

EN EL INTRINCADO MUNDO DE LOS CONCEPTOS

DEBATES SOBRE EL ESTADO, LA POBREZA Y LAS POLÍTICAS SOCIALES

MÁS ALLÁ DE LA EXIGENCIA METODOLÓGICA clásica inicial de cualquier estudio de acercarse a un estado del arte como balance imprescindible para ubicar el tema propio y precaverse de un empirismo simplista, en este caso tal balance representa un momento de la investigación, esencial para derivar un repertorio alternativo en las estrategias para enfrentar la pobreza.

Como se señaló anteriormente, la idea central que guió el trabajo conceptual fue la de explorar los argumentos acerca del real proceso de debilitamiento o agotamiento del Estado, como instancia de regulación económica y coordinación social, como así también sus posibilidades para generar y ejecutar políticas sociales y de manejo de la pobreza, entendido como ley objetiva inexcusable asociada a la globalización. Con ello quedó enmarcada la búsqueda teórico-conceptual hacia tres grandes troncos temáticos en su intervencionalidad: Estado, pobreza y política social.

Abrirse paso en la extensísima y complicada madeja de los debates en estas áreas es un empeño complicado, especialmente por la larga data de su presencia en el pensamiento social, por la abundante literatura producida, por la diversidad de disciplinas sociales que han incurrido en el tema –tratándose, de hecho, de un campo multidisciplinar– y por la variedad de posiciones filosóficas, epistemológicas e ideológicas desde las cuales se ha trabajado. De tal manera, la presente exposición

EN EL INTRINCADO MUNDO DE LOS CONCEPTOS

DEBATES SOBRE EL ESTADO, LA POBREZA Y LAS POLÍTICAS SOCIALES

MÁS ALLÁ DE LA EXIGENCIA METODOLÓGICA clásica inicial de cualquier estudio de acercarse a un estado del arte como balance imprescindible para ubicar el tema propio y precaverse de un empirismo simplista, en este caso tal balance representa un momento de la investigación, esencial para derivar un repertorio alternativo en las estrategias para enfrentar la pobreza.

Como se señaló anteriormente, la idea central que guió el trabajo conceptual fue la de explorar los argumentos acerca del real proceso de debilitamiento o agotamiento del Estado, como instancia de regulación económica y coordinación social, como así también sus posibilidades para generar y ejecutar políticas sociales y de manejo de la pobreza, entendido como ley objetiva inexcusable asociada a la globalización. Con ello quedó enmarcada la búsqueda teórico-conceptual hacia tres grandes troncos temáticos en su intervencionalidad: Estado, pobreza y política social.

Abrirse paso en la extensísima y complicada madeja de los debates en estas áreas es un empeño complicado, especialmente por la larga data de su presencia en el pensamiento social, por la abundante literatura producida, por la diversidad de disciplinas sociales que han incurrido en el tema –tratándose, de hecho, de un campo multidisciplinar– y por la variedad de posiciones filosóficas, epistemológicas e ideológicas desde las cuales se ha trabajado. De tal manera, la presente exposición

seguirá una lógica de integración y síntesis, apoyándose en sistematizaciones y evaluaciones precedentes, afines a nuestros objetivos.

La selección de textos para cumplir dicho propósito se ha guiado por los siguientes requisitos: ser preferiblemente materiales con objetivos de sistematización y que recorran desde el nivel de la reflexión teórica hasta el de las dimensiones empírico-prácticas; presentar una intención de balance crítico manifiesta y propositiva; constituir análisis realizados en períodos relativamente recientes (con preferencia de la década del noventa a la actualidad, aunque no se excluyen textos anteriores), lo que les permite haber realizado sus reflexiones teniendo conocimiento de los cambios más significativos que se han operado en los temas tratados en los últimos años.

A ello se añade una opción por materiales de estudiosos latinoamericanos y/o vinculados a los proyectos que CLACSO y CROP impulsan en esta área investigativa, intentando la apropiación de la tradición analítica-crítica que ambas organizaciones proponen. Finalmente, existe una intención de género: seleccionar trabajos de calidad producidos por mujeres en esta área y contribuir a la visibilidad de los aportes del pensamiento femenino en un campo que exige especial sensibilidad.

En los tres temas, el recorrido conceptual se ha organizado partiendo de un breve rastreo histórico por los orígenes y la evolución del tratamiento teórico, concentrándose luego en los debates más extendidos en el presente y sus derivaciones para la toma de decisiones estratégicas en estos campos, recuperando finalmente una perspectiva crítica integrada alternativa.

La idea de lo alternativo que asumo es la de apreciaciones que se sitúan a contracorriente, desafiando las visiones impuestas desde centros de poder como si fueran los únicos caminos teóricos y prácticos posibles, determinados por leyes inevitables. Las apreciaciones alternativas optan conscientemente por valoraciones construidas desde, o cercanas a, las necesidades e intereses, no del capital, sino de los sectores desfavorecidos, partiendo desde una desnaturalización de la pobreza y las desigualdades, rompiendo intencionalmente el encuadre del discurso del poder, como denomina Zemelman (1993) a esos límites del trabajo intelectual.

En este punto me interesa dejar constancia de que no considero los valores y las opciones éticas como una rémora que obstaculiza la objetividad en el proceso investigativo, sino que ellos son parte, dentro del supuesto de reflexividad, de los instrumentos propios, legítimamente constitutivos de la racionalidad científica que, en todo caso, deben ser explicitados¹.

¹ Para los temas epistemológicos de la relación entre valores y pensamiento social, el supuesto de reflexividad, como así también los nexos entre conocimiento y poder, se sugiere consultar los textos de Ibáñez (1991) y Zemelman (1993).

Para hacer más sencilla la exposición, y con el propósito de combinar aproximaciones comprensivas y sintéticas, el texto presenta de forma separada las trayectorias lógico-históricas de los conceptos Estado y pobreza y de la política social; pero como estas trayectorias se entrecruzan y articulan en un sinnúmero de perfiles, en ocasiones la exposición no ha podido evitar algunas reiteraciones y solapamientos que espero no oscurezcan la comprensión ni vuelvan demasiado tediosas estas explicaciones.

EL CONCEPTO DE ESTADO Y DE SUS FUNCIONES

La noción de Estado posee una extensa tradición en el pensamiento social; alcanza densidad filosófica y se ubica, fundamentalmente, en el terreno de la ciencia política, la economía política y la sociología, reconociéndose a Maquiavelo como el pensador que sistematizó su uso como categoría central del análisis politológico para examinar las sociedades modernas.

Situándonos en una escala de elevada generalidad y abstracción, la definición de Estado es la de estructura organizativa de carácter jurídico, normativo y coercitivo de una determinada comunidad, a través de la cual esta logra un orden que hace posible su estabilidad, su funcionamiento (económico, social, político), su reproducción en el tiempo y la orientación de su desarrollo.

Bajo el amplísimo enunciado anterior, es posible distinguir en la historia de las ideas la presencia de dos grandes concepciones primigenias de Estado, surgidas en los albores de la cultura occidental y retomadas por pensadores posteriores.

La primera de ellas es la organicista, según la cual el Estado es independiente de los individuos y anterior a ellos. Establece una analogía entre el Estado y un organismo viviente, en la que este es concebido como una totalidad conformada por los individuos particulares que integran una sociedad, que constituyen las partes del todo mayor. La totalidad tiene prioridad en relación con las partes y posee una naturaleza y funciones propias, que no derivan de ninguna de las partes en específico, sino de su condición de totalidad precedente.

Esta concepción, nacida en la Grecia antigua, atribuye un carácter natural e inevitable a la existencia del Estado, sin la cual sería impensable la existencia de la sociedad. Desde las primeras elaboraciones de Platón y Aristóteles, ha sido retomada una y otra vez por la filosofía. Hegel le dio su forma más radical al considerar al Estado como la entrada de Dios al mundo y la única formación social en la cual el hombre tiene una existencia racional, adquiere su objetividad y su esencia. Considera al Estado como un organismo de racionalidad perfecta, autosuficiente y propietario de una supremacía absoluta en relación con los individuos, por lo que estos quedan obligatoriamente subordinados a sus fines.

La segunda concepción es la atomista o contractual, que toma al Estado como creación humana, por lo cual este no se encuentra por encima de sus partes o miembros y no los antecede. Se constituye como unidad o totalidad por la existencia de un pacto o convención entre los individuos, y tiene validez sólo al interior de los límites de dicha convención. Sus acciones se legitiman y fortalecen por ser expresión de una voluntad general, orientada hacia el reconocimiento de la existencia de un interés o bien común.

Lo natural no es el Estado sino los derechos individuales, a los cuales los hombres renuncian o subordinan al interés común voluntariamente, para formar un contrato social mediante el que adquieren otros derechos, que están relacionados con los derechos de los demás. Esta es una visión que arranca también en la antigüedad griega y es retomada por pensadores como Altusio, Locke, Hung, Rousseau y Kant.

En estas concepciones iniciales se encuentra implícita la idea del Estado como garante del bien común, como estructura superior a los individuos o construida por estos, pero siempre considerándolos en su igualdad ciudadana, en una situación de horizontalidad ante el Estado, en condiciones similares, parejas ante el poder de este, que nace precisamente de una necesidad, externa o asumida según sea el caso, pero una necesidad de todos por igual, para beneficio de todos, para crear un orden positivo en oposición a un caos negativo en general.

Aunque la relación Estado-mercado (problemática propia de la sociedad moderna) y el protagonismo que se concede a uno u otro en la garantía de la libertad y la igualdad y como mecanismos de distribución, como veremos más adelante, varían en diferentes concepciones, en un marco general existe una opinión extendida de que el Estado moderno es (debe ser), ante todo, un Estado de mercado, una estructura en relación eficiente con el mercado que comparte con él estas funciones, un Estado de actores libres ante el mercado. Desde esta óptica, otras versiones de Estado –como la socialista, por ejemplo– serían aberraciones autoritaristas no democráticas.

En su devenir histórico, el Estado ha ido ampliando y diversificando sus roles y su estructura institucional, configurándose un Estado extenso, como el típico modelo estatal moderno, por lo que algunos analistas prefieren utilizar el concepto de sistema político para referirse a todo ese entramado de instituciones, actores y roles.

Una matriz extendida de funciones estatales, del sistema político, incluiría la representación y defensa de su soberanía nacional e integridad nacional; la coordinación de la actividad económica; el diseño y promoción de estrategias de desarrollo y de la política social; la promoción de la cultura y la ideología dominantes; la preservación del orden público y la seguridad ciudadana; la administración de los bienes públicos; la

realización del Estado de Derecho y la administración de justicia; la promoción del desarrollo democrático; la protección de la sustentabilidad de la sociedad nacional e internacional y coordinación de las relaciones internacionales interestatales y multilaterales; la preservación y reproducción del régimen social y político constituido (Valdés Paz, 2000).

Centrándonos en nuestro objeto de análisis –el Estado en su relación con el mercado y las tareas de enfrentamiento a la pobreza– podemos permitirnos concluir aquí este camino de énfasis histórico-filosófico general y optar por concentrarnos en conceptualizaciones orientadas hacia la definición de funciones relacionadas con la coordinación social.

De todas formas, este acotamiento sigue dejando un campo excesivamente extenso de concepciones, casi inabordable, por lo que aún es necesario incluir otras dos restricciones en este recorrido. Examinaremos preferentemente enfoques conceptuales que se mueven en dos ámbitos focales: el de la preocupación por las conexiones entre el Estado, la organización del orden social y la igualdad; y el de la articulación del Estado con la política económica, social y el mercado, considerando a estos los ámbitos más cercanos a nuestro propio objeto.

Situado en los debates sobre la democracia, el poder y el mantenimiento del orden, Jean Grugel (2002: 62-65) encuentra tres enfoques básicos sobre el Estado.

Enfoque conductual: define al Estado por sus manifestaciones visibles, como el conjunto de organismos que de manera formal rigen el sistema de gobierno (gobierno, burocracias, poder judicial), y considera que, cuando este tiene un verdadero carácter democrático, se ejerce un control popular eficaz sobre dichos organismos a través de las elecciones. En esta concepción, el poder está difundido entre los diferentes grupos de interés socialmente constituidos. El enfoque conductual asume que el Estado cumple funciones importantes para el mantenimiento del orden social, pero sostiene que es imprescindible, a través de los mecanismos democráticos, limitar su tendencia hiperregulacionista que interfiere en el mercado. La democracia, bajo influencia schumpeteriana, coincide con el funcionamiento adecuado del mercado y la posibilidad de elegir autoridades. Este ha sido y continúa siendo, con diferentes variantes, el enfoque hegemónico más extendido e influyente en el pensamiento social y en el diseño de acciones prácticas en relación con el Estado.

Enfoque participacionista: surgido en la década del sesenta, en posición crítica ante el enfoque conductual, considera que idealmente el Estado debería ser garante de autoridad y control social, pero que en la práctica funciona como vehículo de reproducción de desigualdad y privilegio, expresión de poder estructural del capital. La actitud ante la relevancia del Estado para el ejercicio de la democracia en este en-

foque es ambigua y recorre un espectro amplio de actitudes, que van desde un rechazo total hasta su aceptación, esto último siempre que la estatalidad pueda garantizar un contexto de amplia participación de las organizaciones sociales en la toma de decisiones. Define la democracia como un ideal utópico, vinculado a la realización de la igualdad y la ciudadanía colectiva, como vía de emancipación y promoción de los derechos de los grupos en situación de desventaja.

Enfoque de dominación social: sustentado en la tradición sociológica de inspiración marxweberiana, conceptualiza al Estado como una comunidad humana que posee el uso legítimo de la fuerza física y la violencia, en los límites de un territorio determinado, como expresión de los intereses de la clase o bloque de clases dominantes y de la imposición de su poder sobre otras clases. El carácter democrático del Estado y su eficiencia como protagonista de la política social no se dan por sentados, sino como posibilidad que depende de que las clases y sectores sociales subalternos sean lo suficientemente fuertes para colocar sus demandas en la agenda estratégica estatal, participar en la toma de decisiones e impulsar procesos efectivos de redistribución del poder. Este enfoque diferencia entre el poder despótico (aquel en que el Estado actúa prescindiendo de la negociación de agendas con los actores de la sociedad civil) y el poder infraestructural o colectivo (en el que el Estado despliega sus funciones de articulación de actores a través de las infraestructuras estatales en negociación con la sociedad civil). La capacidad infraestructural, a cuya disponibilidad se asocia la posibilidad del ejercicio democrático, consiste en la posesión por parte del Estado de recursos técnicos, eficiencia política, estructuras institucionales duraderas, legitimación, cooperación y control de sus acciones por parte de la sociedad civil (Grugel, 2002: 66). Aunque no se afirma que una alta capacidad infraestructural asegure el ejercicio democrático, es condición indispensable para este.

Auxiliándonos con el esquema anterior propongo incluir otros tres enfoques, que tienen en su centro el de la dominación, pero que lo radicalizan o complementan.

Enfoque de soberanía: apunta hacia el hecho de que un Estado es una estructura que asegura la soberanía y la autodeterminación de grupos, ubicados y demarcados territorialmente, en relación con otros. Carlos Strasser distingue, para las definiciones de Estado, la perspectiva político-sociológica (integrando en su base la tradición aristotélica, a Marx, Weber y Bodin), que subraya la soberanía en el interior de un país como “dominación política sobre la propia población”, y la perspectiva política-constitucionalista y jurídica, que hace énfasis en la unidad territorial y la independencia política de la población, es decir, en una soberanía con relación a lo externo (Strasser, 1999: 44). Define

al Estado como organización básica omnicompreensiva y nodal de los recursos, las normas (jurídicas y en general todas las que gozan de exigibilidad por el Estado, la sociedad o la cultura) y las instituciones (entendiendo por institución un patrón de reglas, comportamientos, actitudes y expectativas regularmente observados) de una unidad soberana, que se caracteriza por la articulación de formas coercitivas de poder y legitimidad para obtener el acatamiento necesario de la población, existiendo “distintas medidas, proporciones y combinaciones de coerción y legitimidad, lo mismo que diversas y variables necesidades de ellas en cada país o momento” (Strasser, 1999: 35).

Enfoque de coordinación social: considera que un elemento relevante para entender el surgimiento, la legitimación del Estado como estructura de coordinación política y su conversión en la época moderna en “instancia privilegiada de coordinación social” es la idea de que toda sociedad necesita asegurar un nivel, al menos básico, de coordinación entre los “diferentes procesos y actores (individuales y colectivos) que la integran” (Lechner, 1997: 7); actores que, como tendencia, tienen un alto grado de heterogeneidad en cuanto a posiciones socioestructurales, necesidades e intereses. Este enfoque sustenta el concepto de Estado en el de soberanía externa (como garantía de la unidad nacional en relación con el sistema internacional de estados) e interna (asegurador de la cohesión interior de una sociedad). Asimismo, asume que la soberanía supone una separación entre sociedad y Estado, como así también un grado necesario de centralización del poder en este último como eje decisivo del ordenamiento social. El Estado es, por ello, una estructura de dominación y el centro jerárquico visible de la sociedad. Ese es su significado esencial, que se legitima en la medida en que es reconocido y aceptado como autoridad máxima “que tiene el monopolio de tomar decisiones vinculantes para toda la población y, de ser necesario, imponerlas mediante sanciones” (Lechner, 1997: 9). A nuestro juicio, precisamente la toma de decisiones vinculantes en un escenario de actores diferentes, antagónicos y potencialmente conflictivos es el contenido de la coordinación social del Estado. Se trata de una coordinación política, en este caso, que exige la existencia de un aparato de administración pública, un cuerpo de leyes, e instituciones para la administración de justicia. De igual forma, resulta imprescindible el diseño y puesta en práctica de una política económica, de una estrategia social y la presencia de instituciones de socialización de normas, valores, conocimientos y hábitos compartidos. Si incluimos en este enfoque, como cara complementaria de la función coordinadora de actores, la acción de regulación, que indica la medida en que la coordinación estatal incluye también elementos normativos e impositivos, se obtiene una visión sociológica sintética del Estado muy útil a nuestros fines analíticos.

Enfoque clasista o marxista: partiendo de un diagnóstico sobre la historia social como proceso signado por las luchas de clases, es decir, por el antagonismo entre intereses materiales opuestos y excluyentes, el marxismo define al Estado como producto y expresión del carácter objetivamente irreconciliable de las contradicciones de clase y como órgano de dominación, de opresión de una clase por otra: “es la creación del orden que legaliza y afianza esta opresión, amortiguando los choques entre las clases” (Lenin, 1963: 16). El Estado se caracteriza por poseer una organización de sus miembros territorialmente bien definida, por la institución de una fuerza pública (ejército, cárceles, instituciones coercitivas, policía) y por un aparato de gobierno que permite el ejercicio de la dominación en diferentes espacios y niveles. Tiene carácter histórico y, como ha surgido sobre la base de los antagonismos de clase, se extinguirá cuando las clases desaparezcan. El marxismo no acepta la naturalidad de la existencia del Estado ni su carácter de expresión concertada del bien común, pues se sustenta en la consideración de la necesidad histórica de la clase económicamente dominante de contar con instrumentos políticos de expresión de esa dominación sobre su antagonista directo y el resto de las clases y estratos sociales. A través del Estado, la clase dominante legítima políticamente su interés particular, imponiéndolo como pretendido bien común. El Estado es una construcción histórico-social. Aunque pueden producirse avances en el logro de la igualdad y las relaciones democráticas, en las circunstancias del predominio de la propiedad privada y de existencia de las clases sociales, en virtud de las presiones de las clases populares, el Estado expresa el interés de las clases dominantes y el límite de su negociación con las subordinadas en el mantenimiento de sus privilegios, que es el límite de las cuotas de igualdad y de democracia posibles. La línea de pensamiento marxista, que destaca el carácter clasista del Estado y su imbricación con las relaciones económicas, ha tenido desarrollos posteriores en tres vertientes. La instrumentalista, que define al Estado como una institución que expresa directamente el poder y el interés de la clase dominante. La estructuralista, según la cual el Estado se estructura a partir de sus vínculos con el capital, y su acción reguladora, como expresión del poder de la clase dominante, está limitada por las contradicciones del sistema capitalista, lo que le concede una cierta autonomía relativa en la toma de decisiones y el diseño de políticas. “El Estado capitalista debe siempre retener una autonomía relativa con relación a tal o cual facción del bloque en el poder a fin de asumir su papel de organizador político del interés general de la burguesía bajo la hegemonía de algunas de esas facciones” (Poulantzas, 1977: 53). Y la relacionista, que sostiene que el Estado no puede reducirse a un

instrumento de regulación económica. Este constituye especialmente un mecanismo de intermediación de la relación entre capital y trabajo, forma históricamente particular que asume la dominación clasista bajo el capitalismo. En ese rol de mediador de relaciones entre clases opuestas, expresa el Estado su naturaleza de instrumento de dominación. Desde el marxismo latinoamericano, Pablo González Casanova (1992: 33) propone una definición sintética del Estado como “poder de disponer de la economía”, para dejar clara la indisolubilidad de los vínculos entre economía y política y del poder como esencia de la estatalidad, que puede instrumentarse a través de la hegemonía o de la represión. Entre el denso entretejido de relaciones sociales que se encuentran detrás del Estado, se destacan las clases y sus contradicciones por su “alta capacidad para decidir sobre el excedente económico y sobre la plusvalía de un territorio, de una nación y de una población” (González Casanova, 1992: 34). Acerca del Estado en el socialismo, tema en el que debemos extendernos por su interés para el posterior examen del caso cubano, el marxismo clásico considera que el camino hacia la sociedad comunista pasa por diferentes etapas: la etapa de transición socialista (período entre el capitalismo y el socialismo), la etapa socialista y el comunismo como tal. Entre otros elementos, fundamentalmente ellas se diferencian por el nivel alcanzado en el proceso de superación de las contradicciones de clase y de las diferencias socioeconómicas de todo tipo (entre el campo y la ciudad, el trabajo manual y el intelectual, calificado y no calificado, entre género, razas, generaciones, etc.), por el grado de socialización de los medios de producción y de desarrollo de las fuerzas productivas. El rol y la naturaleza del Estado son diferentes en cada una de estas etapas. Lenin (1981: 21) propone un esquema muy interesante de la evolución del Estado entre las sociedades capitalista y comunista, atendiendo a los grados de democracia posibles:

- Sociedad capitalista: el Estado es necesario a la burguesía y es Estado en el estricto sentido de la palabra. Democracia sólo para los ricos y para un pequeño sector del proletariado, sólo como excepción, jamás completa.
- Transición, dictadura del proletariado: el Estado es necesario al proletariado. Estado de transición (no un Estado en el estricto sentido de la palabra). Democracia casi completa, limitada sólo por el aplastamiento de la burguesía.
- Sociedad comunista: el Estado es innecesario, se extingue. Democracia verdaderamente completa hecha costumbre. La democracia completa equivale a ninguna democracia.

La teoría marxista concede al Estado roles centrales en la transformación socialista de la sociedad, aunque considera que en este mismo proceso transformador inicia un camino hacia su propia extinción:

El proletariado toma en sus manos el poder del Estado y convierte, en primer lugar, los medios de producción en propiedad del Estado. Pero en este mismo acto se destruye a sí mismo como proletariado y destruye toda diferencia y todo antagonismo de clases y, con ello, el Estado como tal. El primer acto en que el Estado se manifiesta efectivamente como representante de toda la sociedad, la toma de posesión de los medios de producción en nombre de la sociedad, es a la par su último acto independiente como Estado. La intervención de la autoridad del Estado en las relaciones sociales se hará superflua en un campo tras otro de la vida social y se adormecerá por sí misma. El gobierno sobre las personas es sustituido por la administración de las cosas y por la dirección de los procesos de producción. El Estado no será abolido; se extingue (Engels, 1975: 341).

Si tomamos ahora la relación Estado-mercado como eje definitorio para concebir la estatalidad y sus contenidos como responsable de la asignación de recursos y promotor de desarrollo, convencionalmente podríamos encontrar los siguientes enfoques.

Enfoque liberal: el Estado es una estructura de resguardo de la libertad individual y de la propiedad privada que acompaña al mercado en la función de distribución de bienes, subsanando, eventualmente, las insuficiencias de asignación de beneficios que este pueda tener, pero en calidad de mecanismo subordinado a la eficiencia de su libre juego. Puede ser promotor de desarrollo siempre que no interfiera al mercado. Un Estado que intervenga permanentemente en los rumbos de la economía desvirtúa la libre competencia, que es la mejor distribuidora de bienes, porque lo hace estimulando la eficiencia y la productividad.

Enfoque del Estado de Bienestar: el Estado es imprescindible e insustituible para realizar la coordinación económica, regulando la elección individual mediante el gasto público, es decir, dotando a los individuos de recursos, a través de servicios sociales de calidad, que les permitan concurrir al mercado en condiciones favorables, interpretando adecuadamente las señales que este emite y pudiendo articular las decisiones individuales con las colectivas y sociales en general. Por ello se requiere de un Estado con estructuras institucionales amplias y abarcadoras, que obtengan altos grados de integración social, con una fuerte presencia en la distribución del bienestar y liderando una política social de carácter universal. Si se

alcanza el grado óptimo de funcionamiento de la economía (pleno empleo e ingresos adecuados para todos), se debe pasar a una coordinación macroeconómica estatal limitada a ajustes de política fiscal, monetaria y al funcionamiento del mercado con arreglo de sus propias leyes.

Enfoque del Estado socialista: el marxismo colocó como uno de sus centros de preocupación el tema del Estado socialista, correspondiente a la primera fase del comunismo, como distribuidor y, a partir de ello, como promotor de igualdad. En este caso se trataría de un Estado que es propietario, el principal propietario de los medios de producción, empresario, productor y distribuidor, de manera que tiene una capacidad máxima de intervención en la economía, el mercado y el desarrollo social. Examinemos el modelo de deducciones del producto social global en el socialismo que Marx propone: una parte para reponer los medios de producción consumidos; una parte suplementaria para ampliar la producción; el fondo de reserva o de seguro contra imprevistos; gastos generales de administración; una parte destinada a la satisfacción colectiva de necesidades (escuelas, instituciones sanitarias, etc.); fondos para el sustento de las personas no capacitadas para el trabajo; distribución de los medios de consumo que se reparten entre los productores individuales. Aunque este esquema distributivo supone la interrelación de todos los elementos, el orden dado es también una jerarquía, donde la parte correspondiente al consumo individual depende de todas las deducciones anteriores.

Lo que se le quite al productor en calidad de individuo vuelve a él directa o indirectamente, en calidad de miembro de la sociedad [...] el productor individual obtiene de la sociedad –después de hechas las obligadas deducciones– exactamente lo que le ha dado. Lo que el productor ha dado a la sociedad es su cuota individual de trabajo [...] este derecho igual sigue llevando implícito una limitación burguesa. El derecho de los productores es proporcional al trabajo que han rendido, la igualdad, aquí, consiste en que se mide por el mismo rasero, por el trabajo [...] Este derecho igual es un derecho desigual para trabajo desigual [...] En el fondo es, por tanto, como todo derecho, el derecho de la desigualdad (Marx, 1981: 32-34).

Seguidamente, Marx aclara que la distribución de los medios de consumo no es lo más relevante, pues esta no es más que una derivación de la distribución de las propias condiciones de producción. Con ello enfatiza la idea de la necesidad de modificar las relaciones de producción como prerrequisito para una transformación profunda de la distribución. Luego Lenin señala que la distribución de los medios de

consumo individuales con arreglo al trabajo, eliminada ya la contradicción trabajo-capital, es decir, modificadas las relaciones de producción, representa una ampliación significativa de la justicia social, aunque, al dejar fuera la diversidad de las necesidades individuales y organizarse a partir del aporte laboral, conserva un elemento de injusticia (Lenin, 1963). No obstante, a pesar de que en el período de transición y en la fase socialista, por la limitación de los recursos de que se dispone, no es posible basar la distribución de bienes a escala individual en la diversidad de las necesidades, estas deben jugar un papel central como sustrato del diseño de los planes de producción. La producción debe regularse no a través de las exigencias del mercado, sino “de conformidad con las necesidades” (Engels, 1975: 8). Tales observaciones sobre la distribución socialista en el pensamiento marxista clásico indican un rumbo esencial, en el que se destacan el carácter subordinado del mercado, la centralidad de las necesidades y el alejamiento del igualitarismo distributivo.

Enfoque desarrollista: el Estado desarrollista se caracteriza por el fomento del desarrollo económico, especialmente a través del estímulo a la industrialización; el ejercicio de su condición de representante de la nación mediante el fortalecimiento de los mecanismos de integración social y de la ampliación de la ciudadanía política y social a los sectores sociales tradicionalmente marginados; su intervención estratégica y activa en la política económico-social y en la planificación y el control, que se sustenta en la producción de un discurso de proyecto de modernización nacional (Lechner, 1997: 9). Este es un enfoque que ha tenido sus aportes más importantes en el pensamiento social latinoamericano, en el cual el tema de la relación entre Estado y desarrollo ha sido preponderante. Algunos autores explican esta preponderancia por la relevancia práctica de la intervención del Estado en la configuración de las sociedades latinoamericanas.

En referencia concreta al Estado en América Latina puede decirse que históricamente jugó desde siempre un papel de extraordinaria importancia [...] Los historiadores han afirmado que las sociedades nacionales de América Latina son en gran parte una creación del Estado, con lo cual se quiere enfatizar una diferencia respecto a otras experiencias donde el Estado Nacional fue la culminación de un complejo proceso de sociedades nacionales (Faletto, 1993: 203).

En el pensamiento social latinoamericano, los estudios sobre las explicaciones del subdesarrollo adjudicaron al Estado un rol esencial como agente de desarrollo, como protagonista básico de las transformacio-

nes socioeconómicas, y elaboraron estrategias de cambio centradas en este protagonismo. La propuesta de la CEPAL del modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones constituye un ejemplo de esta línea de pensamiento. En este contexto, las tesis de Raúl Prebisch sobre las relaciones centro-periferia realizaron una contribución significativa a la comprensión de este fenómeno y de las posibilidades de búsqueda de acciones de impulso al desarrollo. “Mientras los centros han retenido íntegramente el fruto del progreso técnico de su industria, los países de la periferia les han traspasado una parte del fruto de su propio progreso técnico” (Prebisch, 1994: 238). Se desprende que las formas específicas de articulación de las economías dependientes con el mercado mundial generaron un tipo también específico de capitalismo en la región, donde el funcionamiento de la economía y el Estado posee rasgos muy diferentes a los de los países industrializados. El carácter de alguna manera impuesto desde afuera del capitalismo en la región, sobre una estructura productiva atrasada, le otorgó al Estado tareas diferentes, de creación de alianzas y compromisos con los sectores productivos tradicionales, que debían proveer los recursos financieros para la creación de la acumulación inicial. En la fase de industrialización estos compromisos se hacen más fuertes, debido a la debilidad de la incipiente burguesía industrial, la emergencia de los sectores obreros organizados y las capas medias (Marini, 1979; Gunder Frank, 1973). Esta necesidad de alianzas y compromisos entre clases para asegurar el despegue del capitalismo se encuentra en la base de la formación en Latinoamérica de estados con un perfil de regulación e intervención sobre lo económico y lo social muy intenso. Por otra parte, desde la perspectiva dependientista se enfatiza la dimensión externa del Estado, haciendo notar cómo la dependencia de los países periféricos es un proceso multiforme, que no incluye sólo el problema del intercambio desigual, sino también una articulación productiva, clasista y política que explica la imposibilidad del desarrollo (Dos Santos, 1998).

Enfoque neoliberal: las propuestas de Hayek y Friedman toman al Estado como mecanismo que ejerce la defensa de las libertades individuales y la propiedad a través del establecimiento de reglas de interacción y el control de su cumplimiento. Por esta razón, supone un elemento esencial de la vida social. Pero a la vez, se constituye en una amenaza potencial constante para ambos pilares del avance de las sociedades modernas, que se materializa en intervenciones e interferencias excesivas del Estado sobre el normal funcionamiento de la economía y el mercado. Desde este enfoque, se considera esencial diferenciar entre intervenciones estatales necesarias y excesivas. Entre las primeras, se encuentran aquellas que se dirigen a la protección de las libertades individuales y el derecho de propiedad, a asegurar el cumplimiento de las leyes y de los contratos

privados, el mantenimiento del orden, la estabilidad y el fomento de los mercados competitivos. Las segundas se refieren a la concentración de poder político y la limitación de las libertades (Castellani, 2002: 85-86). Nótese que la versión neoliberal del Estado no implica un desmantelamiento general de este, sino una expansión de sus funciones de defensa del capital y su libre flujo, en detrimento de las relacionadas con la promoción de desarrollo y equidad para las mayorías. En esta dirección, Ana Gabriela Castellani, en un ensayo sobre el modelo neoliberal aplicado en Argentina, introduce un alerta muy útil a nuestro análisis:

La cuidadosa distinción que Friedman establece entre las instancias de intervención estatal necesarias e innecesarias permite realizar una observación interesante: la intervención estatal es fundamental para ampliar los límites del mercado o, dicho de otra forma, es necesario que el Estado intervenga para desregular la economía (Castellani, 2002: 86).

Enfoque de economía política positiva: es una variante del enfoque neoliberal (Mier, Grindle, Shapiro y Taylor son algunos de sus principales representantes), que identifica tres tipos diferentes de Estado (Castellani, 2002: 87-88):

- Estado mínimo: cuya función estricta es la de provisión de bienes y servicios públicos que no pueden ser cubiertos por el mercado (defensa, justicia, seguridad y necesidades básicas de grupos vulnerables).
- Estado positivo: interviene activa y constantemente en la corrección de las deficiencias del mercado y en la creación de condiciones para el funcionamiento eficiente de este y la generación de beneficios para la población. Es un actor básico del diseño y la aplicación de la política económica, preservando el mantenimiento de la tendencia creciente a la liberalización de los mercados. Expresa el ideal de este enfoque.
- Estado negativo: caracterizado por la presión de grupos de interés, por una estructura burocrática excesiva, orientada a preservarse en el poder más que hacia el servicio público y por el ejercicio de una intervención tendenciosa, ineficiente y distorsionadora sobre la economía y los mercados.

Enfoque del Consenso de Washington: la crisis del modelo de desarrollo hacia adentro provocó como respuesta de los organismos financieros internacionales la propuesta de fórmulas para gerenciar las crisis

sustentadas en la hegemonía del mercado, que pudieran corregir los excesos del Estado a través de la liberalización de las economías, la desregulación financiera, la privatización de las empresas públicas y la reducción drástica de los gastos sociales. Esta propuesta de ajuste estructural, conocida como Consenso de Washington, asume las ideas neoliberales sobre el Estado al partir de un diagnóstico que atribuye prácticamente toda la responsabilidad de la crisis “a las distorsiones producidas por los legados populistas e intervencionistas de los estados latinoamericanos” (Levy, 2002: 13). Se trata de una demonización del Estado que no considera los factores externos, provenientes de las relaciones económicas internacionales, y que concluye en la necesidad de minimizar sus funciones. Los elementos asociados al achicamiento estatal que el Consenso propuso pueden resumirse del siguiente modo: estricta disciplina fiscal (déficit público inferior al 2% del PIB) y recorte del gasto del sector público superior al incremento de su ingreso (eliminación de subsidios indiscriminados y reducción del empleo público); reforma impositiva que reduzca la evasión; liberalización total del mercado de capitales; fijación de un tipo de cambio estable y homogéneo; liberalización del comercio exterior; política de atracción de inversiones externas; privatización amplia del sector público; desregulación de los mercados de bienes y servicios y de los factores de la producción; fortalecimiento legal de los derechos de propiedad impidiendo procesos de desprivatización (Castellani, 2002; Duarte, 2002).

Ese es, muy sintéticamente expresado, el esquema que ha predominado en las propuestas de reforma y transformación en las sociedades contemporáneas, inspirado en la concepción globalizadora neoliberal y que actualmente atraviesa los debates acerca de la pertinencia y necesidad real del Estado como estructura y agencia de la coordinación social y el desarrollo.

Cuando nos referimos aquí a la globalización, lo hacemos considerando que no se trata de una nueva etapa del capitalismo, puesto que este ha sido siempre un sistema de articulación global. Lo que sucede es que esa globalidad ha entrado en una fase de profundización caracterizada por una preponderancia de las relaciones financieras por encima de las productivas, por la creciente relevancia de la información como factor de productividad e innovación, por el incremento de la transnacionalización de la economía, la intensificación de los intercambios culturales y los procesos de hibridación (dado el aumento de las migraciones y de los contactos directos o a través del ciberespacio entre personas de diferentes áreas geográficas y culturas) y la expansión de las comunicaciones, generando, en lo económico, en lo social, en lo político y en lo cultural, las geografías globales o geografías sin fronteras (en el espacio virtual o real).

En este contexto de fortalecimiento de los procesos de transnacionalización del capital, los estados nacionales con un alto perfil de intervención aparecen como un obstáculo. Se consolidó así la idea del Estado mínimo que abandona las funciones productivas y las privatiza; reduce su función distributiva compartiéndola con el sector privado y con la sociedad civil; disminuye sus gastos recortando los presupuestos sociales; se descentraliza otorgando mayor poder de decisión a los gobiernos locales; minimiza su presencia en las decisiones económicas para que estas sean esferas de actuación del mercado; deja de impulsar el desarrollo y se concentra en una labor asistencial compartida con la sociedad civil.

Aunque esta idea de la ortodoxia neoliberal sigue viva, ante la persistencia de muchos de los problemas que supuestamente el reajuste neoliberal resolvería, sus formas más duras se han ido atenuando y los organismos financieros internacionales, como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, han colocado la cuestión en la complementariedad y la interacción entre el Estado y el mercado. Actualmente se hace hincapié en la capacidad que tenga el Estado como regulador político para crear condiciones favorables a la existencia de mercados competitivos, para la amplia presencia en él de los más disímiles sectores sociales. Dentro de un llamado Consenso Post-Washington o Consenso de Santiago, el propio Banco Mundial ha propuesto el Enfoque de Estado eficaz, que considera al Estado como el creador de las bases institucionales para el adecuado funcionamiento del mercado.

Allí se propone, para lograr la eficacia, aligerar las responsabilidades estatales a través de las siguientes acciones: participación individual y comunitaria en el aseguramiento de los bienes colectivos; revitalización de las instituciones públicas y su credibilidad; eliminación de los monopolios públicos ineficaces; concentración en la asistencia social a grupos vulnerables y el ensanchamiento de la participación privada en los servicios sociales; eliminación de la corrupción; descentralización administrativa, que otorgue mayor autonomía y recursos financieros a los gobiernos locales; e impulso a la participación organizada de la sociedad civil (BM, 1997).

Por su parte la CEPAL (1990), desmarcándose del diagnóstico radicalmente antiestatista del Consenso de Washington, elaboró el informe "Transformación productiva con equidad", en el cual se incluye la imprescindible presencia de un Estado con una acción correctora sistemática de los desequilibrios generados por el mercado, especialmente en el ámbito de los mercados laborales, y se establece una relación directa entre crecimiento económico, crecimiento del empleo y mejoras de los indicadores sociales.

Más recientemente, la CEPAL (1998) llamó al Nuevo Pacto Fiscal, que en una línea de pensamiento neoestructuralista propone: la participación consensuada del conjunto de la sociedad; el carácter complementario del progreso colectivo y el individual; el papel crucial del Estado tanto en la promoción de la equidad y la igualdad de oportunidades, la facilitación del funcionamiento adecuado del mercado, la política impositiva y tributaria y el manejo de la deuda externa, como en la industrialización y la inversión social.

El Enfoque neoinstitucionalista constituye también una crítica a la posición dura neoliberal y al Consenso de Washington. Este considera que el avance económico de los países atrasados está fuertemente asociado a la presencia de un Estado y de una cobertura de instituciones capaces de impulsar un proceso de reforma (Olave, 2003). En esta variante, el Estado es un reformador por excelencia. Dicha reforma presentaría dos etapas que exigen roles diferentes del Estado: la etapa inicial o de despegue, que requiere de él una alta capacidad organizativa y administrativa; y la segunda o de despliegue, en la que deben obtenerse amplios niveles de autonomía relativa estatal para el diseño e implementación de políticas y, simultáneamente, el refuerzo de los vínculos del Estado con otros agentes del mercado y la sociedad civil para la concertación de compromisos estratégicos duraderos, que aseguren la continuidad de la lógica de la reestructuración.

Es un detalle de especial interés que, en coincidencia histórica con el antiestatismo neoliberal, otras corrientes han reforzado estas posiciones, aunque con raíces y propósitos diferentes.

Por ejemplo, Braathen y Dean (2003: 1) encuentran que, curiosamente, el cuestionamiento al rol del Estado en las estrategias de alivio a la pobreza y la construcción de agendas sociales ha ganado tanta influencia que en él coinciden tendencias en principio ideológicamente opuestas, como el antiestatismo (orientado hacia la administración, la gerencia y las agendas comunitarias) y los variados movimientos antiglobalización (que, en general, critican la ascendencia global del capitalismo y los valores de la cultura occidental).

Una de las tendencias que con más fuerza cuestionan el protagonismo estatal es la que proviene de la perspectiva del desarrollo local. Aquí no se trata de un fundamentalismo mercantilista, sino de la idea de que las necesidades, potencialidades y peculiaridades de lo comunitario, lo local, lo identitario, lo territorial han sido históricamente postergadas y preteridas por los estados centrales, que responden a los intereses de los sectores de poder, generando brechas territoriales intranacionales en los niveles de desarrollo y sometiendo a las regiones a un criterio homogéneo de progreso de la nación que generalmente no se ajusta a sus condiciones, cultura, recursos y demandas.

Este rescate o refuerzo de la territorialidad y otros elementos afines (comunidad, municipalidad, localidad, espacialidad) en el diseño de políticas y en la participación autónoma en la toma de decisiones se relaciona también con la real relevancia adquirida por los niveles macro y micro de la reproducción de las relaciones sociales. Es el efecto de la acción combinada de la selectividad y la exclusión territorial que acompañan a la globalización neoliberal, la cual articula, no a las economías nacionales en su conjunto, sino a sus segmentos más competitivos y dinámicos, razón por la que se generan espacios integrados y excluidos y se acentúan las diferencias zonales intranacionales.

De tal manera, ya sea por inclusión u omisión, los territorios y las correspondientes sociedades locales se convierten en un importante escenario de las transformaciones globales, exigiendo una comprensión más profunda de las diferencias, particularidades, potencialidades y agentes de cambio locales y, en consecuencia, un fortalecimiento de las vías participativas y autoorganizativas en la búsqueda de opciones para la solución de los problemas a esta escala.

A partir de todo ello, podemos distinguir la configuración de un enfoque de descentralización y desarrollo local (Hernández, 2004) que, en sus versiones más radicales, considera prácticamente inoperante al Estado nacional o, al menos, que este debe reducir sus funciones y descentralizar recursos, autoridad y poder de decisión a favor de considerar, en los diseños de políticas y las acciones de regulación, la heterogeneidad del territorio, los actores sociales que emergen y se reproducen en él, como así también su capacidad de movilización en torno a diversos proyectos de autotransformación.

Se le reconoce al Estado nacional o central muy poca posibilidad de coordinación efectiva de los proyectos de cambio locales, entendiendo que estos pueden y deben transcurrir conducidos por entidades estatales locales (las municipalidades), la sociedad civil local, el empresariado, las ONG, en una red de vínculos horizontales.

Por último cabe aclarar, en este rastreo por los enfoques sobre el Estado, que si bien en su relación con las temáticas del desarrollo y la pobreza ha primado la lógica de una configuración interna nacional estatal, resulta imprescindible rescatar lo que podemos llamar el *enfoque de la sociedad global*, que considera, comentando una idea de Immanuel Wallerstein, lo siguiente:

“Lo que caracteriza al Estado moderno es su participación en un sistema interestatal, que sería la superestructura política de la economía mundial capitalista”, lo que implica que “los estados nacionales, en la medida en que los países participan de la economía mundial requieren adecuarse a esta interestatalidad” (Faletto, 1993: 203).

Desde este enfoque, en su vertiente marxista, el Estado nacional se conceptualiza como forma que asumen las relaciones capitalistas globales, momento acotado de la sociedad global sobre un espacio territorial delimitado, segmento de cristalización de la necesidad de reproducción del capital y de expresión de la contradicción trabajo-capital a escala internacional. Ello permite rescatar las nociones de Estado nacional central y Estado nacional periférico, entendiendo que si bien tal oposición no disuelve los antagonismos clasistas, porque la contradicción trabajo-capital se expresa en el capitalismo más allá de cualquier diferenciación territorial, contribuye a la comprensión de las diferencias sustantivas entre los modos capitalistas en uno y otro polo (Thwaites Rey y Castillo, 1999: 198-201).

Este último enfoque alerta acerca de que cualquier análisis de lo estatal, de su capacidad o utilidad para la coordinación económica y social que se circunscriba a la dimensión nacional de esta coordinación, está dejando fuera la interestatalidad, lo extranacional, los límites de maniobra que cada Estado tiene en su contexto externo, el lugar que las relaciones económicas y políticas globales le reservan y la manera en que todo ello potencia u obstaculiza sus posibilidades de actuación en el plano interno.

Como hemos podido apreciar en este balance, desde la primacía de una estrategia de desmontaje acelerado y casi completo de lo estatal, contenida en las ideas iniciales del Consenso de Washington, sus propios promotores, otras instituciones internacionales y estudiosos del tema han evolucionado hacia variantes con un perfil menos intenso, reconociendo diferentes grados de necesidad de intervención estatal.

Sin embargo, el supuesto de que la globalización neoliberal tiene carácter de ley inevitable y de que a ella se asocia, inexorablemente, el achicamiento del Estado nacional sigue teniendo fuerza e influencia como telón de fondo de las prácticas políticas en los países periféricos, incluyendo frecuentemente la de los movimientos progresistas. La disolución del Estado a través de la descentralización de poder hacia la sociedad civil, los actores locales y su subordinación a aparatos supraestatales reflejan la crisis del modelo de coordinación social estado-céntrico nacional.

Diversos analistas han observado un conjunto de tendencias y rasgos en la relación neoliberalismo-Estado que ponen en duda este supuesto y colocan en primer plano el hecho de que “el neoliberalismo es un *proyecto* y no la expresión *necesaria* de determinaciones históricas inexorables. Es decir, involucra estrategias y decisiones *de actores*” (Ezcurra, 1999: 2; énfasis en el original).

Entre esos rasgos y tendencias identificados, que sintetizan de manera excelente la articulación nacional-global de la estatalidad en

la contemporaneidad, encontramos como los más relevantes a los fines analíticos y propósitos de este ensayo los siguientes:

- La propagación del neoconservadurismo liberal se ha producido a cuenta de la intervención de estructuras políticas, fundamentalmente de los estados capitalistas avanzados auxiliados por instituciones económico-financieras internacionales. El FMI y el Banco Mundial son organismos multilaterales integrados por Estados (Ezcurra, 1999: 2).
- Los requerimientos de circulación planetaria de las fracciones altamente concentradas del capital, expresados en el proyecto neoliberal, provocan la emergencia de actores transnacionales y una restricción del poder de los estados-nación. De tal forma, se produce una redistribución interestatal de poder que debilita la autonomía de los estados periféricos y favorece a los estados-nación del capitalismo avanzado, que ejercen una intervención sistemática en los mercados internacionales (Ezcurra, 1999: 3).
- En relación con lo anterior, tiene lugar una transnacionalización política subordinada, que se expresa como supeditación de los países periféricos y deudores a las políticas propuestas por los organismos multilaterales (integrados por estados, no por actores extraestatales) y tiene como efecto la sujeción del sistema político de dichos países a poderes no controlados por sus propias ciudadanía (Ezcurra, 1999: 5).
- Dicha transnacionalización política debilita a los estados-nación periféricos en su capacidad para proveer bienes públicos, velar por el desarrollo de una concepción de ciudadanía, controlar a los grandes actores económicos y negociar con los países centrales (Boron, 2003: 15-16).
- La globalización se ha verificado en un contexto de poder en el que los estados de los países centrales colaboran con la gran empresa privada utilizando sus instrumentos más potentes (incluidos los militares, la guerra y la coerción violenta sobre pueblos enteros) con el propósito de asegurarse los suministros fundamentales para sus economías (principalmente petróleo), desmintiendo con ello la supuesta confianza en el libre mercado como mecanismo eficaz para garantizar el flujo adecuado de los recursos (Saxe-Fernández, 2007).
- La globalización neoliberal produce una reorientación de la gestión del Estado en relación con los actores e intereses políticos

que representa y de las modalidades de intervención estatal: el Estado refuerza su intervención a favor de los actores mejor conectados con los procesos económicos globales y debilita su responsabilidad de proveer integración social general. “La globalización de los actores, los intereses y los capitales es tanto función de los mercados como resultado de la gestión política del Estado” (Vilas, 2003: 32).

- En concordancia con lo anterior, se verifica un proceso simultáneo de achicamiento y ensanchamiento selectivo de las funciones estatales: se contrae su presencia en la economía y en los servicios públicos, pero se incrementa la capacidad de decisión de las agencias estatales vinculadas directamente al mercado financiero global (Vilas, 2003: 32).
- Ante la extendida pretensión de que la crisis y, en general, las insuficiencias en el desarrollo económico en América Latina se explican por la hipertrofia estatal, se constata que, comparativamente, los estados latinoamericanos son mucho más pequeños que los estados centrales. Como tendencia, el gasto público en los primeros es aproximadamente la mitad del de los segundos (Boron, 2000: 126-127).
- Los procesos de descentralización de poder y extensión de la participación hacia lo local y la sociedad civil son mucho más eficaces cuando son acompañados por una entidad estatal central, que, en un escenario clasista y jerárquicamente estratificado, ejerce un rol de facilitador, coordinador y coactor, y que puede ser aprovechada por los sectores populares para garantizar la construcción de una estrategia nacional integradora de la diversidad y un proceso democrático de agregación de demandas sociales (Hernández, 2004: 77).
- La profundización de la mundialización de las relaciones económicas y sociales, la diferenciación social creciente y la alta densidad relativa de actores que forman parte de los procesos contemporáneos de complejización de las sociedades empujan hacia una coordinación social plural que no puede estar entregada exclusivamente a un ordenamiento jerárquico, estatal. Pero el fortalecimiento de la sociedad civil y las redes como espacios coordinadores propicios a la horizontalidad no significa una correlación de suma cero en detrimento del Estado. Hasta hoy, la cooperación entre actores socioeconómicos heterogéneos exige la intervención del Estado, como poseedor de recursos intransferibles, a otra instancia de coordinación: implementación jurídica de acuerdos, convenios internacionales.

les, recursos financieros, información sistematizada, gestión de la interdependencia sistémica (Lechner, 1997: 14-15).

Tales reflexiones cuestionan la tesis de que la globalización conduce, necesariamente, a un achicamiento del Estado porque este último pierde pertinencia como agente económico y proveedor de bienestar. De igual forma, plantean dudas acerca de que el achicamiento estatal se identifique necesariamente con modernización de la gestión y de que toda aspiración de rescate de la estatalidad sea una postura conservadora y reaccionaria, demostrando por el contrario que ella, como estructura de coordinación, no parece estar agotada y sigue constituyendo un ámbito que los sectores populares no deberían ceder al capital.

Es necesario añadir otra reflexión crítica: la mayor parte de las propuestas actuales de recuperación parcial de los roles del Estado, bajo mayor o menor hegemonía del mercado, tienen la debilidad de no encarar los antagonismos sociales y las asimetrías en la confluencia conflictiva y de oposición de los diferentes actores sociales, clasistas y extraclasistas, como si el Estado tuviera la tarea de coordinar actores que están en igualdad de condiciones ante él.

Coincidimos con Patricia Olave (2003: 155) cuando apunta:

Los actuales planteamientos de la participación estatal caen nuevamente en la trampa hegeliana de concebir al Estado como un ente neutro y por encima de la sociedad, como es el caso del BM, o como un Estado árbitro y también neutral como refiere la CEPAL, que tiene la capacidad de consensuar entre clases o sectores sociales cuyos intereses difieren radicalmente.

A mi juicio, salir de la trampa hegeliana exige reconocer el carácter clasista del Estado y su contenido de dominación; identificar, en la inspiración gramsciana, su utilidad cuando se erige como estructura de responsabilidad por una ciudadanía de derecho, como así también para arbitrar, en la construcción de la hegemonía de la clase dominante, una agenda donde los actores populares y subalternos puedan presionar y colocar sus demandas, aplicando la lógica que propone Santos (2005) de utilizar instrumentos hegemónicos con una finalidad antihegemónica.

Situados en una perspectiva crítica que retoma la tradición de la economía política, Mabel Thwaites Rey y José Castillo señalan:

La racionalidad capitalista implicada en el Estado como capitalista colectivo ideal, que supone asumir la reproducción de ambos polos de la relación social capitalista, no puede ser explicada solamente como producto directo de las necesidades

del capital, sino que debe ser entendida como el resultado de la lucha y de la fortaleza o debilidad relativas del polo del trabajo para imponer los límites de su propia reproducción como clase [...] el Estado es un lugar-momento de la lucha de clases y, sin olvidar la naturaleza esencial que lo define como capitalista (reproducir a la sociedad *qua* capitalista), es preciso rescatar el sentido de aquellas cristalizaciones que fueron producto de luchas históricas y a partir de allí profundizar la confrontación por cambiar la base de las relaciones sociales de explotación (Thwaites Rey y Castillo, 1999: 208-209).

Por último, considero necesario no identificar la crítica a las concepciones neoliberales con la defensa a ultranza del Estado y sus instrumentos, ni con una sacralización de su presencia. Una crítica alternativa radical que recupere la comprensión del Estado como instrumento de dominación entiende que cuando el neoliberalismo propugna la disminución del Estado se refiere especialmente a las “parcelas de democracia y solidaridad colectiva que existen en el Estado o cuya existencia es garantizada por el Estado” y que estas parcelas deben ser defendidas, pero sin perder de vista que la perspectiva implica la desaparición misma del Estado “no para dejar libre al curso de las fuerzas del mercado, sino para reemplazar objetivamente la dictadura de clase por una asociación libre de trabajadores” (Toussaint, 2003: 207).

En resumen, los argumentos a favor de la necesidad, con carácter de ley social, de reducción del Estado y sobre el agotamiento de su capacidad reguladora y coordinadora, que se habría transferido supuestamente al mercado y/o a la sociedad civil, no parecen tener suficiente anclaje empírico, porque en la práctica su intervención ha sido crucial para favorecer la desregulación y la dinámica global del capital. De este modo, priva a los sectores populares de un espacio de negociación de derechos y de agregación de demandas a la política social que ha significado un retroceso en sus posibilidades de acceso al bienestar.

Se habría agotado, en todo caso, un fundamentalismo estatista, un modelo estatalizador absoluto y centralizado, que no tiene en cuenta a los otros espacios, ni a los actores económicos, ni a la construcción de las agendas sociales, que limita el ejercicio democrático-participativo y que no proyecta sus acciones en un escenario múltiple: extranacional, nacional, local.

LAS NOCIONES DE POBREZA

Posiblemente el consenso más extendido en el tema de la pobreza, como visión compartida desde las más disímiles posiciones teórico-metodológicas y políticas, es que esta constituye una situación de carencias

espirituales y materiales, de privaciones y desventajas económico-sociales (ausencia o insuficiencia de ingresos y obstáculos para acceder al consumo de bienes materiales y espirituales), que impide la satisfacción adecuada de las necesidades humanas esenciales y el despliegue de una vida normal. La pobreza es un fenómeno multidimensional, por la diversidad de sus causas y expresiones, en el cual se entrecruzan procesos económicos, sociales, culturales, políticos, demográficos, ambientales, individuales, familiares, locales, nacionales y globales. En el marco de esa certeza general compartida, se abre un abanico de posicionamientos, complementarios o antagónicos, sobre sus causas y posibles manejos que intentaré ilustrar aquí.

Desde el punto de vista de la evolución histórica de la conceptualización de la pobreza y la comprensión de la llamada cuestión social, dentro de las ciencias sociales y el diseño de políticas, podríamos encontrar cuatro grandes etapas (Wehle, 1999: 85-86; Castillo, 2003: 65-66).

A fines del siglo XIX y primera mitad del XX, la etapa liberal-positivista. En este período predominan las visiones liberales y positivistas que, centradas en las nociones de progreso y orden social, consideran al capitalismo industrial como fase de avance dentro de un proceso histórico universal ininterrumpido, pero de carácter desigual, por lo cual paralelamente se genera pobreza (definida como carencia de recursos económicos de las clases inferiores) que debe ser atendida por instituciones benéficas. Aparece también la explicación marxista de las contradicciones sociales y su entrelazamiento con las diferencias de clase, quedando claro que este es un terreno de contraposición entre una visión de naturaleza más cercana al reformismo (en la que se entiende la pobreza como efecto manejable de distorsiones de la sociedad de mercado) y otra perspectiva crítica radical (que asume a la pobreza dentro de una red de relaciones de explotación y expropiación que es generada por el capitalismo).

Entre los estudios que podrían considerarse antecedentes de las posteriores investigaciones sobre la pobreza se encuentran: “Cuadro del estado físico y moral de los obreros empleados en las manufacturas de algodón de lana y de seda”, realizado por L. Villermé en Francia, hacia 1840; el informe “Enquiry into the sanitary condition of the labouring population” y el de la Children’s Employment Commission, ambos realizados en Inglaterra en 1843; “La miseria de la clase trabajadora en Francia y en Inglaterra”, elaborado por Bureo en 1840; “De la condición física y moral de los obreros jóvenes y los medios de mejorarla”, de Dupetiaux, Francia, 1843; y la conocida obra de Federico Engels, publicada en 1845, “La situación de la clase obrera en Inglaterra” (Hobsbawn, 1974: 5).

En estas primeras reflexiones no se trata aún de mediciones de pobreza como tal, sino de caracterizaciones, desde diferentes ángulos, de las desventajas y privaciones propias de la vida de la clase obrera en pleno proceso de auge de la industrialización y la urbanización.

Posteriormente se inician las mediciones empíricas, y se comienza a aplicar en Inglaterra una medida estándar definida a partir de requerimientos nutricionales e ingresos mínimos. En esta vertiente se ubican los trabajos realizados hacia fines de la década del ochenta del siglo XIX por Charles Booth, acerca de la pobreza en Londres, y por Seebhom Rowntree, sobre la pobreza en York. Ambos delimitaron una línea de pobreza y contribuyeron a la introducción de este tipo de medida en los estudios sociales.

Pueden incluirse también en esta primera etapa los estudios realizados en Estados Unidos, durante la segunda mitad del siglo XIX y primera del XX, por autores como Franklin Frazier, Nathan Glazer y Daniel P. Moynihan, que se acercaron al análisis de la pobreza desde categorías antropológicas, explicándola como expresión cultural, vinculada a carencias o debilidades de determinada cultura, e introdujeron un componente racista en la explicación de la desigualdad. Nociones como cultura y subcultura marginal tienen sus raíces en esta propuesta analítica (Rodríguez et al., 2004).

Desde la década del cincuenta hasta la del setenta del siglo XX, la etapa desarrollista. En esta etapa de auge del desarrollismo y del Estado de Bienestar la pobreza se asume como el efecto de insuficiencias e ineficiencias de los mecanismos de integración social, debiendo tratarse a través de políticas integradoras desde el Estado. Predominan las mediciones de la pobreza a partir de criterios monetarios, utilizando el ingreso personal o familiar. Surge el concepto “línea de pobreza”, definido a partir del ingreso familiar en relación con el costo de la canasta básica. Se trata de una etapa de máxima priorización de la política social como esfera de actuación del Estado.

En este período se propaga dentro de la sociología y la antropología norteamericanas un enfoque de la pobreza que intenta combinar factores estructurales y culturales en su discernimiento. Oscar Lewis, especialmente en su obra *Antropología de la pobreza*, la enfoca no sólo como carencia, como situación económica inferior y desprovista de los mínimos necesarios, sino también y esencialmente en su condición de proceso de adaptación creadora para responder a circunstancias adversas y excluyentes. En tal proceso, el pobre es un sujeto activo que crea una cultura propia, la cultura de la pobreza. Pero de aquí Lewis deriva una postura fatalista, que deja muy pocas opciones a la acción transformadora, al considerar que la fuerza del proceso de enculturación –como principal factor de reproducción de la pobreza– perpetúa

en el tiempo, a través de la transmisión generacional, normas y valores ausentes aun cuando dejaran de estar presentes los condicionantes materiales de la exclusión.

Hacia la década del setenta aparecen nuevas conceptualizaciones, provenientes principalmente del enfoque de género, que argumentan que las mediciones más extendidas ocultaban las peculiaridades de la situación más desfavorecida de la mujer y las relaciones de poder que atraviesan la construcción social del género.

Desde la década del ochenta hasta mediados de la del noventa, la etapa neoliberal. Predominio del economicismo neoliberal que, aunque no cancela la línea crítica, deja muy poco espacio para la misma. El Consenso de Washington se impone como enfoque más aceptado por los gobiernos. La pobreza se explica a través de las desventajas generadas por la insuficiente disponibilidad de recursos y carencias individuales para concurrir al mercado en pie de igualdad. Se propone como solución el crecimiento económico, a través de la actuación libre del mercado, la menor interferencia del Estado y la concentración de la política social en acciones asistenciales para los más desfavorecidos. Es un momento de retraimiento, de inhibición de la cuestión social como esfera de política.

Desde la segunda mitad de los noventa hasta la actualidad, la etapa de reemergencia del movimiento crítico. Aunque comienza en la etapa anterior, aquí se produce un ascenso del movimiento crítico, con perspectivas de acción centradas en lo social-participativo, énfasis en la acción de la sociedad civil, los movimientos sociales y las ONG y en el espacio local comunitario. El debate crítico sobre la pobreza se caracteriza por la multiplicidad de definiciones conceptuales, la ampliación y complementación del concepto de pobreza con otras categorías (como exclusión, derechos y capacidades, por ejemplo) y de las dimensiones para su medición. Intentar construir un enfoque amplio e integrador de la multiplicidad de la pobreza y la diversidad de sus causas y expresiones, teóricamente consistente y empíricamente manejable, constituye un reto de esta etapa.

No obstante, a diferencia del Estado, la pobreza no ha recibido un tratamiento conceptual propio de elevada elaboración teórica. Sus definiciones se ubican en el plano operacional. De manera que hemos intentado, antes de trabajar con definiciones de pobreza como tal, ubicarnos en concepciones generales, en la forma en que se ha explicado históricamente el fenómeno de la generación de desventajas económicas y sociales en las sociedades modernas, la distribución de riquezas, la desigualdad y la exclusión.

Para seguir este hilo lógico-histórico nos auxiliaremos de una sistematización realizada muy recientemente, con propósitos similares,

por la chilena Patricia Olave (2003) complementada con otros textos² que, por su claridad, síntesis y adecuado balance crítico nos adelantan mucho camino.

Partiendo de dicha sistematización, hemos seleccionado las siguientes concepciones generales de análisis de la pobreza y las desigualdades, por considerar que son las que han tenido una mayor difusión e influencia en las ciencias sociales y en el ámbito de la toma de decisiones en materia de política social.

Concepción liberal clásica (Adam Smith): para esta corriente, la eficiencia técnica y el trabajo bien retribuido son las claves del progreso. El adecuado funcionamiento del mercado y la competencia constituyen requisitos básicos de la eficiencia económica, que debe ser complementada con la acción de las instituciones, fundamentalmente del Estado, y con una conducta individual apropiada a los fines productivos y personales. Se establece una conexión directa entre libertad económica-crecimiento-aumento de los ingresos reales per cápita-disminución de la distancia entre ricos y pobres. El desarrollo social se identifica con el del comercio y la producción, como una derivación de estos. El Estado no debe intervenir permanentemente en la redistribución, porque ello puede afectar los incentivos para trabajar, innovar e invertir. Sólo debe hacerlo en ocasiones, atendiendo desventajas sociales extremas y corrigiendo obstáculos que impiden el libre funcionamiento del mercado. La pobreza se genera como consecuencia de desajustes en la articulación del mercado, la institucionalidad y la conducta individual.

Concepción del pesimismo demográfico (R. Malthus): parte de la tesis del desequilibrio sistemático entre la población y los recursos existentes. La primera crece en proporción geométrica mientras que los segundos, en especial los alimentos, lo hacen en progresión aritmética. Tal desequilibrio genera y amplía sistemáticamente la pobreza. El control de la población se identifica como el único mecanismo apropiado para atenuar la pobreza y las desventajas sociales.

Concepción del realismo económico (David Ricardo): considera insuficiente la acción libre del mercado para obtener crecimiento económico con equilibrio. La combinación de bajo crecimiento del producto y alto crecimiento poblacional es un obstáculo para mejorar la distribución del ingreso. El producto social alcanzado resulta insuficiente para satisfacer las necesidades de todos, problema que no puede resolver la distribución. Acepta la tesis malthusiana y propone la limitación voluntaria del crecimiento poblacional como fórmula de manejo de la pobreza y la desigualdad.

² La sistematización de Olave ha sido complementada con trabajos de Pinker (1999), Osorio (2003), Boron (2000), Gosfroguel (2003) y Castillo (2003).

Concepción del liberalismo democrático (John Stuart Mill): la producción de riqueza social no garantiza automáticamente la equidad ni la eliminación de la pobreza. Para ello deben combinarse la propiedad privada, el compromiso personal (como pleno desarrollo de las capacidades y potencialidades humanas) y las instituciones que aseguren justicia social, esencialmente el Estado. Las fallas en estos tres elementos y en su articulación serían la causa de la pobreza.

Concepción de la economía positiva (Alfred Marshall): reconoce las desigualdades de riqueza como una falla grave de la organización económica, que debe atenderse a través de acciones externas al mercado, de naturaleza asistencial, que desplieguen el Estado e instituciones benéficas, sin interferir en la libre iniciativa, que es el factor básico del crecimiento de la producción. El Estado tiene entre sus roles fundamentales la creación de las condiciones que permitan el mejoramiento del acceso al bienestar de las clases trabajadoras más pobres. Desde esta perspectiva, el funcionamiento del mercado por sí mismo genera inexorablemente desventajas y pobreza que no son superables desde la lógica exclusivamente mercantil, por lo que se necesita un acompañamiento institucional complementario, cuyo límite de acción es la no obstaculización de la libre competencia.

Concepción competitiva o de la fórmula de optimalidad de Pareto (Vilfredo Pareto): considera los mercados competitivos de equilibrio como el único mecanismo eficiente en la asignación de recursos. Como los individuos participan en el mercado, basándose en la información sobre precios –lo que les posibilita hacer elecciones que maximicen la utilidad y el beneficio–, la clave del bienestar social es la conducta individual racional. Parte del supuesto de que todos los individuos compran y venden al precio adecuado y que interferir en ese intercambio, a través del Estado o de mecanismos privados, tiene como efecto el perjuicio al bienestar de algunos de los actores involucrados en el proceso. Considerando que los diferentes ejes del proceso productivo de la producción (trabajo, capital y tierra) son retribuidos con una participación relativa justa en el ingreso según su contribución a dicho proceso, no es necesario regular la distribución con mecanismos externos al mercado. Las desventajas y privaciones tendrían en su raíz elecciones individuales desacertadas.

Concepción de la competencia imperfecta: criticando la propuesta anterior, concluye que la información a la que acceden los individuos es cara, incompleta y asimétrica, lo que los coloca en condiciones de desigualdad, obstaculiza el funcionamiento competitivo de los mercados y constituye una fuente de generación de pobreza. Sostiene que la competencia perfecta no es un requisito para el funcionamiento del mercado y que este opera como mecanismo de castigo de elecciones

individuales incorrectas que toman consumidores y productores. Se acepta la intervención del Estado, siempre que no se contraponga a las soluciones del mercado. El Estado debe orientarse hacia la regulación de las acciones de monopolio y la creación de instituciones que abaraten y extiendan el acceso a la información, como vía para apoyar las elecciones individuales; esa sería su mejor contribución para atenuar la pobreza y las desigualdades.

Concepción del Estado de Bienestar (J.M. Keynes): la crisis económica de los años veinte hizo dudar de la solidez de las teorías liberales para conducir y proyectar la economía capitalista y hacer frente a la problemática social, lo cual propició la paulatina expansión de esta corriente teórica que se desmarca de la aceptación de la total libertad de los mercados, de modo que constituye una especie de bifurcación crítica correctiva del liberalismo. El funcionamiento ineficiente y desequilibrado de los mercados se explica por obstáculos macroeconómicos, como debilidades en la coordinación e información para la toma de decisiones entre diferentes agentes privados, entre dichos agentes y las instituciones de gobierno y entre estados; y como así también por desajustes y contradicciones entre las elecciones individuales y entre estas y las sociales. Tales debilidades impiden la expresión de la libre oferta y la demanda, limitan el ahorro, la inversión y generan subocupación. El nivel de bienestar social y la pobreza dependen directamente del nivel de producción de la economía. Una situación óptima de las dimensiones sociales sólo se alcanza con la ocupación total de la capacidad instalada, que asegura pleno empleo y una generación de ingresos familiares e individuales que corresponda a la satisfacción de las necesidades básicas. Por todo ello, resulta imprescindible la presencia del Estado como distribuidor complementario al mercado en el área del bienestar social, como coordinador económico que regula la elección individual (motivada por la maximización del beneficio particular) a través del gasto público.

Concepción de síntesis neoclásica (P. Samuelson): se centra en el aumento de la distribución, combinando la propuesta keynesiana con la teoría convencional clásica. Enfatiza la idea de que apropiadas políticas monetarias y fiscales pueden evitar crisis cíclicas, promover crecimiento, alto empleo y bajas tasas de inflación. Los impuestos progresivos son el instrumento más importante de redistribución del ingreso. Dentro de esta vertiente es especialmente importante, por su influencia en las posturas neoliberales actuales, la tesis de S. Kuznets, quien basándose en datos económicos de EE.UU., Inglaterra y Alemania concluye que en el inicio del desarrollo capitalista los bajos niveles de crecimiento se corresponden con bajos ingresos y alta desigualdad, y que, por el contrario, avances en el crecimiento se asocian a incrementos de los ingresos y suponen una menor desigualdad distributiva. Su conocido

esquema de la Curva de Kuznets muestra una relación que toma la forma de U invertida entre crecimiento económico y desigualdad de distribución del ingreso.

Concepción neoliberal (F. Hayek, L. Von Mises, M. Friedman, J. Buchanan): argumenta la supremacía del mercado como regulador y coordinador, como así también el carácter subsidiario del Estado. Propone realizar el control inflacionario mediante la flexibilización total de los mercados y la apertura de la economía. Dada su ineficiencia, el Estado debe ser sustituido por el sector privado en las acciones para maximizar la rentabilidad económica, e incluso en la distribución de bienes y servicios sociales. Asume la inevitabilidad de las desigualdades sociales y la necesidad de estas para el proceso económico. Azar y elección personal se combinan, determinando la situación individual. El mercado es el único espacio al cual se concurre en condición de iguales, es el más eficiente asignador de recursos. Los agentes económicos pueden tener por igual, como regla, la información necesaria para evaluar los mercados y operar en ellos, las mismas condiciones para realizar una interpretación correcta del funcionamiento de estos y hacer una buena elección. Los individuos aparecen igualados en el mercado por el atributo de la capacidad de elección. Todo ello da lugar a un orden espontáneo que se altera si se introduce una interferencia en la toma de decisiones (como la intervención estatal) que se sustente en otro tipo de información y se oriente a objetivos ajenos al del libre funcionamiento mercantil. La igualdad y la libertad se concentran y explican en el acto de elección individual. En este enfoque, riqueza y pobreza son efectos del juego que se produce al interior del orden espontáneo, entre azar y elecciones y entre premios y castigos. Esta corriente ha inspirado la “teoría dura de la globalización y la convergencia” (Olave, 2003: 38) y sus recetas, bajo el supuesto de que a escala global existe una relación directa entre apertura de mercados y crecimiento económico. Bienes producidos y vendidos en mercados desregulados promueven la convergencia de precios y, posteriormente, un proceso de igualación de ingresos entre las economías que interactúan en el intercambio global. El Estado debe minimizarse y subordinar sus acciones a garantizar el juego libre del mercado y una intervención asistencial focalizada en las situaciones sociales de mayor vulnerabilidad.

Concepción de liberalismo social o contractualismo (John Rawls): se trata de una corrección, desde lo social, de los excesos del individualismo y el utilitarismo, que generan en las sociedades contemporáneas un alto grado de injusticia social. Rescatando la teoría del contrato social de Rousseau, Locke y Kant, el propósito de este enfoque consiste en identificar las condiciones necesarias para construir una sociedad bien ordenada y sustentada en la que todos cumplan su parte

individual en el mantenimiento de instituciones justas, reguladas por una “concepción pública de la justicia”. Lo que distingue esta postura del liberalismo clásico es que, en lugar de poner el acento en las acciones individuales, lo hace en la necesidad de instituciones sociales que regulen la vida pública, aplicando dos principios básicos: justicia (cada persona debe tener un derecho igual al esquema más extenso posible de libertades básicas –políticas, de expresión y reunión, derecho a la propiedad personal– que sea compatible con un esquema de libertades para los otros) y diferencia (las desigualdades sociales y económicas deben estar dispuestas de tal modo que sirvan para el mayor beneficio de los que están en desventaja, asociándose con cargos y posiciones asequibles a todos en condiciones de igualdad de oportunidades). El funcionamiento de este orden exige que los ciudadanos sean racionales (en el sentido liberal de elección individual que maximiza beneficios) y a la vez razonables (dispuestos a proponer y cumplir normas de cooperación social, entendiendo que existe un bien común). Asimismo, debe cumplirse el principio de reciprocidad (garantía de que todos se comporten conforme a tales reglas).

Concepción neoinstitucionalista (D.C. North): considera que los actores toman sus decisiones disponiendo de una información incompleta, lo que produce resultados individuales y sociales ineficientes. Aun bajo el supuesto de que la economía funcione en condiciones de equilibrio competitivo, las elecciones individuales no siempre se expresan en un mejoramiento del bienestar colectivo. Ello hace necesaria la existencia de reglas y de un poder situado por encima de la sociedad que obligue a cumplirlas (el Estado). El Estado es concebido como un agente endógeno directo con relación al sistema socioeconómico, con capacidad para orientar y coordinar la asignación de recursos de forma tal que asegure la eficiencia económica y social. Las instituciones que forman el Estado son históricas y cambiantes y evolucionan para ajustar las normas a nuevas circunstancias, de allí el carácter necesariamente flexible del Estado y de sus políticas.

Concepción neoestructuralista (U. Pipitone, F. Fajnzylbe, O. Sunkel)³: esta corriente es especialmente importante porque ha intentado proponer una alternativa a la perspectiva neoclásica y sus variantes y ha influenciado las formulaciones de la CEPAL⁴ a partir de la década del noventa. Identifica tres condiciones para alcanzar el desarrollo y

3 Un análisis detallado de la propuesta neoestructuralista, de su concepción acerca del subdesarrollo y de su influencia sobre las formulaciones de la CEPAL puede encontrarse en Osorio (2003).

4 La concepción neoestructural dentro de la CEPAL se observa claramente en el texto *Transformación productiva con equidad* (CEPAL, 1990).

mejorar los desempeños sociales: transformación de las estructuras agrícolas (agricultura moderna y eficiente); Estado de alta eficiencia administrativa y políticamente consolidado, que pueda lograr una concertación estratégica público-privada concretada en acuerdos de largo alcance entre el Estado y los principales actores políticos y sociales; concentración de una masa de energía social adecuada que agilice el cambio, masa que se expresa en una articulación dinámica entre la innovación técnico-científica, la ampliación del mercado y la creatividad empresarial. El subdesarrollo es visto como una distorsión, un dualismo de estructuras productivas y sociales que obstaculiza la integración interactiva de los diversos subsistemas y actores que constituyen una organización social. El mismo se expresa en la convivencia precaria entre modernidad y arcaísmo, como así también en la elevada segmentación de estructuras y procesos que no se integran adecuadamente. Todo ello genera inequidades y desventajas que sólo pueden ser superadas a través de una modernización económica y social, que permita progresivamente mayores niveles de integración. Estructuras arcaicas están en la raíz de la pobreza. El Estado juega un papel central, pero sólo si se caracteriza por una administración pública altamente profesionalizada, por un amplio margen de actuación autónoma en relación con los vaivenes de la política y por su capacidad para operar por encima de los conflictos de clase, propiciando la búsqueda del bien común. Prevalece la idea del Estado como reino de la razón, en oposición a la del Estado como reino de la fuerza.

Hasta aquí hemos examinado concepciones sobre la pobreza que se colocan dentro de una aceptación general del sistema capitalista y de la racionalidad proveniente del mercado como guía adecuada de los mecanismos de distribución, aunque se le concedan grados diferentes de protagonismo en esta función. La pobreza es explicada como efecto de un crecimiento económico insuficiente, de una distribución inadecuada, de decisiones individuales ineficientes ante el mercado, o de la acción combinada de todos estos factores. Veamos ahora la vertiente crítica por antonomasia, cuya versión de la pobreza y sus causas es totalmente diferente.

Concepción marxista (Marx, Engels, Lenin y pensadores contemporáneos como Poulantzas, Olin Wright y González Casanova): considera que la pobreza y las desigualdades no son un efecto del exceso de población ni un impacto coyuntural corregible de situaciones que impiden una expresión adecuada del libre mercado y obstaculizan la racionalidad de las elecciones individuales. Desde la óptica marxista, la población sólo es excesiva en función de las necesidades de valorización del capital. La pobreza y las desigualdades se generan en la esfera productiva, donde una división social del trabajo sustentada en

la propiedad privada sobre los medios de producción crea mecanismos de explotación del capital sobre el trabajo. Este último siempre es expropiado de parte de los bienes que produce y es retribuido por debajo de su valor, asegurando la transferencia sistemática de parte del fondo de consumo de los asalariados al fondo de acumulación del capital. En esta lógica, pobreza y desigualdad tienen una naturaleza estructural, y si bien sus formas más agudas pueden paliarse a través de la intervención de las instituciones estatales sobre los mecanismos de distribución, su presencia es consustancial a la existencia del capital.

La mayor o menor presencia del Estado y la mayor o menor relevancia que se conceda a las políticas sociales están, en última instancia, en función de las necesidades del capital de gerenciar o atenuar sus crisis, mitigar los grados de conflictividad social y expandir su cuota de ganancia. De ahí que, para la teoría marxista, soluciones definitivas a la pobreza y la desigualdad tendrían como prerrequisito la eliminación de la propiedad privada sobre los medios fundamentales de producción, la colectivización de estos y la sustitución del aparato estatal burgués por un Estado socialista que impone los intereses de las mayorías populares y su agenda social por sobre los de la minoría privilegiada, creando mecanismos de distribución en condiciones de igualdad y de ensanchamiento sistemático de la participación ciudadana en la toma de decisiones económicas, políticas y sociales. Riqueza y desigualdad son fenómenos articulados a las diferencias y antagonismos de clases y a los mecanismos de explotación, aunque no toda la pobreza y la desigualdad puedan ser explicadas por tales mecanismos.

Contemporáneamente, la perspectiva marxista de la pobreza insiste en su naturaleza relacional y en las carencias que la definen como resultado de articulaciones expropiadoras. González (2004: 5) Casanova lo enuncia de la siguiente manera.

El problema no sólo consiste en reconocer la existencia de estratos, distribuciones estadísticas o desigualdades. El problema consiste en precisar las relaciones sociales de los sistemas y subsistemas, en especial las que aclaran los modos de dominación y acumulación. Se trata de relaciones que están articuladas a otras de explotación, transferencias de excedente o de propiedades, en beneficio de unos y detrimento de otros. El problema más difícil de tener presente corresponde a las relaciones opresivas e inequitativas que los beneficiarios niegan y se ocultan.

Por su parte, Erik Olin Wright (2003), representante del denominado marxismo analítico o empírico norteamericano, argumenta un análisis

de la pobreza desde una perspectiva también ubicada en la explotación del trabajo, que incluye tres principios básicos en la generación de mecanismos de empobrecimiento: el principio de la interdependencia inversa del bienestar: situación en la que el bienestar de un grupo depende del deterioro del de los otros, a través de una interdependencia causal centrada en la distribución; el principio de la exclusión: la interdependencia inversa existe porque un grupo es excluido del control sobre los recursos; el principio de apropiación: debido a la exclusión, un grupo puede apropiarse del esfuerzo y de los resultados de las prácticas de otros.

La contribución de Wright a la perspectiva marxista de la pobreza consiste en que propone un esquema más abierto y múltiple de la relación explotación-pobreza. No explica toda la pobreza por relaciones de explotación. Es decir, si bien a escala macrosocial las desventajas siempre están articuladas a ventajas, en una relación de dependencia mutua –por ello superar la pobreza supone redistribuir–, esta dependencia no se manifiesta en todos los casos como explotación, como expropiación, sino que aun en ausencia de relaciones de explotación o en condiciones de una débil expresión de estas, en un contexto socioeconómico nacional o territorial específico, puede existir pobreza asociada a relaciones extranacionales de explotación, distribución inadecuada de los recursos entre los diferentes grupos sociales o procesos de empobrecimiento generalizados por circunstancias de crisis económicas, desastres naturales, etc. Su punto de vista admite incluir un análisis de procesos de generación de pobreza, de exclusión parcial o total de acceso al bienestar, aun en sociedades que hayan alterado la matriz de propiedad sobre los medios de producción, socializándola, donde las relaciones de explotación no sean el eje organizador de la sociedad y de los mecanismos de distribución.

Este recorrido permite apreciar la presencia de dos grandes aproximaciones generales al tema de la pobreza y sus causas: la de raíz liberal, en diferentes grados, y la marxista. En la primera, la pobreza es un efecto no deseado del libre funcionamiento del mercado y/o de elecciones individuales ineficientes, que puede ser atenuado a través del crecimiento económico y de acciones sobre la distribución; se trata de un fenómeno externo al capital. En la segunda, la pobreza es interna a la lógica del capital; es un correlato inevitable de la producción de riqueza sobre la base de una división social del trabajo de naturaleza clasista y su erradicación depende de acciones sobre las relaciones de producción.

Como antes se señaló, es en el plano operacional (el de las definiciones que se orientan a identificar directamente indicadores empíricos que permitan mediciones del fenómeno del que se trata) donde la pobreza ha recibido un tratamiento más amplio. Esta es precisamente una de las críticas que con mayor frecuencia reciben los estudios de pobreza: su excesivo empirismo y su debilidad teórico-conceptual, lo

que tiene como consecuencia inspirar políticas de atención a la pobreza pragmáticas, presentistas y de insuficiente densidad para atender a las causas reales del fenómeno y su heterogeneidad.

Un reconocido estudioso del tema encontró al menos once formas actualmente vigentes de uso de la noción de pobreza en las ciencias sociales, ubicadas en el nivel operacional (Spicker, 1999: 151-158): insatisfacción de necesidades; bajo estándar de vida; limitación de recursos; carencias de seguridad básica; falta de titularidades; privación múltiple; exclusión; desigualdad; condición de clase; dependencia; padecimiento inaceptable.

De todas estas nociones, las de necesidad, recursos y estándar de vida han sido las más ampliamente difundidas y utilizadas como base para las mediciones que intentan cuantificar el fenómeno en situaciones histórico-espaciales concretas e identificar a las personas pobres. También la noción de exclusión ha ido ganando terreno, en especial como base analítica.

La noción de necesidad considera la pobreza como una situación (individual, familiar, social) en la cual las personas se ven imposibilitadas, por causas disímiles, de satisfacer necesidades básicas para la reproducción normal de la vida humana, para “vivir y funcionar en sociedad” (Spicker, 1999: 151), no pudiendo acceder al consumo de bienes y servicios que garantizan dicha reproducción. Se la asocia a inadecuados recursos económicos y consumo deficitario.

La idea de estándar de vida considera que la pobreza es una condición de vida inferior, una situación socioeconómica que está por debajo del nivel socialmente constituido y considerado como normal o aceptable. En este enfoque, la pobreza se determina a partir de una perspectiva relacional: se es pobre en relación con el nivel de vida de los demás.

La de recursos define a la pobreza como carencia o insuficiencia de medios propios (ingresos monetarios, principalmente) para la satisfacción de las necesidades. Nótese que aquí no bastaría con acceder al nivel de la satisfacción de las necesidades básicas para dejar de ser pobre; sólo se supera la situación de pobreza cuando esta satisfacción se logra por medios autónomos.

El concepto de exclusión se acerca a una explicación multidimensional y relacional del problema de la pobreza, al entenderla como un conjunto de relaciones sociales donde las personas quedan marginadas del acceso a patrones normales de la vida social. La exclusión social es una situación estructural en la cual sectores empobrecidos tienen ninguna o muy poca posibilidad de vincularse al aparato productivo y participativo formal. Desde la lógica económico-social dominante, se los considera población sobrante (Villaman, 2002: 72-73).

A los hallazgos de Spicker habría que agregar la noción de derecho, una propuesta de la UNESCO que ha ido ganando terreno y que afirma:

La pobreza no es sólo económica, sino también social, política y cultural. Se caracteriza por la privación de los derechos humanos: los derechos económicos (derecho al trabajo y a un nivel de vida adecuado), sociales (derecho a la asistencia médica y a la educación), políticos (derecho a la libertad de pensamiento, de expresión y de asociación) y culturales (derecho a mantener su propia identidad cultural y a tomar parte en la vida cultural de la comunidad). La pobreza es consecuencia de la violación de dichos derechos que han de ser respetados para garantizar la dignidad de toda persona. Por lo tanto, las problemáticas relacionadas con la pobreza se han de tratar mediante un enfoque basado en el cumplimiento efectivo de los derechos humanos y de las obligaciones correspondientes a los estados y la comunidad internacional (Sané, 2001: 1).

Estas nociones se interceptan y yuxtaponen con otras dos: la de pobreza absoluta y pobreza relativa. La pobreza absoluta define un núcleo de necesidades que, por su carácter universal, toda vez que cualquier ser humano debe satisfacerlas para asegurar su existencia y reproducción normal, no puede ser considerado en dependencia de la riqueza o el grado de bienestar de los demás, sino tomándolo por sí mismo, en la medida en que expresa una condición de normalidad.

A partir de este núcleo universal y relativamente invariante de necesidades, serían pobres todos aquellos que no pueden satisfacerlas, con independencia del contexto histórico, económico, social y cultural en que vivan. Las ideas de requerimientos individuales para la eficiencia fisiológica o de necesidades de subsistencia son las que guían esta perspectiva. La irreductibilidad de estas necesidades se relaciona con la comprensión de la dignidad y la igualdad esenciales del individuo en tanto ser humano.

En la declaración final de la Cumbre de Desarrollo Social de Copenhague se expresa un criterio de pobreza absoluta que la define como una condición caracterizada por la privación severa de necesidades humanas básicas, incluyendo alimentos, acceso a agua potable, infraestructura sanitaria, atención de salud, acceso a la educación y la información; privación que depende de la carencia de ingresos pero también de acceso a los servicios sociales (Naciones Unidas, 1995).

Por su parte, la pobreza relativa ha sido abordada en su relación con el nivel de vida existente en la sociedad de que se trate, como una forma de privación relativa que se caracteriza por la ausencia o inadecuación de la alimentación, infraestructura, servicios y actividades que

son comunes en una sociedad, como un retraso del bienestar al que se accede en relación con el que poseen los demás.

La condición de pobreza está determinada por comparación (la imposibilidad de acceder a satisfactores de necesidades y a un nivel de vida que es considerado el mínimo óptimo en una sociedad), más allá de si se logra o no satisfacer el núcleo invariante de necesidades. Desigualdad y desventajas comparativas resultan clave para entender la pobreza. Algunos autores añaden a estos elementos la percepción que los propios sujetos tienen sobre su estado de bienestar o el llamado “sentimiento de pobreza”.

Aunque se ha discutido mucho sobre la superioridad de una u otra variante para la medición de la pobreza, actualmente existe un consenso sobre el hecho de que no serían caminos opuestos, sino complementarios, por lo cual los estudios de pobreza deberían incluir ambos tipos de mediciones.

Resulta extraordinariamente complicado concretar todos estos enfoques en instrumentos de cuantificación e identificación de la pobreza. Tal operación pasa por cinco pasos metodológicos iniciales: asumir una definición conceptual de pobreza; delimitar un universo de referencia para los datos y de la unidad de análisis; seleccionar el método y los indicadores más adecuados; construir una o varias dimensiones de pobreza; y marcar el límite entre pobres y no pobres (Castillo, 2003: 72).

Es también fundamental la elección de una variable que pueda describir cuantitativamente el estado de bienestar o de privación en que viven las personas. Las variables que se utilizan con mayor frecuencia para estas mediciones son el ingreso y el consumo, tomados a escala del hogar (ingreso total o consumo familiar) o del individuo (ingreso per cápita o consumo individual).

La selección final del método y de los indicadores depende del nivel de análisis de la pobreza en que el observador pretenda situarse: el nivel de resultados (abarca los indicadores de satisfacción de necesidades que se consideran básicas: alimentación, vivienda, salud y educación); el nivel de satisfactores (insumos que permiten al hogar satisfacer sus necesidades: mercado laboral, ingreso al trabajo, servicios gratuitos o subvencionados, capacidad de autoconsumo del hogar, seguros, solidaridad familiar y barrial); el nivel de acceso (medios que permiten el acceso a los satisfactores); o el nivel de las consecuencias (de los problemas y desventajas que son consecuencia de la pobreza: morbilidad, mortalidad, inserción social deficiente) (Castillo, 2003: 75-76).

Un asunto crucial en este tema es el de las fuentes de información, pues se requiere una masa de datos considerable y pormenorizada sobre diferentes aspectos, bien sea del consumo o de los ingresos del hogar, que habitualmente no recogen las estadísticas continuas, así como de una base muestral suficientemente consistente para hacer ex-

trapolaciones al conjunto de la población. En los últimos años se ha extendido el uso de las encuestas de hogar como instrumento, más que de la investigación, de la toma de decisiones en el área de la planificación y la política social.

Entre los métodos más utilizados para la medición de la pobreza aparecen los siguientes (Gordon y Spicker, 1999; Ramos, 2001; Castillo, 2003).

- Necesidades básicas insatisfechas o método directo: define un conjunto de necesidades básicas de consumo de bienes, servicios y verifica la población que no puede satisfacer una o más de ellas, lo cual la sitúa en condición de pobreza. Generalmente se incluyen la vivienda, infraestructura sanitaria, acceso a educación y salud, alimentación y vestuario.
- Identificación de líneas de pobreza o método indirecto: parte de calcular el ingreso per cápita mínimo para cubrir la canasta básica de consumo, que incluye una canasta alimentaria –que proporciona los requerimientos nutricionales elementales– y otra de bienes y servicios. El costo de la canasta básica alimentaria establece la línea de la pobreza grave o extrema (aquellos cuyos ingresos están en el límite para cubrirla) y la indigencia (aquellos que no alcanzan a cubrirla). El costo de la canasta básica completa señala la línea de pobreza total.
- Método de agregado de consumo: mide la capacidad económica de las familias para dotarse de niveles mínimos de consumo. Este nivel mínimo se refiere a requerimientos calóricos diarios. La pobreza extrema está constituida por los hogares que no alcanzan el consumo mínimo, los pobres que consumen el mínimo calórico más un porcentaje adicional para otros consumos como educación, vivienda, salud y vestuario y los no pobres, quienes rebasan ambos porcentajes.
- Método distancia, intensidad y magnitud de la pobreza: mide la pobreza sobre la base de la distancia entre el hogar observado y el hogar ideal. Los indicadores para construir el hogar ideal parten de su relación con el problema que se considera la consecuencia más aguda y dramática de la pobreza: la mortalidad infantil. Los indicadores más potentes de la pobreza son aquellos que más fuertemente se asocian o explican la mortalidad infantil.
- Método integrado o combinado: considerando que los procedimientos anteriores son limitados, este método propone combinarlos. Una versión del método integrado distingue tres tipos de pobreza: crónica (cuando no se cubren las dos canastas y no se

satisfacen las necesidades básicas); reciente (hogares con ingreso por debajo de la línea y que no satisfacen algunas necesidades); e inercial (hogares con ingresos por encima de la línea, pero con limitaciones severas en la satisfacción de las necesidades básicas). Otra variante, propuesta por Boltvinik (1992), analiza la situación específica de cada hogar atendiendo a su posesión o no de un ingreso corriente y relativamente estable para asegurar los bienes y servicios normales en el ámbito del consumo doméstico y privado, derechos de acceso a servicios gratuitos o ingresos adicionales para enfrentar en el mercado la satisfacción de otras necesidades de la reproducción (agua, educación, salud), derechos de uso de propiedad de activos que aseguren servicios de consumo básico (vivienda, equipamiento) o ingresos adicionales para cubrirlo (disponibilidad de tiempo para educación, recreación y obtención de ingresos adicionales).

- Método de la línea de pobreza del Banco Mundial: a partir del establecimiento de una línea de pobreza universal, se intenta realizar estudios comparados entre países. La pobreza se define como la discapacidad para acceder a un estándar de vida mínimo y se calcula el consumo básico en cada sociedad, que incluye el gasto necesario para acceder a una nutrición mínima estándar y a otras necesidades básicas, y una suma más, que varía de país en país, que expresa el costo de la participación en la vida cotidiana de la sociedad.
- Fijación de la línea de pobreza relativa: esta metodología constituye un intento desarrollado fundamentalmente en los países de la Unión Europea por simplificar la difícil medición de la pobreza relativa, considerando que esta puede ser identificada a partir de un porcentaje del ingreso medio o mediano de la población. Se parte del presupuesto de que, cuando un país crece y aparecen nuevas necesidades, automáticamente el estándar de vida (y de pobreza) puede ser actualizado sin que sea un requisito definir todo el repertorio de nuevas necesidades que han surgido. La CEPAL ha utilizado como marcador de pobreza relativa el 60% del ingreso mediano (CEPAL, 2006).
- Medición del Índice de Desarrollo Humano (IDH): acercándose a una visión más abarcativa del desarrollo y las desventajas, propone el cálculo de un índice que integra esperanza de vida, educación promedio, porcentaje de población que vive bajo la línea de pobreza e indicadores diversos del aprovisionamiento económico general (ver Recuadro A).

- Métodos cualitativos: aunque estos no pueden incluirse estrictamente entre los procedimientos de medición de la pobreza, bajo la apreciación de que las cuantificaciones no abarcan toda la problemática de la pobreza y dejan fuera dimensiones asociadas a lo cultural, lo subjetivo y el desenvolvimiento de la vida cotidiana, cada vez se ha hecho más frecuente que, de manera independiente o acompañando a las cuantificaciones, se realicen caracterizaciones basadas fundamentalmente en estudios de caso o muestras pequeñas del mundo subjetivo de los pobres, su origen social y trayectorias, su autopercepción, sus aspiraciones y potenciales autotransformativos y sus redes y estrategias de sobrevivencia.
- Estudios de movilidad social: se ha ido abriendo camino una corriente de estudios que proponen entender la pobreza y los efectos sobre ella de las políticas públicas en un sentido dinámico, por lo que incluyen el diagnóstico de las rutas de movilidad para comprobar la posibilidad real que tienen individuos, familias y generaciones de diferentes estratos sociales de aprovechar oportunidades y las barreras que obstaculizan su ascenso social, así como la sustentabilidad en el tiempo de los cambios en la situación económica de los hogares (Filgueira, 2000; Espinoza, 2002).

A ello se añaden un conjunto de índices y estimaciones que intentan hacer una contribución a la cuantificación real de la pobreza. Los más utilizados son la medida de extensión (proporción de familias que se ubican bajo el nivel de pobreza reconocido); la medida de intensidad (déficit de ingresos, distancia del ingreso de los pobres en general –o de una familia, grupo o individuo en particular– del límite mínimo del ingreso establecido para estar sobre la línea de pobreza); la medida de desigualdad (coeficiente de Gini) que mide el grado de concentración de los ingresos; y la medida combinada de extensión, intensidad y desigualdad (índice Sen) que pondera las tres medidas anteriores⁵.

Si bien es cierto que las mediciones de pobreza obtenidas por dichos métodos e índices han permitido contar al menos con una cifra gruesa y un inventario de carencias básicas –lo cual constituye un punto de partida importante para tomar decisiones en materia de diseños de políticas sociales–, numerosas críticas se han acumulado sobre el alcance real de estas mediciones.

Ellas han sido consideradas como visiones reduccionistas, economicistas, subjetivas y biologicistas, que inducen al error de subvaloración

⁵ Explicaciones sobre estas medidas de pobreza y los procedimientos para calcularlas pueden encontrarse en Gordon y Spicker (1999) y Rodríguez, N. (2002).

del problema, que tienden a homogeneizar artificialmente un fenómeno de alta heterogeneidad interior, al clasificar en el rubro general de pobres a personas con características y situaciones muy disímiles, que obvian las causas más profundas de la desigualdad y de las injusticias sociales, promoviendo un tipo de acción asistencialista y verticalista, no orientada al desarrollo, sino restringida al ámbito de los paliativos a las situaciones más extremas, que no toma en cuenta suficientemente el punto de vista de las poblaciones afectadas, sus necesidades e intereses.

Las críticas más frecuentes a estas concepciones empíricas de la pobreza, que en nuestra opinión son esenciales, es que se mantienen asociadas a distintas carencias, lo que liga su solución al desarrollo económico y, en la versión neoliberal, al mercado como único selector eficaz. En segundo lugar, se las acusa de una “falta de perspectiva para comprender la lógica de un sistema global que paradójicamente excluye a cada vez más amplios sectores de población en lugar de integrarlos” (Wehle, 1999: 84-85). Economicismo y parroquianismo serían las dos limitaciones fundamentales de estas definiciones.

Se suma a este conjunto de objeciones la crítica proveniente del feminismo y los estudios de género, que considera que tanto el enfoque relativo como el absoluto y las mediciones a ellos asociadas dejan fuera el fenómeno de las desigualdades de género en el acceso al bienestar, proponiendo considerar una noción estructural de la pobreza, que parte de asumir las relaciones de género como socialmente construidas. Este sector llama la atención sobre la necesidad de valorar los sesgos de género en la pobreza como elementos no fortuitos, sino estructurales, surgidos de los distintos roles y posiciones de mujeres y hombres en la división sexual del trabajo, que asigna a los hombres el espacio público y confina a las mujeres al privado, las mantiene ausentes de ciertas estructuras de poder y de decisión, generando desigualdades en las oportunidades que tienen las personas de distinto sexo para acceder a los bienes existentes (Salles y Tuirán, 1995; Castillo, 2003).

La adopción por el PNUD, en la década del noventa, de la perspectiva de desarrollo humano y del concepto de pobreza humana constituyó un avance en los esfuerzos por desmarcarse de estos reduccionismos. Además de considerar la situación de género, esa perspectiva sitúa la problemática del desarrollo en un marco de mayor amplitud, el de las necesidades humanas enfocadas desde las opciones para una existencia plena y para el despliegue de las capacidades como proceso de ampliación de las posibilidades de elección que las personas tienen. Ello significa colocar el problema de la pobreza dentro de un tema de dimensión mucho mayor, el del desarrollo.

Esta perspectiva tiene en su base la crítica que Amartya Sen (1992), reconocido como el creador de la perspectiva de las capacidades,

ha elaborado acerca de las mediciones más extendidas de la pobreza, que hacen hincapié en la carencia de bienes y la imposibilidad de acceder a un nivel de consumo. Se propone analizar el acceso al bienestar desde la óptica de en qué medida permite u obstaculiza el despliegue de las capacidades (entendidas como la habilidad humana para alcanzar ciertas condiciones de vida necesarias) que, a su vez, posibilitan desarrollar plenamente las actividades humanas, y sobre esta base propone comprender la pobreza a partir de la carencia de capacidades y derechos de los individuos.

Recuadro A

Índice de Desarrollo Humano y otras mediciones complementarias

Índice	Objetivo	Indicadores
Índice de Desarrollo Humano (IDH)	Medir el desarrollo en forma integral, incluyendo oportunidades de vida, conocimientos e ingresos.	<ul style="list-style-type: none"> - Esperanza de vida. - Alfabetización en adultos. - Matrícula en los diferentes niveles de educación. - PIB real per cápita.
Potenciación de Género (IPG)	Identificar la desigualdad de género en la participación económica y la toma de decisiones.	Para ambos sexos, presencia en: <ul style="list-style-type: none"> - El Parlamento. - Ocupaciones administrativas y ejecutivas. - Ocupaciones profesionales y técnicas. - En la población total. - En la población económicamente activa. - PIB real no ajustado per cápita. - Cociente entre salario medio femenino y masculino.
Desarrollo de Género (IDG)	Ajustar el IDH atendiendo a la condición de desigualdad entre hombres y mujeres.	Para ambos sexos: <ul style="list-style-type: none"> - Esperanza de vida. - Tasa de alfabetización de adultos. - Tasa de matrícula por niveles de enseñanza. - Proporción en la población total y en la población económicamente activa. - Salario medio. - PIB per cápita real ajustado.
Pobreza de Capacidad (IPC)	Identificar la proporción de la población que carece de los mínimos esenciales.	<ul style="list-style-type: none"> - Niños de 5 años con peso insuficiente. - Partos sin asistencia capacitada. - Mujeres de 15 años en adelante analfabetas.
Pobreza Humana (IPH) y Pobreza Humana de los Países en Desarrollo (IPH-1)	Identificar la proporción de la población privada de acceso a las dimensiones del IDH.	<ul style="list-style-type: none"> - Estimado de personas que no sobrevivirán a los 40 años. - Adultos analfabetos. - Personas sin acceso a agua potable. - Personas sin acceso a servicios de salud. - Menores de 5 años con peso moderado y severamente insuficiente.

Recuadro A [continuación]

Índice	Objetivo	Indicadores
Desarrollo Humano y Equidad (IDHE)	Cuantificar la equidad en el logro del IDH a escala internacional.	<ul style="list-style-type: none"> · Compara los logros medios relativos entre países. · PIB real per cápita, alfabetización de adultos, esperanza de vida, acceso a agua potable, radios, relación alumno-maestro, médicos por habitantes, cambios de la superficie boscosa, paridad hombre-mujer en alfabetización, diferencia de posición del país respecto al IDH, IDG y PIB real per cápita.

Fuente: Martínez et al. (1997).

Para Sen, la pobreza es absoluta en el espacio de las capacidades y relativa en el espacio de los bienes. La carencia de una capacidad o su debilidad es absoluta porque ello no está en dependencia de si otras personas la han desplegado o no, mientras que los satisfactores tienen determinaciones culturales e históricas concretas.

No obstante, estas elaboraciones asociadas al concepto de desarrollo humano y capacidades –tema que retomaremos más adelante– siguen colocando las explicaciones y soluciones de la pobreza en el ámbito limitado de la distribución de bienes y servicios, dejando fuera elementos esenciales como aquellos que se derivan de formas de producción organizadas sobre relaciones de explotación y operando desde una primarización del sujeto y sus necesidades.

Sería necesario incluir también en el examen crítico qué noción de ser humano y qué concepción de desarrollo informan las estrategias de enfrentamiento a la pobreza. Tanto la noción de necesidades básicas como la de estándar de vida, aun en su versión más amplia, e incluso la de desarrollo humano, están apelando a un sujeto que estaría confinado a satisfacer sólo necesidades de muy bajo perfil, elementales, considerando la complejización de las necesidades y de sus satisfactores que ha tenido lugar en la sociedad contemporánea.

Para dejar de ser pobre bastaría con un poco más de ingresos y acceso a salud y educación, aunque se permanezca excluido casi completamente de la mayoría de los bienes materiales y espirituales complejos que producen las sociedades actuales, que estarían reservados para otros estratos sociales. Este no puede ser un sujeto del desarrollo; es un sujeto de la subsistencia, típico del asistencialismo.

Marcel Claude ha caricaturizado esta perspectiva de la pobreza medida y gerenciada a través de necesidades y canasta básica con los siguientes comentarios:

La idea de sociedad implícita en la línea de pobreza se aproxima a las primitivas sociedades anteriores al descubrimiento del fuego, en las que disponer de una cueva para protegerse y de un mazo para cazar y obtener las proteínas necesarias constituían el umbral para saber si ese hombre primitivo satisfacía sus necesidades o no [...] Obviamente este criterio no corresponde al de una sociedad moderna y compleja, donde las necesidades pasan no sólo por comer y cazar, sino también por adquirir energía [...] transportarse, vestirse, lavarse la cara y los dientes, calentar los alimentos, recrearse (Claude, 2002: 16).

Como base para mediciones estratégicas diferentes, Claude introduce el concepto de Umbral de Satisfacción Mínimo, que “busca determinar el costo en términos monetarios que una persona enfrenta para poder vivir de una manera aceptable en una sociedad moderna” (Claude, 2002: 17). Todavía este umbral no supone un sujeto del desarrollo, pero al menos ubica la problemática de la pobreza y las carencias que ella implica en el contexto de necesidades típicas de sociedades modernas, con lo cual ensancha el horizonte de rasgos de la pobreza y coloca a dichas necesidades y carencias en la brecha de desigualdad.

En esta línea crítica, Sonia Álvarez considera que el encuadre analítico y discursivo sobre la pobreza construido por teorías como la de las necesidades básicas, mínimos biológicos y umbrales de ciudadanía, entre otras, promueve una visión biológica de la vida y fomenta políticas que aseguran cierto nivel de vida básico, minimizando las necesidades y satisfactores de las poblaciones empobrecidas y perpetuando su lugar carencial e inferior (Álvarez, 2005).

Por supuesto que aquello que sucede en el mundo de la conceptualización de la pobreza refleja de alguna manera la real complejidad y diversidad de la pobreza misma y del entrelazamiento de los procesos de diversa naturaleza que generan empobrecimiento, así como las dificultades para captar, en el discurso científico, dicha complejidad. Se asocia también a la pretensión de universalidad de perspectivas de comprensión construidas en circunstancias sociohistóricas concretas (que debilitan su agudeza cuando son aplicadas a contextos diferentes) y desde posiciones ideológicas e intereses particulares generalmente invisibilizados tras una conceptualización legitimada en una pretendida objetividad.

Es también fruto de un estereotipo subyacente en la misma idea de pobreza, aquel que surge de la unión en una misma categoría de formas de existencia y de articulaciones sociales muy heterogéneas. Else Øyen, experta en el campo de los estudios comparados de pobreza, nos alerta:

La alternativa es aprender cómo vivir con la complejidad y aceptar el hecho de que las vidas de los pobres son tan múltiples como las de los no pobres. La pobreza no puede ser descrita usando sólo una o dos variables. Aun más, la regla es la existencia de una gran diversidad de manifestaciones de la pobreza [...] la heterogeneidad que encontramos en la vida social (Øyen, 1999: IX-X).

Aceptar la complejidad y la diversidad, partir de estas como supuestos epistemológicos y estratégicos, parece ser el camino más prometedor para la definición de la pobreza y su manejo desde las políticas.

POLÍTICAS SOCIALES Y ESTRATEGIAS DE ENFRENTAMIENTO A LA POBREZA

Todo lo hasta aquí revisado en materia de las nociones de Estado y sobre la conceptualización y mediciones de la pobreza se concentra en el perfil propositivo, que resulta esencial en esta área temática y se convierte en basamento para responder preguntas acerca de las mejores estrategias para aliviar, reducir o eliminar la pobreza, sobre los mecanismos que deben utilizarse y sobre la naturaleza y magnitud en que debe situarse la intervención del Estado y la relación de este con el mercado.

Probablemente se trate de uno de los campos de las ciencias sociales donde con más fuerza se ha expresado su vocación de vínculo con la toma de decisiones, de construcción de una articulación directa entre la investigación y la propuesta de acción, entre el discurso de diagnóstico y explicación y la transformación social.

Una definición general y laxa de política social la conceptualiza del siguiente modo:

Programas de acción que, a través del esfuerzo organizado, se dirigen a atender necesidades sociales cuya solución traspasa a la iniciativa privada, individual y espontánea, y requiere decisión colectiva reglamentada y amparada por leyes impersonales y objetivas, que garanticen derecho (Pereira en César, 2005: 10).

En esta definición, lo público no se identifica con lo estatal, sino que alude principalmente a su sentido de “cosa de todos” que, si bien es comúnmente coordinada y asegurada por el Estado, constituye la expresión de elecciones privadas y cristalización del apoyo de una comunidad de intereses, transformándose en decisiones y acciones que afectan a la sociedad en su conjunto.

Este amplio enfoque general, que nos permite un punto de partida de consenso, se bifurca claramente a la hora de delimitar aspectos

tales como las necesidades sociales que deben ser objeto de políticas y el nivel de su satisfacción que es preciso asegurar por la acción pública, el alcance de la coordinación estatal y de otros actores sociales, los grupos que deben ser atendidos con acciones públicas, las necesidades refrendadas por derecho de ciudadanía, el carácter conflictual y contradictorio de los intereses que se ponen en juego al construir la agenda social, la capacidad de uno u otro grupo social para imponer sus prioridades y el lugar que se le otorga a la equidad como instrumento o valor de la política social.

Lo que subyace es que la política social constituye una estrategia de intervención, desde el poder político, sobre las relaciones sociales, de configuración de la estructura social a partir de un modelo de sociedad predeterminado, en el cual se priorizan los intereses de determinado agente social. Una estrategia que opera estimulando o cortando determinadas rutas de movilidad, creando constreñimientos que limitan y habilitan posibilidades de cambio social en el entrelazamiento macro-microsocial. Aceptar esta definición supone también asumir que es esta un área de conflictos clasistas y de construcción de hegemonías.

La configuración de estructuras sociales constituye un elemento tan relevante de las políticas públicas que la conocida tipología elaborada por Esping-Andersen (1999) parte de tres indicadores básicos para diferenciar modelos de política social (socialdemócrata, conservador y liberal-residual): los niveles de desmercantilización que favorecen, el tipo de articulación entre Estado-mercado-familias en la producción de bienestar social que les es propio y los tipos de estratificación social que generan.

En este sentido, la política social puede ser considerada como un instrumento de asignación y redistribución de la riqueza social, atendido a un criterio de equidad, como así también en tanto mecanismo de implementación práctica de distintas modalidades de ciudadanía, lo cual implica que será más amplia o más restringida, tendrá mayor o menor prioridad en el conjunto de las políticas, se considerará asunto de relevancia pública estatal o no atendiendo a la importancia que se le conceda a la equidad, en tanto cualidad de las relaciones sociales, y a la concepción del derecho ciudadano que cada Estado asuma.

Se distinguen el modelo de ciudadanía asistida (propio de la visión conservadora y neoliberal, centrado en el mercado y en los logros individuales) y el modelo de ciudadanía emancipada (centrado en la igualdad como valor social esencial, que se expresa como igualdad de oportunidades para todos) (Molina, 2002: 138).

En el plano metodológico, los estudios de caracterización y evaluación de las políticas sociales utilizan un amplio arsenal analítico, que reseño sucintamente a continuación.

Enfocada hacia la situación de la política social en América Latina, y particularmente en Brasil, Laura Tavares (1999: 51-52) propone un esquema analítico morfológico del que puede inferirse una especie de *deber ser* de los elementos constitutivos de una política social.

- Aspectos financieros (las contribuciones regresivas, la magnitud del gasto social, el control sobre el gasto, el financiamiento y el cálculo de costos).
- Impacto redistributivo (universalidad y focalización, manejo de posibles polarizaciones –regionales y de otro tipo– en el gasto social, formas de atención a los sectores en desventaja, efectos regresivos o progresivos, implementación adecuada de los programas).
- Aspectos administrativos e institucionales (trayectoria orgánica coordinada y coherente de las diversas políticas sociales a largo plazo, continuidad en la ejecución de las políticas, integración y coordinación de las instituciones encargadas vs. competencia).
- Objetivos de la política (definición de los problemas a resolver, de su magnitud, naturaleza y dimensiones, globalidad de las políticas, diseño de directrices nacionales, perspectiva de solidaridad).
- Aspectos políticos (participación ciudadana y de la burocracia en la toma de decisiones, universalidad y selectividad progresiva vs. clientelismo y consolidación de privilegios, amplitud de la base social de apoyo, satisfacción de los usuarios con los servicios, capacidad y autonomía para definir el espacio estatal, régimen democrático).
- Calidad de los servicios (adecuados al crecimiento de la población y sus necesidades, cobertura eficiente, altos rendimientos, acceso igualitario a las prestaciones y garantía de acceso para los más necesitados).
- Eficacia y eficiencia de los servicios y del gasto social (costos administrativos adecuados, ausencia de filtraciones y desviaciones, alta productividad de la inversión, ausencia de corrupción en la administración de fondos).
- Articulación entre la política social y la económica (participación equitativa de los distintos grupos sociales en el financiamiento del gasto social, mantenimiento de un gasto social adecuado, efectos progresivos de la política fiscal y salarial).
- Relaciones entre la estructura económica y la política social (desconcentración de los activos de la estructura de la renta y los

ingresos que permita actuar sobre los factores estructurales de surgimiento de la pobreza).

Se trata de una tipología que puede utilizarse para diferenciar propósitos y acciones específicas al interior de la política social: las que clasifica como preventivas o de desarrollo, que se orientan a clausurar o minimizar las condiciones de generación de un problema social grave (salud pública, empleo, vivienda, educación, alimentación básica, saneamiento, salario); compensatorias o asistenciales, enfocadas a la solución o alivio de problemas ya existentes, usualmente generados por la debilidad de las políticas preventivas y/o por coyunturas críticas que afectan a los sectores más vulnerables; y redistributivas, que aseguran una transferencia efectiva de la renta. En una concepción amplia de política social, los tres tipos deberían aparecer combinados e interrelacionados, preservando su unicidad como cualidad esencial (Tavares, 1999: 350).

Atendiendo a las áreas de contenido, comúnmente se identifican las llamadas políticas sectoriales: de educación, empleo, alimentación, salud, seguridad y asistencia social, cultura, vivienda, deporte, recreación, etc.; las territoriales: orientadas al desarrollo integral en su dimensión espacial-regional, comunitaria, local; y las destinadas hacia un grupo o grupos concretos, política de familia, mujeres y ancianos, infancia.

Se distinguen también diferentes niveles en la estructura de las políticas sociales: formulación (presupuestos, principios, objetivos, alcance y destinatarios declarados en el diseño general de las estrategias, rol de la participación –que expresa un ideal, una especie de horizonte utópico que guía las acciones); mecanismos de implementación (instituciones, actores, programas y proyectos, tareas y acciones concretas, alcance real de la participación); y resultados (efectos de cambio progresivo tangible en las dimensiones sociales sobre las que actúa la política (García Pino et al., 1991).

Dentro de la descripción de los mecanismos de implementación, usualmente se examinan las características del gasto social, a través de indicadores como la proporción que los gastos sociales representan en relación con el PIB y con el monto de los gastos del sector público, y el gasto social real per cápita, ángulos que dan cuenta de la capacidad de redistribución que un Estado tiene, de la prioridad macroeconómica y fiscal que se concede al gasto social y de su impacto sobre el bienestar individual (CEPAL, 1994).

En lo que se refiere a la estructura de los gastos sociales, también aquí se establece una división entre la orientación al desarrollo, la prevención y lo asistencial: gastos de inversión social o de políticas preventivas –los que tienen que ver directamente con el desarrollo intelectual y

físico de las personas y la sociedad en general (suelen incluirse aquí los gastos en educación, cultura, deporte, salud, ciencia y técnica)– y gastos de compensación de ingresos o de políticas compensatorias y redistributivas (seguridad y asistencia social, subsidios a productos, etcétera).

Aplicando estos elementos de caracterización de las estrategias públicas de intervención social, Alicia Zicardi establece una distinción entre política social y política de reducción de la pobreza:

Las políticas sociales son la garantía de que se busca la equidad social y la promoción de derechos básicos de la ciudadanía. Por ello es algo muy diferente la política de reducción de la pobreza, que busca sacar de la condición de miseria a quienes aún no han alcanzado el piso básico de la supervivencia (Zicardi, 2003: 136).

Aunque puede entenderse tal distinción, lo que ha sucedido en la práctica en las sociedades latinoamericanas durante la década del noventa es que no se trata de la existencia de diferentes vías de intervención social complementarias o, al menos, concomitantes, sino que se ha operado una escisión polar entre dos grandes troncos diferenciados en las estrategias de enfrentamiento a la pobreza, atendiendo a su amplitud y alcance: el enfoque de integración, que las concibe formando parte integral de políticas sociales amplias, orientadas al desarrollo y a proveer acceso al bienestar a amplias masas, considerado este acceso un derecho universal, afín a un modelo de ciudadanía emancipada; y el enfoque de selectividad o residual, que las trata como estrategias relativamente autónomas, de acción selectiva y focalizada hacia poblaciones precarizadas, basándose en un modelo de ciudadanía asistida.

El primer tronco proviene de dos tradiciones, la del Estado de Bienestar y la socialdemocracia, por un lado, y la de las experiencias socialistas europeas y de otras regiones geográficas, por otro. Salvando las grandes diferencias, ambas coinciden en su apego a una perspectiva amplia de política social, que integra estrategias, programas, planes y proyectos (y las acciones que de ellos surgen) que se diseñan y ponen en práctica con la finalidad de producir una elevación sistemática del nivel y calidad de vida y el grado de satisfacción de las necesidades de la población de un país en su conjunto, en sus diferentes escalas territoriales, ejerciendo una acción redistributiva de la riqueza sobre la base de la equidad social.

Sin desconocer otros agentes y la necesaria participación social, en este tipo de valorización de la cuestión social el Estado desempeña la función central y tiene la máxima responsabilidad en el diseño, ejecución, control y evaluación de las políticas. En esta concepción, el

espacio adecuado de las políticas sociales, del desarrollo y del enfrentamiento a la pobreza es el Estado-nación.

En tal esquema, la pobreza es una situación que exige una atención especial, pero dentro de una concepción de universalidad, de derecho al bienestar de todos, pobres y no pobres. Ella puede ser superada, fundamentalmente, promoviendo acciones que aseguren que los pobres accedan a los mecanismos de integración social que la sociedad debe garantizar para todos (empleo, educación, salud, etc.). Se trata de políticas de desarrollo mediante la integración social. Integración de la que el Estado es el máximo responsable.

El segundo tronco de las concepciones sobre política social es el que se corresponde con la versión neoliberal del enfrentamiento a la pobreza y concibe el manejo de ese problema desgajado de empeños más abarcadores, como rehabilitación y rescate de poblaciones en situación de pobreza, a través de estrategias focalizadas y selectivas.

La propuesta de política pública social neoliberal se estructura a partir de un concepto totalizador: el de eficiencia, “medida como obtención al mínimo costo posible –en términos de recursos públicos– de múltiples metas sociales que compiten entre sí” (Coraggio, 1999: 103).

Anete Ivo caracteriza la sustitución del enfoque de integración por el de selectividad, explicando que el nuevo cuadro de las estrategias de lucha contra la pobreza en América Latina “implica el tránsito de un tratamiento universal hacia un tratamiento parcial y mitigador de la pobreza, fuera de la estructura de los derechos sociales inscritos como base regulatoria de la sociedad del trabajo” (Ivo, 2003: 10). Se trata de un proceso de fragmentación y disgregación de la esfera social y su subordinación a la lógica del mercado.

Ivo ha identificado tres grandes concepciones generales que inspiran las estrategias de reducción de la pobreza en la actualidad:

- Control de los pobres: visión represiva de la pobreza que supone que su aumento induce a un descontento creciente de los sectores empobrecidos y, eventualmente, al incremento de la conflictividad social y la violencia, lo cual exige y legitima una intervención pública de control de las áreas marginales y de fortalecimiento de las instituciones de seguridad.
- Refilantropía de la pobreza: considera que una distribución más justa de los recursos, como instrumento de enfrentamiento a la pobreza, es una condición de desarrollo humanitario. La lucha contra las desventajas sociales debe erigirse en un compromiso de toda la sociedad para la constitución de amplias redes de

sociabilidad comunitaria, basadas en prácticas solidarias, alternativas a la ausencia de acción estatal.

- Concepción movilizativa de los pobres: las estrategias de atención a la pobreza deben incluir la organización directa de los beneficiarios y la potenciación de sus capacidades. Este planteo se funda en tres supuestos: necesidad de integrar la acción de la sociedad civil en los programas de combate a la pobreza; el carácter territorializado, microsocio y comunitario de las políticas; la orientación focalizada hacia públicos específicos. Asimismo, se desgaja en tres variantes: la neoliberal (aprovechamiento de la capacidad y los activos de los pobres para insertarlos en el mercado); el discurso afirmativo de la pobreza (integración de políticas de gasto social para satisfacción de necesidades básicas, las de apoyo a la economía popular y la autonomía de los pobres como sujetos capaces de desarrollar procesos de autogestión); perspectiva tecnocrático-progresivista (incluye las estrategias difundidas por los organismos internacionales como el BID, la CEPAL y el PNUD, y postula el apoyo público a la economía popular).

Dentro de la concepción de políticas movilizativas de los pobres, e incluida en una lógica antiestatista, afín al enfoque de desarrollo local, se destaca la de economía solidaria, por el arraigo que ha ido alcanzando dentro de sectores progresistas en América Latina, desviando en ocasiones su atención de factores estructurales de mayor envergadura.

Desde esta postura, se entiende que la posibilidad de que exista otra economía (diferente a la gran producción mercantil) debe ser incentivada y considerada como una opción legítima y efectiva de política para el manejo de la pobreza, toda vez que esta economía alternativa puede integrar pequeñas actividades formales e informales, productivas y de servicios variados, que surgen dentro de las capas populares, realizadas comúnmente en el ámbito doméstico y articuladas a la vida comunitaria, basadas en iniciativas asociativas cuyo principio básico son las redes sociales y los lazos solidarios, y donde no existe la mercantilización de las relaciones de trabajo (Lima, 2003: 55-58).

En nuestra óptica, resulta totalmente pertinente el planteo de la opción que representa la economía solidaria como una vía de superación de la pobreza, en tanto ella se conecta con supuestos emancipatorios, como resistencia popular, medio de vida de los sectores excluidos relativamente autónomo de los grandes representantes del poder económico y de los circuitos de explotación establecidos. Además, abre caminos a formas participativas, de relaciones horizontales y de igualdad en la producción, pero siempre que se articule con otras formas de presión popular sobre la

agenda social estatal, de modo de colocar los intereses de estos sectores en un plano de mayor prioridad en el contexto nacional e internacional.

Ello supone, como propone Alzira Mederos (2003: 10-11), por un lado, desmarcar la economía solidaria de prácticas que la conciben como instrumento auxiliar del Estado y del mercado, que tienen sólo la función de viabilizar estrategias de sobrevivencia de los más pobres; por otro, replantearla en sus posibilidades de modificar las formas de organización de la sociedad civil, hacia un incremento de su autonomía política con relación al Estado y al mercado, así como su capacidad para impactar las políticas públicas, forzando al sistema político-institucional a tomarla en cuenta en la definición de las estrategias sociales y de configuración de la ciudadanía democrática.

En general, muchas de las concepciones sobre las políticas sociales que apuntan hacia un mayor protagonismo de la sociedad civil, como vía de fomento de prácticas democráticas y pro sectores populares, a menudo olvidan o subvaloran el hecho de que la sociedad civil no es un ente homogéneo, no es un agente de cambio íntegro, alentado por intereses coincidentes, sino que es un sujeto heterogéneo, un multisujeto, compuesto por un sinnúmero de grupos y sectores (clasistas y extraclasistas) disímiles y con aristas opuestas, lo que hace muy difícil pensar en una agenda común de transformaciones económicas y sociales y de configuración, a partir de ella, de una estructura de coordinación alternativa al Estado y al mercado o con posibilidades de ser totalmente autónoma en relación con estos.

Por su parte, el BID (1992) clasifica de otra manera los instrumentos de política existentes y los divide en dos clases, según los mecanismos estratégicos que se utilicen: de vía indirecta, los que priorizan el uso de recursos para acelerar el crecimiento, en el entendido de que este tendría un efecto positivo sobre el ingreso de los pobres y su nivel de vida; de vía directa, los que establecen la atención a las necesidades de los pobres a través de la provisión de servicios públicos, mediante un sistema de transferencias que financian dicha satisfacción, accionando sobre la redistribución de los ingresos.

Dado que la vía indirecta en su versión pura no otorgó los resultados esperados, las recomendaciones de los organismos internacionales en los últimos años apelan a estrategias que combinen ambas rutas y un repertorio amplio, donde gastos públicos eficientes y bien dirigidos se complementen con la rehabilitación de activos, las iniciativas autogestivas, la economía popular y la acción privada, lo que hace que se hable de la existencia de una Nueva Agenda de Reducción de la Pobreza “que recoge elementos de todas las estrategias anteriores, pero especialmente del Banco Mundial, del PNUD y de la CEPAL” (Parodi, 2001: 379).

Esta agenda incluye los siguientes principios: consideración multidimensional del concepto de bienestar, que no reduce las estrategias a acciones sobre el nivel de ingresos o de consumo de los pobres, sino que se centra en la posibilidad de despliegue de sus capacidades; prioridad de las estrategias orientadas a la ayuda a los pobres para que estos puedan generar establemente condiciones adecuadas de existencia; rol esencial del Estado que se concreta en la provisión de información, la generación de un entorno institucional apropiado y de la infraestructura que garantice el acceso de los pobres al bienestar; orientación prioritaria hacia el crecimiento del trabajo intensivo, hacia un acceso creciente de los pobres a los servicios sociales y hacia la construcción de un sistema efectivo de transferencias que aseguren protección ante imprevistos; incorporación del criterio de sustentabilidad, garantizando que asegure la satisfacción de las necesidades de los pobres en la actualidad sin comprometer las de las generaciones futuras (Parodi, 2001: 380).

Un requisito básico que exige la aplicación de esta agenda es la focalización precisa de los destinatarios de las ayudas (el llamado *well-targeted transfers*) y necesita, además, un entorno internacional apropiado, consistente en la posibilidad de acceso de los países de bajos ingresos a los mercados globales, esquemas flexibles para la negociación de la deuda externa y programas de ayuda con una adecuada focalización.

Informes sucesivos del Banco Mundial sobre el tema de la pobreza y otros cercanos muestran el curso seguido por estas reformulaciones, que se caracteriza por la continuidad del enfoque reduccionista de la política social, así como por desplazarse desde una postura inicial, que concibe la pobreza casi exclusivamente en términos de gastos e ingresos y ata su solución al crecimiento económico, hacia una concepción que reconoce la insuficiencia del crecimiento económico e incluye la necesidad de intervenir en el mercado laboral e introducir mecanismos preventivos orientados a manejar el impacto de eventualidades riesgosas en grupos vulnerables (Sojo, 2001).

A inicios del actual siglo, el Banco Mundial (2000) ha elaborado la concepción del manejo social del riesgo (*social risk management*), presentándola como variante de mayor potencia para la protección social. El *social risk management* integra tres elementos interconectados: riesgo (eventos inciertos en cuanto a su temporalidad o la magnitud en que pueden afectar el bienestar); exposición (probabilidad de que un riesgo ocurra); y vulnerabilidad (grado de resistencia a un *shock* y de que este tenga como efecto un decrecimiento). La magnitud del riesgo y de sus efectos es función de la dotación de activos del hogar, de los mecanismos sociales de aseguramiento y de la severidad y frecuencia del *shock*.

De esta forma, la protección social se orienta hacia intervenciones públicas que asisten a los individuos, los hogares y las comunidades en

el manejo del riesgo y que apoyan a los más pobres, fomentando la creación de mecanismos de autoprotección eficientes. Este sería el horizonte de la política social que, si bien representa una cierta ampliación de la intervención pública sobre las dimensiones sociales, conserva y refuerza la responsabilidad pública mínima, el financiamiento y la prestación privada de los servicios sociales y la devaluación del principio de solidaridad como elemento estructurador de la acción pública (Sojo, 2001: 37).

En esta etapa de segunda generación de reformas, que recupera un cierto rol para el Estado en la creación de condiciones para el desarrollo del libre mercado, el Banco Mundial también ha dado prioridad a estrategias de alivio a la pobreza basadas en el capital social, que se define como las redes, asociaciones, normas y valores que permiten a las personas actuar en forma colectiva para producir una externalidad positiva a favor de ellas mismas o su comunidad. Se vinculan a este concepto las acciones participativas (interacciones reguladas que se producen al interior de una estructura organizativa para alcanzar una meta compartida), la acción colectiva (interacción espontánea e inestructurada) y los valores de confianza y solidaridad (Caminotti et al., 2002).

El presupuesto subyacente en relación con la pobreza es que sociedades que posean altos grados de capital social estarían en condición de ventaja para disminuirla, siempre que exista un entorno institucional adecuado, que cree un ambiente propicio para su aprovechamiento. El Estado y, principalmente, la sociedad civil son los encargados de promover el capital social y los entornos favorables. Se distinguen tres tipos de capital social: el capital social aglutinante (conjunto de esfuerzos de grupos semejantes); el capital social de puente (reúne a personas de distintos orígenes y con redes sociales diferentes, pero de condiciones económicas y poder político semejantes); y el capital social vinculante (nexos verticales entre los pobres y personas que ocupan posiciones influyentes en las organizaciones formales, con acceso a la toma de decisiones y al manejo de recursos) (Caminotti et al., 2002: 91-95).

Esta propuesta ha ido ganando terreno en América Latina porque, al igual que la economía solidaria, discursivamente entronca muy bien con visiones sobre la autotransformación de los pobres y lo local comunitario como escenario prioritario del desarrollo. Pareciera ser una reivindicación de las posibilidades de las redes primarias de conectividad y autoayuda y una dignificación de los valores y las formas de vivir de los sectores populares, marginados y empobrecidos.

Sin embargo, algunos analistas llaman la atención sobre que “en contextos de creciente inequidad social y exclusión, parece cuanto menos reduccionista pensar en la pobreza como un fenómeno que se puede revertir apelando al fortalecimiento del capital social” y que concentrarse en dimensiones no-ingreso de la pobreza significa un des-

vío “de los condicionantes estructurales que, al tiempo que generan desempleo y exclusión, impiden a los sujetos en situación de carencia encontrar alternativas sustentables para mejorar sus condiciones de vida” (Caminotti et al., 2002: 102).

El peligro reside en que se entronice la idea de que el capital social podría ser el sustituto del capital económico. En tal caso, si se está desposeído de capital económico, ello puede compensarse con capital social, que correspondería a los pobres, quedando la balanza de la equidad aparentemente nivelada con otra operación de exclusión.

Como puede apreciarse, la mayoría de las concepciones generales de las vías y agendas de las propuestas en curso en la lucha contra la pobreza no superan el economicismo y mantienen la supremacía de las estrategias que abordan el bienestar social desde la gestión de la distribución compensadora del mercado, dejando de todas formas a este el papel esencial en la asignación de recursos y obviando las relaciones de producción. Están confinadas a un enfoque selectivo y residual de la política social, no comprometido con la integración y la inclusión en el desarrollo a través de la universalidad de derechos, donde esta política aparece subordinada a la económica, como un ámbito menor y no estratégico.

Del amplio abanico de posturas críticas que se han estructurado en torno a las características de la política social neoliberal, a la fragmentación y desjerarquización de la esfera social como objeto de política en sí misma, deseo comentar a continuación once de los acercamientos críticos, de diferente grado de radicalidad, que he identificado y que, tomados en conjunto, resumen mi propia posición. Este repertorio crítico ecléctico adquiere coherencia reubicado y recreado como parte de una concepción relacional de dominación, dentro de la cual se radicalizan y potencian sus posibilidades de sustrato para un tratamiento multidimensional alternativo de la atención a la pobreza.

Un primer acercamiento crítico a las estrategias neoliberales de alivio de la pobreza es el que se estructura a partir de la revalorización de la esfera social e intenta recuperar una articulación más armoniosa entre lo económico y lo social, rescatando la pertinencia de una gestión estatal eficiente, de la participación ciudadana y la igualdad como valor social.

Paradójicamente, pero no por ello menos atendible, una variante de esta postura ha surgido dentro del propio BID. Desde aquí, y sin asumir una postura de dominación, pero sí de multidimensionalidad de la pobreza y de prioridad de lo social, Bernardo Kliksberg (2002) identifica los diez supuestos más comunes (“falacias” los llama, por su carácter de inversión de la realidad) que han sustentado las políticas sociales en la América Latina de las reformas neoliberales y que es necesario superar en virtud de acceder a estrategias verdaderamente eficientes:

- Desjerarquización de la pobreza como problema social, bajo el entendido de que siempre, y en todas partes, ha habido pobres.
- La solución de la pobreza como cuestión de tiempo (“paciencia histórica”), del tiempo necesario para cumplir las metas económicas que permitan contar con recursos para emprender las metas sociales.
- El crecimiento económico como condición suficiente para solucionar la pobreza y alcanzar desarrollo social.
- La naturalización de la desigualdad como fase irremediable, necesaria y superable del desarrollo, considerando que la concentración de recursos en grupos reducidos genera capacidades de inversión que se revierten en crecimiento económico, y así sucesivamente.
- Desvalorización de la política social por su carácter no prioritario, secundario y subalterno en relación con políticas mayores (ampliación de la capacidad productiva, logro de los equilibrios monetarios y macroeconómicos, crecimiento tecnológico, etc.) y por su naturaleza de gasto o inversión ineficiente.
- Deslegitimación del Estado como actor del desarrollo, asociándolo fatalmente con corrupción, ineficacia y burocratización, en oposición a la eficacia del sector privado y el mercado.
- Desvalorización del rol de la sociedad civil como agente de cambio progresivo, a partir de la superioridad del mercado en este ámbito y de la fuerza de los incentivos económicos, la maximización de las ganancias y la gerencia de negocios.
- Necesidad de una participación social controlada en la gestión de los asuntos públicos, que son materia de dirección especializada, tecnocrática.
- Elusión ética, que concede superioridad a la racionalidad técnico-instrumental, sustituyendo la centralidad de los valores y eludiendo el debate sobre los fines.
- Ausencia de caminos alternativos.

A partir del manejo de datos sobre el desempeño económico y social latinoamericano y de otras regiones del mundo, Kliksberg demuestra que estos supuestos son erróneos y critica severamente su efecto de devaluación de la política social y su incapacidad para resolver el problema de la pobreza.

En su perspectiva, se aprecia una conexión directa entre desventajas sociales y desigualdad, por lo cual esta última debe ser materia consustancial a la política social. En tal dirección, distingue como tipos fundamentales de desigualdades la inequidad en la distribución de ingresos, en el acceso a activos productivos y al crédito, en los logros educativos y en el acceso a la informática, demostrando empíricamente la relación inversa entre inequidad y desarrollo y los nefastos impactos económicos de políticas sociales de bajo perfil que obstaculizan la formación del capital social calificado a escala ampliada. Con ello, apunta a poner en evidencia la necesidad de estrategias de cambio social sustentadas en lo ético y que reconozcan sus efectos de estímulo sobre la economía.

Una segunda vertiente crítica puede ser denominada democrática participativa, y parte de la consideración de que la política social neoliberal es una restricción a la democracia y un abandono de los ideales de desarrollo social inclusivo, un retroceso en los avances democráticos que el propio capitalismo había logrado. Puede ilustrarse con la contraposición que Coraggio (1999: 102-103) establece entre una visión democrática y la neoliberal, en el terreno de lo que él denomina “tipologías de ofertas de desarrollo”, de la que seleccionamos algunos elementos:

DESARROLLO HUMANO

En la oferta neoliberal: invertir en la gente, que significa concentrar el gasto público en programas asistencialistas para incidir a nivel global sobre los indicadores de indigencia, nutrición, servicios básicos de salud y educación, para mejorar los índices de desarrollo humano.

En la oferta democrática: poner en marcha un proceso integral, autosostenido y sustentable, de desarrollo dinámico de las capacidades humanas de todos los ciudadanos, en una sociedad heterogénea, pero integrada, sin excluidos, contrarrestando y limitando el desarrollo del capital global y restituyendo la soberanía a los pueblos.

PRIORIZACIÓN DE LA POBREZA

En la oferta neoliberal: focalizar los programas, identificando a los sectores más pobres como únicos destinatarios de los recursos sociales. Separarlos y segregarlos para una aplicación más eficiente de los programas, conduciendo a la institucionalización de la pobreza estructural.

En la oferta democrática: erradicar la pobreza absoluta y cerrar crecientemente la brecha de pobreza relativa, incorporando a los hoy pobres con los demás sectores como sujetos en programas de desarrollo integral, evitando su segregación y estigmatización.

NOCIÓN DE LO BÁSICO

En la oferta neoliberal: paquete elemental diferenciado de servicios para la supervivencia (de alimentos, refugio, salud, educación primaria, etc.), focalizados en los indigentes y otras capas de pobreza extrema.

En la oferta democrática: lo esencial, común para todos, acceso a bienes o servicios como derecho inalienable de la persona, ejercicio efectivo por todos los ciudadanos, derecho a una vida digna, educación de calidad, énfasis en salud primaria y acceso de todos a todos los servicios en igualdad de condiciones.

IGUALDAD DE OPORTUNIDADES

En la oferta neoliberal: proveer un paquete de servicios básicos para ubicarse con alguna probabilidad de competir, en el punto inicial de un mercado competitivo, sin solidaridad adicional, más allá del apoyo a quienes se destaquen o de la caridad compensatoria.

En la oferta democrática: asegurar las condiciones iniciales y el acompañamiento a toda persona, compensando las desventajas, heredadas o de otro tipo, de capital social y cultural, así como el acceso equitativo a recursos para que las oportunidades devengan posibilidades efectivas de desarrollo personal, comunitario y social.

POLÍTICA SOCIAL

En la oferta neoliberal: definida sectorialmente, con base en criterios de gobernabilidad, como política estatal con metas sociales fijas que deben lograrse al menor costo posible.

En la oferta democrática: campo de acción pública donde múltiples actores sociales, económicos y políticos plantean sus intereses, dirimen sus conflictos, deciden sobre el uso de los recursos públicos dentro de reglas democráticas y atendiendo a criterios sistémicos y de solidaridad. Define políticas integrales que superan la necesidad del asistencialismo al promover desarrollo humano.

El tercer camino crítico es el que se vincula a lo que podemos llamar modelo ético, que se desprende de una definición de política social que considera que esta no es una estrategia entre otras, con el mismo orden lógico, sino una metapolítica, que justifica el ordenamiento de cualquier otra política. Vista de tal forma, la política social quedaría fuera del cálculo económico y se ubicaría en la contabilidad ética, en el área del conflicto entre valores. Constituiría una metapolítica en tanto se configura como matriz de principios ordenadores, de naturaleza cambiante y contradictoria, que rigen la selección en la asignación de recursos y las decisiones de priorización de las áreas de atención de la política (Tavares, 1999).

Esta definición apunta hacia la complejidad de las decisiones en materia de política social y de su implementación práctica, particularmente porque estas no pueden diseñarse con recetas generales y universales descontextualizadas y porque siempre se encuentran, al menos en las sociedades periféricas, ante el imperativo de establecer prioridades entre opciones dramáticas, de vida o muerte, con recursos muy limitados. El imperativo se bifurca en uno de eficiencia económica y otro de naturaleza ética que, aunque no son caras fatalmente inarticulables, difícilmente se conjugan sin contradicción.

Dentro de esta corriente crítica de base ética, podemos incluir también las reflexiones sobre la necesidad del rescate de los derechos sociales. Hartley Dean (2003: 1) argumenta que, ligado al ascenso del discurso liberal-individualista de los derechos humanos, ha tenido lugar un proceso de subordinación de los derechos sociales –que son esenciales para las estrategias de lucha contra la pobreza– a los civiles y políticos, lo cual genera una devaluación de la agenda social.

La cuarta vertiente que interesa resaltar es la de inspiración marxista-gramsciana, centrada en la noción de Estado como instrumento de dominación de clase. Esta postura argumenta que toda acción de un Estado, y por ello toda política social, debe ser interpretada como parte de una estrategia de hegemonía de la clase dominante, en tanto pretende construir y controlar la unidad de las diferentes fuerzas políticas, como así también mantener la cohesión desde la concepción del mundo que la fuerza hegemónica impone (Vasconcelos, 2002: 32).

Las políticas de lucha contra la pobreza no avanzarán más allá de lo que esa fuerza hegemónica considere necesario para mantener la cohesión, su propia dominación y aquello que los bloques populares logren hacer valer en esa negociación. Resulta imposible eliminar por completo la pobreza con políticas sociales que operan sólo en la esfera de la distribución y el consumo, cuando deberían accionar en la esfera de la producción, de la propiedad sobre los medios de producción, donde se estructuran las relaciones de desigualdad y los procesos de explotación, exclusión y enajenación primarios. No se trataría sólo de distribución y redistribución de bienes, sino también de redistribución de poder, y es hacia esto último que habría que reorientar la participación popular en la construcción de una agenda social.

En quinto lugar encontramos la crítica a la polarización ideológica. Pinker (1999: 1-2) considera que existe una severa polarización de la explicación de la pobreza entre un modelo estructural y otro conductista. El primero coloca sus énfasis en los sistemas de desigualdad institucionalizados y en sus efectos de exclusión y explotación. En consecuencia, asume que la inequidad que se encuentra en la base de la pobreza sólo puede ser solucionada a través de la intervención gubernamental directa

y sostenida sobre el libre juego del mercado, con políticas redistributivas radicales y colaboración internacional para el desarrollo.

El segundo concede la importancia prioritaria a los atributos de las personas pobres, particularmente sus estilos de vida, que se refuerzan a través de patrones que se transmiten generacionalmente. Las soluciones, al estilo neoliberal, dependen de reforzar los mercados competitivos y reducir la interferencia estatal y la ayuda internacional, puesto que demasiada intervención del Estado y excesiva ayuda internacional desestimulan el espíritu de empresa e institucionalizan la dependencia de los pobres.

Desde mi propia perspectiva, la práctica indica que constituye un error absolutizar una de las dos explicaciones y preferenciar, *a priori*, un enfoque, pues ello conduce a políticas parciales e ineficaces. Encarar la pobreza exige considerar simultáneamente la multidimensionalidad del fenómeno, su dinámica micro-macro, social-individual, histórica y cultural, estructural y simbólica, las diferencias de sus expresiones en los países industrializados y los periféricos, en economías pequeñas y de escalas mayores. Por lo tanto, requiere un repertorio también múltiple de opciones de manejo que no excluyan las posibilidades estatales o extraestatales de intervención.

Esta crítica es aplicable a todos los intentos teóricos y esfuerzos prácticos parcializados, que obstruyen la comprensión de la heterogeneidad de las desventajas sociales y sus fuentes, obstaculizando la implementación de estrategias variadas y combinadas que puedan responder a los condicionamientos generales y las características concretas de las comunidades y poblaciones de que se trate y a la multiplicidad de actores que pueden y deben intervenir en las estrategias de manejo de la pobreza. Ello no significa aceptar un relativismo desideologizado, sino ubicar fines y beneficiarios claros y mecanismos de acción ética y prácticamente coherentes con ellos.

En cierto sentido relacionado con la postura anterior, encontramos un sexto camino crítico, el de la diversidad estratégica y prácticas particularizadas. Alejandro Medina (2002) considera que las estrategias de reducción de la pobreza y el diseño de políticas sociales en América Latina han sido guiados por doce mitos que indujeron a graves errores: la pobreza es un problema exclusivo del volumen de recursos; el crecimiento económico reduce la pobreza y la desigualdad; la creación de empleo disminuye la magnitud de la pobreza; una baja inflación reduce la pobreza de manera automática; los microcréditos son un reductor potente de la pobreza; todo gasto social deja beneficio y mejora la situación social; la evaluación del impacto de los proyectos y programas sociales es excesivamente costosa; la universalidad y la focalización son estrategias excluyentes; la descentralización reduce la pobreza; los programas

sociales y los servicios públicos son más eficientes cuando se administran con criterios empresariales y de mercado; el mercado surge por generación espontánea; el criterio de éxito de la política social es reducir el porcentaje de población que se encuentra en situación de pobreza.

El autor opone a estos mitos argumentos empíricamente documentados que muestran un panorama diferente. Entre los análisis que incluye en su crítica aclara que si bien el gasto social en América Latina siempre ha sido bajo, aun en la década del noventa, cuando evidenció una tendencia creciente, no se cristalizó en un proceso de reducción de la pobreza porque, según el punto de vista del autor, la eficiencia de su asignación, ejecución y evaluación es más importante que el volumen de recursos que conforma el gasto.

Igualmente, el efecto de derrame no se verificó, incluso en países que mantuvieron una tendencia de crecimiento importante. El incremento del empleo se produjo en sectores poco dinámicos o en ocupaciones con ingresos insuficientes, por lo que no logró revertirse la situación de pobreza.

En cuanto al microcrédito, instrumento al que se atribuye una alta capacidad reductora de la pobreza, Medina ha encontrado que la experiencia internacional apunta hacia el hecho de que no siempre un amplio volumen de recursos colocados en esta dirección supone altas tasas de recuperación, y que la creación de una gran cantidad de microempresas no constituye por sí misma un indicador de superación de la pobreza. Esto es así porque con demasiada frecuencia no son los más pobres los que pueden aprovechar esta opción, dándose también el caso de que muchas de las pequeñas empresas no logran superar el nivel de subsistencia.

En lo que se refiere a la descentralización, Medina explica que, para que esta tenga un impacto positivo en el incremento del acceso al bienestar de las poblaciones pobres, debe estar acompañada por la creación de un marco normativo adecuado, por un incremento en la capacidad de gestión de las unidades descentralizadas y por la consolidación de sistemas redistributivos que cuenten con diversas fuentes. También debe inducir una alta participación ciudadana en la construcción de la agenda social.

De este modo podemos inferir que, sin una articulación con formulaciones coordinadas desde un centro de vinculación, la descentralización, lejos de contribuir a la disminución de las desventajas, hace caer en tierra de nadie el diseño de estrategias y la puesta en práctica y control de acciones concretas para su atención, convirtiéndose en un factor de fragmentación de las políticas sociales.

De todo ello se desprende que, siendo la pobreza un fenómeno de carácter heterogéneo, que presenta diversas intensidades y modalidades, las políticas públicas deben ajustarse a tal heterogeneidad, te-

niendo en cuenta las características del estrato al que van dirigidas en “estrategias diferenciadas de política social [...] programas y proyectos para cada situación específica [...] que en su conjunto se constituyen como una política pública articulada para reducir la pobreza, enfrentar la vulnerabilidad y contribuir a mejorar la distribución del ingreso y apuntalar el crecimiento” (Medina, 2002: 22).

Esta perspectiva de las estrategias diferenciadas, que intentan jerarquizar la política social, resulta interesante porque combina diversas opciones: la responsabilidad pública central-local y la de formación y redistribución de activos, como forma de disminuir la vulnerabilidad. Se toman como activos o capitales: el físico (medios de vida como la vivienda, animales, bienes durables para el hogar, transporte familiar, herramientas y otros bienes que se utilizan para producir, intercambiar y comerciar); el natural (el agua y la tierra); el humano (educación y salud, que resultan clave para romper la reproducción intergeneracional de la pobreza, la fuerza de trabajo con que cuentan los hogares); el financiero (ahorro, oportunidades de crédito a pequeñas, micro y medianas empresas); el social (capacidad de las comunidades para su autoorganización y la administración de proyectos productivos, basados en redes de reciprocidad, confianza y cooperación, relaciones sociales) (Castillo, 2003: 71).

Si la pobreza es interpretada como situación generada en parte por la falta de activos productivos o incapacidad para el uso eficiente de los que se poseen, la política de combate a la pobreza debería incluir la dotación de activos y capacidades a los vulnerables. Aun más, toda política social de integración debe considerar la dotación de activos como derecho de la sociedad en su conjunto.

Por otra parte, Lena Levinas (2003), evaluando la experiencia brasileña vinculada a las prácticas innovadoras de base municipal y comunitaria impulsadas por el Partido de los Trabajadores y otras novedades para la asignación de recursos en estrategias de alivio a la pobreza, ha encontrado evidencias empíricas de que los instrumentos de política combinados son los que logran mayores impactos.

Ella demuestra con datos concretos que acciones asistencialistas, como la garantía de renta mínima y de alimentos para los pobres, así como el aseguramiento los mínimos sociales en general, no deben ser descalificadas por su bajo perfil de inclusión activa, pues con ellas es posible obtener un cambio sustantivo en necesidades esenciales básicas.

Sin embargo, los mecanismos de transferencias que elevan la renta de los pobres no parecen tener un reflejo significativo en el mejoramiento de indicadores que favorecen la clausura de las rutas de transmisión de la pobreza, como la educación, por ejemplo. Para obtener mejorías en los logros educativos de las personas que están en situaciones desventa-

josas, importa más proveer acceso universal a estos servicios y asegurar la calidad del proceso educativo que la elevación de los ingresos.

Sus análisis insisten, una vez más, en la conocida conclusión (a la vez, frecuentemente ignorada) de que focalización y universalización, asistencialismo y autotransformación participativa, elevación de ingresos y transferencias por servicios sociales no son polos excluyentes, sino necesariamente complementarios en las políticas de reducción de la pobreza.

Desde la perspectiva de género y de los movimientos sociales se ha configurado un séptimo eje crítico que denominamos del déficit de empoderamiento, para el cual las estrategias de lucha contra la pobreza no consideran suficientemente la desigual distribución del poder, del acceso a la toma de decisiones y al proceso de agregación de demandas en la construcción de las agendas estratégicas económicas y sociales, que pone en situación de subordinación a grupos tradicionalmente excluidos (mujeres, pobres y minorías étnicas, entre otros).

Nutriéndose de esta vertiente, algunos autores estiman que está gestándose un nuevo enfoque de la política ante la pobreza, de política social en general, que articula tres principios complementarios: oportunidad, empoderamiento y seguridad (Castillo, 2003: 70-71). Este enfoque requiere del compromiso de agentes diversos coordinados por el Estado y la sociedad civil. Tal política debería cumplir con los siguientes objetivos:

- Proveer oportunidades: acceso a opciones en el mercado laboral, a créditos, propiedades, infraestructura adecuada, educación, salud y un sistema de justicia imparcial. Requiere crecimiento con calidad (crecimiento que genera y amplía oportunidades) e instituciones nacionales y locales que garanticen el acceso de los pobres a las oportunidades.
- Promover empoderamiento: libertad de escoger y de actuar, aumentar la capacidad y la autoridad del individuo para tomar parte en las decisiones sobre los recursos que afectan su vida. Requiere estructuras institucionales, estatales y sociales que aseguren la participación de los pobres, el control y la transparencia en la gestión pública.
- Garantizar seguridad: cobertura total de las necesidades básicas para una vida digna, tanto en lo social como en lo económico y reducción de la vulnerabilidad asociada a crisis, enfermedades, desastres naturales y situaciones de violencia. Requiere programas de minimización de los factores de riesgo y sus efectos, a través del incremento de los activos de la población (especialmen-

te de los que están en situación de pobreza), de la capacidad de autogestión y de los mecanismos de protección participativos.

Una octava dirección crítica es la perspectiva del sistema-mundo. Esta considera que la mayor parte de las concepciones sobre la pobreza, sus causas y las políticas para su manejo se centran en factores de naturaleza endógena, internos, en los límites del Estado-nación, subvalorando el papel de los elementos surgidos en la lógica global del sistema capitalista, reduciendo y simplificando así la conceptualización y el análisis causal de la pobreza.

Aquí se recuperan las nociones de centro y periferia, dentro de una visión sistémica mundial que reconoce la existencia de “una totalidad mundial integrada y con legalidades que gestan desarrollo y subdesarrollo” y “alude a un sistema integrado y jerarquizado, con núcleos geográficos que se apropian de excedentes de regiones y naciones que se ubican en posiciones subordinadas” en oposición a la dupla países avanzados-países atrasados, que supone “romper con los vínculos que los ligan y enfatiza, por el contrario, la idea de naciones o regiones que pueden interactuar, sin consecuencias sustanciales en materia de desarrollo y subdesarrollo” (Osorio, 2003: 142-143).

Ramón Gosfroguel (2003: 160-161) sintetiza muy bien esta crítica:

La ilusión en el desarrollo autónomo nacional es una ideología central del sistema-mundo capitalista desde fines del siglo XVIII. Es la ilusión de que la organización racional-científica y el desarrollo de una sociedad se pueden alcanzar desde el nivel del Estado-nación.

Un Estado periférico puede modificar sus formas de incorporación a la economía-mundo, una minoría de estados periféricos puede incluso elevarse a una posición semiperiférica. Pero una ruptura del sistema o transformarlo desde el nivel del Estado-nación es algo fuera de sus posibilidades.

En clave de globalidad, Pablo González Casanova recrea la idea de la trampa global de la pobreza, develando que esta trampa o trama “articula tres niveles de dominación y apropiación, el local, el nacional y el global con sus respectivas políticas de fragmentación, mediación, intimidación, represión, negociación, participación, exclusión y explotación de los trabajadores y los pueblos” (González Casanova, 2004: 7).

La novena dirección crítica es la de la perspectiva holística, para la cual la principal debilidad de las estrategias de lucha contra la pobreza más extendidas es que asumen tácitamente un supuesto erróneo, al consi-

derar que la pobreza es una parte del sistema socio-tecnológico-ambiental que posee una causalidad interna propia y reducida, sobre la cual es posible actuar. Pero, de hecho, es la sinergia del sistema como un todo, con sus interacciones y causalidades, la que determina la dinámica de las partes que lo constituyen. En consecuencia, sólo sería eficiente una estrategia que no se concentrara en la pobreza, sino en la estructura y la dinámica del sistema social en su totalidad, incluyendo su componente territorial a escala (global, regional, nacional, local, comunitaria) (Trputec, 2001: 12).

En este recorrido es obligado incluir, como décimo eje crítico, lo que podríamos llamar la perspectiva del desarrollo. Un reconocido economista europeo, vinculado con ONG que trabajan en Centroamérica, comenta que “las prácticas dominantes en países subdesarrollados siguen todavía apegadas a las políticas neoliberales y al combate a la pobreza como su complemento social, y no a un concepto integral y teóricamente elaborado del desarrollo” (Trputec, 2002: 2).

De otro lado, la mayor parte de las definiciones de desarrollo que han sido elaboradas desde la aparición de esta categoría operan con una primarización del sujeto, no sólo por lo relativamente reducido de las necesidades que consideran, sino porque su satisfacción incrementada se asocia casi exclusivamente al consumo creciente, siempre superior. Por lo tanto, resulta imprescindible producir un viraje en la forma de entender al sujeto y sus necesidades, un tránsito desde un sujeto elementalizado, primitivizado, atrapado en el consumo, hacia un sujeto complejo y autotransformador.

El concepto de desarrollo ha descripto una trayectoria que va desde una visión de desarrollo para el sujeto, y que se identifica fundamentalmente con crecimiento económico y consumo sistemáticamente ampliado, hacia la de desarrollo del sujeto (Trputec, 2002: 8).

Franz Hinkelammert, cuya postura en estos temas también podría ser incluida dentro de la perspectiva de crítica desde la ética, por su rescate de una nueva utopía del bien común sustentada en valores frente a la legitimación de la pobreza, afirma:

Esta crisis del desarrollo, que se da en América Latina desde fines de los años sesenta, parece ser mucho más que una crisis de determinadas políticas de desarrollo. A toda política de desarrollo subyace un concepto de desarrollo que parece estallar [...] Por desarrollo se entendía, y todavía se entiende, un proceso de crecimiento económico capaz de arrastrar consigo la totalidad de la sociedad, de una manera tal que toda la fuerza de trabajo es integrada en la división social del trabajo moderna. Se supone que esa dinámica económica puede sustentar un desarrollo social y político igualmente universal,

transformando la sociedad en un conjunto social que, en pos del progreso técnico y del crecimiento resultante y arrastrado por ellos, forma una gran sociedad integrada en la que todos los seres humanos encuentran su lugar dentro de un camino ascendente hacia el futuro. Por consiguiente, progreso técnico, crecimiento económico infinito e integración económica, social y política de toda la población son vistos como una unidad dinámica y armónica [...] Este concepto de desarrollo es una especie de marco categorial por medio del cual se ha interpretado el mundo moderno, por lo menos desde el siglo XVIII. Subyace asimismo al pensamiento de Marx, y más tarde al socialismo soviético (Hinkelammert, 1999: 132).

Evaluando la pertinencia de este concepto y de las políticas sociales que de él pueden derivarse, Hinkelammert observa la inexistencia de esa supuesta unidad y armonía entre factores económicos, sociales, políticos y tecnológicos. A la vez, sostiene que la crisis de este concepto se asocia directamente a la crisis ambiental, que amenaza la supervivencia de la humanidad en su conjunto (ricos y pobres) y al carácter destructivo de la tecnología por su uso mercantil:

Más allá de los límites de la política de desarrollo y de su incapacidad de asegurar desarrollo tendencialmente igual entre las diferentes regiones de la tierra, la crisis del ambiente revela el límite implícito de cualquier desarrollo por crecimiento económico ilimitado, sea este un desarrollo desigual o igual. El concepto de desarrollo ilimitado presupone una naturaleza infinita y sin límites (Hinkelammert, 1999: 137).

Sobre la base de críticas como las anteriores, la idea de desarrollo del sujeto, aún en elaboración y partiendo de una conciencia del límite, está ya de alguna manera contenida, como anticipación de un concepto superior, en las teorizaciones y experiencias de transformación alentadas desde las perspectivas del desarrollo local, el ecodesarrollo, el desarrollo humano, la sustentabilidad, el bien común, entre otras, y recoge elementos como los siguientes⁶.

La legitimidad de una noción universal de desarrollo, no como progreso lineal, homogeneizante, sino en un sentido ético-utópico, de proyecto de humanidad solidaria, donde lo más genuinamente universal es la diversidad como riqueza (vs. la diversidad como rémora), la

⁶ Para ampliar el tema de la trayectoria del concepto de desarrollo, se sugiere revisar a Sontag (1994).

legitimidad de la heterogeneidad, la capacidad autotransformativa, de generación de desarrollo, que tienen todos los actores sociales.

El carácter inacabado y constructivo del proceso de despliegue creciente de las potencialidades de autocrecimiento, individuales y colectivas, del desarrollo. Una forma de relacionarse cotidianamente, fundada en la solidaridad, en relaciones simétricas, de no-explotación, donde participación y autotransformación son simultáneamente instrumentos y productos del desarrollo y donde la calidad del proceso es tan relevante como sus resultados.

La sustentabilidad como cualidad intrínseca del desarrollo, vista en la relación sociedad-naturaleza y como posibilidad de continuidad autopropulsada, autorregenerativa, impulsada por los agentes intervinientes en el proceso de cambio; como un compromiso de solidaridad con la naturaleza, la diversidad cultural, las generaciones que conviven en un espacio presente y en el futuro, así como conciencia del límite ambiental del crecimiento económico y de la capacidad de carga del planeta, en oposición a la concepción de la tecnología como instrumento de ilimitación de las barreras naturales al consumo incrementado y de control de la naturaleza. La adopción de una lógica de necesidades racionales y de satisfactores adecuados como base de la sustentabilidad.

La centralidad de los actores sociales, individuales y colectivos, vinculados a la estatalidad y extraestatales, entendidos como sujetos con capacidad simétrica de reflexividad para generar un conocimiento sobre ellos mismos, los otros y su entorno, como así también de diseñar y poner en práctica acciones de cambio consensuadas entre diferentes.

El desarrollo como proceso de configuración, de construcción de actores sociales, como construcción de grupos con conciencia de metas comunes y posibilidades de reestructurarlas, negociarlas con otros actores y llevarlas a la práctica, en oposición a una visión naturalista-determinista y estructurista de los sujetos sociales.

El carácter participativo del desarrollo en tanto construcción colectiva de relaciones horizontales, tanto en la matriz productiva como en la distributiva, que debería excluir la posibilidad de intervención de un poder enajenante y de manipulaciones externas, enfatizando las cualidades de autoorganización de los actores de la escala de que se trate.

El desarrollo como proceso contradictorio, de tensión entre tendencias de avance y retroceso, entre la tradición y la innovación. Asimismo en tanto proceso conflictual, por la interacción de actores con intereses y necesidades diferentes, incluso opuestas.

La dimensión cultural del desarrollo en su doble condición de conservación de la tradición y de generación de posibilidades de innovación, de encontrar acciones originales, no inscriptas en los repertorios

tradicionales de acción de los actores ni contenidas en la historia o las constricciones estructurales actuantes en circunstancias concretas.

El siguiente concepto constituye una expresión de lo anterior:

Consecuentemente, el desarrollo humano es el proceso consciente, libre y participativo de transformación de relaciones de las personas entre sí y de ellas con su entorno físico (natural y producido por los humanos) que trata de conseguir para todos el acceso legítimo y efectivo al uso y la producción de los bienes materiales, sociales, culturales y ambientales como las condiciones que llevan al pleno despliegue de las potencialidades de cada persona. Este proceso, por su forma, su contenido y su sentido, tiene que garantizar la viabilidad para esta generación y las generaciones futuras (Trputec, 2002: 17).

Esta definición incluye, en similar importancia, la igualdad en el uso y la producción de bienes, la esfera de consumo y la de producción, las relaciones de propiedad y de consumo, con lo que radicaliza el concepto de igualdad y de desarrollo sustentable.

Dicha vertiente alternativa para pensar el desarrollo y sus opciones de realización se nutre de los interrogantes que Pablo González Casanova ha propuesto para cuestionar el progreso –entendido como “un devenir orientado con un sentido positivo” (2004: 1)– desde una perspectiva clasista y compleja:

- Valores hacia los cuales el devenir se orienta.
- Si la orientación del devenir en sentido positivo corresponde al proyecto central del orden establecido o si para alcanzar tales valores es necesario forjar un orden distinto.
- Si el progreso del orden o contra el orden es un fenómeno determinado y necesario o sólo probable o posible.
- Si la calidad de la lucha por el progreso del orden o de la revolución es un factor significativo para su desenlace.
- Si la eficiencia, la responsabilidad, la organización, la voluntad, la conciencia, el tipo de estrategia y táctica de una clase gobernante u opositora son factores determinantes del progreso.
- Si la información que poseen las organizaciones y megaorganizaciones características del capitalismo organizado les permite vincular sus conocimientos a sus recursos, su información a su voluntad para reestructurarse y reestructurar el contexto en que

actúan y así mejorar las tendencias, e incluso las contratendencias que les son favorables o que pueden serlo.

- Si los actores sociales cuya praxis se encuentra orientada a la estructuración global de la sociedad están articulados entre sí para una estructuración del progreso que beneficie a todos o solamente a algunos de ellos, incluso a costa de los demás.
- La posibilidad de pensar en lo que todavía no existe en el todo conocido, o lo que existe sólo en forma virtual y que, entre dialécticas y sinergias, puede conducir a la emergencia de nuevas construcciones.
- La capacidad que muestran los actores sociales para aumentar el peso del interés general y disminuir el de los intereses particulares.

Por último, es imprescindible una referencia a una undécima vertiente crítica que excede los temas que aquí hemos abordado, porque los sitúa en un cuestionamiento epistemológico a las ciencias sociales en su conjunto. Artículo en esta vertiente las críticas al discurso de la dominación y a la colonialidad del saber.

Sonia Álvarez (2005) considera que las teorías y categorías analíticas que acompañan las políticas promovidas por los organismos internacionales durante la década del noventa, como las de las necesidades básicas, mínimos biológicos y umbrales de ciudadanía, entre otras, constituyen un nuevo humanitarismo, una postura ideológica que se caracteriza por un discurso que deplora la pobreza y propone intervenciones para su alivio, pero sin cuestionar al sistema de desigualdad en su conjunto ni promover acciones redistributivas que alteren las condiciones de concentración de riqueza, naturalizando la dominación imperial fundada en la construcción de poblaciones inferiorizadas.

La autora devela el hecho de que el nuevo humanitarismo se expresa en una focopolítica, basada en mecanismos de intervención sobre la pobreza que combinan instrumentos de focalización y compensación para proveer mínimos biológicos y fortalecer capacidades para convertir los escasos recursos de los pobres en satisfactores de necesidades. Se pretende una reconversión de la carencia en activos, de los pobres en agencia de autotransformación.

La noción de agencia instrumentada como mecanismo para la satisfacción de necesidades básicas de los pobres es la que alienta variantes de focopolítica como las de desarrollo de capacidades de autogestión, empoderamiento y capital social, en las que subyace una culturización de la interpretación de la pobreza como problema, pensada en términos de estilos de vida, de capacidades y de un tipo de cultura que se corres-

ponden con la reproducción de la vida cotidiana en un mundo particular, propio de los pobres, inferior porque se despliega a partir de carencias, separado del resto de la sociedad. Todo ello justifica estrategias particulares, diferentes, que asumen y perpetúan la separación de mundos y espacios sociales, que proveen sólo mínimos biológicos y que, a la vez, reconocen ciertas capacidades culturales de los pobres que pueden valorizarse económicamente como capital (Álvarez, 2005: 240-243).

Se trata también de que los conceptos de pobreza y Estado y las estrategias políticas que a ellos se articulan están contruidos desde una visión eurocéntrica y occidental de la modernidad. Edgardo Lander enuncia así las derivaciones para el pensamiento social del “proceso que culminó con la consolidación de las relaciones de producción capitalistas y el modo de vida liberal, hasta que estas adquirieron el carácter de las formas naturales de la vida social” (2000):

Esta es la cosmovisión que aporta los presupuestos fundantes a todo el edificio de los saberes sociales modernos. Esta cosmovisión tiene como eje articulador central la idea de modernidad, noción que captura complejamente cuatro dimensiones básicas: 1) la visión universal de la historia asociada a la idea del progreso (a partir de la cual se construye la clasificación y jerarquización de todos los pueblos y continentes y experiencias históricas); 2) la “naturalización” tanto de las relaciones sociales como de la “naturaleza humana” de la sociedad liberal-capitalista; 3) naturalización u ontologización de las múltiples separaciones propias de esa sociedad; y 4) la necesaria superioridad de los saberes que produce esa sociedad (“ciencia”) sobre otro saber [...] La sociedad liberal, como norma universal, señala el único futuro posible de todas las otras culturas o pueblos [...] y precisamente por el carácter universal de la experiencia histórica europea, las formas del conocimiento desarrolladas para la comprensión de esa sociedad se convierten en las únicas formas válidas, objetivas, universales del conocimiento. Las categorías, conceptos y perspectivas (economía, Estado, sociedad civil, mercado, clase, etc.) se convierten así no sólo en categorías universales para el análisis de cualquier realidad, sino igualmente en proposiciones normativas que definen el *deber ser* para todos los pueblos del planeta. Estos saberes se convierten así en los patrones a partir de los cuales se pueden analizar y detectar las carencias, los atrasos, los frenos e impactos perversos que se dan como producto de lo primitivo o lo tradicional en todas las otras sociedades (Lander, 2000: 20-23).

Desde un posicionamiento similar, Arturo Escobar considera que “el desarrollo obró creando anormalidades (los pobres, los desnutridos, los analfabetos, las mujeres embarazadas, los sin tierra) anormalidades que entonces procedía tratar de reformar” (1991: 142).

Una crítica de la complejidad y profundidad de la anterior, sin posibilidades de ser asumida y resuelta de una vez (porque exigiría otros objetivos y otro estilo de investigación, con una metodología de deconstrucción de discursos), podría tener el efecto de descalificar todo lo producido dentro de estos marcos referenciales (este propio ensayo, por supuesto) y de desmovilizarnos hasta no contar con una episteme descolonizadora acabada.

Pero de lo que se trata es de avanzar en la conciencia de que los conceptos al uso, que todavía nos resultan útiles, nos constriñen a unos límites de lo posible que debemos permitirnos forzar: Estado, mercado, sociedad civil no son el único encuadre de la pobreza. No todas las prácticas de los excluidos son inferiores y contramodernas o del pasado. Es necesario deconstruir una idea del desarrollo que erosiona la “habilidad de los pobres para definir y hacerse cargo de sus propias vidas” (Escobar, 1996: 39) o que define como carenciales prácticas y satisfactorios no aceptados como adecuados por la cultura occidental.

No es posible superar la pobreza, la miseria y la exclusión a partir de las nociones liberales (con pretensiones universalistas) de la riqueza y la *buena vida*, que son todavía ampliamente hegemónicas, aun en buena parte del llamado pensamiento crítico. Las políticas implementadas a partir de estas perspectivas de conocimiento eurocéntricas y coloniales no pueden sino contribuir a fortalecer y legitimar los mecanismos reproductores de la pobreza y la desigualdad (Lander, 2000: 200).

En su conjunto, todas las perspectivas críticas anteriores permiten nutrir una aproximación al tema de la pobreza y las políticas sociales desde una sociología de las desigualdades y la complejidad. Ello significa entender que la pobreza no es una situación desventajosa coyuntural, sino una ubicación extrema, o un conjunto heterogéneo de ubicaciones socio-estructurales extremas, en un esquema de relaciones estratificadas.

Es expresión de relaciones sociales excluyentes, que se generan a partir de la matriz de reproducción material de las sociedades, en su base productiva, como eslabón primario de la constitución de las desigualdades y de manifestación de relaciones de poder en el plano económico, que tienen una manifestación tangible en las relaciones de distribución, donde se verifica un proceso de apropiación de bienes sustentada en la explotación.

Este proceso deviene en una estructura desigualitaria y de relaciones de exclusión que funciona como un sistema dinámico de constreñimientos relativamente estables y externos al sujeto. Estos cambian en el tiempo, como condición para su persistencia, a través de adaptaciones a circunstancias nuevas, y delimitan el repertorio de acciones y vías posibles de acceso a los bienes sociales, a los cuales se puede llegar desde cada posición.

La estructura de desigualdades funciona como una armazón, que es creada por la acción de actores sociales concretos, pudiendo ser transformada y significada por ellos, pero que objetivamente se encuentra constituida como un sistema de limitaciones para el posible repertorio de acción.

La idea resultante es que la pobreza se encuentra ubicada dentro de una estructura socioclasista, definida como entramado de posiciones y dinámica de constreñimientos, de grupos sociales y de las relaciones que se establecen entre ellos, que se configuran a partir, en primer lugar –pero no exclusivamente– de la división social del trabajo y de las relaciones de propiedad que constituyen la base de la reproducción material de una sociedad histórico concreta. Ese entramado expresa el grado de estratificación y desigualdad primaria, así como de inclusión o exclusión, que caracteriza a dicha sociedad y que se conecta con otros ejes de articulación de diferencias sociales de naturaleza histórico-cultural (de género, generaciones, raza, etnia, entre otros).

La idea de dinámica de constreñimientos pretende asumir una noción de estructura desde la perspectiva de la complejidad, que no la identifique con situaciones estáticas, con persistencia por invariabilidad o inmovilidad, sino con la de proceso morfogénico (Navarro, 1994: 301), en el sentido de dinámicas sociales que generan eventualmente estabilidad, lo cual permite distinguir objetos (posiciones, en este caso) particularizados persistentes.

Se opone también a la visión de estructura como armazón fija, objetiva y material, que ejerce sobre las acciones de los sujetos sociales una determinación causal lineal, para acercarse a la de limitaciones que los actores pueden alterar, pero que suponen una externalidad que induce determinadas trayectorias sociales colectivas y destinos individuales para las diferentes posiciones socioestructurales. Ampliar o modificar dicho repertorio implica alterar y modificar la estructura que constriñe la acción, alterar relaciones de poder desde la matriz productiva.

La dimensión material de las relaciones de desigualdad se acompaña, articula y refuerza, en conexión recursiva, con procesos de producción simbólica que se constituyen en mecanismos culturales de naturaleza histórica y en refuerzo de la desigualdad y la pobreza, de construcción social de estigmas de inferioridad, creando con ello una

doble exclusión, económica y cultural, material y simbólica, para los grupos en desventaja.

Esta perspectiva considera, además, que la pobreza es un proceso social multidimensional de exclusiones, expropiaciones y carencias múltiples, de imposibilidad de acceder al disfrute de los bienes espirituales y materiales de los cuales dispone una sociedad y, con ello, de desplegar las capacidades humanas individuales y colectivas.

De igual modo, desde estas posiciones el Estado no es una estructura neutra, una especie de garante natural del bien común, sino un instrumento de imposición de poder de clase. En materia social, a través del Estado, una clase o un bloque de clases dominantes pueden imponer su agenda de cambios, ya sea por la vía pacífica, construyendo hegemonía como mediador democrático de conflictos de interés, o a través de la violencia y la coerción.

Esta aproximación es también deudora de la perspectiva holística, al considerar que la pobreza no tiene una explicación, una lógica causal exclusivamente interna, no puede ser explicada por sí misma, sino que se genera en una lógica sistémica general, la del funcionamiento material y simbólico de la sociedad en su conjunto, incluida la espacialidad global.

Por ello, aunque la escala de análisis habitual de la pobreza y de las políticas para su enfrentamiento es el Estado-nación, dado que también es esta la escala de análisis del desarrollo y que nuestro estudio, por razones prácticas, se concentrará en esa delimitación espacial (Cuba como país, como nación, y su Estado soberano como generador de estrategias de cambio social en sus límites nacionales), la concepción de pobreza que utilizamos la considera ubicada en el sistema-mundo, como fenómeno surgido en las relaciones económicas y sociales, en el proceso de producción, de apropiación excluyente y desigualitaria de bienes y de articulaciones de poder a escala planetaria.

De tal modo, la explicación de sus causas y el hallazgo de posibilidades para su eliminación desbordan los marcos estrictamente nacionales, y sería preciso buscarlos también en las estructuras y relaciones socioeconómicas globales. Es decir, en la forma en que la sociedad global, en su conjunto sistémico, se reproduce a sí misma y piensa cómo se reproduce.