el objetivo de la encuesta gira alrededor de los programas de transferencia de ingresos, es obvio que el centro de la cuestión de la superación de la pobreza y la exclusión no pasa por allí. Este tipo de programas son la “microeconomía” de una cuestión mucho más densa, que se complejiza a medida que nos planteamos como objetivo lograr que las personas se incorporen a un trabajo decente y lo mantengan. Reducir la discusión de la pobreza a la eficiencia de los programas sociales nos conduce a un callejón sin salida, que se conecta inmediatamente con los prejuicios, fantasmas y realidades que muestra acertadamente la EPPS.

Existen muchas razones por las que el tema del trabajo debería ocupar un lugar central en la construcción de los consensos y las acciones de largo plazo, como eje de un sistema integral de protección social. En primer lugar porque, cuando se trata efectivamente de lo que la Organización

Internacional del Trabajo (OIT) llama “trabajo decente”, este se ubica en el centro de los procesos de inclusión. El acceso al trabajo exige la acumulación de capital humano; y la permanencia y movilidad ascendente en el mercado laboral reducen la vulnerabilidad y brindan las condiciones para otras acumulaciones virtuosas. En este sentido, la precariedad laboral y la desocupación por lapsos prolongados evidencian la existencia de graves inequidades en este proceso.

Hablar del mercado de trabajo nos remite también al complejo problema de la interacción entre oferta y demanda, que se expresa, por ejemplo, en la baja productividad del segmento en el que habitualmente se ocupan las personas de menores recursos educativos y laborales, quienes están condenadas a trabajar en un mercado de pobres para pobres, del cual no pueden salir, y por tanto pone a todo un conjunto de decisiones económicas en el campo de la lucha contra la pobreza.

Pero, además, la EPPS nos ha mostrado la importancia simbólica que el trabajo tiene en los criterios de aceptación (y discriminación) hacia los excluidos, al punto de marcar la frontera entre “nosotros” y “los otros”.

A su vez, el informe sobre los respondientes del submódulo evidencia el valor central que los más pobres le atribuyen al trabajo en el desarrollo de sus vidas y los esfuerzos que están dispuestos a hacer para lograrlo y sostenerlo, desmintiendo de esta manera los prejuicios que sobre ellos muestra el resto de los entrevistados.

Desde el punto de vista comunicacional y operativo, la esencia de la política social de largo plazo para lograr superar la pobreza y asegurar la inclusión debería centrarse en generar las condiciones para el acceso de todos a un trabajo de calidad; y este tema debería ser el eje de un acuerdo social. Pero la centralidad del trabajo no implica que el acceso a los beneficios sociales deba quedar atado a la capacidad contributiva de las personas. Por el contrario, este acuerdo debería inscribirse en un marco más general, que contemple el establecimiento de un sistema integral de protección social, que asegure a las personas contra las contingencias que provienen de las diversas etapas de la vida, y del que formarían parte los programas de transferencia de ingresos, así como la estrategia de jubilaciones y pensiones y el acceso a los bienes básicos (educación, salud, entre otros).

Finalmente, insistimos una vez más en que la transparencia, la evaluación sistemática hecha por medios confiables, el control popular y otras medidas de legitimación de las políticas sociales, sostenidas en un Estado eficiente con funcionarios capacitados y capacidades técnicas para planificar, ejecutar y medir, han de dar aceptación a un objetivo ambicioso que requiere sustentabilidad en el tiempo.

Bibliografía

- Albornoz, F. y Menéndez, M. (2002). "Analyzing income mobility and inequality: the case of Argentina during the 1990's". DELTA. París, Mimeo.
- Álvarez Leguizamón, S. (2002). "Capital social y concepciones de la pobreza en el discurso del Banco Mundial, su funcionalidad en la 'nueva cuestión social'". En Andrenacci, L. [comp.] Cuestión social y política social en el Gran Buenos Aires. Universidad Nacional de General Sarmiento/Ediciones Al Margen, Buenos Aires.
- Álvarez Leguizamón, S. (2004). "El discurso y la práctica de la 'participación' en las políticas sociales de 'lucha contra la pobreza', contradicciones y ambivalencias". Ponencia presentada en XXIII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Antigua Guatemala.
- Amadeo, E. (2003). "Notas sobre el concepto de pobreza". Observatorio Social. Cuaderno Nº 4, Buenos Aires.
- Amadeo, E. (2007). "Argentina, de la crisis a la cohesión social". En Sojo, A. y Uthoff, A. [comps.] Cohesión social en América Latina, una revisión perentoria de algunas de sus dimensiones. CEPAL, Santiago de Chile.
- Armesto, M. (2007). "Las percepciones de la opinión pública sobre la protesta social en Argentina". Grupo de Estudios Sobre Protesta Social y Acción Colectiva (GEPSAC), Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires, Mimeo.
- Auger, S.; Casadó, S.; Ferreño, D.; Newman, M. y Rollet, R. (2005). "La enfermedad de Chagas. Su impacto social y la respuesta del sistema de salud". Boletín Científico, Nº 46, septiembre. Asociación de Médicos Municipales de la CBA, Instituto para el Desarrollo Humano y la Salud, Buenos Aires. Disponible en <www.medicos-municipales.org.ar/bc0905.htm#1>.
- Auyero, J. (2001). *La política de los pobres*. Manantial, Buenos Aires.
- Banerji, A. (2007). "Balancing activation and protection. Learning from active social policies in the European Union and the United States". Banco Mundial. Washington DC. Disponible en <<http://info.worldbank.org/etools/library/latestversion.asp?240302>>.
- Bellah, R.; Madsen, R.; Sullivan, W.; Swidler, A. y Tipton, S. (1991). *The good society*. Alfred A. Knopf, Nueva York.
- BID (2008). Informe de progreso económico y social 2008. ¿Los de afuera? Patrones cambiantes de exclusión en América Latina y el Caribe. BID, Washington DC.
- Bohm, D. (1996). *Sobre el diálogo*. Kairos, Barcelona.
- Campos, L.; Faur, E. y Pautassi, L. (2007). "Programa Familias por la Inclusión Social. Entre el discurso de derechos y la práctica asistencial". Centro de Estudios Legales y Sociales, CELS. Colección Investigación y Análisis Nº 4, Buenos Aires.
- CELS (2003). "Plan Jefes y Jefas: ¿derecho social o beneficio sin derechos?". Buenos Aires, Mimeo.
- CEPAL (2000). *Equidad, desarrollo y ciudadanía*. Santiago de Chile.
- De Leonardis, O. (2001). "El mercado social, la calidad social y la calidad de las instituciones sociales". *Desarrollo Económico*, Vol. 41, Nº 161, abril-junio. Buenos Aires.
- Di Natale, M. (2004). El festival de la pobreza. La Crujía, Buenos Aires.
- Fajnzylber, E. y Repetto, A. (2007). "Instrumentos alternativos para la protección social". CIEPLAN. Serie Estudios Socio/Económicos Nº 33, Santiago de Chile.
- Feijoo, M. (2001). *Nuevo país, nueva pobreza*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Gasparini, L. (2005). "El fracaso distributivo de Argentina: el papel de la integración y las políticas públicas". En Márquez, G. [ed.] *¿Para bien o para mal? Debate sobre el impacto de la globalización en los mercados de trabajo de América Latina*. BID, Washington DC. [Disponible también en inglés: Gasparini, L. (2003). "Argentina's distributional failure: the role of integration and public policies". CEDLAS, Universidad Nacional de La Plata. Documento de Trabajo Nº 1, septiembre, La Plata].

- Gasparini, L. (2007). "Apuntes sobre pobreza crónica en Argentina". Jornadas de Reflexión sobre Pobreza Crónica, Asociación Argentina de Políticas Sociales. Buenos Aires. Disponible en <www.aaps.org.ar/pobpopt/pobcrogas.pdf>.
- Grassi, E. (1999). "Políticas y problemas sociales en la construcción del estado neoliberal asistencialista. Argentina 1990-1998". Tesis doctoral, Facultad de Filosofía y Letras, UBA. Buenos Aires.
- Grondona, M. (1999). *Las condiciones culturales del desarrollo económico*. Ariel, Buenos Aires.
- Heinemann, B. (1969). *Poverty amidst plenty. The American paradox*. Commission on Income Maintenance Programs, Washington DC.
- Hills, J. (2003). "Inclusion or insurance? National insurance and the future of the contributory principle". Centre for Analysis of Social Exclusion, CASE, London School of Economics. Report N° 68, Londres.
- Hills, J.; McKnight, A. y Smithies, R. (2006). "Tracking income: how working families' incomes vary through the year". Centre for Analysis of Social Exclusion, CASE, London School of Economics. Report N° 32, Londres.
- Hood, C. (2006). "The tools of government in the Information Age". En Moran, M.; Rein, M. y Goodin, R. [comps.] *The Oxford handbook of political science*. OUP, Oxford.
- Hood, C. y Heald, D. (2006). *Transparency: the key to better governance*. British Academy/OUP, Oxford.
- Hood, C.; James, O.; Guy Peters, B. y Scott, C. (2004). *Controlling modern government: variety, commonality and change*. Elgar, Cheltenham.
- Jennings, W. (2004). "Policy, implementation and public opinion (public celebrations Canada 1967, USA 1976, Australia 1988 and the United Kingdom 2000)". Tesis doctoral, Oxford University, Oxford.
- Katz, M. (1989). *The undeserving poor: from the war on poverty to the war on welfare*. Pantheon Books, Nueva York.
- Lewis, O. (1961). *Antropología de la pobreza*. Cinco familias. Fondo de Cultura Económica, México DF.
- López, N. y Tedesco, J. (2002). "Las condiciones de educabilidad de los niños y adolescentes en América Latina". IPE. Buenos Aires, Mimeo.
- Margulis, M., Urresti, M. y otros (1998). *La segregación negada. Cultura y discriminación social*. Biblos, Buenos Aires.
- Murray, Ch. (1984). *Losing ground: American social policy, 1950-1980*. Basic Books, Nueva York.
- Nash, J. (1950). "The bargaining problem". *Econometrica*, Vol. 18, N° 2.
- O'Donnell, G. (2007). *Disonancias. Críticas democráticas a la democracia*. Prometeo, Buenos Aires.
- OIT-Organización Internacional del Trabajo (1999). "Trabajo decente". Memoria del Director General, 87ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Ginebra.
- Peruzzotti, E. y Smulovitz, C. (2000). "Societal accountability in Latin America". *Journal of Democracy*, Vol. 11, N° 4.
- Salvia, A. (2007). "Privaciones persistentes en logros de desarrollo humano en áreas metropolitanas". Jornadas de Reflexión sobre Pobreza Crónica, Asociación Argentina de Políticas Sociales. Buenos Aires. Disponible en <www.aaps.org.ar/pobpopt/pobcrogas.pdf>.
- Salvia, A. y Chávez Molina, E. (2007). *Sombras de una marginalidad fragmentada*. Miño y Dávila, Buenos Aires.
- Sen, A. (1999). *Development as freedom*. Alfred A. Knopf, Nueva York.
- Wacquant, L. (2001). *Parias urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio*. Manantial, Buenos Aires.

ⁱ En CELS (2003) se desarrolla un análisis especialmente crítico sobre el PJHD. Se identifican 458 denuncias por extorsión y 184 por corrupción, sobre un total de 1.987.875 beneficiarios, lo que equivale a 1,3% del total de beneficios otorgados, cantidad que no parece apoyar los ríos de tinta escritos sobre el tema.

ⁱⁱ López y Tedesco (2002) aportan una definición de educabilidad entendida como “el conjunto de recursos, aptitudes o predisposiciones que hacen posible que un niño o adolescente pueda asistir exitosamente a la escuela”.

ⁱⁱⁱ Ver los trabajos de John Hills en el *Center for Analysis of Social Exclusion de la London School of Economics and Political Science* (Hills, 2003; Hills et al., 2006).

^{iv} Ver, entre otros, Hood (2006), Hood y Heald (2006), Hood et al. (2004) y Jennings (2004).

^v Lo que nos recuerda la insistencia de Amartya Sen (1999: 8) en caracterizar a la pobreza no sólo como una dimensión absoluta, sino también relacional: “la importancia del enfoque de la exclusión social radica no en su novedad conceptual, sino en su valor al remarcar –y poner atención en– el peso de las fuerzas relacionales en relación a las carencias”.

^{vi} Para Lewis (1961), la cultura de la pobreza es “aquella que tiene su propia estructura y lógica, un modo de vida que pasa de generación en generación. No sólo es un problema de privación y desorganización, un término que signifique la ausencia de algo. Es una cultura en el sentido antropológico tradicional en la medida que proporciona a los seres humanos un esquema de vida, un conjunto listo a dar soluciones a problemas humanos y que desempeña así una función significativa de adaptación”.

^{vii} Es interesante ver la discusión sobre *poor* y *pauper* en la literatura y los discursos políticos de los sesenta, que distingue entre el que quiere y no puede, y el que directamente no quiere salir de la pobreza y prefiere, por tanto, vivir de la dádiva. Ver a este respecto Katz (1989).

^{viii} Ver el reporte de la Comisión de Programas de Mantenimiento de Ingresos, precedida por Ben Heinemann (1969), donde se recomendó el desarrollo de un programa universal de suplemento de ingreso, a ser administrado por el gobierno federal y que transferiría ingresos a todos los miembros de la población con necesidades económicas.

^{ix} Esta distinción ya está presente en el programa *Aid to Dependent Children*, creado en 1935 (ver Banerji, 2007).

^x Katz (1989: 155) muestra claramente que ninguna de las afirmaciones sobre variaciones en la pobreza y la economía (y sus conexiones) es verdadera; pero, sobre todo, que el análisis ignora otras dimensiones relevantes, como la expulsión de la población negra de las explotaciones agropecuarias por la mecanización, o las enormes diferencias en la calidad de la educación, producto del virtual apartheid en el que funcionaba la sociedad americana en esos tiempos.

^{xi} En todo caso, la historia guarda la referencia peyorativa a los “cabecitas negras” y la persistencia de algunos mitos urbanos no desprovistos de intención política –como los asados hechos con los parquetts de las casas nuevas– que se conectan con algunas de las características del argumento norteamericano sobre los *undeserving poor*.

^{xii} De hecho, la recuperación del cuarto y quinto decil explica el 70% de la salida global de la pobreza.

^{xiii} Un 44% de las personas que nunca tuvieron un plan optó por eliminar los planes.

^{xiv} Esta es otra opinión que no tiene bases objetivas: si fuese cierta la relación directa entre “rehenes” y éxito político, no habrían existido las resonantes derrotas de dirigentes políticos que –a todo nivel– administraban enormes programas sociales. La gente vota de manera más sofisticada que la que supone esa afirmación.

^{xv} Martín Di Natale (2004) busca re4ejar esta sabiduría convencional con frases como: “Ante un desolador escenario donde los programas sociales se han convertido en muchos casos en piedra de escándalo o botín de diferentes actores sociales, sólo resta preguntarnos: ¿Por qué no se ha controlado lo suficiente para impedir que la corrupción avance y que los fondos destinados al gasto social lleguen a donde deben llegar?”.

^{xvi} A pesar de la importancia que ello tiene, no hemos podido encontrar en Argentina bibliografía que indague de manera sistémica sobre estas múltiples dimensiones de la relación entre sociedad y pobreza.

^{xvii} No estamos hablando aquí del “bien público” como concepto económico, sino de la idea de “bienes comunes”, con los agregados que ha desarrollado, entre otros, De Leonardis (2001).

^{xviii} No es muy fácil establecer relaciones cooperativas cuando la información está distorsionada por los preconceptos. Como bien lo afirma John Nash (1950: 2), “un juego es no cooperativo cuando es imposible que los jugadores se comuniquen o colaboren de alguna manera”.

^{xix} Se toma la definición de diálogo de David Bohm (1996).

^{xx} Algunos autores, de la línea que ellos mismos denominan “progresista”, critican duramente cualquier propuesta de política social que incorpore factores no económicos y asocian, con calificaciones peyorativas, las ideas de Sen sobre capacidades a las propuestas liberales y de los organismos internacionales. En estos casos, en especial en los trabajos de Estela Grassi (1999) y Sonia Álvarez Leguizamón (2002), la obsesión política ha restado densidad analítica a sus argumentos.

^{xxi} No puedo evitar recordar aquí un comentario de Robert Bellah (Bellah et al., 1991) cuando señala que “la democracia es una búsqueda moral permanente, no un estado perfecto”, y sus conexiones con las afirmaciones operativas de O'Donnell y Sen.

^{xxii} Chile acaba de desarrollar un interesantísimo ejemplo de diálogo plural para la reforma de temas centrales de su política social. A través de comisiones sectoriales (de educación, de reforma previsional, de equidad) se discutieron las propuestas del Ejecutivo antes de enviarlas al Congreso, con el resultado de un paquete consensuado que se ha convertido en una política de Estado (ver Fajnzylber y Repetto, 2007).

^{xxiii} Esto es, por la injusta disponibilidad de recursos que permiten acceder a los alimentos.

^{xxiv} Un trabajo de investigación realizado en los hospitales de la Ciudad de Buenos Aires muestra que 91% de los infectados por Chagas no tenía obra social y 88% carecía de ocupación estable (Auger et al., 2005).

^{xxv} Ver a este respecto los excelentes artículos publicados en “Comunicación y pobreza” <www.comunicacionypobreza.cl/documentos.asp>.

^{xxvi} Javier Auyero (2001) ha analizado muy bien el problema de la debilidad de los excluidos para ser escuchados y acceder a condiciones de vida dignas; y, por tanto, la importancia de contar con mecanismos de intermediación.

^{xxvii} En una sociedad internetizada, habitualmente el que pierde la batalla es el Estado.