

Historia del Presente

ANA GRONDONA

Saber de la pobreza

Discursos expertos y subclases
en la Argentina entre 1956 y 2006

Ediciones del CCC



CLACSO

Historia del Presente

ANA GRONDONA

Saber de la pobreza

Discursos expertos y subclases
en la Argentina entre 1956 y 2006



Historia del Presente

ANA GRONDONA

Saber de la pobreza

Discursos expertos y subclases
en la Argentina entre 1956 y 2006



Título: **Saber de la pobreza**

Subtítulo: **Discursos y subclases en la Argentina entre 1956-2006**

Autora: **Ana Grondona**

© de la autora

© Ediciones del CCC - Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini

Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos C.L.

Avda. Corrientes 1543 (C1042AAB) Tel: (54 - 011) 5077-8080 - Buenos Aires - Argentina

www.centrocultural.coop

www.imfc.coop/compraenlinea

Director del CCC: **Juan Carlos Junio**

Edición: **Javier Marín**

Diseño: **Clara Batista**

Corrección: **Inés Acevedo**

Todos los derechos reservados.

Esta publicación puede ser reproducida gráficamente hasta 1000 palabras, citando la fuente. No puede ser reproducida, ni en todo, ni en parte, registrada en, o transmitida por, un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, por fotocopia o cualquier otro, sin permiso previo escrito de la editorial y/o autor, autores, derechohabientes, según el caso.

Hecho el depósito Ley 11.723

I.S.B.N: 978-987-1650-84-2

Grondona, Ana

Saber de la pobreza : discursos y subclases en la Argentina entre 1956-2006. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Ediciones del CCC Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini, 2014.

222 p. ; 23x15 cm. - (Historia del Presente; 1)

ISBN 978-987-1650-84-2

1. Ciencias Sociales. I. Título

CDD 301

Fecha de catalogación: 07/10/2014

índice

CAPÍTULO I Delimitación del problema y de la perspectiva	11
El residuum como “problema” en el modo de producción capitalista	11
Recorte: discursos expertos y problematización	13
Traducción e innovación. Las condiciones de enunciación de la dependencia	16
La especificidad Argentina: “aquí no trabaja el que no quiere”	17
CAPÍTULO II La marginalidad en cuestión	23
Los anhelos modernizadores de CONADE: la era de oro de la planificación y el desarrollo	23
Desarrollo, desequilibrio, dualidad y mercado de trabajo. Los diagnósticos de CONADE	28
El problema latinoamericano de la marginalidad	31
El horizonte de la racionalización: el discurso tecnocrático-desarrollista	34
La marginalidad como problema humano. El discurso tecnocrático-pastoral	36
El horizonte marxista. El Proyecto Marginalidad	40
El problema de la marginalidad en los discursos planificadores de la Argentina 1970-1971	45
Marginalidad y Reconstrucción Nacional: el horizonte del Plan Trienal	47
CAPÍTULO III Informalidad y precariedad	61
Una introducción al problema de la informalidad	62
Los contornos de nuevos y resbaladizos debates: la economía no-estructurada (1986-1993)	67
El trabajo precario. La maldición de Cassandra	70
Midiendo la precariedad	73
Infor-precariedad a fines del milenio: ¿el fin del “trabajo normal”?	76
Medir la informalidad	80
CAPÍTULO IV La emergencia y el olvido de la polémica de las “necesidades básicas”	89
Primera estación: El “mapa de la pobreza”	91
Segunda estación Altimir-Graciarena	93
Tercera estación “otro desarrollo”	95
Cuarta estación “¿otro desarrollo?”	104
Quinta y última estación: los límites del debate. La ley del mercado	109

CAPÍTULO V El debate de la pobreza: la emergencia de un problema	119
La dimensión de la pobreza en América Latina	120
El Proyecto interinstitucional de pobreza crítica	122
La pobreza en Argentina, 1984. Umbrales y territorio	124
Investigación sobre la pobreza en la Argentina 1987-1990	126
Discursividades heterogéneas	127
Las mediciones de la pobreza en IPA	129
Lo pequeño es hermoso. La perspectiva cualitativa en los estudios de IPA	135
Las formas del Estado frente a la cuestión social. Los expertos de la Secretaría de Planificación Económica	136
CAPÍTULO VI El debate de la pobreza: el auge neoliberal y después	145
La pobreza como boom editorial: los libros UNICEF-Losada (1991-1996)	146
Expertos en pie de guerra: ¿CEPA vs SIEMPRO?	152
Las pobrezas cada vez más heterogéneas: los estudios de CEPA	154
Grupos vulnerables. Los estudios de subpoblaciones	156
Las disputas del método y la guerra de siglas CEPA, IPA, BM, CIEPP	159
Los expertos de la “vulnerabilidad”. El SIEMPRO	163
El SIEMPRO y las transiciones	171
Pensar el presente: ¿el fin del mito del fin del trabajo?	175
CAPÍTULO VII Algunas reflexiones finales	189
El inasible lugar de enunciación de los expertos	189
Los límites de lo que puede y debe decirse: regímenes de enunciación, problematización y mitificación	191
La construcción de las “subclases”	194
Post-scriptum; cuando describir se hace preciso	196
Bibliografía general	199
Series documentales por problematización y capítulo	204
Anexo I: Siglas	218
Anexo II: Cronología de acontecimientos relevantes para la historia del saber experto sobre las subclases en la Argentina	219

Agradecimientos

Este libro no hubiera sido posible sin el financiamiento de CLACSO y CONICET y sin el apoyo institucional del Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini. Este proyecto colectivo –cuya creatividad política, intelectual y artística no cesa de sorprenderme– me contiene desde hace doce años. Quiero agradecer particularmente a Horacio López, Pablo Imen, Jorge Testero y Javier Marín por la apuesta que implica esta nueva colección y la generosidad de incluir el presente trabajo como uno de sus primeros títulos.

Las preguntas que organizan este texto germinaron gracias al trabajo compartido en diferentes equipos de investigación y grupos de lectura en los que reflexionamos sobre problemas tan divergentes como la “sociología de la comunidad”, la “cuestión social”, el “análisis materialista del discurso” y “las discusiones sobre el desarrollo”. En particular agradezco a Pablo de Marinis, Alejandro Bialakowsky, Emiliano Torterola, Daniel Álvaro, Mariano Sasín, Fermín Álvarez Ruiz y Eugenia Fraga. También a Susana Murillo, a Jorge Jenkins y a Patrice Vermeren.

Este trabajo forma parte de un momento particular, marcado a fuego por el “Grupo de Estudios de Historia y Discurso”, desafío y delirio que comparto alegre y entusiastamente con Paula Aguilar, Ramiro Coviello, Pilar Fiuza, Mara Ruth Glozman, Victoria Haidar, Juan Herman, Pablo Pryluka, Camila Sacks y Celeste Viedma.

Quisiera agradecer muy especialmente a todos los expertos que me brindaron su tiempo y compartieron sus memorias: José Nun, Miguel Murmis, Silvio Feldman, Rosalía Cortés, Luis Beccaria, Alberto Minujín, Enrique Amadassi, Jorge Carpio, María Ester Rosas, Elsa Cimillo, Emilia Roca, Irene Novacovsky, Cynthia Pok, Laura Golbert, Emilio Tenti Fanfani, Olga Nirenberg y Eduardo Bustelo. Asimismo, agradezco a Hugo Scolnik, Elsa Duffy de la biblioteca del MECON.

Por último, gracias a Diego y Evelina, a mi madre, a Lorenzo, a Mara y Marce: mi familia *sui generis*. Y sobre todo a Martín, mi extraordinario compañero de aventuras.



A Nelly y a Beatriz



CAPÍTULO I

Delimitación del problema y de la perspectiva**El *residuum* como “problema” en el modo de producción capitalista**

El problema de las “subclases” (“vagabundos”, “inempleables”, “ladronzuelos” y “mendigos”) se encuentra presente en los análisis del modo de producción capitalista desde, por lo menos, las reflexiones de Karl Marx. El concepto de “lumpemproletariado” le sirvió a este autor para referirse a una subpoblación cuya orientación política sería objeto de debates e inquietudes. Así, mientras Marx enfatizaba el papel reaccionario que las “subclases” habían tenido en la lucha de clases en Francia, Mijail Bakunin (1950) les adjudicaba un papel revolucionario. Por su parte, en relación a las singularidades que la explotación y la estructura de clases asumió en los contextos coloniales y poscoloniales, Franz Fanon (1983) les adjudicaba el papel de corroer el orden social con su violencia espontánea. Podría argumentarse que el sujeto político de la “multitud” de Hardt y Negri abona a una hipótesis semejante (2002).

En el campo de la sociología, Georg Simmel (2001) observó que la construcción de esta “subclase” de “pobres” implica la demarcación de un subgrupo *frente* al cual la sociedad se consolida. La asistencia pública se sustrae del reconocimiento intersubjetivo y deja al “pobre” en el lugar de objeto, a partir de acciones mediante las que la sociedad busca protegerse (y en este sentido, se orienta por un fin que excede al sujeto “pobre”). Como señala este autor, a diferencia de la clase obrera, el lugar del “pobre” (nosotros sumaríamos otros: “marginal”, “excluido”, “vulnerable”) no estructura el ámbito de emergencia de una capacidad de agencia, sino el de una subjetividad objetualizada.

En un sentido semejante, Georges Bataille (2003) ha conceptualizado la posición de las “subclases” a partir del concepto de “heterogeneidad”, que remite a la interrupción y la falla en la “homogeneidad” propia de la vida cotidiana. Esta rompe con la dinámica de la funcionalidad, de la utilidad y la productividad que ordena las sociedades capitalistas. A partir de ello, se constituye como un “otro”

de la normalidad. En este sentido, las “subclases” se conforman como “clases peligrosas” (Castel, 1997).

En particular, el trabajo que aquí presentamos se inscribe en un diálogo con la reflexión foucaultiana sobre la delimitación de la “plebe proletarizada” y la “plebe no proletarizada”, una operación táctica que se ha articulado mediante diversos dispositivos desde el siglo XVIII (Foucault, 1992). En continuidad con estas inquietudes, Mitchell Dean (1991) estudió las formas de delimitación de los “pobres” movilizadas por la racionalidad liberal desde mediados del siglo XVIII. En un análisis genealógico, mostró el modo en que el discurso de la economía política liberal promovió cierta *forma de vida*, basada en el reconocimiento de la responsabilidad individual. La contracara del asalariado “normal” sería un espacio habitado por distintas figuras, cuyo nombre y caracterización fueron escenario de disputas simbólicas. Así, entre los conceptos puestos en juego para describir esta “subclase” aparecería el de *residuum*, el de “trabajadores inestables”, “inempleables”, así como el ya mencionado “lumpenproletariado” (Topalov, 1994; Welshman, 2006; Gautié, 1996).

Aunque de maneras diversas, en virtud de las mutaciones al interior del modo de producción capitalista, las poblaciones liminares han mantenido un lugar importante en el gobierno de la fuerza de trabajo. Foucault (1992) ha señalado la importancia de dispositivos como la cárcel o el hospital general, así como la dinámica de colonización, imbricada con construcciones racistas que produjeron la frontera que delimitaba posiciones “infrahumanas”. A este listado deben agregarse las políticas sociales de asistencia y los diagnósticos sociales sobre las que se basan. En efecto, la delimitación de las poblaciones “trabajadoras” de los “pobres necesitantes” es uno de los principios a partir de los cuales actúan estas intervenciones. El presente libro, entonces, se propone realizar un aporte al estudio de estas demarcaciones, pues examina los diagnósticos y modos de intervención movilizadas, fundamentalmente, desde agencias estatales en la delimitación de las “subclases” en la Argentina entre 1956 y 2006.

Entre los trabajos más relevantes, quizás el primer antecedente de esta indagación pueda encontrarse en un trabajo de Jaime Campos de 1971 sobre los orígenes del concepto de “marginalidad”, en el que se señalan las diversas significaciones del término en sus acepciones estadounidenses y latinoamericanas.

Algunas décadas más tarde, encontramos el trabajo de Fernando Cortés sobre el concepto de “informalidad” (1988), analizado como un escenario de múltiples malentendidos en función de lo que parece una polisemia constitutiva. Este mismo autor publicó en 2002 un artículo que sintetiza las perspectivas de análisis de la “marginalidad” de la década del 60 y del 70, así como reconversión a partir de las mediciones de la pobreza de la década del 80, en particular de la emergencia de los mapas de la pobreza a partir de la categoría de “pobres NBI” (por Necesidades Básicas Insatisfechas).

En una línea de trabajo similar, encontramos el trabajo de Elizabeth Jelín

(2004) sobre los sentidos de la “marginalidad”, así como el de Supervielle y Quiñones (2005) que aborda también los significantes “informalidad” y “exclusión”. Por su parte, Enríquez (2007) abordaría la relación del diagnóstico de la marginalidad-exclusión y las formas de intervención del denominado “Estado de Bienestar”. De un modo semejante, Sonia Álvarez Leguizamón (2005) ha analizado la perspectiva del “desarrollo humano”, estrechamente asociada a los modos de delimitación y diagnóstico de la pobreza en la década de los 90. Asimismo, el trabajo de Rubén Lo Vuolo *et al.* (1999) indagó en algunos de los conceptos medulares vinculados a la caracterización y la medición de la pobreza en Argentina. Más recientemente, hemos encontrado los trabajos de Gabriel Vommaro (2011, 2012 y con Claudia Daniel, 2013) sobre los debates de la pobreza en la década del 80.

También hemos retomado producciones sobre este tema en el campo de la sociología francesa y de la anglosajona. Respecto de la primera, se destaca la compilación editada hace algunos años por Paugam (1996). En ella se aborda un estudio genealógico de las prácticas económicas y los discursos que delimitaron el ámbito de la exclusión-pobreza (Procacci, 1996; Castel, 1996), así como las mutaciones en los modos de intervención en este espacio (Donzelot, 1996).

Por otra parte, desde una perspectiva más ligada temáticamente a nuestras inquietudes, nos hemos servido de la reconstrucción de Dider Fassin sobre el concepto de “marginalidad”, y su relación con la *exclusion* francesa y con el *underclass* (Fassin, 1996 y 1996b). Este último concepto fue central en la delimitación de las poblaciones y en el diseño de la intervención social en los Estados Unidos. En virtud de ello, el estudio de su contexto de emergencia y de sus diversas resignificaciones fue objeto de diversos trabajos de investigación (entre ellos Aponte, 1990; Katz, 1993; O’ Connor, 2002 y Welshman, 2006). También en el campo anglosajón encontramos algunos estudios sobre el concepto de “exclusión” y sus distintos sentidos (Silver, 1994).

Recorte: discursos expertos¹ y problematización

El interés del presente libro por los saberes que concurrieron en la delimitación de las “subclases” parte de una pregunta más general por el gobierno de las poblaciones. A partir de los trabajos de Michel Foucault de fines de la década del 70, nos interesa analizar los modos en que la conducción de la conducta se organiza a partir de un campo de inteligibilidad para la intervención.

Según el ya mencionado Mitchell Dean (1999), el estudio de las formas que adopta el gobierno de las poblaciones supone analizar las condiciones específicas bajo las que un régimen de prácticas de gobierno de las poblaciones *emerge, existe y cambia*. Para ello, deben examinarse las *múltiples fuentes* de los elementos que constituyen esas prácticas y se distinguen los diversos procesos y relaciones por

los que estos elementos son ensamblados en formas institucionales relativamente estables. Según el autor, los objetivos de análisis posibles para un estudio que se inserte en esta perspectiva son los siguientes: 1) las *formas de visibilidad* que articula un régimen de prácticas de gobierno; 2) los *diversos modos de reflexión*, los procedimientos lógicos y los vocabularios en el que se respaldan para producir sentido; 3) las *maneras de actuar, dirigir e intervenir* que movilizan determinados mecanismos, técnicas y tecnologías; 4) los modos en los que cada régimen de prácticas produce (es decir, intenta producir) *subjetividades diversas*.

Tomando estos objetivos, es posible distinguir analíticamente dos grandes dimensiones del análisis: por un lado, el de las *discursividades*, y, por el otro, el de las *tecnologías* de gobierno. El tercer objetivo enunciado por Dean (que busca describir las formas de intervención y la movilización de técnicas y mecanismos) se inscribe en esta última dimensión, pues apunta al estudio de los *mecanismos prácticos*, locales, sutiles y cotidianos, a los *procedimientos y rutinas* mediante los que se intenta conducir la conducta. Sin duda, estos mecanismos no son mudos, sino que movilizan ciertos modos de reflexión y de saberes (más o menos abstractos) sobre los ámbitos de acción del gobierno.

Del mismo modo, las discursividades (dimensión de análisis involucrada en los restantes objetivos) no son una mera especulación vacua; por el contrario, refieren a la dimensión *programática*, que implica aspectos estratégicos y morales, escindibles sólo conceptualmente. La programática² está orientada a lograr ciertos *fines*, ciertas *transformaciones*, lo que supone delimitar ciertos *problemas*, determinadas *poblaciones* (que los padecen, los causan, o ambas cosas a la vez) y, en consecuencia, diseñar *dispositivos* de intervención específicos. Ello involucra el despliegue de distintas *epistemes* de gobierno (Dean, 1999), regímenes de saber que ponen en movimiento procesos de visibilización (e invisibilización) determinados, así como matrices de enunciación, de olvidos y de silencios. Nuestro estudio estará particularmente interesado en indagar este aspecto.

Hemos preferido trabajar con el concepto de “discursividad”, antes que con el de “racionalidad”, término con el que Foucault y los anglofoucaultianos suelen referirse a esta dimensión de análisis. Ello en virtud de que esta última noción (a pesar de las advertencias de los propios autores) pareciera remitir a la idea de homogeneidad e incluso de *coherencia* discursiva (Grondona y Haidar, 2012). Por el contrario, nuestro interés se asocia a la dispersión y la contradicción que organizan de modo complejo el régimen de aquello que puede y debe ser dicho.

En este sentido, nuestro trabajo se vincula mejor con la noción de “problematización”, entendida como ensamblaje de prácticas discursivas y no discursivas que hacen ingresar, por ejemplo, un concepto o un diagnóstico en el juego de la verdad y la falsedad como objeto para el pensamiento (Foucault, 1984: 670). Según Robert Castel (2001), una problematización supone un *haz de interrogantes* (cuyas características comunes es preciso delimitar), que *han emergido* en un momento dado (que hay que datar), que *han sido reformulados varias veces* a través de

crisis en las que también se han integrado *datos nuevos* (hay que periodizar esas transformaciones), y que siguen vivos en la actualidad (Castel, 1997: 18).

Si por un lado nos inspiramos en esta categoría foucaultiana, también nos resulta muy provechosa otra, vecina, sobre la que han trabajado Louis Althusser y Etienne Balibar³ (1967). Nos referimos a la noción de “problemática”. En efecto, para Althusser y Balibar, la delimitación de problemáticas aparece como un modo de producir historia del conocimiento (en nuestro caso, de conocimiento experto). Este tipo de recorte funciona como un modo de distanciarse de las perspectivas que parten de unidades preexistentes (“sistema”, “autor”, “teoría”, etc.).

Nos interesa indagar, entonces, en el modo en que se ha problematizado la cuestión de las subclases en la Argentina entre fines de la década del 50 del siglo XX y la primera década del actual milenio. Esto es, las formas en que ciertos objetos (poblaciones) entraron en las gramáticas de lo verdadero y lo falso, como objeto de pensamiento, y en función de las cuales se ensayaron diversas respuestas, unidas, sin embargo, por un mismo “suelo”. Así, estudiaremos distintos modos en que se formuló y reformuló la cuestión de las “infraclases” al interior de ciertos saberes expertos. En rigor, lo que presentamos aquí es una *genealogía de los modos en que se ha tematizado esta cuestión*. Nuestro estudio busca dar cuenta, al mismo tiempo, de la historicidad de las verdades (de las categorías, los presupuestos, las delimitaciones) que circulan en nuestro presente, y las luchas (sociales, intelectuales, simbólicas) en que estas se inscribieron y que hicieron primar unas formas del saber sobre otras.

Así, indagaremos en cuatro modos de anudar la serie de elementos que configuran la cuestión de las infraclases: el problema de la marginalidad, el de la informalidad/precariedad, el de las necesidades básicas y el de la pobreza. Dedicaremos un capítulo a cada una de estos haces de interrogante. Cabe señalar que la delimitación de estos “anudes” es el resultado del trabajo de investigación y no su punto de partida⁴. Esta indagación implicó el análisis de distintas series de documentos (organizados a partir de diversas hipótesis de trabajo), así como de entrevistas realizadas a quince informantes clave.

En términos más generales nuestro trabajo abona a las perspectivas que entienden que el campo de las políticas sociales y sus diagnósticos, lejos de funcionar como un ámbito en el que se “reflejan” algunos problemas sociales, configuran la arena en la que estos se producen *polémicamente* (Grassi, 2003; Danani, 1996). Esto último no implica que las delimitaciones de las “subclases” (“informalidad”, “marginalidad”, “subempleo”, etc.) funcionen como un espacio de creación “voluntaria” (e individual) de ciertos problemas. Tal perspectiva desconoce las complejas determinaciones (discursivas y no-discursivas) que operan en el decir (GEHD, 2014b). Por el contrario, nuestra indagación busca dar cuenta de los diversos elementos (y articulaciones) que se combinan en la delimitación de lo enunciable en ciertas coyunturas.

Traducción e innovación

Las condiciones de enunciación de la dependencia

A diferencia de otros estudios que han insistido en el papel de los organismos internacionales o de los tanques de pensamiento de los países desarrollados, aquí nos interesarán fundamentalmente los expertos vinculados con el aparato estatal (en sentido lato) argentino entre 1956 y 2006⁵.

Ahora bien, ¿cómo estudiar a *estos* “saberes expertos”? Las entrevistas realizadas, así como el análisis de documentos nos enfrentaron con una cuestión con la que es menester lidiar desde el comienzo: las singulares *condiciones de producción* en la que los expertos despliegan sus saberes, delimitan problemas y realizan mediciones. Entre ellas, las de la división internacional del trabajo. Ello supone varias consecuencias sobre las que conviene advertir. Por una parte, sería un error asumir que el saber experto que describe nuestro marco teórico (en particular, los trabajos de Michel Foucault) resulta *asimilable* sin más al que registramos en “nuestro caso”. El desarrollo de la burocracia estatal de Francia (el de Alemania, o el de los EEUU) ha sido mucho más continuo y jerarquizado que en la Argentina. Aquí, por ejemplo, la conformación de un sistema estadístico consistente es una deuda siempre “por saldarse”. La denegación de las encuestas de empleo y desempleo entre 1963-1970, sólo conocidas por unos pocos especialistas de los que actualmente trabajan en el aparato estatal, son un ejemplo elocuente de ello. En general, los materiales de las diversas experiencias que estudiamos no suelen estar disponibles salvo en algunas bibliotecas, y no son pocos los documentos que, simplemente, se han perdido. Su conservación suele depender de la epopeya de algunos funcionarios con un sentido poco frecuente de la vocación burocrática. Tal es el caso de la biblioteca del Ministerio de Economía, una *rara avis*, pero, afortunadamente, no la única.

En este sentido, entendemos que no sólo estos bibliotecarios, sino también algunos expertos parecen asimilables a la figura de “guardianes” que proponía Anthony Giddens (2001) como contraparte de los modernos “expertos”. Desde la perspectiva de este sociólogo inglés, el desarrollo del saber experto moderno, a diferencia del saber tradicional de los “guardianes”, implica una reflexividad institucional creciente, así como un proceso de codificación que permite descontextualizar y generalizar el conocimiento. Este tránsito entre una y otra figura no resulta tan discernible en el caso que aquí analizamos⁶.

Así, por ejemplo, según supimos mediante una de nuestras entrevistas, uno de los actores más relevantes de un organismo público durante más de tres décadas (el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos) había asumido como tarea la conservación de los documentos que testimoniaban el pasaje de la “Encuesta de empleo y desempleo”, a la que nos referimos más adelante, a la “Encuesta permanente de hogares” (por la que fue sustituida). Se trataba de los borradores de diseño y “conversión” de un instrumento a otro. Pues bien, en el marco del ál-

gido conflicto laboral y político que atravesó el INDEC en los últimos años, “las cajas” y los documentos que estas contenían, desaparecieron. Resulta probable que esos materiales no existan en otro archivo.

La fragilidad y discontinuidad de las instituciones resulta un dato ineludible a la hora de analizar el saber experto en el contexto latinoamericano. En el caso de “las cajas”, lo singular, en términos de delimitación de una trayectoria del saber experto, no reside únicamente en su desaparición, sino en el hecho de que por fuera de la custodia de algún protagonista de los debates, el ejercicio sistemático y autorreflexivo de construir tal recorrido no está regulado por procedimientos *impersonales*. La separación entre los medios de producción (que incluyen antecedentes y memorias) y el personal administrativo resulta endeble e incompleta, en virtud de la relativa ausencia de modos estandarizados de construir y preservar *memorias burocrático-estatales*⁷.

En segundo lugar, respecto de las condiciones de producción de los saberes que analizamos aquí, debe señalarse que los expertos producen sus discursos en una sociedad diferencialmente estructurada (la Argentina), en la que opera la contradicción centro-periferia. La producción de su “saber” también debe lidiar con una posición subordinada en los regímenes de enunciación que operan a nivel internacional. Estas relaciones de saber-poder no deben obturar, sin embargo, el hecho de que estos especialistas muchas veces generan innovaciones que son reapropiadas desde “el centro” para los países “desarrollados” o para exportar a otras regiones periféricas (como el caso de los mapas de la pobreza o la cuestión de las “necesidades”, tal como veremos).

Sin embargo, producto de esa subordinación y de la fragilidad de las memorias burocrático-estatales, la “importación” de diagnósticos opera, en muchos casos, oscureciendo la historia de la emergencia de esas “innovaciones” locales. Incluso, el discurso crítico adscribe a los relatos que borran las huellas de la producción polémica y local de ciertos conceptos, como veremos en el Capítulo IV.

La tercera e ineludible sobredeterminación que opera en las condiciones de producción de los saberes expertos analizados está vinculada con la lucha de clases. Este estudio, debemos decirlo desde esta presentación, atiende sólo parcialmente a esta cuestión, aunque intentará introducir en el análisis de las distintas problematizaciones elementos relevantes del contexto de conflictividad social.

La especificidad Argentina: “aquí no trabaja el que no quiere”

En este punto cabe referirnos otra singularidad del “contexto argentino” que resulta importante para analizar la delimitación de las “subclases”.

En las sociedades capitalistas “del centro”, este ejercicio de categorización movilizó diversas instancias de diferenciación al interior de las muchedumbres. Así, por ejemplo, Mitchell Dean (1991) comienza su indagación genealógica

analizando aquello que denomina “Discurso sobre pobres” (“Discourse of Poor”), que remite a una serie discontinua de enunciados que problematizaron esta cuestión entre el siglo XVII y fines del XVIII. Está gramática “mercantilista” del gobierno de las poblaciones obligaba a los pobres a trabajar para hacer crecer las manufacturas y con ello el comercio, las ciudades, los impuestos y, finalmente, la riqueza y felicidad del reino (y *vis a vis*, la del Soberano). En este sentido, los pobres eran una *cuestión de policía* que se resolvía a nivel municipal y cuyo ordenamiento estaba orientado por la razón de Estado.

Desde la perspectiva de Dean, la teoría de la población de Thomas Malthus actuó como bisagra y síntoma de una mutación en el modo de comprender e intervenir sobre los pobres. Este economista partía de la premisa del *desequilibrio fundamental* entre el crecimiento de la población y el de los alimentos. El modo de salvar este desequilibrio sería la *regulación moral de los comportamientos* a partir de la delimitación de la responsabilidad individual. El abstencionismo que se derivaba del principio de la población implicaba, por sí mismo, una *ratio* capaz de especificar una forma de vida para los pobres: el matrimonio, que transformaría al pobre varón en un “ganapán” y a la mujer en su dependiente. De este modo, no sólo se comenzaba a perfilar una nueva sinonimia fundamental para el desarrollo de las políticas sociales –pobre equivale a trabajador–, sino que se delimitaba el espacio del hogar como ámbito privado cuya reproducción caía bajo la responsabilidad del obrero (Donzelot, 1998; Aguilar, 2013).

El análisis genealógico de Dean le permite contradecir cierto sentido común que supone que el gobierno liberal que se desbloquea entre fines del siglo XVIII y comienzos del siglo XIX habría implicado una “desmoralización” del tema de la pobreza y su transformación en un asunto “secamente” económico. Por el contrario, observa el autor, el “Discurso sobre pobres” (que le antecede) no se fundamentaba en la prosecución de valores morales sino en la *razón de Estado*, orientada a fortalecer y engrandecer al Soberano. Sería el discurso de la economía política liberal el que fundaría la intervención sobre los pobres a partir de una mirada moral para la que la promoción de cierta *forma de vida*, basada en el reconocimiento de la responsabilidad individual, devendría un fin en sí mismo.

A partir de la reforma de las leyes de pobres inglesas de 1834 “pobreza” y “fuerza de trabajo” devenían sinónimos que delimitaban el naciente mercado de mano de obra. El “pauperismo”, por su parte, era el modo de nominar su exterior constitutivo; un estado de *corrupción* de la naturaleza humana. La lógica de intervención impulsada a partir de estas premisas requería como primer objetivo la separación entre la población pobre y la indigente. Para ello, operaba el principio disuasivo de menor elegibilidad (la asistencia como peor y última opción), a partir del que la vergüenza y la humillación funcionaban como un elemento de autoselección de los “beneficiarios”.

Pues bien, a partir de fines del siglo XIX, el gobierno liberal de las poblaciones se vería escandido por la “cuestión social” y por el consecuente temor a la

degeneración de la población trabajadora. El pauperismo dejaría de ser algo que podía “separarse”, para convertirse en un riesgo que asechaba a toda la población. En ese marco, la formulación del lugar del “desocupado” formaría parte de un juego de delimitaciones que interponía una figura intermedia entre la del “trabajador” y el “indigente”. Este espacio resultaría fundamental, pues el “ejército de reserva” sobre el que ha teorizado Karl Marx implicaba que una parte de la población “sin trabajo” estuviera “disponible”, pero que también fuera “capaz” de ingresar al mercado de trabajo. Para ello era menester poner en marcha dispositivos de seguridad a fin de prevenir que los trabajadores-sin-trabajo *degeneraran* en indigentes.

A diferencia de estos otros contextos, la Argentina no conoció una delimitación del “desempleo” como categoría social posible y estable, en tanto no se desarrollaron formas de seguro que hicieran viable sostener los períodos de transición entre empleos. En virtud de conclusiones extraídas de trabajos previos (Grondona, 2012a), podemos afirmar que en la Argentina el seguro fue una respuesta aplazada en distintas coyunturas y relaciones de fuerza. La expansión del Estado Social (*sui generis*) a partir de 1944 supuso el horizonte de la *plena ocupación*. Había que garantizar que *todos trabajaran*, mediante la intervención política sobre el mercado. La deconstrucción de ese Estado desde 1976 iba a redundar en un importante aumento del desempleo (en sucesivas “olas”) sin modos de protección estables de esas poblaciones. Los modos en que iba a gestionarse los efectos de la denominada “nueva cuestión social” no iban a suponer instituciones ligadas ni al mercado de trabajo (seguro) ni a la extensión de ciudadanía (derechos sociales), sino esquemas de “lucha contra la pobreza/exclusión/vulnerabilidad”.

En este sentido, la delimitación de las subclases produce, en el caso de la Argentina, una categoría ubicua que puede extenderse a poblaciones que, en otros contextos, hubieran sido asimiladas a la de *trabajadores desocupados*. Particularmente a partir de la década de los 80, la delimitación de la pobreza resultará un modo de lidiar con la crisis del mercado de trabajo sin intervenir sobre la relación capital-trabajo, o, en rigor, al tiempo que se intervenía sobre ella para desregularla.

El recorrido del presente libro se organiza a partir de una sucesión de capítulos abocados a analizar los modos en que se problematizaron diversos conceptos de delimitación de las subclases. Ello implica una superposición cronológica de estos debates, pues el criterio para su organización fue, justamente, el de seguir el haz de interrogantes ligados a una problemática y a sus sucesivas mutaciones.

Luego de este capítulo introductorio, en el segundo capítulo, analizaremos los debates alrededor de la *marginalidad* y de la dualidad estructural del mercado, según estos se articularon entre fines de la década del 50 y comienzos de los 70. Por su parte, en el tercero, trabajaremos sobre las nociones de *informalidad* y *precariedad*, ambas estrechamente vinculadas con el concepto antecedente de *subempleo*. El cuarto capítulo versará sobre los debates alrededor de la noción de

necesidades básicas, mientras que el quinto se detiene sobre los modos de delimitar la *pobreza* en la década del 80. Por fin, el sexto capítulo analiza los debates de los 90 y la consolidación de un diagnóstico orientado hacia el problema de la *pobreza-vulnerabilidad*.

A partir de esta organización, nuestra intención es desplegar una de nuestras principales hipótesis: en un comienzo (entre fines de la década del 50 y mediados de la del 70) el diagnóstico sobre la marginalidad reunió en un mismo campo de problematizaciones aspectos vinculados al mercado de trabajo (producción), así como otros asociados con las condiciones de vida (a la reproducción). Esto inscribía la cuestión de las *subclases* en un horizonte problemático complejo, pero articulado alrededor de la pregunta por las singularidades del modo de producción capitalista en las condiciones periféricas o de dependencia. Por el contrario, hacia fines de la década del 70 este espacio comienza a agrietarse, fragmentarse y subdividirse en parcelas problemáticas diferenciadas que serían explotadas por distintos especialistas. Así, por una parte se organizarán los debates alrededor de las formas “atípicas” de inserción en el mercado de trabajo (informalidad, precariedad) y, por el otro, las condiciones de vida degradadas en términos de insatisfacción de necesidades (pobreza, vulnerabilidad). La pregunta con la que se cierra este trabajo remite a la posible superación de esta escisión y la re-inscripción de la pregunta por las sub-clases en la problemática general de la dependencia.

Notas

- 1 Hacemos una apropiación *sui generis* de la sentencia de Giddens según la cual un experto es quien puede reivindicar con éxito capacidades o tipos de conocimiento específicos que el profano no posee y que lo convierten en una “autoridad” (Giddens, 2001: 109).
- 2 No nos referimos a aquellas instancias que se autodenominan como “programas” (sociales, educativos, etc.) sino a un aspecto que atraviesa (explícita e implícitamente) distintas instancias de gobierno y que sólo puede “reponerse” (en realidad “producirse”) como efecto de un análisis como el que aquí proponemos.
- 3 Asimismo, corresponde aclarar que también inscribimos las referencias a la Ideología y las formaciones ideológicas en la perspectiva inaugurada por estos autores y luego profundizada, entre otros, por Michel Pêcheux (1990).
- 4 Ello no implica que, en virtud de recorridos previos (Grondona, 2012a), no tuviéramos ciertas hipótesis a partir de las que organizamos nuestra indagación. Sin embargo, el trabajo con los documentos y las entrevistas realizadas no corroboraron todas nuestras corazonadas. Así, por ejemplo, intuíamos que la cuestión de la “vulnerabilidad” merecería el lugar de una problematización “aparte”, pero no fue esto lo que hallamos en el proceso de investigación. Por el contrario, en el contexto analizado, se trató de una cuestión subordinada a los diagnósticos de la pobreza.
- 5 Puntualmente, el de los especialistas más asociados con el diagnóstico y la programación de políticas sociales que con su ejecución concreta. En este sentido, este estudio es complementario

otros que han observado las mutaciones al interior del trabajo social (vgr. Alayón, 1980), pero se enfoca en otro objeto.

- 6 Ello, por supuesto, abre la pregunta respecto de si será este el caso *verdaderamente* en los países centrales. Atendiendo a los estudios de organizaciones en términos de relaciones de poder (que suponen, entre otros capitales disponibles ciertos monopolios de saber), resulta poco probable. Sin embargo, el papel que esta *personalización* del saber adquiere en nuestro caso merece resaltarse.
- 7 Un contraejemplo ayudará a aclarar este punto: todas las oficinas administrativas francesas de los distintos niveles de gobierno (local, provincial y nacional) cuenta con funcionarios dedicados a la tarea de seleccionar y sistematizar los documentos que serán enviados al Archivo Nacional.



CAPÍTULO II

La marginalidad en cuestión

A lo largo de este capítulo analizaremos el modo en que se diagnosticó y se pretendió intervenir sobre las subclases entre fines de la década del 50 y comienzos de la del 60. Para ello, en un primer apartado, presentaremos uno de los lugares claves para la enunciación de estos discursos en la Argentina: el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE). A continuación, y tomando algunos estudios originados por este organismo (y otros más recientes), describiremos algunas singularidades de la estructura social y ocupacional que hicieron de la Argentina una “excepción” respecto del crecientemente acuciante problema de la marginalidad latinoamericana.

Aun cuando el “caso argentino” rehuía a los diagnósticos circulantes sobre la marginalidad (o al menos los redefinía), tal como veremos, la cuestión de la “subocupación” sería una inquietud de los expertos locales.

Luego de presentar los modos en que esta última cuestión se problematizó en el marco de los aparatos de Estado, presentaremos una cartografía preliminar de los debates sobre la marginalidad como fenómeno latinoamericano, para volver sobre los modos locales de diagnosticar e intervenir en esta cuestión hacia comienzos de la década del 70.

Los anhelos modernizadores de CONADE: la era de oro de la planificación y el desarrollo

En agosto de 1961 se creaba el Consejo Nacional de Desarrollo, cuya misión fundamental sería estudiar y proponer programas para el desarrollo y diseñar herramientas de diagnóstico asociadas a esa tarea. A lo largo de sus doce años, este organismo atravesaría distintas administraciones, orientadas de modos diversos, lo que implicaría algunas reconfiguraciones de su papel. Sin embargo, mantendría, a lo largo de todos esos años, un perfil estrechamente ligado a una

discursividad tecnocrático-desarrollista, que describiremos con mayor precisión más abajo. Hacia 1973 sería sustituido por el Instituto Nacional de Planificación Económica, al que también volveremos a referirnos más adelante.

Antes de su disolución, CONADE sufrió diversas modificaciones en el marco general de una muy débil continuidad institucional. Más allá de los recambios de autoridades, cabe señalar algunos hitos: en 1964 se introducía la cuestión de la *seguridad* como un problema a atender *junto* con el del desarrollo. Profundizando esta nueva dirección, en 1966 en el contexto del gobierno de facto de Onganía hubo una redefinición a partir de la que se diferenciaba entre el Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo (SNPAD), con eje en CONADE, y el Sistema Nacional de Planificación y Acción para la Seguridad con eje en CONASE (Consejo Nacional de Seguridad); en este mismo marco, CONADE experimentaría una reconfiguración a partir de una estrategia de *regionalización* y organización de la planificación por *sectores productivos* (se constituyeron 8 oficinas regionales y 14 sectoriales). Por su parte, en 1971 el sistema de planificación incluiría consultas a actores políticos y económicos relevantes (sindicales y empresariales) a partir de la organización de 52 comisiones y 215 reuniones (Tereschuk, 2008). Tal como puede observarse, hubo una tendiente complejización del proceso de planificación, tanto en términos políticos como técnicos.

CONADE formó parte de un entramado de aparatos estatales que consolidaron la edad de oro de la planificación¹, que se extendió hasta 1974. Junto a este organismo, deben mencionarse como parte del entramado de planificación y desarrollo el CONACyT (creado en 1958 sobre el olvido de una institución heredada del peronismo), el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) de 1956, el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) de 1958, la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA) de 1950 y el Consejo Federal de Inversiones (CFI), creado en 1959.

Pues bien, resulta relevante señalar que la puesta en marcha del CONADE en 1961 resultó, al mismo tiempo, un emergente de líneas estratégicas provenientes de los *centros imperiales* de decisión para este continente, de iniciativas *regionales* que abogaban por la planificación del desarrollo y de una *tradicción nacional* de planificación que se había desplegado, de un modo preliminar, al menos desde la década del 30 y que encuentra en el plan del Consejo Nacional de Posguerra de 1944 un hito de consolidación.

A diferencia de las perspectivas que suponen que el despliegue de las estrategias de planificación del desarrollo fueron el resultado más o menos lineal de una avanzada estadounidense frente a la amenaza soviética, intensificada luego de la Revolución Cubana (vgr. Escobar, 1996), nos interesa una perspectiva que, reconociendo las relaciones de fuerza de la región, esté dispuesta a dar cuenta de las tensiones y disputas vinculadas a las estrategias de desarrollo. Así por ejemplo, la reducción del papel de CEPAL (Consejo Económico para América Latina) a mera “correa de transmisión” de los mandatos imperialistas supondría obliterar

la disrupción que introdujo el estructuralismo económico como perspectiva de diseño de políticas nacionales, en particular en cuanto a la problematización de la “dependencia”, a partir de la segunda generación de economistas estructuralistas.

Aunque CONADE fue un emergente de la conferencia de Punta del Este de 1961 que consolidaba la denominada Alianza para el Progreso, también tenía como antecedente inmediato la Comisión Nacional de Administración del Fondo de Apoyo al Desarrollo Económico (CAFADÉ) puesta en marcha en 1958, en el marco de los convenios establecidos desde 1955 (durante la gestión peronista) para recibir un crédito del Export Import Bank de Washington (Aguirre, 2010; Tereschuk, 2008). Otro antecedente de peso sería la experiencia de planificación de Aldo Ferrer al mando de la política económica de la Provincia de Buenos Aires durante el gobierno de Oscar Allende entre 1958 y 1961.

Por otra parte, el análisis de los documentos producidos por el organismo deja ver una fuerte impronta nacional para imaginar el desarrollo, proclive, por ejemplo, a recuperar la experiencia peronista de planificación.

Entendemos que CONADE fue, simultáneamente, causa y efecto de la consolidación de un *mainstream* estrechamente vinculado a la perspectiva del “estructuralismo latinoamericano” de CEPAL (Consejo Económico para América Latina). A través de convenios y redes de formación y sociabilidad, hubo una estrecha colaboración entre ambas instituciones. Por cierto, además de expertos latinoamericanos, múltiples especialistas internacionales de primera línea fueron convocados para aportar su *know how* a distintos proyectos (por ejemplo, Richard Mallon, Richard Stone y Wassily Leontieff).

A partir de estas articulaciones heterogéneas, CONADE produjo diversos tipos de documentos y de intervenciones. Por un lado, allí se diseñaron tres Planes de Desarrollo (el de 1965, el de 1970 y una reformulación de 1971). Además publicaría en 1969 un documento sobre los principales lineamientos que debía seguir el desarrollo nacional. Por otra parte, desde 1963 realizaba una encuesta de empleo y desempleo (sobre cuya base se diseñaría luego la “Encuesta permanente de hogares²”). También sería fundamental el trabajo de este organismo en la consolidación de un sistema de cuentas nacionales. Este listado, incompleto, enumera algunos de sus campos de acción directamente vinculados a la pregunta por la estructura social y la existencia de poblaciones que vivieran al margen de la economía nacional, moderna y capitalista.

Este organismo funcionó como una suerte de “semillero” de expertos que encontraremos, en los sucesivos capítulos, a propósito de diversos debates en torno de la delimitación de las subclases en Argentina (y también en la región). En efecto, una buena parte de los especialistas vinculados a las mediciones de la pobreza de la década del 80, del 90 y de los comienzos del segundo milenio comenzaron sus carreras en este organismo.

En particular, se destaca como antecedente fundacional del saber experto que aquí nos interesa analizar³ el estudio impulsado en alianza con CEPAL so-

bre cuentas nacionales y distribución del ingreso, que se inició en 1963. Alberto Fracchia, Oscar Altimir, Juan Vital Sourrouille, Alberto Minujín, Álvaro Orsatti son sólo algunos de los nombres de quienes estuvieron directamente inscriptos en este trabajo o en algunos de sus desarrollos posteriores⁴.

Se trataba de una empresa por de más ambiciosa en la que resuenan las viejas expectativas de Alejandro Bunge de producir un sistema de estadística nacional. Este sistema estaba aún por construirse. Las primeras series oficiales de la renta nacional habían sido publicadas en 1946, abarcaban el período 1935-1945 y estaban basadas en el censo industrial de 1935 y en el agropecuario de 1937⁵ (Mallon y Sourrouille, 1973: 44 y ss.). Algunos años después, entre 1956 y 1957 la CEPAL (como representante de las Naciones Unidas) había recabado información estadística sobre la economía argentina que fue publicada en 1958 en cuatro tomos y un anexo⁶. Allí se exponían estimaciones de contabilidad nacional que se remontaban hasta 1900. También se había trabajado sobre estimaciones preliminares de la distribución funcional del ingreso, la composición del consumo de las familias, y los ingresos y gastos del gobierno para el período 1946-1955. Asimismo, se había diseñado una matriz insumo-producto basada en el censo industrial de 1950 (CEPAL 1958, anexo, IX y ss.).

Sobre la base de estos antecedentes, en 1963 CEPAL aunaría sus esfuerzos con CONADE para profundizar la investigación sobre la distribución del ingreso, indagación que motorizaría una actualización de la estimación de las cuentas nacionales sobre la base del censo económico de 1953. De modo paralelo, un equipo del Banco Central que venía trabajando sobre la actualización de las cuentas nacionales desde 1955 también revisaría sus series. Así se publicaron en 1963 dos versiones revisadas que abarcaban el período 1950-1963 (Mallon y Sourrouille, 1973: 445).

En lo que refiere al estudio puntual sobre la distribución del ingreso, el aporte de CEPAL-CONADE fue particularmente significativo. Por cierto, se trató de una tarea muy compleja, en virtud de que se contaba con información incompleta. A partir de un “patchwork” complejo de datos⁷, hacia fines de la década del 60 se publicaron los resultados de la investigación en los que se observaba la distribución (funcional y personal) del ingreso a 1961 y se la comparaba con la de 1953 y 1959.

El Programa de CEPAL y CONADE también avanzaría en 1965 en una sistematización y actualización de la matriz insumo-producto (MIP), a partir de diversos aportes fragmentarios realizados en 1959 y 1960.

La MIP permitía hacer visibles los requerimientos y encadenamientos directos e indirectos de bienes entre los distintos sectores de la economía, incluso los importados. Así, devenían observables, por ejemplo, los desequilibrios sectoriales y los cuellos de botella para el desarrollo de determinadas áreas de la economía⁸.

En términos de *tecnología de gobierno*, no debiera subestimarse la novedad que implicaba organizar la producción, circulación interna, el ahorro y el co-

mercio exterior de la economía en un sistema codificado capaz de hacer inteligible, descriptible y calculable la “economía nacional”. Tal tecnología supondría necesariamente una mutación en el modo de diagnóstico e intervención sobre este ámbito. Incluso, podría hablarse de una *ruptura epistemológica* a nivel de la planificación y el diagnóstico social, que pasaba de una mirada que entendía la economía como “cúmulo de *stocks*” pasibles de ser movidos de acuerdo a la voluntad política, a un punto de vista que interpretaba la economía como sistema complejo de variables sobre las que era menester actuar *económicamente*⁹.

El perfeccionamiento de estos instrumentos de contabilidad y el avance progresivo de la programación matemática¹⁰ permitía, al mismo tiempo, evaluaciones del proceso histórico de desarrollo económico en la Argentina, así como la proyección y la *programación* de la economía. Los planes de CONADE muestran al mismo tiempo posicionamientos respecto de las sucesivas políticas económicas (diversos, según el plan) y proyecciones económicas a futuro, sobre la base de determinadas líneas de acción propuestas.

Al respecto, los documentos analizados dejan entrever una relación polémica y ambivalente con la etapa previa a 1955; observamos cierta necesidad de definir una planificación nacional desmarcada tanto de los “excesos” “autárquicos” del peronismo como de la “inocencia” liberal¹¹ que había primado en la etapa 1955-1958.

Indudablemente, los distintos planes establecieron relaciones muy diversas con este legado. Así, por ejemplo, el Plan de Desarrollo de 1965 (bajo la democracia limitada liderada por de Arturo Illia) comienza su análisis en 1958, sin dar cuenta de la etapa de la industrialización peronista. Por el contrario, el Plan de 1971 incluyó una importante reflexión sobre la estrategia “redistributiva” de industrialización de este período, con la que polemizaba notoriamente menos que con el proyecto neoliberal ensayado por el ministro de Economía Álvaro Alsogaray en 1962.

Pues bien, resulta sugerente notar que las herramientas de contabilidad nacional puestas en funcionamiento por CONADE-CEPAL representan una condición necesaria para la generalización de los diagnósticos de desequilibrio/heterogeneidad/dualidad estructural, de estrangulamiento externo o incluso de la perspectiva de la dependencia; cuestiones recurrentes en los planes analizados.

En este sentido, los planes plantean una polémica en relación no sólo a la “ingenuidad” liberal o a las posiciones sostenidas en la “voluntad política” del peronismo, sino también respecto de la experiencia inmediatamente anterior de “desarrollismo” encarnada en la dupla Rogelio Frigerio y Arturo Frondizi, inspiradas en el “Programa de Metas” de Juscelino Kubitschek (Hirschman, 1984 en Cerra 2010). Estas políticas económicas se habían contrapuesto, a su vez, a las perspectivas de “desarrollo equilibrado” de Ragnar Nurske, Gunnar Myrdal y aun a las “etapas de desarrollo” de la teoría de Walter W. Rostow. Los planes de desarrollo de CONADE (al igual que el Plan Trienal de 1973) impe-

lían, aunque a partir de premisas distintas, a re-equilibrar el desarrollo (regional y sectorialmente).

Así, por ejemplo, el *Plan de desarrollo* de 1965, cuestionaba el

(...) crecimiento desequilibrado, con períodos de ascenso seguidos por crisis periódicas que llegaban a anularlos y un movimiento arrítmico de los distintos sectores que devenía en la utilización de un grado de economicidad deficiente de casi todos ellos (CONADE, 1965a: 456).

En el plan de 1970 se avanzaba en el mismo sentido para sostener que aunque la estrategia de desarrollo desequilibrado era posible, resultaba *inviable* para la Argentina, en particular atendiendo a los efectos que ella había tenido sobre el empleo, la distribución del ingreso y la *soberanía político-económica* (CONADE, 1970: 22).

En este marco epistémico, la problematización de la cuestión de las “sub-clases” adquiriría matices fuertemente estructuralistas, muy distintos a los de las décadas posteriores, más propensos a centrarse en un análisis individualizante de la conducta de las poblaciones marginales.

Desarrollo, desequilibrio, dualidad y mercado de trabajo

Los diagnósticos de CONADE

El estudio de CEPAL-CONADE de 1968 al que nos referimos más arriba señalaba entre sus conclusiones centrales, que en comparación con los restantes países de América Latina: a) la estructura social argentina tenía una menor concentración del ingreso en los tramos superiores, aun cuando esta concentración fuera sensiblemente mayor a la de los países industrializados de occidente; b) se observaba una notoria dispersión de ingresos en los sectores altos, frente a sectores medios relativamente homogéneos; c) el ingreso familiar medio de la población era uno de los más altos de la región; d) los ingresos de los sectores más bajos eran relativamente altos en relación con los de América Latina, pues el quinto más pobre de todas las familias recibía el 7% de todo el ingreso personal en 1961, en tanto que en la mayoría de los países latinoamericanos sólo recibía alrededor de un 5%; e) el ingreso medio del quinto más pobre era de 890 dólares y solamente el 1% de la población percibía un ingreso de menos de 500. Fundamentalmente, en relación con nuestros intereses, en términos del mercado de trabajo y la distribución de ingreso, se observaba que en los deciles más bajos había una escasa concentración de “trabajadores independientes”, a diferencia del cuadro de autoempleo usualmente vinculado a la “marginalidad” (y luego a la “informalidad”) que caracterizaba otras economías latinoamericanas.

A partir de ciertas crisis puntuales (por ejemplo, en 1932, 1952, 1962-1963), la *desocupación* se convertiría en una cuestión crecientemente relevante

para la agenda de los saberes expertos (Grondona, 2012a). Asimismo, a partir de comienzos de la década del 60, la *subocupación* devendría un problema social privilegiado. Una descripción más rigurosa de ambos fenómenos estuvo disponible a partir de la “Encuesta de empleo y desempleo” de CONADE.

Según explica Alfredo Monza (2000), durante la década de 1930, los economistas keynesianos habían introducido el término “desempleo disfrazado” para designar una serie de fenómenos novedosos en materia de ocupación. En el caso de la Argentina, ya en la crisis del mercado de trabajo de 1913, se problematizaba la existencia de una *desocupación parcial* e incluso de una *desocupación latente*. Asimismo, el “Censo Nacional de Desocupados” de 1932 incluía, en sus definiciones, la de la desocupación parcial (Grondona, 2012a). Sin embargo, por las características discontinuas del saber experto en los países de la región, se observa un hiato entre estos trabajos y la “Encuesta de empleo y desempleo” del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE).

La primera aplicación de esta encuesta fue en julio de 1963, en el marco de una crisis del sector externo que había implicado un retraimiento económico, una retracción en el mercado de trabajo y un incremento en la conflictividad social. A partir de 1964 el estudio adquirió una frecuencia cuatrimestral (abril, julio y octubre). En principio, el relevamiento sólo incluyó la Ciudad de Buenos Aires y el Gran Buenos Aires. La muestra se diseñó a partir de la corrección de una encuesta ya diseñada por el Instituto de Sociología de la Universidad de Buenos Aires en 1960. En octubre de 1964, se incluiría a Gran Mendoza, Córdoba, Santiago del Estero y Rosario. Asimismo, hubo dos mediciones en las que se incorporó a Posadas.

Las definiciones estadísticas de “ocupado”, “desocupado” y “subempleado” se realizaron de acuerdo con las definiciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), tomando la semana anterior a la encuesta como período de referencia (CONADE, 1964, 1965a)¹².

Por su parte, el “subempleo” comenzó a medirse a partir de abril de 1964. Desde la perspectiva ensayada en el análisis de esta encuesta, el problema del desempleo y el subempleo no se reducía a sus consecuencias negativas en términos de los ingresos de los trabajadores¹³. Por el contrario, se presentaba como un problema para la “nación”, en términos de su potencial productivo y del bienestar común (CONADE, 1964).

Este último punto merece subrayarse, pues en el horizonte del gobierno “tecnocrático-desarrollista” de las poblaciones el espacio de gobierno se delimitaba en la conjunción del mercado y la Nación: del mercado interno. Tal como hemos señalado en el capítulo precedente, la inclusión en ese espacio no delimitó una ciudadanía social sostenida en los derechos *del* trabajo, sino *al* trabajo. A partir de ello, la imposibilidad de participar en el mercado de trabajo resultaba, aun más que en las sociedades con esquemas de seguridad social más desarrollados (vgr. seguro de desempleo), en una virtual exclusión de la *dimensión social de la ciudadanía*.

Según se detallaba en los Planes de Desarrollo de 1970 y de 1971, la “desocupación” y la “subocupación” eran síntoma de una estructura desequilibrada y dual¹⁴. Ésta se especificaba en el caso del mercado de trabajo, a partir de una diferenciación de salarios, en particular entre diversas regiones geográficas¹⁵. La extensión de las empresas monopólicas, más tecnificadas y de uso intensivo de capital, implicaba la reducción de crecimiento de la tasa de empleo y la aparición en la Argentina del fenómeno del *desempleo estructural* (también “desempleo tecnológico”). A este fenómeno (estructural, insistimos) se había sumado el impacto de la política recesiva de coyuntura de los años 1962-1963, que había implicado una crisis seria de ocupación.

Ambos desequilibrios (del mercado urbano de trabajo y del desarrollo regional) habían sido el contexto de emergencia del problema de la marginalidad, que, como analizaremos un poco más abajo, excedía en mucho el contexto argentino e incluso se presentaba de un modo más nítido en otros países de la región.

Tal como adelantamos más arriba, la cuestión de la des/sub/semi/ocupación se reinscribiría como parte del *problema del crecimiento desbalanceado de la estructura económica* (Fiszbein, 2010):

La visión crítica del proceso de crecimiento de otras economías muestra que grandes avances en productividad y eficiencia son compatibles con la concentración del poder económico y, más aun, hacen posible la existencia de *importantes sectores de población semi-ocupada, sin acceso a los beneficios del bienestar y la cultura*. La enorme disparidad en recursos de capital y capacidad tecnológica entre las naciones introduce, además, un sesgo permanente en la evolución de los países más débiles, hacia condiciones de *dependencia* con relación a los fuertes (CONADE, 1970: 22. Énfasis nuestro).

Según el diagnóstico de CONADE, si las restricciones externas habían resultado la limitante fundamental al desarrollo durante la década del 50, *el desempleo estructural había sido la característica negativa de la década del 60*, con la consecuente baja de los salarios reales desde 1959 y la profunda heterogeneización de la estructura salarial (CONADE, 1970: 29-33).

En el Plan de Desarrollo de 1971 se insistiría en la inscripción territorial del fenómeno a lo largo del mapa nacional, delimitando tres zonas: una dinámica, una atrasada y otra desértica. Junto a estos problemas de subocupación y desocupación, se diagnosticaba una creciente disparidad en salarios entre los trabajadores ocupados en las industrias dinámicas y los que permanecían en actividades más tradicionales (CONASE, 1971: 33).

La subocupación y el desempleo eran, entonces, síntoma de que el crecimiento del PBI y la modernización de la economía no resultaban garantía suficiente para la extensión del empleo. El desarrollo no era un proceso automático. Así, por ejemplo, las industrias que habían penetrado la estructura económica

a partir de las políticas desequilibradas de Frigerio (y también después), hacían un uso intensivo del capital. En consecuencia, la “absorción” de las corrientes migratorias que se dirigían a la ciudad resultaban potencialmente problemáticas (en sintonía, como veremos, con la perspectiva de CEPAL sobre la marginalidad).

Pues bien, aunque el espacio semántico para la emergencia de la cuestión de la marginalidad (justamente, el diagnóstico de la heterogeneidad estructural) estuviera disponible desde 1965, y en particular en el Plan de 1970, el término “marginados” sólo aparece en el Plan de 1971¹⁶. Incluso allí tiene un sentido limitado e “insular”¹⁷.

La “marginalidad” resultaría hasta aquí un problema más bien “latinoamericano”, frente al cual el mercado de trabajo argentino, en gran medida en virtud de su diversa dinámica migratoria y demográfica, permanecía relativamente indemne. Hacia el final del capítulo, luego de caracterizar sintéticamente los debates latinoamericanos alrededor de la marginalidad, volveremos sobre algunos aspectos de los documentos de CONADE y CONASE y los modos en que esta cuestión asomaba, tímidamente, en ellos.

El problema latinoamericano de la marginalidad ¹⁸

Uno de los antecedentes más relevantes del debate sobre la marginalidad fue la Primera conferencia mundial de población, celebrada en Roma en 1954. Esta conferencia, organizada por las nacientes Naciones Unidas, otorgó gran relevancia a los problemas poblacionales vinculados con el desarrollo económico y social. En efecto, fue un escenario por el que circularon algunos de los principales referentes de la teoría de la modernización social y económica, entre quienes se destacan –para nuestros intereses– Raúl Prebisch y Philip Hauser¹⁹.

Entre los problemas que concentraron la atención de los congresistas estaban la migración interna y los procesos de modernización económica y de industrialización. Al respecto, abundaron las referencias a la cuestión del “subempleo”, el desempleo “disfrazado”, la baja productividad de las nuevas ocupaciones, así como “el desempleo tecnológico”. En términos más generales, hubo preocupación respecto de los *desequilibrios* entre el incremento poblacional, los recursos no biológicos, la agricultura, la formación de capital y el mercado de trabajo. Estas inquietudes conjugaron una pregunta que circuló por el congreso: ¿era posible pensar el desarrollo económico de los países subdesarrollados como la “repetición” de la vía de modernización de los países centrales?

Junto con esta inquietud por pensar los desafíos para el desarrollo de los países del Tercer Mundo (vgr. los desequilibrios en la balanza de pagos), encontramos una interesante polémica, vinculada con la ley general de población de Malthus, que sobrevolaba todos los debates²⁰. Esta polémica era alimentada por representantes del “segundo mundo”, que insistían en que las apocalípticas hi-

pótesis sobre el crecimiento geométrico de la población respecto del incremento más modesto de los alimentos no encontraban correlato en los sistemas socialistas de planificación centralizada²¹. Según los expertos del bloque soviético, las teorías “anticientíficas” y “reaccionarias” eran desmentidas por la experiencia del oeste: una utilización racional de los recursos humanos y de la riqueza podía garantizar, gracias a las modernas técnicas, un nivel de vida satisfactorio a dos o tres veces la población mundial (ONU, 1954: 131).

Más adelante, al profundizar el análisis en los diagnósticos sobre la marginalidad como problema latinoamericano reencontraremos cuestionamientos semejantes, dispuestos a historizar y relativizar las leyes “universales” sobre la población²².

En 1956 se realizaría otro encuentro relevante para las temáticas que aquí abordamos, esta vez en relación con otro de los haces problemáticos a través de los cuales se constituía “la marginalidad” como cuestión: se celebraba en Bangkok un encuentro sobre el problema de la urbanización, en ese caso, referido al mundo asiático. Una de sus principales conclusiones fue el cuestionamiento, como en 1954, a la plausibilidad de generalizar los caminos del desarrollo que habían seguido los países centrales (CEPAL, 1959).

Una de las observaciones que por entonces se realizaron y que signarían lo que, más abajo, hemos denominado “la perspectiva CEPAL” fue que las ciudades pre-industriales del Tercer Mundo habían sido fundadas de un modo deliberado y formal, rasgos que se habían prolongado hasta ese momento, en el que el progreso económico estaba ejerciendo cambios radicales. La singularidad de estas ciudades (generalmente megalópolis modernas), nacidas más de una voluntad política que de un despliegue económico, las volvía inconmensurables respecto de las urbes desarrolladas. Así, era un error aplicar los principios de la sociología urbana que describía y explicaba a aquellas (CEPAL, 1959: 15)²³.

Por cierto, la detección de una “asincronía” entre el proceso de urbanización y el de industrialización iba a ser uno de los ejes sobre los cuales se montaría la cuestión de la marginalidad. Desde el comienzo, la “marginalidad”, en el discurso modernizador, resultaba, como veremos, el síntoma de un encuentro desacompañado y paradójico entre el ámbito rural-tradicional y el espacio urbano-moderno.

Así, como intentaremos mostrar, aunque la cuestión del “hombre marginal” había despertado el interés de, por ejemplo, la ecología urbana de la Escuela de Sociología de Chicago (vgr. Park, 1928), se trató en realidad de un diagnóstico con fuertes tintes latinoamericanos²⁴. En este sentido, tal como ha estudiado Djaniyan (2009), uno de los escenarios clave para la construcción del problema de la marginalidad fue el de los nacientes organismos regionales de desarrollo entre 1954 y 1965²⁵. Diversos encuentros internacionales, así como el financiamiento de investigaciones sobre la marginalidad, contaron con la actuación de distintas instituciones que conformaron la trama en la que se escribiría buena parte de

la historia de esta problematización. A la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) se sumaron el naciente Banco Interamericano de Desarrollo, organismos de Naciones Unidas (vgr. UNESCO y UNICEF) y DESAL (Desarrollo Social para América Latina)²⁶, pero también el Instituto de Investigaciones Di Tella, la Ford Foundation y, a su modo, la CGT de los Argentinos²⁷.

Las posiciones que organizaron este debate no se ordenaron “prolijamente” en espacios institucionales mantenidos a prudente distancia. En un sentido althusseriano, la lucha por la delimitación del problema que analizamos se dio *a través* de ellos, conformando un mapa complejo y repleto de vericuetos.

Una de las particularidades de los diagnósticos en torno al problema en cuestión fue que excedieron en mucho la somera delimitación o caracterización de las poblaciones excluidas. Sus ambiciones eran más amplias, pues se ponía en debate las posibilidades de un proceso de modernización y desarrollo *armónico* en el marco del capitalismo periférico²⁸.

Por otra parte, no es ocioso recordar que por esos años había otras alternativas de modernización teórica y políticamente disponibles vigentes en el “mundo socialista”, tal como señalábamos más arriba. Más que un detalle de “contexto”, entendemos que este hecho regula el régimen de producción de los enunciados del debate, a partir del cual este se organizó como un espacio inteligible de posiciones diferenciadas.

La que presentamos aquí está lejos de ser la primera sistematización de las discusiones sobre la marginalidad. Más allá de los “estados del arte” realizados por sus protagonistas, y a través de las que intentaban ubicar sus posiciones, los trabajos de Jaime Campos (1971) y Judith Villavicencio (1979) figuran entre los primeros antecedentes. Desde entonces, la tendencia ha sido la de distinguir posiciones a partir de sus énfasis *explicativos*. Así habría una perspectiva de la marginalidad como problema ecológico (de organización espacial de la ciudad), otra que la tomaría como problema social, una tercera como cuestión cultural-psicológica y una cuarta como un problema estructural-económico.

Aun cuando estas tipologías aporten riqueza al análisis, entendemos que no logran caracterizar la escansión del campo analizado, pues la lectura de casi cualquier documento de la época muestra que los argumentos que la presentan como un problema urbano conviven con otros que la sindicaban como una cuestión del mercado de trabajo o como problema cultural. Sin embargo, las economías de “préstamos” y “citas” no resultan arbitrarias ni ilimitadas. Por nuestra parte, entendemos que lo que organizó el ámbito del debate sobre la marginalidad no fue tanto su dimensión explicativa como su aspecto *programático*. Así, las diversas posiciones se habrían delimitado en torno a la cuestión de cómo administrar las consecuencias políticas, económicas y culturales de la “dualidad” o “heterogeneidad” estructural que desplegaban las sociedades latinoamericanas.

A partir de lo expuesto, no convendría asignar estrictamente estos discursos a determinadas fuentes de enunciación, pues, por el contrario, los enunciados

circulan de un modo más complejo. Sin embargo, a fines ilustrativos, podemos afirmar que los diagnósticos institucionales de CEPAL, así como los trabajos de José Medina Echavarría y de Gino Germani (por citar algunos ejemplos) muestran preeminencia de una discursividad tecnocrático-desarrollista. Por su parte, los textos producidos por DESAL –y, en particular, por el director de este centro de investigación y de promoción de políticas públicas, el sacerdote jesuita Roger Vekemans– aparecen recorridos por lo que llamamos el discurso pastoral-tecnocrático. Finalmente, el discurso marxista-heterodoxo sobre la marginalidad puede encontrarse en textos de Fernando Cardoso y Aníbal Quijano, así como en aquellos producidos en torno al “Proyecto marginalidad”, al que hemos prestado particular atención en nuestro análisis. A continuación describimos, brevemente, las discursividades que hemos delimitado.

El horizonte de la racionalización: el discurso tecnocrático-desarrollista

El discurso tecnocrático-desarrollista explicaba la emergencia de la “marginalidad” como un problema de “velocidades”, una cuestión de “desfasaje” o “asincronía” que derivaría en otra de “absorción”²⁹: las poblaciones se habían movido con mayor celeridad que las estructuras destinadas a contenerlas. El problema de la marginalidad articulaba la cuestión de las migraciones, el desarrollo económico nacional (industrialización mediante) y el proceso de urbanización. Así, fundamentalmente el *mercado de trabajo*³⁰, pero también los servicios y el *entramado urbano*³¹, se habían visto excedidos por la celeridad del movimiento. Se habla, por ejemplo, de una “sobreurbanización”. Ello en el contexto de un tiempo de *transición*.

En la tónica de los análisis de la sociología urbana de Chicago, el hiato entre la rápida urbanización y la más rezagada industrialización (incapaz de contener a los nuevos migrantes) se analizaría tanto como un problema de *desorganización social*, como de *desajustes de la personalidad*. Los estudios de caso del Ecuador, de la Argentina o de Brasil devolvían imágenes de pandillas, prostitución, divorcios, hijos ilegítimos, sífilis, fantasías suicidas, alcoholismo, incapacidad para superar las dificultades, aislamiento, gestos de agresividad alternados con otros de pasividad, etc. Así, del problema ecológico y económico de las *zonas* marginales se pasaba a la observación y descripción de las *poblaciones* marginales y sus comportamientos desviados. A partir de ello, el imperativo económico del desarrollo se articularía con iniciativas para la modernización cultural, sobre todo por medio de la educación.

En efecto, observamos que junto con la detección de variables estructurales, en los discursos de CEPAL o de Gino Germani se caracteriza a la marginalidad como una “subcultura”³² que afecta a individuos, pero también a grupos. Como una suerte de “enclave” tradicionalista en el seno de la modernización urbana, las poblaciones marginales deben diferenciarse tanto de los sectores obreros modernos como de las clases medias en ascenso, que habían resultado del mismo proceso de modernización que los hundidos (cfr. Germani, 1967; CEPAL, 1969).

El problema de la marginalidad se inscribía, así, en un diagnóstico preocupado por la *integración geográfica*. De lo que se trataba era de analizar los modos de despliegue de una moderna sociedad *nacional* (Germani, 1967: 387). La disputa entre los discursos tecnocrático-desarrollistas y perspectivas más tradicionales de “lo nacional” no debiera obliterar la regularidad con la que el término aparece en los primeros. Por el contrario, la integración geográfica y política resulta un problema particularmente relevante en América Latina (Germani, 1967: 387).

Ahora bien, aun cuando se consignara la existencia de formas de marginalidad rural, resulta claro que la urbana era más urgente y más peligrosa. Tanto para las perspectivas que insisten en la apatía como rasgo de estas poblaciones, como para las que están dispuestas a ver en ellas formas de organización, las *barriadas* muestran la urgencia de intervención tanto en la programación económica nacional (una intervención que procure el equilibrio regional) como en el ordenamiento urbano (en particular vinculado a la cuestión de la vivienda).

Por otra parte, si bien las patologías de la marginalidad delimitaban problemas a los que resultaba imperativo atender, la perspectiva que analizamos no mostraba melancolía por una comunidad tradicional de la cual los urbanitas habrían sido desgarrados. La “marginalidad” formaba parte de un registro más amplio de problemas sociales, entre los que se destacaba el del “cambio social”, sus velocidades y los modos de lidiar con todo ello.

La modernización no era el problema. Por el contrario, el conflicto residía en que no hubiera logrado desplegarse *plenamente*. La nueva dinámica social permanecía articulada con modos tradicionales de administrar los cambios, en virtud de la permeabilidad y porosidad con la que ciertas estructuras habían absorbido algunas transformaciones sin alterarse en lo fundamental³³.

Se habían producido “enclaves” de modernidad sin que hubieran operado como difusores para el resto de la sociedad. En particular, preocupaba la subsistencia de las estructuras de patronazgo. La vieja *dependencia* de las sociedades tradicionales había adoptado nuevas formas, entre las que se encontraba la de los marginales en “situaciones de masa”, disponibles para los nuevos populismos, conservadurismos modernizantes o nacionalismos, todos reflejos “protoideológicos” de un proceso singular de modernización que era menester profundizar mediante una *racionalización*.

La vinculación entre la “marginalidad” y los “populismos” no resulta casual. En efecto, entendemos que la pregunta fundamental de este tiempo era por la *articulación política* de este singular sector social. ¿Podría devenir un actor político? En tal caso, ¿bajo qué signo? La “liberación” de contingentes poblacionales de sus entramados tradicionales y su movilización, es decir, su predisposición hacia la incorporación a patrones modernos era seguida, muchas veces, de frustración, anomia y desorganización personal y social. La ausencia de una verdadera participación, o de una participación recortada en alguno de los ám-

bitos de la vida social redundaba en procesos de marginación complejos con resultados abiertos³⁴.

En este marco, las invocaciones de Franz Fanon a “los condenados de la tierra” generaban tantas esperanzas como zozobras. También el recuerdo del ceremonial “popular” de los fascismos generaba alarma. Si para la izquierda latinoamericana el papel de estos sectores populares no obreros permanecía ambivalente (como veremos), el proyecto tecnocrático-desarrollista no parecía adjudicarle otro lugar que el de obstáculos a salvar mediante una pedagogía de la modernización. Por el contrario, la posición tecnocrático-pastoral les reservaría, desde y para siempre, un lugar privilegiado.

La marginalidad como problema humano. El discurso tecnocrático-pastoral

Tal como adelantamos más arriba, el discurso tecnocrático-pastoral retoma muchos de los argumentos de CEPAL o del Consejo Federal de Inversiones (CFI). Las articulaciones institucionales entre organismos internacionales vinculados al desarrollo (PREALC, BID, CEPAL) y otros inspirados en la doctrina social de la iglesia (a la DESAL en el nivel latinoamericano habría que superponer la Universidad Católica Argentina a nivel local, como veremos), tendrían como correlato la adopción de vocabularios, tópicos y razonamientos comunes.

Así, de un modo análogo a lo que veíamos en el discurso analizados en el apartado anterior, aunque el problema de la marginalidad no se definiera *a partir* del mercado de trabajo, el conflicto no dejaba de mostrar allí sus principales síntomas. Para describir la relación de los “pobladores” con el ámbito laboral Vekemans utiliza el concepto de “subproletario” (DESAL, 1967: 369). Antes que definir conceptualmente el término (que sí sería el objetivo del “Proyecto marginalidad”, como veremos), se describían algunos de sus rostros urbanos: “artesanos, pequeños mineros, costureras, vendedores ambulantes, lustrabotas, choferes” (DESAL, 1967: 370), tanto asalariados como independientes, cuya característica más importante es la “inseguridad que enfrentan en todas las facetas de su vida, especialmente la económica” (DESAL, 1967: 371).

Ahora bien, más allá de cierta comunión conceptual, cabe subrayar las singularidades de matices y acentos. Aunque más arriba analizamos la emergencia del problema de los “desajustes personales” y la patologización de las poblaciones marginales a partir de un lenguaje moralizante, este registro satura de otro modo el discurso pastoral-tecnocrático, interesado en destacar que “la marginalidad no sólo abarca todas las facetas de la vida, sino que erosiona hasta lo medular de la *persona humana*” (Vekemans, 1967: 60). A la constatación del alcoholismo, la prostitución o la desintegración familiar (que encontramos en el apartado anterior), se suman inquietudes por el problema del “sincretismo en materia religiosa” (Calderón, 1963: 233), el “bestialismo sexual” o por “las violaciones de la fidelidad matrimonial” (Arroyo y Gross, en DESAL, 1967: 104). Asimismo, el recurso a imágenes patéticas era abiertamente explotado por el

discurso de DESAL, mientras que aparecía más contenido en los documentos tecnocrático-desarrollistas³⁵.

A partir de un discurso no exento de resonancias escatológicas, se afirmaba que la heterogeneidad estructural se había amalgamado a una serie de contraposiciones históricas que hacían del continente un ámbito trágicamente fragmentado cuyo pecado original habría sido la ausencia de una “comunidad de destinos e ideales entre el blanco recién llegado y el aborigen” (Vekemans, 1967: 23). El dualismo atravesaba la sociedad, la política y, sobre todo, el *ethos* cultural³⁶.

Así, la contradicción entre el español y el indio se había transformado en el enfrentamiento entre el conquistador y el encomendado, luego entre el latifundista y el campesino, también entre el blanco y el negro, más tarde entre la ciudad y el campo y, finalmente, entre el poblador marginal y los ciudadanos respetables. Desde esta perspectiva, también el problema de la dependencia económica de los países periféricos debía interpretarse como resultado del mismo proceso de marginación, que casi como una sustancia ahistórica había trasmutado en diversas formas a lo largo del tiempo.

El discurso tecnocrático-pastoral se mostraba, en consecuencia, más escéptico y crítico respecto del proceso de modernización, en virtud, por ejemplo, de los procesos de “colonización interna”, que retomaban de Pablo Casanova (1965). A diferencia de perspectivas como la de José Nun (en la que nos detendremos detalladamente) o la de Aníbal Quijano, la marginalidad era la variable independiente que explicaba, en última instancia, también la dependencia: era la raíz del subdesarrollo específico de América Latina.

A lo largo de este *continuum*, la falta de participación (y por ello, de integración) como descriptor principal de la marginalidad adquiría una doble valencia: por una parte, estaba la falta de *participación pasiva*, que remitía a la condición de pobreza, al tiempo que, por la otra, se observaba un déficit en relación a la *participación activa*, vinculada a un imaginario más amplio en el que DESAL incluía la condición de ciudadanía y, en un sentido aun más extenso, la autorrealización humana. Desde este diagnóstico, las poblaciones referidas no sólo tenían una incorporación deficitaria a la “sociedad global”, sino también escasas organizaciones *al interior* del propio grupo.

Desde la perspectiva del discurso tecnocrático-pastoral, las amenazas que se cernirían de no promoverse reformas sociales que atendieran a la cuestión de la marginalidad eran de temer. Por una parte, estaba el riesgo de una profundización de la fragmentación heredada que resultara en “una América Latina desunida y desarticulada” incapaz de “librarse del dominio de bloques internacionales y participar debidamente en la sociedad internacional”. Aún más inquietante resultaba “el derrumbe de toda esperanza de soluciones democráticas dentro de una sociedad latinoamericana de valores cristianos y occidentales” (Arroyo y Gross, 1967: 245-246). En este sentido, el déficit de participación activa tenía, desde la perspectiva de DESAL, privilegio sobre la primera amenaza³⁷

y volvía a invocar a los fantasmas de “manipulación política” sobre las masas.

El programa de DESAL frente al problema de la marginalidad era el de la “integración”, entendida a partir de la conformación de organizaciones de base como modos de incorporación funcional al entramado de la sociedad. Por cierto, el significante “integral” tiene múltiples resonancias en el campo semántico del discurso católico. Aunque el “humanismo integral” o, incluso, la opción del “catolicismo integral” aludan, en principio, a cuestiones distintas que las que aquí estudiamos, sin embargo, en todas ellas se refracta una serie de sentidos en los que la “unidad”, la “totalidad” y la “armonía” están puestas en juego, en contraposición con la “fragmentación”, la “parcialización” y el “conflicto” que se denuncian.

El horizonte postulado por la consigna programática de DESAL era el de una sociedad heterogénea, compuesta de muchas esferas articuladas e integradas en un complejo funcional, organizado a partir del principio de subsidiariedad, en la que el cambio estuviera institucionalizado³⁸.

La traducción de este programa en términos de política económica se ubicaba a “igual distancia” de las propuestas neoliberales del *trickling-down* (o teorías del derrame) y de las perspectivas marxistas. En esta materia, la alternativa también sería la “integración” latinoamericana, liderada por BID-CEPAL. Ello debía configurar una tercera vía que apuntara a la conformación de un bloque por fuera de la confrontación de la Guerra Fría. El complemento para esta dirección macroeconómica era una línea de acción que, para esos años, se generalizaría en Chile con el imborrable sello de DESAL³⁹: la promoción popular (Vekemans, 1970: 54 y ss.). Emparentada con las alternativas del desarrollo comunitario que hemos analizado en otros trabajos (Grondona, 2007), resulta relevante notar que frente a un diagnóstico fuertemente moralizante del problema de la marginalidad, la promoción popular se propone una repuesta capaz de lidiar con él en ese mismo terreno:

Es un imperativo moral para la plena autorrealización de los elementos humanos de la comunidad. Para ello es necesaria la promoción popular, capaz de lidiar con el problema de la marginalidad sobre bases más reales y menos fragmentarias (Vekemans, 1970: 50).

Resultan sugerentes las explicaciones que Roger Vekemans (1970: 78 y ss.) adelantaba respecto del adjetivo “popular”. Aclarando cualquier “malentendido” que pudiera generar el uso de un significante tan polisémico, se puntualiza que con él se refería a los sectores marginales y no al “significado genérico de pueblo como nación, o aun el pueblo como el estrato más bajo de la sociedad que, a pesar de estar abajo, en la base de la pirámide, forma parte, por definición, del todo social orgánico” (Vekemans, 1970: 78).

Los hiatos etnoculturales e incluso de “pigmentación cutánea” (Vekemans,

1970: 61) primaban por sobre los ordenamientos de clase. Los primeros constituían la “dicotomía inicial” que aún se mantenía vigente como contradicción principal en las tensiones entre el espacio urbano y el *hinterland* provincial y rural, o entre las barriadas y la ciudad (incluidos sus barrios obreros). En un sentido análogo, la verdadera espina dorsal de cada nación se enfrentaba a las actitudes herodianas que insistían en copiar imágenes foráneas (incluidas, se entiende, la del marxismo).

Lejos de proponer cualquier unidad (popular) entre los sectores obreros y los marginales, en el discurso tecnocrático-pastoral ambos quedan cultural, política y sociológicamente diferenciados. Ello representa una distancia cabal con el discurso heterodoxo-marxista⁴⁰, que presentaremos a continuación.

Antes de avanzar en ese punto, quisiéramos recuperar, brevemente, otro antecedente relevante, sobre todo en términos locales, del discurso tecnocrático-pastoral. Nos referimos al trabajo de José de Ímaz, *Los hundidos*, publicado en 1974. Tal como hemos analizado más arriba, en el campo experto argentino, las definiciones de la marginalidad fueron más de orden programático y explicativo que descriptivo. A pesar de algunos ejercicios de construcción de tipologías, las mediciones no eran una estrategia generalizada. Ello en virtud de definiciones teóricas, pero también de la dificultad de contar con tabulados estadísticos para procesarlos de acuerdo a definiciones conceptuales complejas. El citado trabajo de José de Ímaz, basado en los datos censales de 1970, representa, justamente, una excepción a esta caracterización general. Esta investigación, emprendida “como un acto de servicio”⁴¹, (de Ímaz, 1974: 3) había sido financiada por la Universidad Católica Argentina.

El trabajo partía de la necesidad de un análisis multidimensional del fenómeno de la marginalidad que, según el autor, obstruiría el desarrollo pleno de las personas (con las resonancias que este término tiene para la doctrina católica). La intención del estudio, aun cuando partiera de la riqueza de la vida humana, era la de producir una aproximación “matemática de base” sin la cual, a “esta altura de los tiempos, no puede haber implementación de política social alguna” (Ímaz, 1974: 14). Así, se procedió a definir en primera instancia un conjunto de indicadores que idealmente podrían definir situaciones de marginalidad⁴², para luego, en base a los datos realmente existentes⁴³, producir un listado de 31 indicadores⁴⁴ que serían ponderados en virtud de distintos criterios y que, en sintonía con las inquietudes de DESAL, reflejaban o bien “carencias participatorias” o bien la “falta de poder último” de los hundidos.

En este sentido, la vinculación de perspectivas fuertemente imbuidas de la discursividad del catolicismo social con lógicas tecnocrático-expertas –tanto para el diseño de dispositivos de intervención como de diagnóstico– justifican la construcción de la paradójica categoría de “matriz tecnocrático-pastoral” que aquí proponemos.

El horizonte marxista. El Proyecto Marginalidad

Nos acercamos al fenómeno de la marginalidad a partir de la inserción del marginal en el *proceso de trabajo*. Esto es para nosotros fundamental, no sólo por razones teóricas ligadas a nuestro *enfoque marxista*, sino también en tanto el grueso de la literatura que se preocupa por el proceso de trabajo tiende a prestar poca atención a estas posiciones marginales, y el grueso de la literatura que se preocupa por la marginalidad tiende a otorgar menor atención al proceso de trabajo (Murmis y Waisman, 1969: 415. Énfasis nuestro).

La “marginalidad” no fue un problema construido a partir del andamiaje conceptual marxista. A diferencia de las discursividades que analizamos más arriba, el problema en este caso “encontró” (y se “desencontró”) con interlocutores inesperados. Ello en el marco del denominado “Proyecto marginalidad” (PM)⁴⁵ que, no sin complicaciones, se puso en marcha en 1967 bajo la dirección de José Nun y con la participación de Miguel Murmis, Juan Carlos Marín, Beba Balvé, Ernesto Laclau, Néstor D’Alessio, Marcelo Nowersztern y Carlos Waisman, entre otros.

Este programa de investigaciones ha sido objeto de múltiples polémicas y de diversas impugnaciones desde sectores radicalmente divergentes. Las más recordadas, probablemente sean las que lo emparentaban al Proyecto Camelot y a las actividades de espionaje de la CIA en la región (ver, por ejemplo, Petra 2009). En virtud de ellas, a comienzos de 1969, los investigadores del PM fueron sometidos a una suerte de “juicio izquierdista” (Balvé, 2005) que tuvo como escenario la Sociedad Argentina de Artistas Plásticos. Entre los detractores más férreos estaba el grupo de las cátedras nacionales de la Universidad de Buenos Aires y el Frente de Trabajadores Antiimperialista de la Cultura, cercano al Ejército Revolucionario del Pueblo (Longoni, 2005).

En el presente libro nos interesa subrayar que los investigadores de PM reflexionaron y produjeron una teoría respecto de su objeto a través de trayectorias singulares y complejas que resultan irreductibles a dicotomías simplificadoras. Así, por ejemplo, un estudio sobre trabajadores de la caña tucumana que Juan Carlos (Lito) Marín había comenzado como una consultoría para CONADE, fue continuado en el marco del PM, auspiciado por CEPAL, para ser retomados, poco después, en el ámbito de CIGSO, un centro de investigación nacido con el objetivo de albergar las inquietudes marxistas desatendidas por el Instituto de Sociología de la UBA⁴⁶.

Por su parte, luego de la polémica desatada por la acusación de servir al espionaje, la defensa del PM transcurrió frente a testigos tan disímiles como: León Ferrari, Felipe Noé, Ismael Viñas, Daniel Hopen, Kalman Silvert, Roger Vekemans, Fernando Enrique Cardoso y Raúl Prebisch. El entramado institucional involucrado en su nacimiento y ocaso involucró, además de las instituciones mencionadas, a UNESCO UNICEF, CEPAL-ILPES, DESAL, la carrera de

Sociología de la UBA, el Instituto de Investigaciones Di Tella, y, notoriamente, al Partido Socialista Argentino de Vanguardia⁴⁷.

Por último, el PM sin dudas tuvo una importante dimensión geopolítica, no sólo a partir de las denuncias de “espionaje”. En buena medida, los conflictos sucedidos con CEPAL-ILPES se debieron a la sospecha de reclutamiento de “extremistas” para llevar adelante el PM en sus sedes de Guatemala, República Dominicana y también Chile. Por cierto, para los investigadores del PM, la selección de los “casos de estudio” no sólo tenía pertinencia teórica sino *política*.

Este proyecto se nos presenta, así, como un ovillo enrevesado. Alcanza con tirar un poco de cualquiera de sus hilos para perderse en un laberinto de enfrentamientos y traiciones. Antes de desovillar esta madeja, para entretrejer algunos de sus hilos en la trama que aquí se intenta producir, resulta oportuno detenernos a reflexionar sobre el vértigo que acompañó al PM⁴⁸.

La sentencia althusseriana (2004) según la cual la lucha de clases se lleva adelante *a través* de los aparatos ideológicos del Estado facilita en mucho nuestro intento de asir la complejidad con la que nos enfrentamos. Esta expresión, por cierto, tiene también su correlato en la noción gramsciana de “guerra de trincheras”. A partir de ello, espacios que en principio parecen muy diversos (el Partido Socialista-CONADE-CICSO) resultan escenarios válidos para hacer avanzar ciertas agendas y afrontar determinados antagonismos. Ello no supone que en estos diversos emplazamientos, que cabe analizar como dispositivos, deban o mejor, sea posible asumir lugares análogos de enunciación. Lo que debe y puede ser dicho difiere en cada caso atendiendo a variables en las condiciones de producción de estos discursos, que incluyen aspectos institucionales y genéricos.

Pues bien, los documentos que hemos analizado para el PM son el *Informe Preliminar* de 1967, el número 5 de la *Revista Latinoamericana de Sociología* (en adelante RLS) de 1969 y dedicada casi enteramente al PM y, finalmente, el artículo publicado por Miguel Murmis, Silvia Sigal, Beba Balvé y Carlos Waisman en la publicación “Por qué arde Tucumán” de diciembre de 1968⁴⁹. Las condiciones de producción de cada uno de ellos resultan divergentes⁵⁰.

El *Informe Preliminar* fue redactado por José Nun en la emergencia de “defender” al equipo de investigación del PM frente a los cuestionamientos recibidos por Roger Vekemans y por Fernando E. Cardoso, así como resguardarse de los consecuentes intentos de desplazamiento de sus investigadores. A la vez que presenta una propuesta, allí se polemiza abiertamente con las posiciones de DESAL y CEPAL⁵¹, sin ahorrar en ironías y provocaciones⁵². Por su parte, el artículo “Por qué arde Tucumán” no reconoce su relación con el “Proyecto marginalidad”⁵³, pero remite al estudio sobre los trabajadores de la caña que luego publicarían Waisman y Murmis. El tono de esta intervención es el más abiertamente político pues se trata de un ejercicio marxista de “análisis de coyuntura” particularmente pedagógico, en tanto está organizado a partir de la explicación de seis puntos sobre los que el texto vuelve recursivamente. Por cierto, se trata

de un texto “más político” no sólo por su contenido y por su género, sino incluso por la forma en la que aparece. En efecto, la segunda página del suplemento no corresponde al texto del artículo, sino a un apartado en el que se describe la iniciativa de la CGT de los Argentinos y la respuesta represiva de la dictadura de J. C. Onganía. Finalmente, el número de RLS es posterior al “juicio” al que se expuso el PM, al que, sin embargo, no se alude directamente.

Las condiciones de producción de estos textos no resultan asimilables a la idea de simple “contexto” (es decir, algo que estaría al margen de “los textos”). Por el contrario, son múltiples las remisiones directas de los textos a sus condiciones⁵⁴. Esta forma dialógica, conversacional, agónica, resulta sumamente relevante, pues tanto los sentidos puestos en juego en el diagnóstico de la “marginalidad” del PM renvía, directamente (en su formas y en su contenidos) a la lucha de clases.

Como hemos señalado más arriba, el problema de “la marginalidad” no fue producido desde una semántica marxista⁵⁵. Del mismo modo, en el marco recortado del PM tampoco fue una pregunta que los investigadores se formularan (primero) y para la que (luego) hubieran buscado financiamiento. Según supimos por nuestros informantes clave, hubo varios candidatos convocados a dirigir el proyecto. En este sentido, el PM abordó y desbordó el significante marginalidad. El resultado de este proceso complejo de “traducción” fue el concepto de “masa marginal”. Para ello, se procedía primero a la “crítica” de un término del que, desde el comienzo, se sospechaba:

El tema de la marginalidad se instala (...) en el *territorio del mito* para enunciar el mensaje de una incorporación posible a todas las ventajas del desarrollo en el marco de una armonía social tutelada por el privilegio. Revolucionarios de una sola revolución –la que separa lo tradicional de lo moderno– cumple a los científicos sociales contribuir a allanar el camino, preservando las bases del orden constituido. No es que al hacerlo dejen de denunciar algunas de las miserias y de los sufrimientos que agobian a los marginales: en la retórica del mito burgués juega un papel central esa figura de la “vacuna” “que consiste en confesar el mal accidental de una institución de clase para ocultar mejor el mal principal. Se inmuniza la imaginación colectiva con una pequeña inoculación del mal reconocido: así se la defiende contra el riesgo de una subversión generalizada (Barthes, 1957: 259)”. (Nun, 1969: 175. Énfasis nuestro)

La operación de PM es justamente “problematizar” (Foucault, 1986) aquello que se había construido como “mito”. En el análisis de Barthes (1957), que se retoma explícitamente, el mito opera vaciando un signo, haciéndolo portador más o menos inerte de un concepto que puede tener una multiplicidad de otros soportes. La singularidad de esta presentación es que opera mediante la designación, la notificación y la naturalización. Tan solo señala, como si lo indicado fuera *evidente*. Muestra como eterno lo que es contingente, devuelve una claridad

que no es la de la explicación sino la de la comprobación. Al hacerlo, suprime la complejidad, pues construye a partir del re-conocimiento y la re-presentación.

En consecuencia, el diagnóstico del PM tenía, pues, un ímpetu “desestabilizador” que buscaba trabajar en un terreno diverso al que proponían otros análisis. La inquietud por la marginalidad no anclaba en una pregunta por la pobreza sino por la situación de la clase obrera latinoamericana. En este punto, el movimiento es exactamente el contrario al de DESAL, que pretendía desvincular la cuestión de la marginalidad de la cuestión obrera. El PM explica el fenómeno estudiado partiendo de las condiciones económicas estructurales y del modo que ella configura *el mercado de trabajo*, que en las perspectivas anteriores era (míticamente) naturalizado bajo el discurso de la “dualidad”⁵⁶.

La marginalidad no sólo era causada por fenómenos vinculados con el modo de trabajo (y de explotación), sino que tenía un efecto de irradiación capaz de “afectar de precariedad” la situación de los trabajadores activos, incluso los ingresos de sectores relativamente estabilizados” (Nun, 1967: 41).

Leído a partir de la diferenciación entre los conceptos de la población excedente (propia de todo modo de producción) y el ejército industrial de reserva (la forma que esta adquiere en el capitalismo industrialista) que Marx introdujo en los *Grundrisse*, el de la “masa marginal” deja de ser un problema de “rezagos” para convertirse en un problema estructural del capitalismo dependiente. Así, se define como la cristalización de situaciones de absorción deficitaria de mano de obra en un mercado dependiente. En ello opera la distinción *fundamental* entre la dimensión explicativa y la dimensión descriptiva del fenómeno. La dimensión descriptiva refiere al proceso de reclutamiento, a quienes resultan “más vulnerables” a la no absorción. Para dar cuenta de ella pueden resultar relevantes características individuales como la edad, la educación, la socialización alejada de pautas favorables a la participación de mercado de trabajo competitivo, como resultaría de la “cultura de la pobreza” de Oscar Lewis, o de la experiencia secular de subordinación que describe Florestán Fernandes. Pero también en esa descripción se debería dar cuenta de las prácticas discriminadoras de empleadores. Ahora bien, la descripción de “perfiles” de vulnerabilidad no hace avanzar en nada la *explicación* del fenómeno. La noción de “masa marginal”, en tanto que concepto explicativo, remite a una relación entre población excedente y sistema, más allá de los agentes o soportes de esas relaciones.

En esta distinción opera, sin dudas, una crítica a la posición de DESAL y su construcción de cierta “ontología cultural-histórica” de la marginalidad. Del mismo modo, se criticarían las soluciones vinculadas a la promoción popular. Por un lado, se señala su inoperancia sobre las *causas* del problema. Las respuestas educacionales sólo afectan el proceso de reclutamiento, no el fenómeno en sí mismo. Más contundentemente, se las acusa de ser un modo de gestionar el peligro de que la marginalidad devenga *disfuncional* en términos *políticos*. En este sentido, se la asimila a las estrategias represivas.

Aunque centrados en el esfuerzo explicativo, los investigadores del PM no descuidaron otros aspectos más descriptivos del fenómeno. Así, encontramos –en consonancia con los objetivos que se había formulado el proyecto⁵⁷– descripciones de casos⁵⁸, estudios de perspectiva histórica⁵⁹ y ejercicios tipológicos.

El primer ejercicio tipológico está presente en el “Informe preliminar” de 1967 a cargo de José Nun⁶⁰. Brevemente, el Tipo A de marginalidad refiere a la población rural aún fijada a la tierra, es decir “no-libre”, que remite a una articulación de pautas pre-capitalistas en un sistema económico moderno (y capitalista) y a la consecuente superposición de sistemas culturales (en la tónica en que lo describió DESAL); el Tipo B, por su lado, incluye las “ocupaciones refugio” del estilo cuentapropista sin capital, que aunque “formalmente libre”, no logra vender de modo estable su fuerza de trabajo; el Tipo C señala a la población sujeta a empleos intermitentes, sometidos a la dinámica del desempleo estructural y tecnológico; el Tipo D, finalmente, indica la “marginalidad virtual” de buena parte de los trabajadores formales de países dependientes, en relación a la productividad y al salario medio de la fuerza de trabajo a nivel mundial. En la perspectiva de Nun, todos los tipos tendrían formas latentes y otras manifiestas, punto que se vincula con la *subutilización* endémica de la mano de obra.

Por su parte, Murmis (1969) propone una tipología muy emparentada que toma las variables de “fijación a la tierra” y “estabilidad de la venta de fuerza de trabajo”. Así, el primer tipo de marginalidad reúne a los trabajadores sometidos a formas de coacción física extraeconómica (trabajadores semiserviles, en extinción); el segundo, apunta a la persistencia de actividades del productor directo, pero en condiciones que hacen inviable la acumulación (que el autor vincula a los “desocupados disfrazados” que mencionan la OIT y Naciones Unidas); el tercer tipo está compuesto por quienes aunque son ya “obreros libres”, no logran vender su fuerza de trabajo de modo estable y se transforman en cuentapropistas con escaso o nulo capital; y por último, estarían los obreros libres que no tiene estabilidad en el empleo. Estos casos se distinguen tanto de formas estables del empleo (o autoempleo), como de las actividades delictivas asociadas al lumpenproletariado. En ese mismo trabajo, ateniendo a una descripción no ya de la masa marginal, sino del proceso de marginalización (observación que Perelman [1975] pasa inadvertida a la hora de proponer una revisión crítica de los debates que aquí analizamos), Miguel Murmis organiza otra tipología de dos dimensiones entrecruzadas: “trabajador libre” y “experiencia previa en trabajo estable”.

En una dimensión más normativa, el PM construye su diagnóstico jalonado por una tensión: dar cuenta de una estructura social que se ha mostrado más compleja que la del industrialismo clásico, sin por ello renunciar a la posibilidad de alianzas policlasistas capaces de poner en riesgo las estructuras capitalistas, cuya gramática seguía siendo la de la contradicción principal capital-trabajo (aunque sobredeterminada). El imperativo pareciera ser el de renovar el marxismo sin abandonarlo. Hacer de Franz Fanon un interlocutor del autor de *El Capital*.

Aun si la masa marginal resultaba *afuncional*, en términos económicos, podía devenir *disfuncional* en términos del orden social. Una lectura de los documentos del PM muestra un interés por este potencial papel político. También en este punto el movimiento es exactamente el contrario al de DESAL, que pretendía desvincular la cuestión de la marginalidad de la cuestión obrera. Esa alternativa requería de una articulación política que delimitaba los contornos de un *programa* distinto de los que reseñamos más arriba.

A fin de completar el ejercicio de análisis que nos hemos propuesto en este capítulo, parece oportuno regresar sobre algunos de los documentos analizados al comienzo de su recorrido, al tiempo que sumaremos otros nuevos, para reproblematicar los modos en que se delimitaba “la marginalidad” en el discurso de la planificación del desarrollo en la Argentina a comienzos de la del 70 del siglo XX. Para ello, recuperaremos ejercicios de planificación de CONADE durante las dictaduras de R. Levingston y A. Lanusse, para ver cómo se tematizaba allí la atención a las poblaciones marginales. Luego, nos referiremos al lugar de la marginalidad en el Plan Trienal de Reconstrucción y Liberación Nacional del tercer gobierno de J. D. Perón.

El problema de la marginalidad en los discursos planificadores de la Argentina 1970-1971

Aunque, según hemos analizado más arriba, los documentos de CONADE y CONASE partieran de las definiciones económicas del dualismo estructural para delimitar el problema de la marginalidad y los submercados de trabajo, en sus definiciones resuenan las perspectivas más “culturalistas” de DESAL. La articulación entre una discursividad tecnocrático-desarrollista y otra tecnocrática-pastoral, aunque tiene diversos antecedentes y emergentes, reconoce una instancia clave en la denominada Revolución Argentina a partir del golpe del General Onganía (reconocido cursillistas). En su gabinete, y los que le siguieron, se enlazaban preocupaciones modernizantes y moralizantes en un sentido fuertemente imbuido por cierto catolicismo social. Ello resulta manifiesto, por ejemplo, en el documento *Lineamientos de un nuevo proyecto nacional*⁶¹ publicado en 1970. Al respecto, una investigación de Guido Giorgi (2010) demuestra que el grupo de expertos reunidos en *Lineamientos...* se ubicaba en la intersección de tres vertientes: la de los intelectuales católicos, la de los expertos tecnócratas en ciencias sociales y la de los militares⁶².

Tal como expondremos en los siguientes párrafos, la perspectiva “culturalista” para pensar los problemas estructurales de la dualidad del mercado de trabajo y de la marginalidad social se articulaban con una delimitación de la “Nación” como fuerza económica, política y cultural, que debía ser el eje del proceso de modernización económica. Ahora bien, ¿qué nación podía construirse desde

el lugar desde el que se enunciaban estos discursos? Esta es una pregunta espino-sa, pues delimita con la cuestión de la creciente conflictividad social y su vínculo con el imaginario peronista (bajo las condiciones de proscripción desde 1955), pero también con el redescubrimiento que las izquierdas estaban haciendo respecto de la potencialidad emancipadora de los procesos de liberación nacional.

En el documento de *Lineamientos de un nuevo proyecto nacional* se insiste en la relevancia del problema de la “dependencia cultural” para explicar los déficits del desarrollo. Ese diagnóstico se aplicaba particularmente a las zonas más prósperas, argumento que se imbrica en el tono fuertemente anti alberdiano y anti europeizante del documento. La dependencia incluía “la propensión de algunos sectores a confiar el papel dinámico en el proceso de desarrollo a capitales y tecnologías extranjeras; como así también ciertas inclinaciones a adoptar o imitar modas, estilos, esquemas, valoraciones, etc., propias de otras sociedades” (CONASE, 1970: 8). Esta impugnación, en sintonía con lo que hemos visto sobre DESAL, también advertía sobre la adopción de las teorías extranjerizantes como el materialismo dialéctico que había alimentado al PM.

El rezago en el desarrollo de la Argentina, país dotado de recursos y sin problemas democráticos, según se afirmaba, estaba ligado a problemas de *mentalidad*. Uno de sus síntomas era, precisamente, el de la *marginalidad*. Con una estructura que parecería estar a medio camino entre el desarrollo y el subdesarrollo, la Argentina debía comenzar a pensarse a partir de *sus propias categorías*.

Del mismo modo, aunque el Plan de Desarrollo de 1970 asumía claramente las caracterizaciones del discurso tecnocrático-desarrollista, lo hacía en un diálogo francamente “humanista”, en el marco de una fuerte pregnancia del discurso del humanismo integral de Joseph Lebet y de Jacques Maritain (matriz tecnocrático-pastoral). Así, por ejemplo se propone una definición del concepto de eficiencia de modo de comprender en él no sólo las medidas de política económica capaces de lograr mayor productividad, sino también una distribución más justa del ingreso (ambos eran objetivos del Plan junto con la extensión de la soberanía nacional). Ello suponía tener en cuenta como posibles beneficiarios de la política de protección industrial a sectores de uso intensivo de la fuerza de trabajo, así como graduar la introducción de tecnología. Una estructura heterogénea reclamaba una política económica heterogénea.

Por otro lado, como política de largo plazo, la estrategia del Plan 1970 contemplaba el apoyo para el reequipamiento de empresas de capital nacional que dentro de una determinada actividad compitieran con empresas de capital extranjero, de modo que pudieran satisfacer los requisitos de la política salarial: la consolidación de la nación en términos económicos.

Desde la perspectiva de CONASE, la marginalidad hacía de la dualidad estructural un problema de *seguridad nacional* (CONASE, 1971: 114). En el marco de la intensificación de la lucha de clases, tanto en el Plan de Desarrollo de 1970

como en la reelaboración del año siguiente, se definen acciones para *administrar* la cuestión de la marginalidad y su potencial conflictividad.

Así, por ejemplo, en el Plan de 1971 se distinguen cuatro formas que puede adquirir esta intervención: 1) *asistencial*, orientada a la solución de estados carenciales graves derivados de situaciones sociales, económicas, físicas o patológicas; 2) *promocional*, cuya búsqueda es proporcionarles a los grupos o individuos en estado “carencial grave”, o que soportaran “situaciones de inferioridad relativa” oportunidades de acceder a niveles de bienestar semejantes a los del resto de la sociedad; (3) *de integración*, dirigidas al desarrollo de pautas y mecanismos grupales e intergrupales de readaptación e incorporación de grupos o personas marginados por razones culturales o económicas; y finalmente (4) *recreativa*, direccionadas al bienestar, a la formación de la personalidad y al desarrollo de grupos e individuos que o bien carecen de posibilidades propias o no han incorporado dentro de sus pautas culturales la recreación (CONASE, 1971: 199).

Según puede leerse en la enumeración anterior, la intervención en esta subpoblación se inscribía mucho más en un lenguaje individualizante y moral del estilo que hemos analizado como discursividad tecnocrático-pastoral que en un lenguaje económico-estructural.

Marginalidad y Reconstrucción Nacional: el horizonte del Plan Trienal

Resulta pertinente remitirnos, en este punto, a uno de los últimos grandes ejercicios de planificación del desarrollo en la Argentina y al papel que en este tuvo el problema de la marginalidad: nos referimos al “Plan Trienal de Reconstrucción y Liberación Nacional”, que se diseñó pocos años después de los documentos reseñados en los párrafos precedentes, pero en un contexto notoriamente distinto.

Este Plan conjugaba una apuesta por la consolidación y complejización tanto de los *aspectos técnicos*, como de las *dimensiones políticas* de la planificación. En lo referente al último punto, el proceso de acuerdos y negociaciones con una multiplicidad de actores políticos y sociales había comenzado durante la dictadura, a partir de la matriz de los “acuerdos marco” iniciada por la convocatoria de Ricardo Balbín a la Hora del Pueblo. A partir del 25 de marzo de 1973, con la asunción de Héctor Cámpora, esas negociaciones se acelerarían para cristalizarse en el Acta de compromiso nacional celebrada el 30 de mayo en el Centro Cultural General San Martín. A ello le seguirían una serie de acuerdos sectoriales y regionales para convenir metas a nivel municipal, provincial y nacional (más de mil según Leyba [2003: 102], a quien seguimos en este punto).

Aun cuando, como hemos señalado, el Plan de Desarrollo de 1971 había supuesto algunos avances en el involucramiento de los actores sociales en el pro-

ceso de planificación, el Plan Trienal de 1973 profundizaba y extendía esta tendencia, en un contexto libre de proscripción política por primera vez en 18 años.

Ahora bien, esta participación no prescindía de una articulación con el discurso experto, por el contrario, se asociaba a un nodo de especialistas de reconocida trayectoria. El plan se elaboró con una comisión *ad hoc*, en el marco del reciente Instituto Nacional de Planificación Económica (INPE), que había sustituido a CONADE, y que había quedado bajo la autoridad de la Secretaría de Programación y Coordinación del Ministerio de Economía.

Si bien el INPE albergaba a buena parte de los técnicos heredados de CONADE, se tomó la iniciativa de realizar un convenio con CEPAL⁶³ a fin de fortalecer técnicamente el Plan mediante la asistencia de seis consultores. Ello despertaría una pequeña polémica en los medios de prensa. A partir de una nota publicada el 27 de noviembre de 1973 en *Clarín* (“Técnicos de la CEPAL trabajan en el Plan Trienal”), el coordinador de la comisión de expertos, Orlando D’Adamo respondía al día siguiente con un descargo que resulta interesante: según el ingeniero, *Clarín* había desinformado a la opinión pública en su nota, pues hacía pasar por “colaboración extranjera” aquello que resultaba, en realidad, una repatriación de especialistas argentinos residentes en Chile. No se trataba de una falta de expertos locales, sino del gesto político de reincorporar a algunos que habían sido expulsados.

Merece una indicación aparte la confluencia de dos tipos de trayectorias alrededor del Plan Trienal o, en general, de la planificación peronista del tercer gobierno: la línea tecnocrático-desarrollista de CEPAL confluía con la de la democracia cristiana (de matriz tecnocrática-pastoral), corriente política de amplia representación en el Ministerio de Economía.

El Partido Popular Cristiano tuvo una participación orgánica en el tercer gobierno peronista a través de figuras destacadas de la política como Carlos Auyero, pero también a través de miembros del gabinete económico, como era el caso del propio Orlando D’Adamo, Yolanda Ortiz y el propio Carlos Leyba (Leyba, 2003: 54 y ss.). Más allá de las trayectorias particulares de algunos de los miembros del gabinete, en su texto se observan huellas discursivas en las que resuenan las inquietudes por el desarrollo humano o al desarrollo integral, significantes muy frecuentes en la Doctrina Social de la Iglesia, así como una vocación por la concertación política muy cercana al principio de subsidiariedad⁶⁴.

Al mismo tiempo, entre las figuras destacadas del Plan Trienal, sobresalen Benjamín Hopenhayn, un hombre vinculado a CEPAL y, para los intereses del Capítulo IV del presente libro, la de Oscar Varsavsky. Este químico y matemático fue un personaje nodal en el desarrollo de las ciencias en la Argentina, en particular en lo referido a la programación matemática. Junto a Manuel Sadosky fue uno de los pilares del Instituto de Cálculo de la Facultad de Ciencias Exactas y Naturales desde 1960. A partir de la convocatoria de Rolando García (un físico y discípulo de Jean Piaget), Varsavsky participó del Consejo Tecnológi-

co del Movimiento Nacional Peronista (Pardo y Frenkel, 2004: 150). Asimismo, según un informante clave, Varsavsky estuvo directamente vinculado al Plan como responsable de las proyecciones de escenarios futuros gracias al acceso a la computadora de la escuela ORT en horarios poco ortodoxos.

La materialidad de “lo dicho” en el Plan parece indicar que la participación de Varsavsky excedió en mucho esta mera asistencia técnica. En diversos pasajes resuenan los diagnósticos varsavskianos sobre el papel de la tecnología o la centralidad de las “necesidades populares”⁶⁵ para diseñar estilos de desarrollo.

Entonces, en sintonía con lo que veíamos de los planes CONADE, en el “Plan Trienal” se otorgaba gran relevancia al problema del desequilibrio regional y se insistía en la necesidad de proceder a un “reordenamiento del espacio nacional”, particularmente proclive a lidiar con las zonas rezagadas del interior “para superar la miseria, la desocupación y la falta de oportunidades que hoy las caracterizan” (Presidencia de la Nación, 1973: 18).

Por otro lado, en consonancia con el diagnóstico de DESAL, y, en términos más amplios con la noción de “colonialismo interno”, se presentaba esta desigualdad y desequilibrio regional como un legado de la historia nacional. Así, el mapa de la Argentina presentaba dos regiones:⁶⁶

(...) una de gran concentración de población, riqueza, técnica y otros rasgos de una sociedad altamente avanzada —y con los vicios de ese tipo de sociedades—, y otra donde el atraso muestra sus lacras más intolerables de miserias subhumanas y tasas inconcebibles de mortalidad infantil (Presidencia de la Nación, 1973: 18).

Nuevamente, la estructura dual ocupaba el centro del debate económico, a partir de lo cual se postulaba la necesidad de erradicar “esas injustas diferencias en niveles y oportunidades de vida” y terminar con el “*subconsumo* de todos los rincones del territorio nacional”, mediante “la apertura de posibilidades de ocupación productiva en el país entero”. Ello, se afirmaba, implicaba dar paso a una estrategia de distribución del ingreso y de “democratización real de la sociedad argentina, a través del gobierno de las mayorías y de una genuina participación popular” (Presidencia de la Nación, 1973: 14).

Otra de las cuestiones estrechamente asociadas al campo semántico de la marginalidad y que también era retomada por el Plan Trienal era el problema de la *dependencia económica y tecnológica*, asunto sobre el cual, como hemos señalado, Oscar Varsavsky había teorizado y polemizado ampliamente. En sintonía con muchos de los diagnósticos analizados más arriba (por ejemplo el de CONADE), pero de un modo quizás más radical, el objetivo que enunciaba el plan era el de “romper *definitivamente* la dependencia financiera, tecnológica y comercial”⁶⁷ (Presidencia de la Nación, 1973: 14. Énfasis nuestro). Para ello se avanzaba hasta proponer que el Estado asumiera el *control del comercio exterior* cuidando que los

intereses nacionales no se vieran afectados por los monopolios internacionales, cuya acción había ya “restado al país ingresos muy cuantiosos” (Presidencia de la Nación).

En este punto, se tomaba distancia de los discursos tecnocrático-desarrollistas de la modernización, pues lejos de querer emular las formas de vida de los países industriales, se partía de una *crítica lacerante a la sociedad del consumo*, al tiempo que se proponía construir un modelo de nación propio:

Las metas de crecimiento del Plan no implican solo un cambio cuantitativo. No se procura producir más de lo mismo, o aun de bienes distintos, pero que sustenten el mismo modelo de desarrollo cuyo dinamismo se basa en la demanda altamente diversificada de los grupos de ingresos altos y medios; y lo que es peor en el enorme despilfarro de recursos a que llevan sus hábitos de consumo. Se trata, en cambio, de modificar este modelo (...). Ello significa que, sobre todo, deben producirse mejor y en cantidad suficiente los bienes de *consumo popular* y que cuando se plantea la *disyuntiva* entre equipamientos individuales para los grupos de mayores ingresos o equipamientos colectivos para la comunidad, se optará claramente por estos últimos (Presidencia de la Nación, 1973: 16-17. Énfasis nuestro)

La inscripción de la cuestión del consumo en el horizonte de una sociedad dividida en sectores antagónicos permite articular este diagnóstico con el imperativo de “justicia social”, también central para el plan de 1973. El *sub-consumo*, asociado al diagnóstico de la marginalidad, estaba estrechamente vinculado al *sobre-consumo* de los sectores acomodados (“consumo ostentoso” o “despilfarro”), que operaba como contracara⁶⁸.

Asimismo, en el citado documento se afirmaba que las políticas para hacer frente al problema de la marginalidad debían estar atentas a las desigualdades *al interior* de los sectores populares. Se indicaba, además, que este problema se agudizaba sobre la base de los desequilibrios regionales e impactaba de modos diversos en áreas rurales y urbanas.

En consecuencia, no bastaba el incremento de la partida presupuestaria de gasto social de un modo general, sino que “por el contrario, el Plan tiene como preocupación fundamental la mejora de los servicios sociales prestados a los grupos que hoy están prácticamente *marginados de sus beneficios*”. “En un todo acorde con el principio de Justicia Social que anima el Plan Trienal”, el incremento del gasto público en esas áreas se realizaría con el criterio de incorporar masivamente a “los grupos que al presente no gozan sino marginalmente de estos servicios” (Presidencia de la Nación, 1973: 50).

Como respuesta a esta cuestión del desequilibrio al interior de los sectores subalternos, que también encontrábamos en DESAL, se señalaba la necesidad de una política de ingresos que apuntara a favorecer a “los grupos rezagados que

exhiben hoy niveles de vida que configuran situaciones agudas de marginalidad social” (Presidencia de la Nación, 1973: 51).

Ahora bien, a diferencia de otros diagnósticos que antes y después de 1973 coinciden en el señalamiento de las desigualdades al interior de los sectores populares, desde la perspectiva del plan, la marginalidad se vinculaba con la debilidad de ciertas organizaciones laborales y no con la consolidación de un núcleo injustamente diferenciado. En este punto, prima la configuración laborcéntrica del peronismo, en virtud de la cual resulta problemática “la oferta excedente de mano de obra en ciertas regiones del país; la *debilidad de las organizaciones sindicales* de los trabajadores que pertenecen a ramas que perciben remuneraciones más bajas, lo que se traduce en un *reducido poder de negociación*, así como el grado de incumplimiento de disposiciones laborales vigentes” (Presidencia de la Nación, 1973: 52. Énfasis nuestro). El contraste entre estas posiciones y las del diagnóstico neoliberal para explicar la heterogeneidad y desigualdad del mercado de trabajo quedará claramente expuesto en el capítulo que sigue.

El sentido de la acción política, entonces, debía ser el de establecer equilibrios más justos, incluso al interior del mercado de trabajo urbano, mediante políticas salariales acordes. Ello para hacer frente a las desigualdades heredadas por una tasa de desempleo del 6%, por el subempleo o “desempleo invisible” en los grandes centros urbanos, así como por el creciente problema de la desocupación rural, cuya magnitud no cabía subestimar aunque resultara invisible en las estadísticas disponibles (Presidencia de la Nación, 1973: 50-51).

Si bien el Plan diagnosticaba estos problemas respecto del mercado de trabajo nacional y se inquietaba frente a una marginalidad emergente, persistía, a nivel del diagnóstico, una marcada diferenciación entre el “caso Argentino” y los mercados laborales en el resto de América Latina.

Fundamentalmente, y a contrapelo de los diagnósticos del estilo del Club de Roma que circulaban por aquellos años (sobre el que volveremos más adelante), la Argentina no padecía el problema demográfico que afectaba al resto de la región. Al contrario, era conveniente prever la incorporación de fuerza de trabajo que inmigrara de los países limítrofes⁶⁹.

En definitiva, desde el diagnóstico del Plan, no sólo resultaba deseable, sino posible terminar con la marginalidad y el desempleo.

Observado desde el campo de debates que analizaremos en otros capítulos (en particular el dedicado a la informalidad y los dedicados a la pobreza), los diagnósticos sobre la marginalidad se caracterizan por ensamblar problemas y lugares de enunciación que luego resultarían claramente distinguidos. En efecto, hemos visto circular formulaciones que remitían tanto a la *mano de obra* marginal

como a las *barriadas* marginales. Este problema se delimitaba haciendo referencia, simultáneamente, al ámbito de la *producción* y al de *reproducción*. Condiciones de explotación y condiciones de vida. Según veremos a continuación, los saberes expertos pronto operarían una división del trabajo intelectual para subexplotar dos parcelas diferenciadas.

El régimen de enunciabilidad de los debates que hemos analizado en este capítulo muestran un *punto de vista macroscópico y estructural* en virtud del cual se movilizan dispositivos de diagnóstico e intervención interesados en asir la complejidad de la realidad económica tomada como una totalidad, como juego de variables. Tal es el caso de tecnologías tales como las cuentas nacionales, a nivel del diagnóstico, o de los planes de desarrollo como modos de articulación de la acción política⁷⁰. El medio que estas técnicas visibilizan (y producen) es el de la *economía nacional*, sobre el que predicaran en términos no sólo descriptivos, sino explicativos. La preeminencia de *técnicas descriptivas* en etapas posteriores resultará fundamental en el cambio de los regímenes de enunciabilidad sobre las subclases en la Argentina.

El pasaje del problema de la marginalidad al de la informalidad está vinculado a la mutación al nivel de esa grilla del decir. Uno de los modos de dar cuenta del pasaje del debate de la marginalidad al de la informalidad es dando lugar a la pregunta que se hiciera Larissa Lomnitz en 1975, y cuyo éxito supuso seis ediciones: *¿cómo sobreviven los marginados?* Esa inquietud, no ya por los límites, las imposibilidades, las fallas, sino por lo que efectivamente allí *se produce*, resulta en una transformación radical del régimen de lo decible.

Notas

- 1 Retomamos aquí la expresión y caracterización propuesta por Nicolás Tereschuk (2008). Algunos de los nombres claves de esta edad de oro de la planificación del desarrollo en la Argentina fueron: Roque Carranza, Javier Villareal, Benjamín Hoppenhaym, Mario Brodersohn, Eduardo Zaluendo, Juan Vital Sourouille y Juan Enrique Guglielmelli.
- 2 Esta encuesta persiste hasta la actualidad. Ha sufrido diversas modificaciones. Asimismo, en diversos momentos ha incluido módulos temáticos para observar ciertos fenómenos con mayor profundidad (entre ellos, la precariedad y la informalidad, tal como veremos). Desde su puesta en marcha en 1973, la muestra fue ganando mayor cobertura geográfica hasta extenderse a 31 aglomerados. A partir de 2003 pasó de dos mediciones (ondas) anuales en mayo y agosto a una frecuencia trimestral. Asimismo se pasó de una medición puntual (la tercera semana) a una continua. Esto generaría problemas de “empalme” en el análisis de procesos de largo aliento. Las preguntas administradas también se han modificado.
- 3 Gino Germani había publicado en 1955 su famoso libro *Estructura social de la Argentina. Análisis estadístico*. A pesar de la envergadura de este trabajo, allí no se observa una problematización respecto de la composición de los denominados sectores populares que, por el contrario, parecen más homogéneos que los otros sectores sociales descriptos por Germani (1987: 205).
- 4 Uno de estos desarrollos fue un trabajo realizado por Juan V. Sourouille con la asistencia de

- Alberto Minujín en 1972, en el que mediante una serie de matrices inspiradas en la de insumo-producto y en los trabajos de Richard Stone se buscaba, a partir de los datos de ingresos de la “Encuesta de empleo y desempleo” de 1970, superar la mera descripción de la estructura sociodemográfica y hacer visibles los flujos y movimientos de la población en diversos sentidos.
- 5 En 1947 hubo una revisión de este trabajo a partir de los datos del censo de población. Asimismo, en 1955 se publicó una revisión de las series desde 1935 a partir de nuevas fuentes de información y las series se actualizaron año tras año (Mallon y Sourrouille, 1973: 44 y ss.).
 - 6 El origen de este estudio es el decreto 6778 de 1956 firmado por Eugenio Aramburu en función del cual una misión de la ONU estuvo entre 1956 y 1957 recabando información. Entre los economistas locales con los que se trabajó se encontraba el mencionado Alberto Fracchia y Angel Monti.
 - 7 Entre ellos, declaraciones tributarias, censos económicos y encuestas de consumo. Las complejidades técnicas vinculadas a las inconsistencias, niveles de agregación de los datos, etc. están ampliamente desarrolladas en CEPAL (1968).
 - 8 Desequilibrios que el trabajo de CEPAL de 1959 ya mostraba.
 - 9 Tal como hemos desarrollado en un trabajo anterior (Grondona, 2012a) la inquietud por producir una *mirada económica* (y no meramente política) sobre la economía nacional no fue ajena al segundo gobierno de Perón, en particular luego de la crisis de 1952. Efectivamente, al mismo tiempo que la ONU presentaba una primera formalización de la matriz insumo-producto (MIP) como recomendación para organizar las cuentas nacionales de todo el globo, en 1953 se diseñaba una matriz rectangular que reflejaba las transacciones de bienes intermedios del sector manufacturero en Argentina. Esta matriz sería actualizada a partir de los datos del Censo Industrial de 1954.
 - 10 Estos trabajos de actualización iniciados en 1963 movilizaron, además, nuevas estrategias de cálculo, apuntaladas por la emergencia de la informática y del Instituto de Cálculo en la Facultad de Ciencias Exactas de la Universidad de Buenos Aires (1960).
 - 11 “Lejos se está de la *noción ingenua del progresismo liberal* que supone que ha de avanzarse natural y espontáneamente hacia una sociedad más eficiente, justa, democrática y soberana. No impera tampoco en el Plan una *actitud xenófoba hacia el capital extranjero*, sino el apoyo al capital nacional” (CONADE, 1970: 22).
 - 12 Cabe señalar que aunque el estudio en principio se enfocaba en delimitar las condiciones de ocupación, a partir de 1970 incluyó una medición de ingresos (CONADE, 1970).
 - 13 Son subempleados los trabajadores de menos de 35 horas semanales que demandaban más empleo. En los debates de OIT, así como entre los estadísticos del trabajo, se sucedieron debates respecto de la necesidad de incluir formas del subempleo “invisible”, como la baja productividad o el sub-ingreso. Sin embargo, estas discusiones no encontrarían eco en las mediciones del sistema estadístico en la Argentina.
 - 14 “Existe un fenómeno de *dualismo* o sea de existencia de actividades económicas con experiencia y capacidad de desarrollo y modernización junto a otras actividades que permanecen en condiciones de atraso y tienden a caer en situaciones de crisis” (CONADE, 1970: 40. Énfasis nuestro).
 - 15 Esta divergencia había sido observada en los estudios llevados adelante junto con CEPAL en 1965, en los que se corrobora que la estructura social argentina presentaba una fuerte concentración en la cúpula, pero ingresos relativamente buenos para la base de la pirámide. Sin embargo, también se observaba una intensa dispersión de ingresos al interior de la población asalariada, así como entre los trabajadores independientes (Altimir, 1965).
 - 16 Se menciona a “grupos o personas marginados por razones culturales o económicas”; “áreas marginales y zonas deprimidas”; “grupos marginados (aborígenes, villas de emergencia, etc.)” (CONASE, 1971: 199).
 - 17 La metáfora sobre la “insularidad” de la pobreza se encuentra en el trabajo inaugural de John K. Galbraith de 1958 (*The Affluent Society*). Sin embargo, en los documentos analizados, la imagen predominante remitía a “bolsones” de pobreza.

- 18 Algunas de las cuestiones que planteamos en este apartado formaron parte de un artículo publicado en 2013 (Aguilar y Grondona, 2013).
- 19 La relevancia del primer personaje nos exime de mayores explicaciones. Hauser, por su parte, fue un sociólogo urbanista de la Escuela de Sociología de Chicago de gran incidencia en los debates latinoamericanos.
- 20 Polémica que reaparecería pocos años después con el informe de 1972 del Club de Roma, tal como veremos más adelante.
- 21 Algunos años más tarde, Gino Germani sostendría la existencia de un problema de marginalidad, de población excedentaria no productiva en la URSS (1980: 50).
- 22 Lo adelantamos: la reflexión de José Nun (1969) sobre la masa marginal es un modo de historización de la relación entre la superpoblación relativa y las relaciones sociales de producción. La distinción de la noción de “ejército industrial de reserva” respecto del de superpoblación relativa permite preguntarse por la historicidad de la relación de funcionalidad-afuncionalidad con la estructura económica. Ello no sólo para pensar otros modos de producción, sino también las singularidades de las formaciones económico-sociales capitalistas. La emergencia del capital concentrado y de uso intensivo de tecnología, así como las condiciones particulares de la “dualidad” económica de la dependencia hacían que una parte de la población excedente (incluida la población ocupada en tareas de baja productividad del sector “tradicional”) operara como “masa marginal”, afuncional en términos económicos, pero potencialmente disfuncional en términos políticos.
- 23 Así desfilan términos como “desajuste”, “desorganización social/individual”, “segregación”, “integración”, entre otros. Se propone, incluso, la sucesión “tensión”, “contraste” y “conflicto” (CEPAL, 1959: 50).
- 24 Este antecedente estadounidense no resulta sistemáticamente retomado en los trabajos latinoamericanos. Entre las excepciones, hemos encontrado un trabajo de Florestán Fernandes de 1945 (“Tiago Marques Apiobureu: un bororo marginado”). Las referencias a la sociología de Chicago de Gino Germani, suelen ser más generales y apuntar a la semántica de la teoría de la desorganización-reorganización.
- 25 Nos referimos al Seminario Latinoamericano sobre población, realizado en Diciembre de 1955 en la ciudad de Río de Janeiro; el Seminario de problemas de urbanización en América Latina, de Julio de 1959 en Santiago de Chile, el Seminario sobre aspectos sociales del desarrollo socioeconómico en América Latina, que se llevó a cabo en México en 1960 y, finalmente, el Seminario del Triángulo realizado en febrero de 1965 en Santiago de Chile (Djanikian, 2009). Probablemente, el canto del cisne de “la marginalidad” como problema central de la región haya sido el encuentro organizado en 1970 en Santiago de Chile, dedicado exclusivamente a esta temática.
- 25 Por su parte, entre los participantes de estos seminarios e investigaciones se encuentran destacados nombres de las ciencias sociales latinoamericanas: Gino Germani, Jose Medina Echavarría, Jorge Garcíarena, Philip Hauser, Andrew Pearse, José Matos Mar, por indicar sólo algunos.
- 26 Se trató de un centro de investigación y de promoción de políticas públicas dirigido por el jesuita Roger Vekemans, muy activo en el gobierno demócrata cristiano de Eduardo Frei padre.
- 27 En efecto, algunos de los resultados que serían debatidos en el marco del “Proyecto marginalidad”, al que nos referiremos más adelante, habían sido publicados en un folletín escrito por algunos de sus miembros dentro de la intervención político-artística Tucumán Arde.
- 28 Una de las aristas de este debate era la del desarrollo desequilibrado, al que hemos hecho mención (nuevamente, remitimos a Fiszbein, 2010). Incluso en el discurso tecnocrático-pastoral de DESAL, que analizaremos a continuación, remite a “un proceso de *desenvolvimiento inarmónico* por la simple agregación de modelos parciales que correspondían y corresponden a realidades disímiles” (DESAL, 1969: 361).
- 29 Si bien con puntos en común con el diagnóstico de la dualidad estructural, en este caso opera una metáfora más temporal que espacial.

- 30 Así, se hacen referencias a “la mano de obra marginal” que “comprende a todos los que se encuentran en el nivel más bajo de ingresos -cercano al de subsistencia- ya sea porque sus ocupaciones no son productivas o esenciales o porque el trabajo es irregular o inexistente” (CEPAL, 1959: 9). Gino Germani referiría al sector “seudo-terciario casi tradicional” y al sector manual cuentapropista de baja productividad (1967: 400-401).
- 31 La centralidad del componente habitacional y ecológico para esta perspectiva queda también subrayado por la definición de las *barriadas marginales* que propone Matos Mar (CEPAL, 1963: 198).
- 32 En el caso de Germani (1967), esta “subcultura” de la marginalidad no estaba muy alejada de la “cultura de la pobreza” de Oscar Lewis. Otro tanto puede decirse del trabajo de Mario Margulis de 1968, sobre los migrantes del Chilecito riojano al GBA, de corte antropológico y construido a partir de bibliografía clásicamente germaniana (Robert Merton, Lewis Coser, William I. Thomas, Eisentadt, etc.). La mirada “culturalista” de la marginalidad se asoció a la recepción de los estudios urbanos de EE. UU., así como a las teorías del *cultural lag* de William Ogburn o del *continuum folk-urbano* de Robert Redfield.
- Sin embargo, aun perspectivas cualitativas y psicologistas como la de Margulis (interesadas por las pautas de comportamiento, por las expectativas, las motivaciones, los perfiles fatalistas, los sentidos de pertenencia, tendencias fóbicas a la ciudad, etc.), reponían no sólo los procesos históricos estructurales vinculados al campo, sino que también realizaban una descripción de la formación económico-social (argentina) en términos amplios y estructurales.
- 33 Esta clásica afirmación de José Medina Echavarría se condecía con los estudios realizados por el Consejo Federal de Inversiones, el Instituto Nacional de Trabajo Agropecuario y el Instituto de Sociología de la UBA en 1962. Según se señalaba allí, la “modernización fallida” había implicado paradojas tales como que las ciudades del “interior”, en virtud del proceso de concentración económica, social y cultural de la Ciudad de Buenos Aires, lejos de convertirse en ámbitos modernizadores, resultaron espacios de resistencia del tradicionalismo cultural y social (CFI, 1965).
- 34 “Una persona puede ser un participante legítimo (es decir, puede estar integrada) en la estructura productiva moderna (como un obrero en una planta industrial moderna), encontrarse movilizadada objetivamente en la esfera política (como militante en un movimiento radical no-legítimo), movilizadada pico-socialmente en relación al consumo moderno (debido a sus aspiraciones insatisfechas) y ser todavía “no liberada” y tradicional en el área de la vida familiar y de las relaciones familiares (Germani, 1967: 390). Atendiendo a esta complejidad, tanto en su trabajo de 1967, como en un escrito posterior publicado en 1980, Gino Germani propondría trabajar con tipologías, dado que habría tantas formas de marginalidad como roles disponibles en los distintos subsistemas (productivo, de la cultura nacional, la cultura moderna, consumo, educacional, política, otras). Ahora bien, en su trabajo de 1980, al desplegar un trabajo tipológico en relación a la cuestión de la marginalidad, lejos de pretender organizar formas de “*outcast*”, propone una clasificación de sociedades, atendiendo al grado de consciencia sobre la marginalidad (propia y ajena) y al grado de participación en términos de prestigio, poder y recursos económicos -que, en un sentido weberiano, determina tres “clases” (alta, media y sectores marginales). El resultado del cruce de ambas variables es la delimitación de tres sub-tipos de sociedad, que se distinguen por su propensión al cambio.
- 35 Así, por ejemplo, se describe a los marginales urbanos como “cadáveres vivientes diseminados por el campo de batalla, donde han quedado, tras llegar hasta las puertas de la ciudad en actitud de conquista, y ser rechazados” (Vekemans *et al.*, 1967b: 381).
- 36 “Ethos cultural es la cultura en la comunidad, ya no en cuanto la comunidad la posee como conocimiento, sino en cuanto la vive. Es decir, es la cultura encarnada y reflejada en las formas de vida personal y colectiva, con la consiguiente determinación de hábitos, actitudes, costumbres, dinamismos e inhibiciones, de acuerdo con sus ideas centrales y con su visión del mundo y de la vida humana; es la cultura en cuanto ha llegado a ser norma de vida en una comunidad humana, exigencia de conducta personal y común” (Vekemans, 1967: 22).
- 37 “Más importante que esto es el hecho de que el marginal no participa como contribuyente de la Sociedad Global, hay una falta de participación activa o contributiva. No contribuyen a la

- solución a problemas sociales, ni a los que los afectan directamente (en este sentido, se distinguen de las clases bajas en general). Los marginales tampoco deciden, sirven de masa de maniobra, de clientela electoral” (Vekemans, 1967: 56).
- 38 Esta observación respecto de la necesidad de institucionalización e incluso de racionalización del cambio es uno de los sentidos más relevantes compartidos con el discurso tecnocrático-desarrollista.
- 39 Como asesor del Presidente Frei, la Promoción Popular fue uno de los principales puntos de la agenda. Sin embargo, en virtud de disputas y celos al interior de la Democracia Cristiana, la estrella de Vekemans se iría apagando, y con ella el impulso de ese programa.
- 40 Nos centraremos en particular en el “Proyecto marginalidad” por su proximidad al campo de nuestro análisis, pero al interior de este campo discursivo se observaron acalorados debates. En particular, ha pasado a la historia la discusión respecto de los alcances del concepto “ejército industrial de reserva”, en el que intervinieron José Nun y Fernando Henrique Cardoso. También fueron clave los aportes de Anibal Quijano sobre el “polo marginal” en la delimitación de una perspectiva marxista sobre la marginalidad.
- 41 Este tono pastoral recorre el prólogo del texto, en referencias al “amor ruboroso que se disimula mal entre las cifras” (Ímaz, 1974: 18) o a la necesidad de un nuevo Pentecostés para saber “dónde conducir a los marginados” (Ímaz, 1974: 19).
- 42 Las dimensiones a ser observadas eran: el status personal, el ocupacional, el educacional, las condiciones de vivienda y las sanitarias y la participación política.
- 43 Este trabajo se realizó en diversos seminarios, en colaboración con una red de Universidades Nacionales.
- 44 “Estos indicadores estaban agrupados del siguiente modo: (1) expresiones de aspectos subculturales: hijos ilegítimos, nacimientos de inscripción tardía, inscriptos a partir de la amnistía de 1969, indígenas, repitentes, analfabetos de más de 18 años (2) discriminaciones originadas en los detentadores del poder económico: habitantes de espacios con desequilibrio poblacional por sexos, personal doméstico, dependientes rurales, personal de cosecha (3) resultado de una desequilibrada distribución de los servicios sociales: vivienda sin servicios colectivos, partos sin asistencia médica especializada, mortalidad infantil sin asistencia médica, defunciones generales sin asistencia médica; (4) consecuencia de los muy bajos ingresos monetarios: vivienda con techo de paja, vivienda sin retrete, vivienda habitable con piso de tierra, mortalidad infantil, causales sociales de mortalidad infantil, causales sociales de mortalidad general, mortalidad por tuberculosis, morbilidad; (5) fruto de graves deficiencias en el tipo de desarrollo económico: desempleados urbanos, desempleados por más de tres meses, subempleados, minifundistas, pobladores urbanos de villas de emergencia; (6) discriminaciones practicadas por el Estado: nativos de países limítrofes; (7) otras: desgranamiento escolar (desiertos escolares de cuarto grado), afectados por epidemias”.
- 45 En su primera estructuración, el PM estaba organizado a partir de un consejo formado por Fernando Cardoso (CEPAL), Florestán Fernandes, José Silva Michelena, Alessandro Pizzorno, Roger Vekemans (DESAL), José Medina Echevarría (ILPES) y Kalman Silvert (Ford Foundation). Las decisiones vinculadas inmediatamente al proyecto estaban a cargo de un comité conformado por José Nun (director del proyecto), Cardoso y Vekemans. La ruptura de esta primera estructura generó otra más sencilla en la que había, por una parte, un consejo asesor formado por David Apter (Universidad de California, Berkeley), Eric J. Hobsbawm (Universidad de Londres) y Alain Touraine (Universidad de París).
- 46 El Centro de Investigaciones Sociales (CICSO) fundado en 1966 por Miguel Murmis (integrante del PM), Eliseo Verón, Silvia Sigal, Inés Izaguirre y Juan Carlos Marín (también parte del PM), y al que poco después se incorporaría Beba Valvé (que también participó del PM).
- 47 Al que pertenecían tanto Miguel Murmis como Juan Carlos Marín, referentes locales del PM.
- 48 Agradezco la paciencia y los aportes para pensar este “vértigo” a Mara Gluzman, Victoria Haidar, Paula Aguilar, Pablo Pryluka y Pilar Fiuza, del *Grupo de Estudios sobre Historia y Discurso* del Centro Cultural de la Cooperación.

- 49 Tanto el informe preliminar como la *RLS* fueron publicados por el Instituto de Investigaciones Di Tella. Por su parte, Tucumán Arde fue una intervención política y artística organizada por la CGT de los Argentinos durante la dictadura de Onganía en las ciudades de Rosario, Santa Fe y Buenos Aires. Aludía a la crisis de los trabajadores de la caña tucumana (producida por un plan “Modernizador” que barría con los minifundistas), así como a los intentos de articulación de las vanguardias o frentes culturales con las organizaciones obreras (ver Longoni, 2005).
- 50 También se realizaron entrevistas a Miguel Murmis y a José Nun. Agradezco la confianza y la información brindada por ambos.
- 51 Cardoso era el representante de CEPAL en el proyecto. Según ha expresado Nun en su entrevista con nosotros, pero también en otras previas, el futuro presidente de Brasil, a pesar de su amistad con Nun, se mostró dispuesto a jugar en favor de una maniobra de Vekemans para destituir al grupo de PM bajo la acusación de izquierdismo. Ese conflicto no fue saldado, y tendría sus ribetes “teóricos”, pocos años después, en el debate respecto del papel del Ejército Industrial de Reserva. En este contexto, a partir de la propuesta de Enrique Oteiza, en 1968 el PM pasa a la esfera del Instituto de Investigaciones Di Tella.
- 52 Como queda expresado en la cita de más abajo, la teoría de la modernización es caracterizada como un mito burgués de “revolucionarios de una sola revolución”.
- 53 Los investigadores se presentan como integrantes de CICOSO.
- 54 Ejemplos de ello son: la mención que hace Nun a que: “Una primera elaboración del marco teórico fue preparada en mayo de 1967 (José Nun, Miguel Murmis y Juan Carlos Marín: “La marginalidad en América Latina - Informe Preliminar”, Santiago, mimeo) y entregada a las autoridades de ILPES y DESAL que, dos semanas más tarde, resolvieron suspender los trabajos. Ese texto ha sido publicado como *Documento de Trabajo 53* por el CIS, ITDT, (Buenos Aires, 1968)”. (1969: 410); así como la cita que tanto Murmis y Waisman (1969: 345) y D’Alessio (1969: 407) realizan del artículo “Arde Tucumán”.
- 55 El ejercicio de resituar la cuestión de la masa marginal en los términos más generales del capitalismo (particularmente dependiente), habilita el uso de una bibliografía bastante alejada de la que analizamos en los casos precedentes. En un mismo párrafo se superponen referencias a Gramsci, a Lenin, a Trotsky y a Mao. Junto a estas figuras clásicas del panteón marxista, aparecen autores más contemporáneos interesados en la heterogeneidad estructural, también en contextos “centrales” (vgr. Vera Lutz, 1962).
- 56 Una de las innovaciones teóricas más solventes entre los aportes del PM es la distinción entre “integración social” e “integración sistémica”, cuya confusión habría resultado clave en el desvío argumental de las perspectivas analizadas más arriba. Nun muestra (1967) que la masa marginal es síntoma de la *baja integración del sistema*, debido a su desarrollo capitalista, desigual y dependiente. Comparado con el caso europeo, en América Latina resulta evidente la ausencia de la válvula de escape colonial como modo de lidiar con la población excedentaria que excedía los límites del EIR. El denominado “dualismo” revela la forma peculiar del sistema capitalista dependiente y su unidad subyacente (1969: 32). El diagnóstico desarrollista del “dualismo estructural” era impugnado, pues pretendía contraponer regiones modernas en creciente desarrollo a otras pobres, tradicionales y atrasadas. Estas últimas resultarían, desde aquella perspectiva, una “mera supervivencia”. Por el contrario, para el PM estas regiones “atrasadas” bien pueden ser *resultado* del mismo proceso de desarrollo (como, ilustran los investigadores, fue el caso de Tucumán).
- 57 Los objetivos que se planteaba el PM eran: (1) la elaboración de un marco teórico para el estudio de la marginalidad en América Latina; (2) el análisis histórico de los procesos de marginalización en diversos contextos nacionales y regionales; y, finalmente, (3) el estudio comparativo de situaciones típicas de marginalidad en Argentina y en Chile, a partir de materiales secundarios y de trabajo de campo. En su primera versión, se sumaban además la República Dominicana y Guatemala.
- 58 Así, en el número de la *RLS* de 1969, Miguel Murmis y Carlos Waisman presentan el caso

- tucumano de los trabajadores azucareros fabriles y los trabajadores del surco (tanto los estables como los temporarios), signados por la crisis de la crisis de superproducción de 1965; Juan Carlos Marín analiza el caso de los trabajadores agrarios en Chile y el impacto que en ellos tuvo la reforma agraria y la progresiva sindicalización rural; Norberto D'Alessio analiza el caso de los trabajadores rurales chaqueños vinculados al algodón y, en particular, la respuesta relativamente “pasiva” (y radicalmente distinta de los cañeros tucumanos) de los trabajadores algodoneros, que los orientó a ocupar tierras para “convertirse” en una suerte de campesinos minifundistas.
- 59 En este punto, no sólo debe mencionarse el artículo de Ernesto Laclau que aborda la cuestión de la génesis histórica de una sobrepoblación relativa en el caso de Chile y Argentina, sino también el aporte que, a ese mismo número, realizara Eric Hobsbwan (miembro del comité asesor), que además de una mirada comparativa con el proceso de industrialización europeo refrenda la hipótesis del PM respecto de la inconveniencia de reducir la superpoblación relativa al concepto de EIR. En sintonía con las preocupaciones teórico-políticas que exudan los trabajos del PM, el historiador inglés se pregunta por el pasaje de la “cultura de la pobreza” a una “cultura de la rebelión” capaz de convertirse en un amenazante volcán (1969: 246).
- 60 Este hecho parece desatendido en el análisis de Belvedere (1997), cuyas premisas y conclusiones no compartimos.
- 61 Según su autopresentación, “*Los Lineamientos de un nuevo proyecto nacional* son el resultado de trabajos individuales y conjuntos producidos por el equipo interdisciplinario a que se ha hecho referencia, constituido en el curso del año 1968 en la Secretaría del Consejo Nacional de Seguridad (...). A partir de 1969 intervino en los estudios la Secretaría del Consejo Nacional de Desarrollo, a través de la participación de su Director General de Políticas, Dr. Javier Villanueva. Formaron parte de ese equipo las siguientes personas, que han intervenido en diferentes lapsos: Dr. Natalio Botana, Dr. Mario Brodersohn, el Teniente Coronel Venancio Carullo, Prof. Héctor Ciapuscio, Dr. Adolfo Critto, Dr. Carlos Alberto Floria, Dr. Julio Mario Grondona, Capitán de Fragata Tulio Carlos Loza, Dr. Emilio Fermín Mignone, Dr. José Enrique Miguens, Dr. Juan Carlos Puig y Dr. Eduardo Tiscornia”. En 1970 los trabajos se publican como documento de trabajo del CONASE. Sin embargo, con el desplazamiento de Onganía del gobierno, quedaría trunco el proyecto que allí se insinuaba.
- 62 Asimismo, uno de los sociólogos en este proyecto, Dr. José Enrique Miguens, Director de la carrera de Sociología en la UCA, con estrecho contacto con los sectores del catolicismo jesuita, también formó parte del grupo de intelectuales que participaron de la creación del documento “Modelo Argentino para el Proyecto Nacional”, presentado por Juan D. Perón el 1 de Mayo de 1974, una suerte de testamento político.
- 63 Cabe recordar que según indicábamos al comienzo del capítulo, CEPAL ya había colaborado con CONADE desde 1965, en líneas de trabajo vinculadas a la consolidación de un sistema de cuentas nacionales, así como en una línea de estudios sobre distribución del ingreso.
- 64 En términos más generales, tampoco son nuevas las resonancias del discurso católico dentro del discurso peronista. Por cierto, el discurso católico, cuya heterogeneidad no debiera subestimarse, era por entonces permeable a las discusiones sobre las alternativas de desarrollo, tal como queda claro en el análisis del discurso de DESAL, pero también en la encíclica de *Populorum Progressio*. Dejamos esta línea de indagación abierta y referimos al lector a un trabajo previo en el que realizamos algunos aportes preliminares en ese sentido (Grondona, 2007a).
- 65 En efecto, Oscar Varsavsky es uno de los expertos que inauguró a nivel mundial el problema de las “necesidades” como eje para la planificación de los estilos de desarrollo, punto sobre el que volveremos en el Capítulo IV.
- 66 En el plan de CONASE de 1971 a estas dos regiones se les suma otra: “regiones desérticas”.
- 67 Ello, sin recaer en la autarquía: “Por el contrario, el pleno aprovechamiento de nuestros recursos naturales y el desarrollo de una industria moderna e integrada, constituirá una base más sólida para que las relaciones de intercambio con el resto del mundo –y en particular con América Latina– se cimenten sobre el mutuo beneficio y no en la dependencia que hoy las caracterizan” (Presidencia de la Nación, 1973: 14).

- 68 Por otro lado, esta problematización de la “sociedad del consumo” se inscribía en una coyuntura histórica singular, la de los debates de “otro desarrollo”, sobre los que volveremos en el Capítulo IV.
- 69 En consonancia con este punto, se propone seguir una política cultural y demográfica que facilite la incorporación de trabajadores de los países limítrofes desde los que emigra mano de obra, y asegurar su plena y justa integración a nuestra sociedad.
- 70 También como parte de este régimen de enunciabilidad se desarrollaban, en estos años, modelos matemáticos para el diagnóstico e intervención. Volveremos sobre ellos en el Capítulo IV.



CAPÍTULO III

Informalidad y precariedad

En el presente capítulo revisaremos los conceptos de informalidad y de precariedad y su singular periplo tanto en el campo experto latinoamericano como en el caso específico de la Argentina. Para ello comenzaremos por presentar el surgimiento de los diagnósticos sobre informalidad en la OIT y en PREALC. Asimismo, presentaremos la vertiente neoliberal que disputó los sentidos de este “nuevo” fenómeno, a partir de la movilización de un imaginario fascinado por la figura del “empresario de sí”.

Luego, analizaremos la singular coyuntura en la que, en el caso de la Argentina, aparecían un conjunto de re-problematizaciones en torno de las transformaciones del mercado de trabajo con las que se enfrentaba el “retorno a la democracia” luego de las políticas neoliberales de la última dictadura militar y sus consecuencias. Tal como expondremos, los diagnósticos que se generaron para describir la nueva situación superponían cuestiones referidas a las transformaciones en la relación laboral y en las características de las unidades productivas. La figura de una economía “no estructurada” captura bien el sentido de las preocupaciones expertas. Estas, por otra parte, tendían a inscribir las nuevas condiciones en el marco más general de las transformaciones al nivel de la organización del trabajo (a las que solemos referirnos como “postfordismo”). Ello marcaría una distancia con los diagnósticos que habían asignado un lugar privilegiado a la *dependencia* para conceptualizar las singularidades de la economía argentina y de su mercado de trabajo. Al analizar los discursos que circularon entre la década del 80 y del 90 (en los que la precariedad apareció como un problema particularmente inquietante), también reseñaremos diversas empresas de medición del fenómeno y los diálogos (por momentos tensos e incluso antagónicos) que se establecieron entre estas problematizaciones y la agenda que impulsaba la flexibilización de las relaciones laborales.

Hacia el fin del capítulo retomaremos los debates sobre informalidad tal como estos reaparecieron hacia fines de los años 90 y comienzos del nuevo milenio. Allí

prestaremos particular atención al modo en que “precariedad” e “informalidad” volvían a superponerse, esta vez a partir de su contraste con el “trabajo decente”.

Una introducción al problema de la informalidad¹

El concepto de *subempleo*, al que nos referimos en el capítulo anterior, también funcionó como antecedente del debate sobre *informalidad*. El concepto intentaba saldar cuentas con dos fenómenos singulares que contradecían el sentido común de los economistas: por una parte, la desvinculación entre el crecimiento económico y la producción de empleo (es decir, la absorción de fuerza de trabajo) y, por la otra, la creciente desigualdad de ingresos al interior de la población ocupada. Mientras el segundo fenómeno se constataba en todas las economías capitalistas, el primero era más relevante en las “subdesarrolladas”².

Aunque las problematizaciones alrededor de la informalidad y de la precariedad comparten algunos enunciados con los debates sobre la marginalidad, tal como analizaremos, también portan ciertas especificidades. Por un lado, cabe señalar que la tematización de la informalidad ha tenido una mayor duración, pues ha sido una cuestión candente de la agenda reformadora latinoamericana por 40 años. Por su parte, la noción de precariedad, que en principio distinguía un problema diferente, circunscripto a la *relación laboral* (antes que a las formas de producción), terminaría superpuesta a “la informalidad”.

Para dar cuenta de la emergencia del problema de la informalidad, resulta menester presentar una instancia experta que sería clave tanto en estos debates, como en los de la pobreza, que analizaremos más adelante: el “Programa Mundial de Empleo”.

En 1967, en la Conferencia de la Regional Americana de la OIT que se llevó adelante en Ottawa, se propuso la creación del “Programa Mundial de Empleo” (PME), como aporte estratégico para la denominada “segunda década de desarrollo”. Habida cuenta de que el crecimiento “por sí solo” no resolvería los problemas de la pobreza ni la desocupación, debía construirse un nuevo arsenal de conceptos. Un año antes de que esta instancia se oficializara en la conferencia de Ginebra de 1969, América Latina ya contaba con una oficina regional dispuesta a atender los problemas de desempleo y subempleo en la región: el “Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe” (PREALC)³. Como hemos adelantado, ambas instituciones ocuparán un lugar relevante tanto para este capítulo como para el siguiente (cuando se discuta la denominada “perspectiva de las necesidades” uno de cuyos emergentes sería la Conferencia Mundial de Empleo organizada por el PME en 1976).

El acta de nacimiento del concepto de informalidad fue rubricado por el PEM en 1972, en el marco de su famoso estudio: “Employment, Incomes and Equality. A Strategy for Increasing Productive Employment in Kenya”. Este tér-

mino sería retomado por los especialistas del PREALC e impulsaría la producción de numerosos seminarios y publicaciones financiados por CLACSO (Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales), la Ford Foundation, la Fundación Ebert, CEPAL, la Rockefeller Foundation y la Swedish Agency for Research Cooperation.

El informe de Kenia de 1972 retomaba el debate respecto del proceso de modernización y el pasaje de las formas socioeconómicas tradicionales a formas modernas. A diferencia de algunas de las posiciones analizadas en torno a la marginalidad (particularmente la tecnocrática-pastoral y la tecnocrática-desarrollista), desde la perspectiva del estudio encabezado por Keith Hart, el sector informal era, como el formal, un sector *moderno*. Su caracterización dependía de un juego de opuestos respecto del sector que le servía de complemento:

Sector Informal Urbano SIU ⁴	Sector Formal Urbano SFU
Fácil entrada	Difícil acceso
Respaldado en recursos locales	Depende de recursos foráneos
Basado en formas familiares de la propiedad	Basado en formas corporativas de la propiedad
Economía de pequeña escala	Economía de gran escala
Tecnologías labor-intensivas	Tecnologías capital-intensivas importadas
Capacitaciones no formales	Capacitaciones formales
Inserción en mercados desregulados y competitivos	Inserción en mercados protegidos

El informe resulta interesante porque, al intentar explicar la heterogeneidad de ingresos de la población ocupada de Kenia, articulaba enunciados afines a la matriz desarrollista de discurso, pero también otros que iban a ser retomados desde el diagnóstico neoliberal en ciernes. En efecto, se ensayaba una explicación estructural a partir de la hipótesis del desacoplamiento entre dos procesos fundamentales, el crecimiento poblacional y migratorio, por un lado, y la falta de expansión de la cantidad de puestos de trabajo, por el otro. Otros fenómenos funcionan como factores secundarios, como el incremento de las competencias educativas y de las expectativas incumplidas de desarrollo. Así, el informe cuestionaba la hipótesis de Arthur Lewis⁵ según la cual el sector rural funcionaba como reservorio de fuerza de trabajo que sería absorbida, crecimiento económico mediante, por el sector urbano formal. Los déficits en esta absorción, sin embargo, tampoco generaban simplemente “desempleo” (o “subempleo”), sino formas diversas del trabajo.

Muy pronto, la cuestión del sector informal interesó a los científicos sociales latinoamericanos. Ello se expresaría, por ejemplo, en los dos encuentros que organizó el Grupo de Ocupación y Desocupación de CLACSO en 1976 (en Caracas) y en 1977 (en Santiago de Chile), dedicados a discutir la problemática. Como resultado, en 1978 se editaba, aún bajo el paraguas conceptual de la cuestión del “subempleo”⁶, un conjunto de trabajos inaugurales en este campo, incluidos algunos que, como el de Dagmar Racznynski y Judith Villavicencio retomaban la cuestión de la “marginalidad”. Este libro se caracterizó por el hecho de que sus artículos desplegaban una perspectiva estructural y, en algunos casos, marxista sobre el SIU (Sector Informal Urbano).

La mirada estructural sobre el problema sería retomada y ampliada por parte de los expertos del PREALC (que habían participado en los encuentros de CLACSO). Así, en 1976 (Souza-Tokman, 1976), presentaba la informalidad como una consecuencia del desequilibrio entre el crecimiento migratorio, la urbanización poblacional de posguerra, el consecuente incremento de la Población Económicamente Activa (PEA) y el congelamiento relativo del empleo. Retomando el diagnóstico sobre la dependencia tecnológica, muy caro a los debates sobre la marginalidad, estos trabajos enfatizaban las particularidades de la industrialización de América Latina como importador de tecnología capital-intensiva (Tokman, 1978). Así, el SIU suponía la “autocreación” de empleos bajo una dinámica impulsada por las necesidades de la oferta de trabajo (excedente relativo de mano de obra) y no del proceso de acumulación del capital.

En este punto, el problema de fondo era el de la heterogeneización de la estructura del mercado de trabajo que afectaba diferencialmente a distintos países de América Latina desde 1950. En este diagnóstico, el aspecto más relevante del SIU era lo que representaba para el *desarrollo*, es decir, como subutilización de la fuerza de trabajo. En tal sentido, se mostraban diversos modos de calcular el subempleo en términos de fuerza de trabajo desaprovechada o “desempleo equivalente” (Tokman y García, 1981). Así, observamos que, para el PREALC se trataba de un indicador económico alarmante antes que de un espacio de expansión futura de la economía (como sugería el informe de Kenia).

En su etapa de emergencia, el concepto de informalidad operó de un modo similar al de “marginalidad”, por cuanto reunía un análisis de la *estructura productiva* (dimensiones de las unidades productivas, escala de la producción, tecnología, acceso al crédito, compra de fuerza de trabajo, productividad), de los *mercados laborales* (las condiciones de entrada, de dependencia, salarización, etc.), y finalmente, del *ingreso* y el *bienestar social* (Razcsaski, 1978). Sin embargo, esta noción se reduciría progresivamente al mundo del trabajo, al tiempo que el estudio alrededor del déficit de ingresos se “asignaba” al campo de debates expertos sobre la “pobreza”. Entendemos que esta desarticulación está vinculada al eclipse del “desarrollo” de la economía nacional como cuestión central en virtud

de la cual las diversas dimensiones aparecían anudadas, tanto para los discursos tecnocráticos modernizadores, como para quienes impugnaban sus premisas⁷.

Si PREALC mantenía cierta preocupación respecto del proceso, otras perspectivas se mostraban francamente celebratorias: mirado a través del prisma de la “flexibilización”, el SIU dejaba de ser una marca del “atraso”, para redimirse como un síntoma de “modernización”. En este sentido parecían operar los argumentos de Hernando de Soto en *El otro sendero* (1986).

Este libro era resultado de una investigación realizada entre 1979 y 1982 en Perú. Ya el título resulta sugerente, pues producido en el contexto peruano de la década del 80, se presenta como una respuesta política al “camino de la violencia” emprendido por la agrupación guerrillera Sendero Luminoso (de Soto, 1986: 286 y ss.). Según el diagnóstico del autor, economista, fundador del *think tank* “Instituto para la libertad y la democracia” y ganador del Premio Milton Friedman en 2004, el problema de la informalidad era el resultado de la *inadecuación del marco legal* a las condiciones de mercado. Desde su perspectiva, los trabajadores informales eran la consecuencia de un sistema mercantilista⁸, en el que primaban los intereses corporativos (democracia de grupos de presión en lugar de democracia de derechos) y el dirigismo estatal, que obstruía el libre funcionamiento del mercado.

Los trabajadores informales⁹ anunciaban el ocaso de un modo perimido de administrar las sociedades. Tal como en el caso del mercantilismo europeo, que fue declinando por las migraciones rurales masivas¹⁰, los microempresarios de las tumultuosas ciudades latinoamericanas advertían sobre el ineluctable avance de la economía de mercado¹¹. Frente a ello, el derecho no tenía más que adaptarse y asumir su verdadero (y neoliberal) papel: servir de marco para la competencia. De lo contrario, la alternativa (como en Europa) sería la radicalización violenta de estas poblaciones, particularmente de los jóvenes. Así, la Revolución Francesa o la Revolución Rusa funcionaban, en el discurso de De Soto, como equivalente y fantasma de Sendero Luminoso (De Soto, 1986: 285).

La inevitable reforma del sistema jurídico permitiría desplegar el potencial productivo de los microempresarios latinoamericanos, dotados (a pesar de los prejuicios en su contra) de un profundo espíritu de empresa e iniciativa para enfrentar los riesgos del mercado. El economista no disimulaba su entusiasmo frente a la flexibilidad de estos nuevos modos del trabajo.

Ahora bien, en este punto, De Soto no se aleja demasiado del informe de Kenia de 1972, donde se apostaba al papel dinámico del SIU y sus potencialidades para el crecimiento. Otro punto en común en ambas perspectivas es la centralidad otorgada a los comportamientos individuales para el diagnóstico sobre la informalidad. Si bien en el caso de la OIT también aparecen variables estructurales, se expone un estudio de caso en el que se analiza el acceso al SIU en términos de “estímulos” e “incentivos”.

Según pudimos constatar en la lectura de los documentos que conformaron

el *corpus* de nuestra investigación, en los años subsiguientes, el deslizamiento de sentidos alrededor del problema de la informalidad aproximaría el término a las definiciones legalistas de De Soto. En efecto, mostraremos que, aunque nacido de las entrañas de “la cuestión del desarrollo” como una característica de la estructura productiva¹², el problema de la informalidad se inscribiría cada vez menos en este horizonte de programación económica y cada vez más en el de la “seguridad social”. En ello cumpliría un rol cabal la articulación (por momentos superposición) con el problema de la precariedad laboral, cuestión que, por su parte, fue crecientemente reducida a la dimensión del registro formal del trabajo.

Entendemos que en estos “corrimientos” cumplieron un papel relevante las discursividades sobre la “globalización”. Una de las características salientes del debate de la informalidad, si se lo compara con el de la marginalidad, es el progresivo eclipse de la “dependencia” como eje de la problematización, en favor de perspectivas que lo asimilaban con los procesos “universales” de descentralización de la organización del trabajo, propios del postfordismo.

En virtud de estas transformaciones, y de la extensión de la informalidad más allá de las fronteras del subdesarrollo, la OIT comenzaría a prestar particular atención al fenómeno de lo que denominaba “economía no estructurada”. Este proceso cristalizaría en 1991, cuando este organismo preparó una reunión en la que, por primera vez, el tema entraba en el diálogo tripartito (con representantes sindicales y patronales), más allá del dominio de los saberes expertos que hasta entonces lo habían monopolizado. El Director General presentó frente a la Conferencia Internacional del Trabajo los *dilemas* que suponía lidiar con el crecimiento del sector. En esta presentación se admite que habría algunos aspectos no negativos del fenómeno (pues, de lo contrario ¿dónde residiría lo dilemático?), punto que señala una ambivalencia, aunque en un tono menos optimista que en el informe de Kenia de 1972 al que nos hemos referido.

A partir de este interés por la informalidad, se planteaba la necesidad de medirla y, para ello, de operacionalizarla. En 1993, durante la “V Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo” se definía el término en relación a las unidades en las que la actividad se llevaba adelante. Según esta conceptualización, el sector informal está compuesto por unidades de producción de bienes o servicios que tienen por finalidad primordial crear empleos y generar ingresos. Éstas funcionan típicamente en pequeña escala, con una organización rudimentaria, en la que hay muy poca o ninguna distinción entre el trabajo y el capital como factores de producción. Las relaciones de empleo –en los casos en que existan– se basan más bien en el empleo ocasional, el parentesco o las relaciones personales y sociales, y no en acuerdos contractuales que supongan garantías formales. La definición operacional, estadística de este concepto pone el énfasis en que se trata de unidades que pertenecen a los hogares y que no están constituidas en sociedad.

Esta asociación de la informalidad con las características de la “unidad productiva” (en 1993), y no con el estatuto de las relaciones laborales de los traba-

jadores involucrados, sería revisada en definiciones posteriores. Como veremos más adelante, OIT modificaría la delimitación teórica y operativa del término a partir de la noción de “trabajo decente”.

A fin de asir los deslizamientos entre las discusiones de finales de la década del 70 y su mutación en la era del ajuste estructural (a partir de 1985), a continuación nos detendremos en algunos nudos del debate experto.

Los contornos de nuevos y resbaladizos debates: la economía no-estructurada (1986-1993)

Una de las características centrales de las discusiones en torno de la informalidad hacia mediados y fines de la década del 80 fueron las múltiples transiciones de sentido respecto de la definición, unidad de análisis, rasgos y características demográficos vinculados a este problema. Se observa un juego de superposiciones con otros problemas cuyas fronteras o niveles de agregación resultarán siempre inestables: economía subterránea, empleo precario, empleo ilegal, sector informal, trabajo “en negro”, etc. (Beccaria y Orsatti, 1987).

En particular, se observa un interesante deslizamiento, del que hemos dado ya algunas pistas: A partir de las transformaciones en los modos de organización del trabajo, los países centrales atravesarían un proceso de descentralización productiva cuyo resultado arrojaría algunas semejanzas (aunque también muchas diferencias) con el SIU. A partir de esta “internacionalización”, así como de la emergencia de teorías más o menos celebratorias de una “globalización” que no conocería ya “centros”, la cuestión de la informalidad dejaba de inscribirse en el horizonte del problema de la dependencia, al menos entendido como causa eficiente¹³:

Uno de los efectos de la internacionalización de la crisis en los países centrales es la aparición de la economía negra o subterránea, que asume diferentes formas en cada país y suele ser visualizado a nivel del mercado de trabajo bajo la forma típica de “trabajo negro”. *Remite a una ruptura del sistema de centro y periferia* (Panaia, 1987: 221. Énfasis nuestro).

Tal como sostendría algunos años después Héctor Palomino,

(...) a la inversa de los años 60 y 70, cuando se imaginaba una “convergencia modernizadora” a través de la difusión del trabajo asalariado en América Latina, la convergencia efectiva de la década de 1990 se orientó por la difusión de nuevas formas contractuales en los países industrializados, cuyo diseño parece próximo a la informalidad latinoamericana (2000: 315).

Esta “nueva convergencia” resulta notoria en una publicación del INDEC de 1987, que contenía los trabajos presentados en el “Seminario sobre economía no registrada”, realizado en julio de 1986 y organizado por el Banco Central de la República Argentina, la Organización de Estados Americanos, el Centro Interamericano de Estudios Tributarios y el Instituto Nacional de Estadística y Censos y Ministerio de Trabajo. Por sus características, que incluyeron la presencia de expositores internacionales, en particular franceses (Philippe Bartheiemy, Jacques Charmes), este encuentro permitió un importante ejercicio comparativo¹⁴.

Una de las peculiaridades del encuentro de 1986 es que se mostraba la emergencia de una dimensión del problema de la “economía no estructurada” que previamente había sido desatendido. Nos referimos justamente a ese carácter subterráneo que la haría difícilmente asible en términos estadísticos, pero también *normativos*. Así, junto con la inquietud que muestran los trabajos por aspectos fiscales y de contabilidad del SIU se observa la delimitación del problema del registro del trabajo (una de las dimensiones de la *precariedad*, a la que nos referiremos más adelante). Incluso, anticipando lo que veremos desplegarse como tendencia, constatamos cierta superposición entre la definición de la informalidad y la no registración (Yoguel, 1987: 109) o, análogamente, la reducción de la economía subterránea al trabajo “en negro” (Panaia, 1987).

Tal como venimos afirmando, si por una parte bajo la pregunta por lo “no estructurado” se des-diferenciaban fenómenos que desde otras perspectivas debían distinguirse, ello también operaba a nivel más genérico de la división internacional y desigual del trabajo. Esto último suponía dar cuenta al mismo tiempo, de las actividades de “refugio”, núcleo principal del sector informal urbano “a la latinoamericana”, y de las actividades muchas veces subcontratadas, capaces de obtener ingresos “adecuados”, en las economías centrales (Basco, Altimir, Beccaria, 1987: 12). Así, parecían poder reunirse en una misma categoría los “marginados” supervivientes de Lomnitz y los empresarios que entusiasmaban a De Soto.

Ahora bien, la posición respecto de la realidad de la *heterogeneidad* que parecía albergar situaciones muy distintas no suponía (aun) cancelar las desigualdades entre ambos contextos¹⁵. En efecto, la génesis de la informalidad aquí (en la periferia) y allá (en el centro) no podía asimilarse. En este sentido, observamos un ejercicio de historización del fenómeno que empieza a colocar en el debate un tópico que cada vez sería más importante: el de la mutación económica. El experimento neoliberal iniciado en 1976 (Beccaria y Orsatti, 1987) había supuesto un cambio en la dirección económica y la emergencia de un proceso que, fundamentalmente, impactaría a nivel de la estructura económica a describir. El proceso de desindustrialización, los cambios en la legislación laboral e impositiva, la transformación a nivel de la correlación de fuerzas entre el sector trabajador, el empresario y el Estado y la pérdida de incidencia de este último sobre el comportamiento de los actores privados configuraban un nuevo país. Aunque la última dictadura militar era sindicada como un proceso de ruptura, Beccaria y

Orsatti (1987) también exponían antecedentes de la dictadura de 1966, en particular, por ejemplo, la suspensión del régimen del Consejo del Salario Mínimo Vital y Móvil, que permitía que una negociación tripartita actualizara los valores salariales, y otorgaba poder de negociación a la clase trabajadora.

Entre las transformaciones referidas se prestaba particular atención al incremento del sector de trabajadores por cuenta propia (TCP). Este proceso de relativa “desalarización” de una parte de la fuerza de trabajo convivió con la descentralización de algunas actividades, a la vez que, paradójicamente, se concentraba el capital. En virtud de la estructura de precios relativos, la estrategia TCP fue en principio relativamente exitosa, pero iría degradándose en términos de ingreso, sobre todo a partir de la crisis de 1981. En virtud de esta degradación parecía asemejarse, ahora sí, a aquello que en otros contextos se había denominado SIU (y antes que eso, “marginalidad”). Además, el crecimiento del TCP se asociaba al incremento en el trabajo no registrado, más común en el trabajo independiente y en las microempresas. La Argentina despertaba –tardíamente, en comparación con otros países de la región– a los problemas de la informalidad y la precariedad.

En este “despertar” intervinieron no sólo variables macroeconómicas sino también reformas en los marcos normativos. Para fines de la década del 80, la Argentina ya había acumulado una importante precarización “de facto”, operada a partir de la reforma a la Ley de Contrato de Trabajo (que había habilitado, por ejemplo, usos ilegítimos de las agencias temporarias de empleo) y de la erosión de los institutos clásicos de defensa al trabajo. Esta flexibilización “de hecho” no se condecía con las promesas neoliberales que la auspiciaban como la vía hacia la modernización y el bienestar; por el contrario, estas desregulaciones no había redundado en una expansión del empleo.

Esta paradoja fue tempranamente señalada por los expertos afines a posiciones estructuralistas. Así se delimitaba un lugar clave de enunciación que se sostuvo a lo largo de la década de los 90: los “expertos Cassandra”, que auguraban tormentas y prodigaban pesimismo respecto de las “recetas” cada vez más hegemónicas, pero cuya voz era desoída (o desatendida):

Ciertas corrientes de pensamiento sostienen que el fenómeno de la subdeclaración de trabajadores y su consecuente desprotección obedece a una sobreprotección impuesta por el Estado, lo que forzaría a los operadores privados a evadir el cumplimiento de las cargas sociales y previsionales. Se postula en consecuencia, bajar los niveles de protección a fin de equilibrarla y generalizarla en un nivel más bajo. En el período interencuestas 1974-1983 se aplicaron en la Argentina una serie de medidas de desregulación, desprotección y flexibilización. (...) *la desregulación y desprotección de los trabajadores no se tradujo en un aumento del empleo registrado, sino en la desconcentración de la subdeclaración, transferida de empresas mayores a menores* (Codina, Galín, Capón Filas, 1987: 259. Énfasis nuestro).

El trabajo precario. La maldición de Cassandra

En su definición más amplia, el trabajo precario incluye el trabajo a tiempo parcial, las diversas formas de subcontratación, el empleo clandestino (no registrado), préstamo de trabajadores entre empresas, trabajo estacional, sucesión ininterrumpida de relaciones de trabajo a domicilio y trabajo clandestino (ilegal-delictivo). La precariedad, por cierto multiforme, resulta una fuente de *inestabilidad*. En una enunciación que circularía y se consolidaría al interior del campo de los saberes expertos, este concepto se definía por oposición al trabajo en sus *formas típicas o normales*: ejercido en lugar único, para un único empleador y protegido por la legislación o la negociación colectiva (Galín, 1986b: 32-33). Este señalamiento resulta relevante en función de las mutaciones de sentido que operarían en la transposición conceptual de “empleo normal” a “empleo decente”, a las que haremos referencia.

De acuerdo con una sistematización realizada por Pedro Galín en 1986 y luego retomada por Álvaro Orsatti en 1987, la OIT había avanzado, en particular sobre tres “caras” del empleo precario. En primer lugar, la cuestión del *empleo ilegal*, había sido discutida en la 69ª y 70ª Conferencia Internacional del Trabajo (en 1983 y 1984, respectivamente). Este se definía en la Resolución 169 (1984) como aquel que no satisface las exigencias de las leyes, los reglamentos o las prácticas nacionales. Asimismo, esta resolución recomendaba emprender acciones contra este tipo de vínculos de trabajo.

Por cierto, en esta etapa inicial, las delimitaciones de estas formas anormales de relación laboral, eran distinguidas del SIU o de la economía no estructurada, que contenía formas de trabajo independiente y familiar cuya característica particular era estar al margen de las *estructuras económicas* institucionalizadas (y no de las estructuras normativas). Esta distinción no siempre resultaba tan clara e iría perdiendo consistencia a lo largo del trayecto que este capítulo describe.

Otro hito en la delimitación de la figura del empleo precario a nivel de la OIT se produjo cuando este organismo incluyó en su agenda de debates la cuestión del *empleo por tiempo determinado*, a partir del Convenio 158 y la Recomendación 1964 (de 1982). Allí se insistía en la necesidad de limitar al mínimo estas formas de contrato. Finalmente, estaba el problema de las *agencias temporarias de empleo* y cierta ambigüedad del Convenio 96 de 1949, sobre la necesidad de terminar con las agencias privadas de colocaciones¹⁶, que se revisó y reguló en 1983.

Como síntesis y cristalización de este proceso, en 1986 se declaraba la vulnerabilidad de los “trabajadores sin protección social”, a partir de lo cual la cuestión de la precariedad devenía un problema social relevante para la agenda internacional de saberes expertos.

En sintonía con estas preocupaciones en Argentina, entre 1985 y 1987, con el auspicio de OIT y bajo la organización del INDEC y la Dirección Nacional de Recursos Humanos y Empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad So-

cial¹⁷, se pondría en marcha una investigación sobre la precarización y clandestinización del empleo: “Empleo no registrado y administración del trabajo”¹⁸.

Durante 1989 algunos de esos estudios se presentaron en el Seminario “La precarización del empleo en los ‘80”, organizado por el Grupo de trabajo de CLACSO sobre *Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo* y CIAT-OIT, que tuvo lugar en la sede del Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES) entre el 24 y 26 de octubre de 1989. Estos trabajos fueron luego publicados por CLACSO en 1990¹⁹, pocos meses antes de que se sancionara la Ley de Empleo, que introducía la flexibilización a partir de un argumento que impugnaba supuestas rigideces normativas que resultaban un obstáculo para el registro del empleo.

Como adelantamos al final del apartado anterior, ni en este texto de CLACSO de 1990 ni en los trabajos de INDEC (1987) pueden encontrarse demasiados argumentos que abonen la hipótesis respecto de la relación entre desregulación (normativa o de facto) y estímulo al mercado de trabajo. Diversos autores (Galín y Novik, 1990; Marshall, 1990) señalaban que el argumento sobre las “rigideces” trasladaba acriticamente diagnósticos europeos sobre la crisis y mutación del mercado laboral:

Sería preciso encarar directamente la polémica que hoy tiene todavía caracteres más ideológicos que técnicos y específicos: el nivel de los costos laborales es el impulsor determinante de la precarización, como sostienen las corrientes neoliberales, o la crisis económica, el alto grado de incertidumbre, el incremento de los niveles de des y subempleo, la debilidad sindical y de la acción estatal de control son factores decisivos que impulsan tanto la precariedad como la pauperización. Los documentos aquí publicados abonan en general esta última perspectiva, *pero la vigencia de la primera tesis requiere que el debate continúe* (Galín y Novick, 1990: 16-17. Énfasis nuestro).

En este sentido, se observa un cambio sintomático en el lugar que estos saberes expertos pueden arrogarse respecto de otros (en este caso, los de la economía neoliberal). Estos profesionales, herederos más o menos cercanos de posiciones estructuralistas desplegadas desde la década del 50, ya no ocuparán el lugar de “reformadores”, sino de “meros” especialistas. Su peso político parece reducirse sensiblemente, o redefinirse bajo la figura de un “observador” y “descriptor”. Se configura, en gran medida una “discursividad de la derrota” frente a un nuevo antagonista que se define a partir del significante “neoliberalismo”²⁰.

Pues bien, analizando los textos reunidos en la publicación de CLACSO 1990, se observa que entre las facetas de la precariedad estudiadas se destacaba el lugar de los “trabajadores temporarios y trabajo en negro”, “no registrado” o “ilegal”, que también habían concentrado la atención en el encuentro compilado en INDEC 1987²¹.

El empleo temporario había sido introducido por la LCT de 1974, y a pesar de no estar necesariamente asociado a las empresas de servicios temporarios, era su modo más usual (Etala y Feldman, 1990). Asimismo, en 1976 y 1980 se había dado curso a medidas tendientes a fortalecer el papel de estas agencias. En 1985, por su parte, había habido una reforma de las normas de funcionamiento de estas empresas que, a pesar de proponerse regular y delimitar su acción, sentaba las bases para cierta generalización del uso de trabajadores eventuales con “fines impropios”. El crecimiento del trabajo temporario resultaba una alarma para parte del campo experto e incluso un argumento contra posiciones flexibilizadoras que presuponían una “rigidez” de las relaciones laborales no verificada en la práctica²² (Marshall, 1990).

Una investigación de Etala y Feldman detectaba entre los usos impropios de la fuerza de trabajo temporaria (1990) tácticas que hacían de ese tipo de contratos una forma de “período de prueba”, otras vinculadas al debilitamiento de sindicatos, a la fragilización de las relaciones laborales, a facilitar el despido y a incrementar los grados de maniobrabilidad de las empresas. Curiosamente, no era la reducción de costos lo que necesariamente empujaba estos usos, o al menos no de un modo inmediato, sino más bien preocupaciones vinculadas al *gobierno de la fuerza de trabajo*. Según esta investigación, en 1987 entre el 20 y el 22% de los establecimientos industriales utilizaban mano de obra temporaria y el 50% de esta era usada con “fines impropios”. Una de las condiciones de posibilidad para ello era la ausencia de una política de vigilancia del Ministerio de Trabajo, que había resultado además en un incremento de los trabajadores no registrados en la segunda mitad de los 80.

Otro de los diagnósticos vinculados a la precarización del trabajo subrayaría el proceso de transformación estructural del mercado de trabajo como causa fundamental. La mayor incidencia de pequeñas unidades productivas en el empleo habría supuesto un incremento de precarización laboral (Beccaria y Orsatti, 1990). Aun cuando dos tercios del PBI eran producidos por grandes empresas, estas eran responsables de una pequeña parte del empleo, que se concentraba, en un 43%, en la pequeña producción (trabajadores por cuenta propia, microempresarios, sector social y empresas familiares). Además, entre 1973 y 1984, el empleo en pequeños establecimientos había crecido, mientras que en los grandes había tenido el signo contrario, razón por la cual estos últimos habían incrementado su productividad.

Este diagnóstico, que reúne en un mismo movimiento el proceso de polarización y concentración en “la cúpula” y de heterogeneización de las condiciones de trabajo (y de ingreso) en “la base”, contrabalanceaba los diagnósticos exclusivamente centrados en este último punto. La evocación del retrato de “los ganadores” y su vínculo con aquello que ocurría entre “los perdedores”, reinstalaba –aunque de un modo cada vez más residual, al interior de un discurso experto acorralado al lugar de la constatación técnica– el problema de la precariedad en el seno de relaciones de poder y desigualdad.

Midiendo la precariedad

En este apartado consignamos las empresas de medición de la precariedad que se sucedieron en el marco de los debates que describimos en los párrafos precedentes.

En primer lugar, en el encuentro sobre “economía subterránea” de 1986 al que hemos hecho referencia, se presentaron algunas estimaciones sobre el empleo precario. Ellas partían, por una parte de las mediciones de mayo de 1985 de la “Encuesta permanente de hogares” (EPH), en la que se aplicó el formulario “Encuesta sobre beneficios sociales”, así como de tabulados inéditos de la EPH para distintos años, provistos por INDEC (Orsatti, 1987: 1). Este estudio de cifras se inscribía en el marco de la investigación “Empleo no registrado y administración del trabajo” (del Ministerio de Trabajo), a la que también nos hemos referido.

En estas mediciones se ensayó con dos definiciones operacionales, una que tomaba como trabajador precario a los casos de ausencia de registración (falta de aporte jubilatorio) y la segunda que tomaba la falta de cumplimiento de la obligación legal sobre el monto de la remuneración mínima horaria. De acuerdo con el primer criterio (que terminaría por generalizarse en estudios posteriores), esta población rondaba el 28% y 24% (si se excluye el empleo doméstico). Se trataba de una población mayoritariamente femenina, joven, no calificada, de bajo nivel educativo, y un grupo importante de edad avanzada, con una menor representación de jefes de hogar y miembros de familias numerosas. Sin contar el servicio doméstico, el 40% se distribuía en actividades de manufactura y el 90% se concentraba en establecimientos de hasta 25 trabajadores (Codina *et al.*, 1987).

Otra de las primeras mediciones, pero esta vez con datos producidos *ad hoc*, fue la del proyecto “Investigación sobre pobreza en Argentina” del INDEC, a partir de la información recabada por uno de los formularios de la encuesta de condiciones de vida realizada en 1988 (en GBA).²³ El problema que se planteaba la indagación sobre la precariedad laboral en el marco de la IPA era que los jefes de hogar precarios conformaban, por extensión “hogares precarios”, cuyos miembros no estaban protegidos por la seguridad social y resultaban, por ello, más vulnerables a la pobreza²⁴.

En la elaboración de la definición de precariedad, IPA retomaba múltiples antecedentes, fundamentalmente de Galín (1986a y b). En términos conceptuales la definición se recortaba a partir del contraste con el “empleo normal”. De este ejercicio, resultaba el siguiente cuadro.

Variables	Trabajo normal o típico	Trabajo anormal o precario
Numero de empleadores	Uno	Más de uno o no fácilmente identificable
Lugar de prestación	En el domicilio del empleador	Fuera del domicilio del empleador
Cobertura de la seguridad social y del derecho del trabajo	Aporte al sistema previsional y obras sociales (del trabajador y del empleador). Percepción de vacaciones, aguinaldo, asignaciones familiares y otros adicionales de convenio.	Falta de aportes y/o percepción de los componentes de la remuneración.
Tipo de relación laboral	De tiempo completo y plazo indeterminado.	De tiempo parcial, plazo fijo u obra determinada.
Monto del ingreso total horario.	Igual o superior al salario mínimo y al salario básico de convenio de su categoría.	Inferior al piso salarial que corresponde

(Orsatti, 1987)

En términos operativos, el estudio de IPA tomó como trabajadores precarios a quienes declararan la falta de descuentos jubilatorios y/o de obra social. Se observó que el 93% de los precarios no tenía ninguna de las dos coberturas, que el 5,5% tenía jubilación, pero no obra social y el 1,7% tenía obra social, pero no descuentos jubilatorios.

En el informe de Oiberman (1989, 1990) queda expuesto el efecto “metonímico” que parece regular el vínculo entre el trabajo precario y el no registrado²⁵, lo que supone una subproblematización de las formas “legalizadas” de la precariedad²⁶ (que también se reflejan en el cuadro anterior). La ponderación del problema del trabajo en negro parece vincularse con la cuestión de la protección de la salud y la vejez, dos asuntos clave para el horizonte de los temas de *pobreza* que ganaban espacio en la agenda pública.

Los resultados publicados en 1990 indicaban que una cuarta parte de los hogares bonaerenses tenía una jefatura de trabajador/a precario/a. Otro dato relevante señalaba que el 60% de los hogares con jefatura femenina eran precarios. Desde la perspectiva del análisis de la experta del IPA-INDEC, la aceptación de empleos precarios estaba estrechamente asociada con un problema de ingreso, pero también a lo que progresivamente iba a llamarse “condiciones de vulnerabilidad”. En efecto, la “carencia en la organización familiar y la ausen-

cia de uno de los miembros de la pareja obligaría al otro a aceptar condiciones laborales desfavorables, tornándose este grupo familiar muy vulnerable” (Oiberman, 1990: 122). Aunque los trabajadores “de reserva” seguían concentrando el mayor porcentaje de precarios, este crecía al interior de la subpoblación de jefes de hogar. De este modo, precariedad y pobreza se reproducían mutuamente (Oiberman, 1989: 8)²⁷.

Volviendo a la historia reciente de las mediciones de precariedad laboral, los resultados de la encuesta de IPA de 1988, así como los debates iniciados en 1985 a los que nos referimos más arriba, fueron un insumo para la aplicación de un módulo al interior de la “Encuesta permanente de hogares” en mayo de 1990, en el marco del convenio entre el Ministerio de Trabajo y el INDEC y con el financiamiento del el Proyecto BIRF/MTSS/88/005. El relevamiento de la información se llevó adelante en quince aglomerados urbanos de todo el país.

En su análisis de los datos de la encuesta, Cynthia Pok (1992) entiende que la *precariedad* remite a una doble dimensión: la inserción en la producción, por una parte, y la organización de estrategias de vida, por la otra. En este sentido, la precariedad volvería a mostrarse como un espacio asociado al mismo tiempo a las “condiciones de vida” y a las “condiciones de trabajo”.

El estudio de INDEC 1990 definía como trabajadores precarios a quienes presentan una inserción endeble en la producción social de bienes y servicios. Esta inclusión débil se expresaba en la *participación intermitente* en la actividad laboral y en la disolución del modelo de asalariado socialmente vigente. Asimismo se reflejaba en la existencia de *condiciones contractuales que no garantizan la permanencia* de la relación de dependencia (contratos de tiempo parcial, eventual y demás modalidades restringidas, no sujeción a la percepción de indemnización por despido, etc.), así como en el desempeño en ocupaciones en vías de desaparición o de carácter redundante en términos de las necesidades del aparato productivo (Pok, 1992: 9).

El trabajo de Pok, una experta clave en el estudio al que nos referimos, distingue y refiere a diversas categorías de trabajadores precarios. Tanto aquellos en empleos clandestinos o desprotegidos, es decir, absoluta o parcialmente privados de aportes a la seguridad social²⁸ (36,5% de la PEA), como a los trabajadores a tiempo parcial (o subempleo horario, hasta 35 horas por semana excluyendo a los que lo hacen por razones voluntarias, 6,8%), y aquellos bajo formas de contratación temporaria (16%) o con contratos a plazo fijo. Como en el trabajo publicado por CLACSO en 1990, se muestra un singular interés por el papel de las empresas intermediarias y su papel en la precarización de las relaciones laborales y, en general, por las múltiples facetas del fenómeno en cuestión.

Precisamente, al focalizarse en estas formas más solapadas de precarización del trabajo, es posible dar cuenta de que aunque este fenómeno tenía fuerte presencia en las unidades pequeñas, “los establecimientos grandes” no estaban “exentos de esa condición” (Pok, 1992: 40).

Respecto de la descripción de la población afectada por el fenómeno, coincide con las mediciones del IPA de 1988 que habían señalado la preeminencia de trabajadores jóvenes, no jefes de hogar, con bajos niveles educativos que desarrollaban actividades en unidades pequeñas²⁹. Asimismo, el estudio de Pok muestra la presencia de un 41% de trabajadores precarios en los primeros cuatro deciles de ingreso y una participación decreciente en los restantes estratos, lo que indicaba –nuevamente– una estrecha relación entre precariedad laboral y contextos de pobreza (Pok, 1992: 46-47).

Tal como hemos visto hasta aquí, la problematización de la precariedad resultó una cuestión relevante desde mediados de la década del 80. Ello a diferencia del problema de la informalidad que se había diseminado por América Latina durante la década anterior sin lograr implantarse en el campo de los saberes expertos sobre la cuestión social en la Argentina. Por cierto, el problema de la informalidad –aunque redefinido– sí lograría un lugar en la agenda de debates hacia fines de la década del 90.

Infor-precariedad a fines del milenio: ¿el fin del “trabajo normal”?

La informalidad en Argentina ha dejado de ser una franja marginal del mercado de trabajo para instalarse, ya desde hace tiempo, como rasgo constitutivo del mismo, abarcando prácticamente a la mitad de la población laboralmente activa (Pok y Lorenzetti, 2007: 12).

Hacia fines de la década del 90 el problema de la informalidad se instalaría en la agenda del saber experto como uno de sus nudos centrales. Así, por ejemplo entre 1997 y 1998 el “Sistema de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales” (SIEMPRO, sobre el que volveremos en el Capítulo VI) organizó junto con la OIT un programa de investigaciones en el marco del “Foro de Informalidad y Exclusión Social”. El resultado de estos trabajos se publicó en el año 2000 junto a la editorial Fondo de Cultura Económica.

A partir de la lectura de esos documentos, observamos que la principal novedad del período, según los diagnósticos expertos, era que el crecimiento del SIU había dejado de tener un comportamiento anticíclico que contrabalancara las crisis recurrentes de empleo. Así, durante la década de los 80 la informalidad se habría mantenido estable, para aumentar algunos puntos su extensión a comienzos de la década de los 90. Sin embargo, a partir de 1993, dejaría de funcionar como *refugio* frente a las crisis de desocupación, volviéndose un sector crecientemente importante, en particular en los sectores más pobres.

La segunda novedad, de nivel conceptual, era el deslizamiento hacia una definición legalista o normativista de la informalidad. Por ejemplo, se incluía en

ella “todas las actividades redituables que no están reguladas por el Estado en entornos sociales en los que sí están reguladas actividades similares” (Castells y Portes, 1989: 12). Tal como señala Tokman (2000), así como Beccaria, Carpio y Orsatti (2000), esta definición terminaba por conceder, en algún punto, la razón a De Soto—a pesar de las distancias teórico-políticas entre los autores—, pues en ella tienden a superponerse los fenómenos, antes diferenciados, de precariedad (de la relación laboral) e informalidad (de la inserción económica de una empresa).

Héctor Palomino explica las condiciones de posibilidad de esta superposición: el crecimiento de la precariedad de la relación laboral en el sector formal de la economía había difuminado las fronteras con el sector informal, en el que antes se concentraban (al menos a nivel del imaginario) las formas atípicas del empleo (Palomino, 2000). Así, el desdibujamiento de las fronteras conceptuales habría acompañado la extensión de las formas “atípicas” a lo largo de *todo* el mercado de trabajo.

Una de las impugnaciones a la redefinición “normativista” de la informalidad fue la propuesta por Miguel Murmis y Silvio Feldman (2000). Los autores, por una parte, indicaban que aunque el incumplimiento y, sobre todo, “el cumplimiento parcial de los marcos legales están mucho más acentuados entre las unidades económicas más pequeñas, están también presentes en los diversos segmentos de empresas y actividades”; por otro lado, y este punto resultaba desatendido en otras perspectivas, “las reglas y pautas de funcionamiento que construyen redes y organizaciones de trabajadores informales, son desarrolladas con bastante frecuencia en interacción con el aparato estatal y *con articulaciones diversas con los marcos legales*” (Murmis y Feldman, 2000: 244). En definitiva, las relaciones con la norma resultaban complejas y poco asimilables a una perspectiva binaria (presencia/ausencia), al menos desde una mirada *sociológica*.

Otra de las formas de impugnación que encontramos presentaba un corte más económico. Así, por ejemplo, Luis Beccaria, Jorge Carpió y Álvaro Orsatti (2000) desconfiaban de la superposición entre ambos conceptos, pues ambos fenómenos variaban estadísticamente de modo distinto a lo largo del tiempo. Un sentido semejante tendrían las observaciones de Alfredo Monza (2000). Este economista por un lado destacaba la creciente “salarización” del SIU (en detrimento del trabajo por cuenta propia y de las unidades familiares). Asimismo señalaba la erosión de su función como *buffer* capaz de responder al desempleo, hecho que se constataba en el comportamiento del sector en la crisis de 1995 y en la recuperación del empleo a partir de 1998. Mientras la precariedad era un fenómeno propio de las décadas del 80 y del 90, la informalidad había presentado un complejo ciclo inverso.

También el trabajo de Elsa Cimillo privilegiaba una mirada económico-estructural, que coincidía respecto de la retracción del sector cuentapropista en los 90, como resultado de la apertura de las importaciones, la extensión de los grandes supermercados y los shoppings. Luego de la expansión del SIU entre

finis de los 70 y comienzos de los 80, en los primeros años de la década de 1990, aunque la informalidad permaneció siendo en la principal fuente generadora de empleo, ello había sido de modo procíclico³⁰.

En un sentido complementario, Murmis y Feldman (2002) cuestionaban el argumento clásico del PREALC respecto de la “falta de barreras de acceso al sector informal”. A partir de análisis de casos, los autores observan también al interior del sector informal obstáculos, formas de competencia y diversas restricciones en el acceso a lugares de comercialización o a materias primas.

Pues bien, a pesar de estas resistencias conceptuales, se observa el avance de una progresiva superposición entre el problema de la “precariedad” y el de la “informalidad”, bajo el signo de aquello que estaba fuera de lo normal y, más específicamente, de la *norma*.

Este deslizamiento no debiera ser subestimado, pues a partir de él, lo que en otro régimen de enunciación era construido como un problema de desarrollo o de dependencia resultaba retraducido como un problema de la “seguridad social”, muy en sintonía con los planteos de Robert Castel, de Pierre Rosanvallon o de la escuela regulacionista francesa que por entonces capturaba la atención de sociólogos y economistas.

Según un diagnóstico más o menos generalizado, en la década del 80 el mercado de trabajo se había ajustado por vía del TCP, en el marco de una alta inflación y una baja tasa de desempleo. En la siguiente década, por el contrario, el crecimiento de la ocupación se canalizaría por vía del empleo asalariado, crecientemente precario, en particular bajo la forma de empleo desprotegido al interior de microestablecimientos. Ello había implicado un importante retroceso del “empleo asalariado típico” de los modelos keynesiano-fordista. Desde algunas perspectivas (Roca, 2000; Palomino, 2000), la explosión de un archipiélago de formas complejas que excedían la figura del “empleo” también habría puesto en jaque a los conceptos que antes habían resultado iluminadores para describir el mercado de trabajo. Entre ellos, el de SIU, que había servido como suerte de significativo vacío que designaba aquello que excedía las formas de “lo normal”, pero que resultaba, en el nuevo contexto, incapaz de dar cuenta de la complejización de las nuevas formas.

La figura del empleo típico, a tiempo completo, para un solo empleador, por tiempo indeterminado, realizado en el domicilio del empleador, protegido por la legislación laboral y la seguridad social, devenía *excepcional*.

Ahora bien, la delimitación del “trabajo decente” –a partir de 1999– como nuevo imperativo que iba a organizar la actividad de la OIT resulta un hito fundamental en nuestro recorrido. Esta noción sustituiría las fronteras del trabajo “aceptable”, más allá del binomio normal/anorma³¹, previamente dominante. Desde mediados de la década del 80 se había comenzado a señalar los límites de una “una reglamentación completa” que “engendraría un caos administrativo, por lo que no es aconsejable”. A partir de ello se afirmaba que resultaba

“necesario *fomentar ciertos criterios éticos* mediante una acción adecuada de las actividades públicas en los casos más graves de infracción de la ley, de un modo más general” (Memoria del Director General de la OIT a la 72, CIT, 1986). Observamos, así, el pasaje de una *moral del trabajo normal* a una *ética del trabajo decente*. En este ámbito, como en otros, las rigideces de la normalidad laboral serían superadas por un *ethos del cuidado flexible*.

En el mismo registro “concesivo” en la Memoria del director de OIT de 1986 se afirmaba que “la defensa de los derechos en el trabajo presupone forzosamente la obligación de *promover las posibilidades del trabajo propiamente dicho*”. El mandato era “*ensanchar el mundo del trabajo*, y no solamente por delimitarlo”. Ahora bien, como sabemos, la cuestión sería cómo definir las prioridades cuando compitieran entre sí los objetivos de producir más puestos de trabajo y los asociados a garantizar la calidad del empleo.

Entendemos que la sustitución que se verificó entre “empleo asalariado normal” y “trabajo decente” formó parte de un nuevo régimen de enunciación del discurso experto y de intervención de la acción política. El imperativo sería el de dar cuenta de la complejidad de esas nuevas formas del trabajo, así como atender a la *diversidad* de las poblaciones afectadas por condiciones poco dignas, distinguiendo, a partir de ello *perfiles de vulnerabilidad*. La lógica inductiva de los estudios estadísticos, que veremos en el apartado que sigue, ofrecieron un buen complemento a esta perspectiva. En términos programáticos se derivaría una atención *diferencial* a las poblaciones según su vulnerabilidad.

Pues bien, el consenso respecto de la diversidad del mundo del trabajo y el horizonte del trabajo decente se generalizarían en los debates más próximos al fin del milenio. Así, también desde la perspectiva del Banco Mundial, la informalidad resultaba

(...) un fenómeno tan extenso como diverso: afecta a trabajadores de todas las categorías ocupacionales, ocupados tanto en unidades productivas formales como informales y en hogares; los que a su vez, presentan diferentes perfiles sociodemográficos. Esta heterogeneidad de situaciones indica que las políticas orientadas a reducir la informalidad requieren de una especificidad que reconozca las diferencias existentes (INDEC-BM-MT, 2005: 85).

Si, como hemos visto, la redefinición de la informalidad había supuesto resistencias y debates, lo mismo ocurría al nivel de las propuestas de intervención. Algunas voces se mostrarían disonantes frente a planteos como extender la seguridad social y las obras sociales a los monotributistas, fomentar la asociatividad, impulsar una facilitación de trámites para las microempresas, del crédito y la asistencia técnica o fomentar el acceso a nuevas tecnologías. Estas voces consignaban la debilidad de tales instrumentos y la necesidad, por ejemplo, de construir economías de escala para superar las limitaciones estructurales del sec-

tor. En este sentido, se relativizaba la posibilidad de éxito efectivo de la figura mítica del pobre-empresario. Análogamente, se abría paso a alternativas que desbordaban la imaginación política estrictamente neoliberal, tales como las políticas de salario mínimo para los trabajadores fuera de convenio, así como el diseño de un ingreso ciudadano (Carpio y Novacovsky, 2000: 20). También en el terreno de los desbordes volvemos a encontrar a Miguel Murmis, esta vez junto a Silvio Feldman, preguntándose por el fenómeno en cuestión en términos de la conformación de un actor colectivo:

Tanto en el movimiento sindical argentino como en el de países latinoamericanos, de Estados Unidos y Francia se viene señalando la necesidad de organizar a trabajadores no insertos en la relación salarial típica de la empresa capitalista de cierta magnitud. Germán Abdala, en 1985, planteaba esa tarea como resultante de la existencia de una nueva realidad estructural en el mundo del trabajo de nuestro país (Murmis y Feldman, 2000: 241).

En este sentido, en polémica con visiones como la de Robert Castel (pero también muchos de los expertos locales) que observaban el mundo de la informalidad a partir de las nociones de “desafiliación” y de “desregulación”, los autores subrayan la existencia de instancias activas de organización que recuperaban las formas típicas del mundo del trabajo (sindicales, mutuales, etc.): “Por lo menos parte de este conjunto se mueve construyendo o negociando regulaciones colectivamente y tratando de otorgar a sus actividades una dignidad que a veces se acerca a la construcción de un ethos profesional” (Murmis y Feldman, 2000: 266).

Como en el trabajo de PM (en el que también nos habíamos encontrado con Miguel Murmis), la heterogeneidad fenoménica que se constataba empíricamente no objetaba la pregunta por homogeneidades persistentes, al nivel de las causas, o como posibilidad de una construcción política. La perspectiva sociológica hacía sospechar de las descripciones que veían sólo *anomia* en el mundo popular y tampoco se conformaba con la mera descripción detallada de heterogeneidades.

Medir la informalidad

El primer antecedente de mediciones vinculadas a la problematización de lo que se llamaría, luego, informalidad son los estudios de “productividad” y salarios de las unidades productivas que se realizaban en CONADE hacia fines de la década del 60 del siglo XX. Ello, sin embargo, sin referencia al término “informalidad”.

Décadas después, en 1988, la “Encuesta de condiciones de vida”, a cargo de IPA-INDEC, tomó a su cargo el estudio de las “microempresas” bajo una perspectiva próxima a la de PREALC³². Para ello se desarrolló una metodología de encuesta mixta, que tomaba como antecedente inmediato una encuesta realizada en 1981 por el Ministerio de Trabajo y Promoción de Perú, según el

marco conceptual de la OIT (Carpio, 1988). A partir de la aplicación de este instrumento, en la encuesta de hogares de abril de 1988 de GBA se obtuvieron las direcciones de las microempresas de menos de quince ocupados. En mayo de 1989 se aplicaría un cuestionario a 202 de ellas, seleccionadas para representar los cuatro tipos de actividad principales del sector (industria, comercio, servicios de reparación y servicios personales). Las 147 preguntas administradas estuvieron organizadas en bloques temáticos que indagaban sobre la composición de la fuerza laboral, el uso de tecnología, los niveles de capacitación, los saberes sobre gestión y organización del trabajo, los modos de venta, los mercados de colocación de productos, las formas de financiamiento, la rentabilidad y las características socioocupacionales “del microempresario” (IPA-INDEC 1990: 361 y ss.).

También se realizarían mediciones y problematizaciones sobre la informalidad (en este caso, explícitamente) en el marco de la “Encuesta de desarrollo social” de 1997 y de la “Encuesta de condiciones de vida” de 2001, ambas del Sistema de Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO) del Ministerio de Desarrollo Social. Estas mediciones indagaron sobre de las condiciones del mercado de trabajo y, particularmente, respecto de la informalidad y la precariedad, fenómenos que distinguían claramente entre sí. El SIEMPRO continuó trabajando con la definición de unidad informal a partir de tres indicadores: tamaño del establecimiento, categoría de ocupación, grupo ocupacional. Al interior de este subconjunto se distinguirían los TCP, las unidades familiares y las microempresas.

Por fin, la informalidad sería objeto de medición más puntual y específica del INDEC en 2004. Ello en el marco de la innovación conceptual metodológica introducida por la OIT, a la que nos referimos a continuación.

Según explicamos más arriba, a comienzos del milenio, la OIT volvería a revisar la definición de informalidad a “contraluz” de la noción de *trabajo digno*. En virtud de ello, esta noción se extendería (en 2002) para abarcar no sólo a las unidades productivas organizadas a partir de ciertas formas de producción y de productividad, sino también a las relaciones laborales (al interior de lo que solía denominarse el SIU, de unidades del sector formal o de hogares). Así se *completaba el maridaje entre precariedad e informalidad*, de modo que la precariedad se transformaba en una de las dimensiones del segundo concepto.

Esta redefinición fue impulsada por el Expert Group on Informal Sector Statistics (Delhi Group), que proponía distinguir al interior del nuevo concepto de informalidad entre *empleo en el sector informal* (ex SIU) e *informalidad en el empleo* (otra precariedad). Entendemos que en ello primó una perspectiva que recorta este problema en términos de lo que representa para la *seguridad social*³³ y no ya para el *desarrollo económico*. Antes que las causas macroestructurales de los fenómenos, el diagnóstico iba a detenerse en los efectos en términos de *poblaciones desprotegidas*. En consonancia con esto último, la categorización propuesta por los expertos en la decimoséptima conferencia de estadísticos del trabajo cruzaba el tipo de unidad eco-

nómica de la actividad (formal, informal, hogares), el estatuto de la relación laboral (formal/informal) y el estatuto del empleo (TCP, patrón, miembro de la unidad familiar, empleado, miembro de cooperativa) para construir una tipología de quince formas posibles de la relación laboral, nueve de las cuales resultan “informales”, cinco “formales” y una ambigua (Hussmans, 2004: 5). Como indicábamos más arriba, el “empleo típico” declinaba como criterio de establecimiento de lo normal y lo anormal, para dar cabida a un juego más complejo de múltiples figuras.

Sin embargo, no debiera ocultarse el hecho de que las transformaciones en la definición de la OIT resultan complejas de analizar, pues al tiempo que “superponen” dos fenómenos –que desde perspectivas que hemos reseñado deben diferenciarse, dada su dinámica y evolución diversa–, según otros expertos, que hemos entrevistado, representan el modo en el que la “precariedad” como descriptor de la relación laboral ha podido “escabullirse” en la agenda de los organismos internacionales. Este fenómeno (la precariedad laboral) habría permanecido relativamente desatendido luego del impulso de comienzos de los 80. En virtud de ello, algunos expertos locales se movilizaron para su inclusión en el repertorio de los “problemas del trabajo”. El resultado fue ambivalente, pues la inclusión del problema supuso resignificaciones en el mapa conceptual.

Las redefiniciones a las que nos referimos tendrían un impacto inmediato en el campo experto argentino, en particular a partir de la puesta en marcha del módulo de medición de informalidad que acompañó al EPH aplicado en 2004 en el área metropolitana y Gran Buenos Aires, y en la que junto con el INDEC intervinieron el BM y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social³⁴.

En ella, la identificación de la *informalidad de la unidad de producción* se estableció: 1) en el caso de trabajadores independientes que nunca se hubieran anotado en los registros administrativos correspondientes para la realización de su actividad económica; 2) en el caso de los asalariados del sector privado, que declararan trabajar en unidades productivas que no emitían facturas o tickets, no sin registros contables y sin ningún empleado registrado. Por su parte, se consideró un *empleo informal* aquel en el que el empleado no contara con inscripción en la seguridad social (tomando como variable operativa el descuento jubilatorio). También se consideraron como trabajadores informales a los trabajadores independientes “cautivos” y a los trabajadores familiares sin remuneración.

Pues bien, un año después de la aplicación del módulo de Informalidad de la EPH, en 2005, la Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales del MTEySS, de modo conjunto con el PNUD, presentaba el “Índice de Fragilidad Laboral” (IFL). Las principales inspiraciones teóricas de este nuevo concepto (“fragilidad laboral”) fueron las de Robert Castel, por una parte, y Amartya Sen, por la otra.

En sintonía con la hipótesis de la complejización del mercado de trabajo –que ya no se describe como “dual”, ni siquiera “heterogéneo”, sino que resulta más bien inasible– se afirmaba la necesidad de diseñar nuevos instrumentos capaces

de reflejarlo. En la organización de este discurso dos cosas llaman la atención: por una parte, cierto corrimiento respecto de la distancia del discurso “meramente” técnico-experto, que adopta un tono más próximo al del reformador-experto:

Hay una consigna clara: no perderse en el *mero instrumentalismo* y recordar que detrás de estos *fríos números* hay *millones de compatriotas que luchan* cotidianamente por tener una vida mejor (Novik, en PNUD, 2005: 10. Énfasis nuestro).

Por otro lado, se acuñaba la expresión de “trabajo óptimo” para definir lo que en otros contextos aparecía referido como “empleo normal”, “empleo típico” o “trabajo decente”³⁵. Entre la caracterización de algo como “normal” o como “óptimo” hay una diferencia relevante que debe ser señalada, pues supone que aquello que se definía como regularidad esperable (el empleo asalariado para un solo patrón) queda relegado a un lugar excepcional.

El IFL retomaba la noción de “vulnerabilidad” de R. Castel para definir los hogares e individuos que se enfrenta al riesgo de “deterioro, pérdida o imposibilidad de acceso a condiciones laborales, habitacionales, sanitarias, educativas, previsionales, de participación y de acceso diferencial a la información y a las oportunidades”. A diferencia del concepto de pobreza, que remitía a una situación de carencia efectiva, “la vulnerabilidad trasciende esta condición proyectando a futuro la posibilidad de padecerla a partir de ciertas debilidades que se constatan en el presente” (PNUD 2005: 13). Ahora bien, la “vulnerabilidad” es atributo de los individuos, “por ello se asume a la fragilidad como atributo del agregado de individuos en el aglomerado o en el total del país” (PNUD, 2005: 14). Este concepto, por su parte, es operacionalizado en tres dimensiones:

- 1) déficit de empleo: da cuenta de un déficit *cuantitativo* y cuyos indicadores son la tasa de desocupación y el porcentaje de planes de empleo sobre ocupados totales;
- 2) precariedad laboral: mide la *calidad* del empleo existente que se compone a partir de la tasa subempleo, la tasa sobreempleo, la tasa de empleo no registrado y la tasa de desempleo de jefes de hogar en relación al desempleo total;
- 3) pobreza e ingresos: detecta el poder de compra de las remuneraciones y su distribución; los indicadores de esta variable incluyen el porcentaje de hogares pobres, el índice de *gini* de los ocupados (que indica niveles de desigualdad), la brecha de ingresos entre la canasta básica total y el ingreso medio, y la tasa de dependencia.

Resulta particularmente sugerente la inclusión de la variable “sobreempleo” así como la articulación de dos campos de saber experto que, aunque vinculados, luego del debate de marginalidad parecían haber delimitado ámbitos diferenciados. En efecto, la fragilidad remite tanto a la esfera de la producción y el mercado como a la reproducción y las condiciones de vida³⁶.

Por su parte, la metodología con la que se construyó el índice estuvo inspirada en los trabajos de Amartya Sen y en el índice de desarrollo humano del PNUD. Para el IFL se definieron diversas dimensiones con un set de indicadores y a partir de la delimitación de valores “normales” se asignó a cada dimensión un valor entre 1 y 0, cero para situaciones óptimas y uno para valores considerados de fragilidad extrema³⁷.

En el Capítulo V abordamos otro campo de estudios en el que Amartya Sen resultaría una autoridad indiscutible, las mediciones de la pobreza (Álvarez Leguizamón, 2004 2005).

En este capítulo hemos trazado, al menos a grandes rasgos, las mutaciones en torno de la problematización de la informalidad y de la precariedad. Para ello comenzamos reseñando los debates que desde comienzos de la década del 70 del siglo XX fueron contorneando –desde OIT y PREALC, pero también desde posiciones neoliberales como la de De Soto– la cuestión de la informalidad. Esta problemática no tuvo gran repercusión en los diagnósticos *para* la Argentina. Por el contrario, la “precariedad” sería, desde la década del 80, un concepto clave para tomarle el pulso a las transformaciones del mercado de trabajo local. Finalmente, señalamos que la cuestión de la informalidad lograría mayor relevancia en la agenda experta hacia fines de la década de los 90, momento en que se tematiza las mutaciones en su variación, que pasa de un ritmo anti-cíclico (como refugio ante el desempleo) a un crecimiento sostenido y pro-cíclico. Al analizar esta reconfiguración del problema hemos enfatizado en la progresiva superposición de los diagnósticos de “precariedad” e “informalidad”.

En el capítulo que sigue exploraremos debates relevantes para la delimitación de “la otra” parcela que, después del ocaso de los diagnósticos que trazaban algún horizonte de totalidad (bajo la pregunta del desarrollo o de la dependencia), iba a ser objeto de una explotación especializada por parte del saber experto. Nos referimos al problema de “la pobreza”, cuya tematización se basa en las preguntas por las condiciones de vida.

Notas

- 1 Los apartados que siguen retoman y reformulan algunos de los resultados presentados en el Capítulo 7 de mis tesis de doctorado, ver Grondona, 2012a .
- 2 Había hipótesis alternativas que, por esos mismos años, disputaban la explicación de los mismos

- fenómenos: nos referimos a la teoría del *capital humano* del neoliberalismo estadounidense. Ambos debates (el de la informalidad y el del capital humano), sin embargo, se entremezclan.
- 3 Por estos años también se ponían en marcha el Asian Regional Team for Employment Promotion (ARTEP), Jobs and Skills Programme for Africa (JASPA), Southern African Regional Team for Employment Promotion (SARTEP).
 - 4 En el documento de Kenia se contempla la existencia tanto de informalidad tanto urbana como rural (vgr. OIT, 1972: 505); ocurre que el incremento de este sector se observa en las ciudades como resultado del proceso de migración (OIT, 1972: 224), lo que lo transforma en el *problema* a ser observado.
 - 5 Hipótesis que también era discutida por los diagnósticos sobre la marginalidad. En virtud de sus intereses teóricos, el PM la discutió de un modo más expreso.
 - 6 El libro al que nos referimos se editó bajo el nombre de: *El subempleo en América Latina*.
 - 7 Judith Villavicencio (1978), en su comparación entre el debate sobre marginalidad y el de informalidad, da cuenta de este deslizamiento.
 - 8 Para definir el mercantilismo, De Soto recurre al diccionario de ciencias sociales de la UNESCO, según el cual el mercantilismo opera a partir de la creencia de que el bienestar económico del Estado sólo puede ser asegurado por reglamentación gubernamental de carácter nacionalista (De Soto, 1986: 251).
 - 9 “La informalidad se produce cuando el Derecho impone reglas que exceden el marco normativo socialmente aceptado, no ampara las expectativas, elecciones y preferencias de quien no puede cumplir tales reglas y el Estado no tiene la capacidad coercitiva suficiente” (De Soto, 1986: 12). Para el economista peruano, estrictamente, no son informales los trabajadores (individuos) ni un sector de la economía, sino ciertas actividades.
 - 10 “De hecho existen grandes similitudes entre los habitantes de las barriadas que rodean las siderurgias o plantas industriales del Perú y los pordioseros que también se instalaban en condiciones precarias alrededor de las ciudades mercantilistas esperando ser admitidos a un gremio o al plantel de una empresa legal para obtener el ingreso estable que el trato con el Estado puede garantizar” (De Soto, 1986: 265).
 - 11 En los debates sobre la marginalidad también se proponía una analogía con los inicios del industrialismo europeo y sus poblaciones supernumerarias.
 - 12 Desde ya, la informalidad supone siempre una mirada sobre el mercado de trabajo. Pero la mirada estructuralista se concentra sobre la cuestión de la *productividad*. En ese sentido, la unidad de análisis se superpone con la unidad económica. Como veremos más adelante, en las perspectivas contemporáneas la informalidad remite a la inscripción o no inscripción en la normativa vigente.
 - 13 Ello no supone la ausencia de enunciados construidos en un juego del lenguaje previo. Por ejemplo: “Argentina tiene algunas características de la estructura económica típica de los países periféricos (...) es necesario resaltar su heterogénea estructura productiva y, en especial, el fuerte peso de los pequeños establecimientos y las actividades por cuenta propia” (Beccaria y Orsatti, 1987). También, Cynthia Pok incluye en su análisis la idea de “fracciones de clase”, expresión más propia del análisis de otras décadas (1992: 60). Sin embargo, estos enunciados perderían centralidad en el análisis para transformarse, a lo sumo en sentencias rituales sin demasiada intensidad programática.
 - 14 “De cualquier manera, aun cuando deba reconocerse esta necesidad de abordar el análisis de dos realidades con sus enfoques particulares, se ha considerado necesaria la identificación de elementos comunes que permitan entender el desarrollo de las actividades bajo análisis” (Basco, Altimir y Beccaria 1987, p. 12).
 - 15 Entre las intervenciones que resituaron el problema de la informalidad al interior de relaciones signadas por la *desigualdad*, se oyeron voces que objetaron la construcción de los informales como “mini-capitalistas”: el capital es una relación social abstracta que da derecho a su poseedor de obtener una ganancia, que tiene movilidad intersectorial y que no tiene compromisos específicos con una dada producción concreta. *En la pequeña producción el dueño de los equipos no es propietario de capital* (...) como mucho busca obtener un ingreso mayor al que obtendría como simple

- asalariado, pero no cerrará sus puertas o cambiará su negocio con tan sólo examinar las tasas diferenciales de ganancia que se obtienen en otros sectores económicos (Souza, 1987: 26).
- 16 Aunque este convenio no mencionaba el caso particular de las agencias de empleo temporario, en 1965 el Director de OIT había interpretado que la norma también se aplicaba a ellas. Esta sería revisada en 1973 por el Jefe de Normas Internacionales, quien esbozaría un argumento respecto de la utilidad de estas agencias. Finalmente, en 1983 un laudo sobre un conflicto de la rama de la construcción parecía extender el Convenio 96 a las agencias temporarias.
 - 17 Dirección a cargo de Silvio Feldman.
 - 18 En una sistematización realizada por Álvaro Orsatti se consignaban las siguientes actividades: 1) Reunión técnica sobre Administración del Trabajo y Precarización del Empleo (agosto de 1985); 2) Seminario Nacional Tripartito sobre Empleo Clandestino y Administración del Trabajo (mayo de 1986); 3) Dos Seminarios sectoriales sobre empleo clandestino: industria del calzado e industria del vestido (noviembre de 1986); 4) el Seminario sobre trabajadores socialmente desprotegidos (agosto de 1987) (Orsatti, 1987:1).
 - 19 Para esta publicación también se contó con el financiamiento del Proyecto “Fortalecimiento de la gestión para la promoción del empleo y la regulación del desempleo y trabajo precario” del BIRE.
 - 20 “La ofensiva empresarial de corte neoliberal” (Meik y Zas, 1990: 76), “corriente neoliberal” (Galín y Novick, 1990: 16), “experimento neoliberal” (Beccaria y Orsatti, 1987: 265); “plan neoliberal” (Cortes, 1990: 165), “liberalismo a ultranza” (Lindemboin, 1990: 107).
 - 21 Por cierto, ellas también habían llamado la atención de la OIT cuyo Director en la Memoria 72 a la Conferencia Internacional del Trabajo había señalado que los trabajadores no registrados estaban entre los más vulnerables. Asimismo, en la recomendación número 159 de la OIT (1984), sobre política de empleo, se había establecido la necesidad de combatir de manera efectiva “el empleo ilegal, es decir, aquel que no satisface las exigencias de las leyes, reglamentos y prácticas nacionales”.
 - 22 Así, por ejemplo “las formas de empleo temporario y a tiempo parcial estaban ya bastante extendidas, sin haber tenido efectos positivos sobre el empleo. A pesar de estos ‘desincentivos’, el grado de difusión de la contratación temporaria en la Argentina es comparable al alcanzado en países europeos” (Marshall, 1990: 44). Del mismo modo, existía una flexibilidad de hecho previa a la reforma en virtud de que un alto porcentaje de la fuerza de trabajo permanecía no registrada aún antes de 1974, momento en que representaban un 19%, sin dudas excedido por el 24 % de 1985 (Oiberman, 1990).
 - 23 El módulo J preguntaba, entre otras cuestiones, por las características de la empresa donde trabaja, tipo de contratación, cobertura de seguridad social, duración de la jornada de trabajo, ingresos, características del establecimiento, autoempleo del patrón y también se indagaba sobre posibles subcontrataciones preguntando por los modos en que se conseguían los insumos y los clientes a los que se vendían los productos (INDEC-IPA, 1991).
 - 24 En el capítulo que sigue presentaremos, extensamente, tanto el proyecto IPA como la “Encuesta de condiciones de vida” realizada bajo la dirección de Irene Oiberman en 1988.
 - 25 “La extensión de la *precariedad*. Se trata de detectar en este punto si los hogares con jefe precario integran unidades familiares en las cuales el tipo predominante de inserción en el mercado laboral es el *trabajo en negro o desprotegido*” (Oiberman, 1990: 126, énfasis nuestro). En esta formulación “trabajo en negro o desprotegido” retoma, como equivalente, “precariedad”.
 - 26 En un trabajo presentado por Carpio y Orsatti (1990) se especifica que los indicadores de precariedad más explícitos son cuatro: 1) ausencia de aportes al sistema provisional; 2) al sistema de obras sociales; 3) formas de contrato no permanente y/o indirecta (por agencia); y 4) salario a destajo. Mientras los dos primeros aluden a la falta de registración (precarios ilegales o clandestinos), los dos últimos, agrupan a los “precarios legales”, pues se respeta la normativa, al tiempo que “las condiciones de trabajo son precarizadoras” (1990: 204).
 - 27 Como tendremos oportunidad de analizar más extensamente en el capítulo que sigue, el régimen de enunciación descriptivista estará vinculado con una estrategia de focalización de la in-

- tervención. La pregunta por quiénes son los precarios (o los pobres, o los vulnerables) orientaba a acciones sobre las subpoblaciones con mayor propensión a tal condición.
- 28 Se registra, para la población vinculada a la condición asalariada, el acceso a los siguientes beneficios: descuento jubilatorio, percepción de aguinaldo, vacaciones pagas, licencia por enfermedad paga, obra social e indemnización por despido (Pok, 1992: 31).
 - 29 El esfuerzo descriptivo en este trabajo cristalizó en la organización de una tipología de tres casos: a) trabajadores/as “empujados” a la demanda de empleo (por restricciones en el ingreso) de mayor edad, mujeres, cónyuge, de educación media, calificado de la industria (o de la construcción si fuera varón), que trabajaban en establecimientos grandes; que son caracterizados/as como demandantes efectivos de empleo; b) trabajadores/as impulsado a la precariedad laboral: jóvenes, mujeres, no jefes de hogar, con bajas calificaciones educativas, empleados/as del sector servicios (o de construcción si fuera varón), trabajando en establecimientos pequeños, son caracterizados/as como demandantes potenciales en el mercado; c) trabajadores/as precarios/as: de edad central, generalmente varones, en muchos casos posicionados en el hogar como jefes, con un nivel de educación media, nacidos en el área, pobres, que desarrollan sus labores en el sector servicios en tareas no calificadas o en industria en establecimientos pequeños.
 - 30 En un informe posterior (SIEMPRO, 2001), también se haría referencia a un cambio en el perfil del SIU, más vinculado a las microempresas que a las unidades familiares. Justamente por ello, las entradas y salidas de los empleados serían más flexibles, lo que impactaba en su función contra-cíclica. A partir de este tipo de análisis, el SIU era analizado por un prisma conceptual generalizado en los estudios sobre pobreza: la cuestión de la heterogeneidad de las poblaciones afectadas. En efecto, lo que muestran los estudios es una profunda segmentación del SIU según edad, educación y sexo. Ello delimitaba distintos perfiles de ingreso.
 - 31 Así, “*la OIT se interesa por todos los trabajadores*. Debido a sus orígenes, la OIT ha centrado esencialmente su atención en las necesidades de los trabajadores asalariados –la mayoría de ellos de sexo masculino– en empresas del sector estructurado, pero no se agota con ello su mandato, ni tampoco el mundo del trabajo. Casi todas las personas trabajan, pero no todos tienen un puesto de trabajo. Abundan, además, en el mundo las personas que trabajan demasiado y las que están desempleadas. La OIT debe interesarse por quienes trabajan al margen del mercado de trabajo estructurado: asalariados no reglamentados, trabajadores por cuenta propia, trabajadores a domicilio. La participación del sector no estructurado en el volumen total del empleo ha llegado a casi el 60 por ciento en América Latina. En África, a la economía no estructurada le ha correspondido más del 90 por ciento de los nuevos puestos de trabajo urbanos en los diez años últimos (...) *Todos los que trabajan tienen derechos en el trabajo*. La Constitución de la OIT aboga por el mejoramiento de las ‘condiciones de trabajo’, organizadas o no y se trabaje donde se trabaje, ya sea en la economía estructurada o bien en la no estructurada, en casa o en asociaciones locales o de carácter voluntario” MEMORIA del Director General OIT CIT 87, 1999.
 - 32 Este trabajo estuvo a cargo de Jorge Carpio, quien había sido por años consultor de OIT.
 - 33 Tal parece el sentido de la sentencia de Axel van Trotsenburg, funcionario de la región para del BM: “La informalidad laboral resulta en sistemas de protección social con alcance limitado, o lo que se ha llamado ‘Estado del Bienestar truncado’, que, si adicionalmente se financia en parte o totalmente con ingresos fiscales generales, puede tener un impacto fuertemente regresivo en la distribución del ingreso” (BM-MT-INDEC, 2005: 10).
 - 34 En particular, se trabajó junto a la Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales que desde 2003 inició una serie de investigaciones vinculadas a distintas temáticas del área, entre ellas la precariedad y la informalidad. Por cierto, allí se reunirían algunos de los expertos que ya se han mencionado en este capítulo o que se mencionarán en los siguientes. Por ejemplo, Marta Novik, a cargo del área y Héctor Palomino, como uno de los Directores.
 - 35 Existe entonces un tipo de trabajo que se puede llamar óptimo al que sería deseable que los individuos integrantes de una sociedad pudieran acceder (Novik, en PNUD 2005: 11).
 - 36 Analizando cada uno de los indicadores por separado, se observó que la mayor incidencia sobre la fragilidad resultaba el alto nivel de precariedad en el empleo.

- ³⁷ Los valores ideales y de máxima fragilidad que, respectivamente, se asignan por cada indicador son: tasa de desempleo 4% y 20%; porcentaje de planes sobre empleo total 0% y 15 % en los casos de máxima fragilidad; tasa de subempleo 4% y 25%, de sobreempleo 8% y 40%, ratio de desempleo de jefes de hogar sobre desempleo total 0,2 y 0,8, tasa de empleo no registrado 0% y 60%, pobreza 5% y 60%, relación entre CBT e ingreso total familiar 0,3 y 1; gini de los ocupados 0,35 y 0,5, tasa de dependencia 1,5 y 2,5.

CAPÍTULO IV

La emergencia y el olvido de la *polémica* de las “necesidades básicas”

No planificar significa abandonarse al azar o a un determinismo supuestamente benévolo (que ya ha liquidado a muchas especies), o a la que planeen los demás. Significa renunciar al uso de la razón en una de sus actividades esenciales: vencer el tiempo
(Varsavsky, 1971: 39).

Paralelamente a los debates que hemos analizado en el capítulo anterior emergía y se consolidaba un nuevo haz de problemas y diagnósticos. Nos referimos a la cuestión de las “necesidades básicas”¹, clave en la medición de la pobreza en América Latina y en el diseño de los programas para hacerle frente, que irrumpieron en la década del 80.

Aun cuando, tal como analizaremos en este capítulo, el tópico de las necesidades devino un elemento relevante de la agenda internacional de intervención y diagnóstico de la pobreza en la década del 70, ambas cuestiones habían sido problematizadas de diversos modos en distintos países periféricos desde la segunda posguerra. En el segundo capítulo, por ejemplo, hemos dado cuenta de los estudios que CONADE y CEPAL realizaron en la década del 60 para analizar la distribución del ingreso en el marco de políticas de desarrollo. Asimismo, la Oficina de Planificación de la India, inspirada en el experto Pitambar Plant, se había orientado desde fines de la década del 50 al despliegue de estrategias de desarrollo capaces de afrontar las “necesidades mínimas” de la población (India Planning Division, 1962). Como consecuencia de esta inquietud, desde 1962 habían retomado la medición de “líneas de pobreza”².

Por otra parte, en virtud de algunas de nuestras hipótesis de trabajo, resulta relevante subrayar que la cuestión de las “necesidades” antes de entretenerse con la problemática de la “pobreza”, había formado parte de los debates sobre *condición de vida obrera* (Aguilar y Grondona, 2013). Al menos desde mediados de la década del 20, la Organización Internacional del Trabajo se había mostrado interesada en la cuestión de los “estándares de vida” y los “estándares mínimos de vida” de los trabajadores³, asociados a la satisfacción de ciertas necesidades⁴.

Esta inquietud se vinculaba *directamente* con problemas tales como el salario mínimo, inscribiendo a las “necesidades” en el terreno de la relación capital-trabajo.

Un documento de la OIT de 1970, redactado por su director (saliente) David Morse, muestra el deslizamiento de la cuestión de los estándares mínimos de vida hacia el campo semántico de la “pobreza”. En este texto, cuyo título resulta ilustrativo para nuestra hipótesis (*Poverty and minimum living standards*), se recuperan algunos de los resultados que diversas indagaciones de la OIT estaban obteniendo respecto de los mercados de trabajo menos estructurados de los países dependientes. A partir de ello, Morse insiste en que el establecimiento de un salario mínimo, aun cuando seguía siendo necesario, no era un instrumento para garantizar el nivel de vida de buena parte de las poblaciones de los países del “tercer mundo”, pues éstas no eran asalariadas. En virtud de ello, se señalaba la imperiosidad de encontrar otras garantías de ingreso mínimo.

A medida que avanzara la década del 70, el problema de las necesidades sería fundamental en la delimitación de poblaciones no alcanzadas por el crecimiento económico y sobre las que era menester intervenir en particular. La demarcación de poblaciones con necesidades *insatisfechas* contorneó, así, una de las figuras de las infraclases.

Aun cuando una parte de la bibliografía sostenga que la difusión del “discurso de las necesidades” siguió una trayectoria Norte-Sur, en virtud del papel crecientemente importante de los organismos internacionales, una mirada más cuidadosa al material de archivo nos devuelve un itinerario más complejo. A lo largo de este capítulo, nos guiará una intención de *rarefacción* (Foucault, 1970: 200 y ss.) de ciertos presupuestos actualmente circulantes, y de los que, aunque citaremos otra fuente, también nosotros nos hemos hecho eco en otros trabajos (vgr. Grondona, 2012a)⁵:

Las teorías de las necesidades básicas y de los umbrales de ciudadanía se basan en una posición teórica que en general plantea la inevitabilidad de la desigualdad en la distribución de la riqueza y responde en forma pesimista a la posibilidad de resolver este hiato de una manera que favorezca el aumento del bienestar.

Desmerecen las luchas sociales y la dialéctica entre los intereses del capital y el trabajo, junto al debilitamiento de la política como ámbito para disminuir las desigualdades sociales. Proponen desvincular la protección social de los derechos, llevando la satisfacción de las necesidades a un piso mínimo para los pobres (A. Leguizamón, 2005: 250. Énfasis nuestro. Nos referiremos a esta formulación también como secuencia de referencia, SdR).

En lo que sigue, trabajaremos sobre los distintos elementos que hemos subrayado en itálicas en la secuencia de referencia. El recorrido de este capítulo se organiza a partir de cuatro tiempos y de cinco “estaciones” en las que nos

detendremos para desentramar algunas de las memorias discursivas que, según entendemos, semantizan el concepto de “necesidades básicas” como problema social. Por cierto, nuestro viaje por el archivo no respetará cronologías ni proporciones. El ordenamiento de la serie documental que expondremos responde al objetivo de desplegar una serie de hipótesis que iremos hilvanando.

En el texto de Álvarez Leguizamón que citamos más arriba se señalan cuatro “grandes concepciones” sobre las necesidades básicas que “si bien ofrecen divergencias, coinciden en la problematización del mismo objeto del saber”: (1) la teoría de la agencia basada en los aportes de Amartya Sen, que sindicada como “la pionera” y que “ha influido en mayor o menor medida en todas las otras”; (2) la segunda provendría de “una postura crítica ecologista ambientalista” interesada en promover el “desarrollo a escala humana”, cuyo principal representante sería un trabajo de Manfred Max-Neef, Antonio Elizalde y Martín Hopenhayn en 1986 (*Desarrollo a escala humana*); (3) la tercera es definida como una “postura crítica neo estructuralista” y “socialdemócrata”, cuyos voceros serían Ian Gough y Len Doyal, particularmente en el trabajo de 1984, *A theory of human needs*; finalmente, (4) se señala la perspectiva del Banco Mundial “y demás organismos internacionales” que define como “más neoliberal, influenciada no sólo por las ideas de Amartya Sen, sino también por las propuestas de [Friederich] Hayek y [Milton] Friedman” (Leguizamón, 2005: 256).

Resulta interesante notar que en un ejercicio análogo de conformación de un estado del arte sobre las perspectivas de las necesidades básicas o esenciales, Rubén Lo Vuolo había coincidido –en un trabajo de 1999 (reeditado en 2004)– en indicar como participantes del debate a Max-Neef *et al.* y a Gough y Doyal. Sin embargo, le había asignado a Amartya Sen un lugar “por fuera” de este debate, circunscribiendo al economista hindú a la perspectiva de “las capacidades de funcionamiento”.

Primera estación: El “mapa de la pobreza”

Uno de los hitos clave en el itinerario del problema de las necesidades básicas remite a los primeros años de la década del 80 y a la proliferación de estudios que graficaban la localización de las poblaciones con necesidades básicas insatisfechas. En el caso de la Argentina, el Instituto Nacional de Estadística y Censo fue convocado en 1984 con el fin de producir un “mapa de la pobreza” útil para la distribución del “Programa Alimentario Nacional”. En el contexto de una creciente pauperización de sectores importantes de la población, afectados por el proceso inflacionario, el PAN se presentó como una de las primeras políticas focalizadas de atención a la pobreza⁶.

El proceso de producción de la información necesaria para el programa debía partir de los datos estadísticos existentes, en virtud de restricciones tanto

operativas como presupuestarias. Esta empresa fue encomendada a Luis Beccaria y Alberto Minujín, quienes buscaron la colaboración del por entonces consultor de CEPAL (en Chile), Oscar Altimir⁷. En base a los estudios avanzados por CEPAL en aquellos años y al trabajo precursor de Sergio Molina de 1975 (“Mapa de la extrema pobreza”⁸ de Chile), se tomaría la información censal (que lograba una desagregación hasta el nivel de manzanas) y se construiría a partir de ella un sistema de indicadores de necesidades básicas.

Si analizamos la puesta en marcha de la medición de necesidades básicas en la Argentina, esta pareciera inscribirse en la lógica que describe la cita de Leguizamón, según la cual a la formulación de grandes objetivos de construcción “humana” de un desarrollo basado en necesidades, le siguen formas de operación mucho más modestas que apenas apuntan a garantizar mínimos biológicos. Ahora bien, cabe sopesar el desafío que presenta el análisis de los sentidos formulados en afirmaciones como la que sigue, que no encontramos en la “versión chilena”:

Si bien el contenido concreto, en términos de *satisfactores*, de las necesidades básicas sólo puede ser determinado en el contexto social específico en que se manifiestan, su satisfacción surge como imperativo del *reconocimiento universal de los derechos humanos*. Además, por este mismo reconocimiento, aunque la medición de las situaciones de pobreza se concentre en las necesidades básicas materiales, no puede olvidarse que la satisfacción de estas solo adquiere sentido pleno en un contexto social de *disfrute efectivo de los derechos humanos fundamentales* (INDEC 1984: 10. Énfasis nuestro).

Por una parte, justamente, el mecanismo descrito en la cita de Álvarez Leguizamón parece comprender el proceso mediante el cual a un momento de enunciación de objetivos universales y generales le sigue una programación mucho más moderada que opera a niveles de mínimos biológicos. Sin embargo, ¿hasta qué punto se puede reducir esta formulación a ese mecanismo? Se trata, después de todo, de un documento publicado en 1984, un momento de *redefinición* de la noción de derechos humanos con intensas resonancias políticas.

Por otra parte, la distinción entre “satisfactores” y “necesidades” –que retoma la cita precedente– aparecía en la retórica de la posición ecopolítica más radical, que relevamos más arriba. Ahora bien, en un texto de 1986, Max-Neef (referente de esta posición) reconocía como autor pionero de esta distinción a un tal Carlos Mallmann, de Fundación Bariloche, con quien volveremos a encontrarnos en nuestro recorrido⁹.

La aparición de estas “resonancias” habilita una pregunta que podría movilizar un proceso de entrevistas y/o de nuevas indagaciones en el archivo: ¿conocían Altimir, Minujín o Beccaria las discusiones que por entonces se daban en torno de Max-Neef del otro lado de la cordillera? ¿Sabían de los aportes del tal Carlos Mallmann? Los informantes clave entrevistados en nuestra investigación

insistieron en el carácter meramente metodológico y técnico del INDEC en 1984. Sin embargo, ello no obsta para señalar que la emergencia de la *huella discursiva* que hemos indicado con la cita representa un dato discursivo y material, *en sí misma*. Su aparición resulta, desde nuestra perspectiva, una marca de las condiciones de formación de la secuencia al interior de una red interdiscursiva¹⁰.

Segunda estación Altimir-Graciarena

Como señalamos más arriba, el documento de INDEC 1984 contó con el aporte central de Oscar Altimir. Más allá de las condiciones históricamente analizables de la circulación de este experto –que encontrábamos más arriba en los estudios de CONADE–, existen huellas discursivas que nos muestran que el documento del INDEC es un nudo en una red de reformulaciones. Tomemos, por caso, la siguiente cita:

[El concepto de necesidades básicas] quedaría incompleto si sólo incluyera necesidades materiales. Sólo para propósitos de medición se puede justificar la concentración en las necesidades básicas materiales. Pero la satisfacción de estas sólo adquiere sentido, como imperativo universal, en un contexto social de *disfrute efectivo de los derechos humanos fundamentales* (Altimir, 1978: 27. Énfasis nuestro).

La semejanza con la cita del INDEC que transcribimos más arriba resulta evidente. Por cierto, en ese documento también se distinguen las necesidades de sus “satisfactores”. Además de señalar estas resonancias entre los textos trabajados, nos interesa en particular destacar otro aspecto del documento de 1978: en él se insinúa una *polémica* que inscribe la delimitación del problema de las necesidades en una trayectoria de luchas (conceptuales, pero también sociales).

Antes de ello, corresponde una breve presentación del trabajo de Altimir *La dimensión de la pobreza en América Latina*, un informe inaugural realizado en el marco de un proyecto de investigación sobre la medición y el análisis de la distribución del ingreso en los países de América Latina (CEPAL-BIRF). Allí, el autor desarrollaba “las primeras¹¹” líneas de pobreza y de indigencia para distintos países de la región y estimaba, en virtud de ellas, la incidencia de estos fenómenos en el continente.

Al reponer el estado del arte de los debates contemporáneos, observamos en este documento una formulación sobre la que nos interesa detenernos. Altimir señala que en el campo de estas discusiones hay una tendencia a

(...) identificar el uso del concepto de *pobreza* con las *políticas más conservadoras* de mitigación de la pobreza y el uso del concepto de *necesidades básicas con las estrategias*

más radicales de reorientación de desarrollo y de reorganización del orden social (1978: 22. Énfasis nuestro).

De este modo, se introduce una *disputa* a partir de la cual lo que en nuestro presente parece irremediamente unido (los diagnósticos de la pobreza y la pregunta por las necesidades básicas), se presentaba en 1978 “por separado”, organizado en campos antagónicos. Altimir distingue las posiciones radicales (entre las que cita el Informe Hammarskjöld, 1975; PME, 1976; sobre los que volveremos) y posiciones más moderadas (que no delimita con la misma claridad).

Encontramos una perspectiva similar en un trabajo de Jorge Graciarena¹² publicado por primera vez en 1979 en la *Revista de CEPAL*. Allí la relación entre los discursos sobre la pobreza y los de las necesidades básicas aparece como un antagonismo aun más radical que en la descripción de Altimir. Al respecto, resulta esclarecedor el título del primer apartado del texto: “Dos propuestas anti-téticas: pobreza vs. necesidades básicas”. Por cierto, también resulta más clara la delimitación de la posición centrada en el problema de la pobreza, que se asigna, fundamentalmente, al Banco Mundial, vgr. el discurso de Robert Mc Namara en *The assault on world poverty* de 1973. El modo en que Graciarena inscribe este debate (pobreza vs. necesidades) en un horizonte más vasto de la lucha política tampoco deja demasiado lugar a dudas¹³:

[En el caso de los *discursos sobre la pobreza*] se trata de una propuesta centrada sobre un problema específico y con una solución de alcances bien limitados: reducir el dualismo estructural y la marginalidad social por la vía principal de la elevación de la productividad de los pobres, con la esperanza, al mismo tiempo, de que esto acelere la reducción del crecimiento demográfico y resuelva de rebote el problema de la población (...) Se trata de una *típica solución conservadora y tecnocrática* (...) El presupuesto fundamental de los planteos sobre la pobreza es la necesidad de asegurar la continuidad del sistema social, y esto se presenta no sólo como una posibilidad factible, sino también como una condición histórica necesaria para la supervivencia de la presente civilización industrial y del capitalismo. En este caso, la *revolución social es la amenaza temida que se lucha por evitar, mientras que para la propuesta del “otro desarrollo”, ella constituye la esperanza que abre la posibilidad de un futuro más promisorio* (Graciarena, 1979: 44. Énfasis nuestro).

Además de separar dos conceptualizaciones que en el presente aparecen superpuestas, la cita precedente presenta una lógica de dispersión de sentidos cuya gramática (de antagonismos) resulta muy diversa a la de la secuencia de la que partimos más arriba, según la cual el discurso sobre las necesidades básicas desmerecía *las luchas sociales y la dialéctica entre los intereses del capital y el trabajo* (ver la SdR al comienzo de este capítulo). Ahora bien, en virtud de la emergencia de este antagonismo, que descubrimos a partir de las secuencias discursivas

transcriptas (y de otras), resulta necesario preguntarnos a continuación sobre esas posiciones promotoras de “otro desarrollo”.

Tercera estación “otro desarrollo”

En el marco de del proceso de balance y rediseño que abrían las Naciones Unidas en 1968 (bajo el imperativo de lanzar un *Segundo decenio del desarrollo*) y de la denominada “crisis del petróleo” la relación entre población, recursos, medio ambiente y desarrollo se re-problematizó profundamente. Las variables económicas y poblacionales presionaban sobre los recursos y montaban un juego de riesgos globales, en virtud del cual el crecimiento del PBI (clásico indicador del grado de desarrollo de una economía) devenía un criterio de medición insuficiente e incluso equívoco.

Estas inquietudes, junto con el desarrollo de la tecnología informática, movilizaron nuevos dispositivos del saber experto: modelos matemáticos que tomaban “la economía mundial” como ámbito en el que ensayar la proyección de escenarios (también llamados “guiones”). Un acontecimiento importante en la cronología de esos debates fue la reunión auspiciada por el Club de Roma¹⁴ en 1970. Esta fue convocada, junto con el Instituto Universitario de Pesquisas de Río de Janeiro, con el propósito de analizar y discutir el denominado *Modelo Mundo III*, construido por el grupo dirigido por Donella y Dennis Meadows en el *Massachusetts Institute of Technology* (MIT). Este modelo, basado en una formalización matemática y en el uso de programas informáticos, generaría resultados publicados como libro en 1972 (*Limits of growth*).

Los factores determinantes del inevitable callejón sin salida del desarrollo, desde esta perspectiva, eran el crecimiento de la población, los rendimientos deficitarios en la producción agrícola, los límites de los recursos naturales y de la producción industrial y la contaminación. Estas restricciones parecían orientar el sentido de la intervención hacia un congelamiento del crecimiento económico en los países centrales (para no seguir presionando sobre los recursos escasos) y un estricto control de la natalidad en los países periféricos.

Frente a este diagnóstico surgirían, en los países centrales, pero en particular en los periféricos, posiciones que abogaban por sustituir la pregunta por los límites físicos del desarrollo por otra centrada en sus límites sociales y económicos. Ello suponía tomar en cuenta que los males previstos por los diagnósticos neomalthusianos en vistas al año 2000 ya constituían una realidad cotidiana para buena parte del mundo.

Así, desde instancias colectivas como Fundación Bariloche, CEPAL y el CENDES venezolano y el Centro de Planificación Matemática (con el protagonismo de Oscar Varsavsky) se insistiría en la necesidad de debatir “otros estilos de desarrollo”, en el marco de una crítica a la sociedad de consumo y al patrón del desarrollo económico de los países centrales.

El Modelo Mundial Latinoamericano

A partir de la incomodidad con la presentación de los resultados del *Modelo Mundial III* del Club de Roma, que proyectaban una sombra sobre las esperanzas del desarrollo, pero que además asignaban responsabilidades equivalentes entre los países desarrollados y subdesarrollados, un grupo de científicos latinoamericanos diseñaría un modelo alternativo. Reunidos en torno de la Fundación Bariloche¹⁵ y dirigidos por Amilcar Herrera¹⁶ en 1976 publicarían importantes resultados.

Según se explica en el documento *¿Catástrofe o Nueva Sociedad? - El Modelo Mundial Latinoamericano*, el ejercicio se inscribió en la lógica de la planificación normativa, que suponía delimitar un estado de cosas deseable, estimar los recursos requeridos para llevarla a delante y calcular la factibilidad de realizar tal visión. Para ello, se diseñó otro modelo matemático, que a partir de un cálculo multivariado podía señalar los cambios necesarios no sólo para evitar la catástrofe que el modelo del Club de Roma asumía como inevitable sino para construir un mundo justo. En la delimitación de la visión del mundo deseable, la cuestión de las “necesidades básicas” ocupó un lugar clave. Sin embargo, ellas fueron delimitadas como modo de operacionalizar lo que era en realidad el indicador de un desarrollo óptimo: el incremento de la esperanza de vida al nacer.

Pues bien, desde la perspectiva de la Fundación Bariloche, para evitar las catástrofes anunciadas por el grupo dirigido por Meadows, era menester un verdadero cambio civilizatorio. De allí que el primer objetivo del Modelo fuera producir una *sociedad igualitaria*, tanto social como internacionalmente, cuyo principio fuera el reconocimiento de que cada ser humano como ser dotado de un derecho inalienable a la *satisfacción de las necesidades básicas* –alimentación, vivienda, salud, educación– fundamentales para su completa y activa incorporación a su cultura. Una sociedad nueva, que era también una sociedad posible (y calculable): “el *modelo conceptual* es la propuesta de una nueva sociedad, y el *modelo matemático*, el instrumento para investigar su factibilidad material” (Fundación Bariloche, 2006 [1976]: 34).

El modelo matemático distinguía cinco sectores de la economía (alimentación, educación, vivienda, bienes de capital y otros servicios y bienes de consumo no incluidos en los anteriores), utilizaba una función de producción que permitía la sustitución entre capital y trabajo según un coeficiente que reflejaba el progreso de la productividad a través del adelanto tecnológico. Por su parte, a nivel global, el mundo estaba organizado en dos grandes bloques, los países subdesarrollados y los desarrollados. Al interior del primer bloque se diferenciaban los continentes de Asia, África y América, cada uno de los cuales, según mostraban las proyecciones matemáticas, llegaría al modelo de “otro desarrollo” con distinta celeridad. Asimismo, se incluía un componente particular para calcular el crecimiento demográfico, a partir del que se intentaba contrastar las hipótesis maltusianas del *Modelo Mundial III*.

La propuesta se alejaba de las pautas del consumismo: justamente, la producción debía determinarse por las *necesidades* y no por la ganancia. Tal como expresa el Modelo, en esa sociedad el concepto de propiedad carecería de sentido, tanto bajo la forma privada como estatal; en su lugar, se proponía una economía de uso de los bienes y de la tierra que sustituyera la propiedad por la *gestión*, a partir de organizaciones de producción, entes comunitarios *ad hoc*, las comunas o el Estado¹⁷ (Fundación Bariloche, 2006 [1976]: 7).

El impacto del Modelo Latinoamericano fue relevante, aun cuando resulte prácticamente desconocido para la bibliografía reciente sobre estudios de pobreza y desarrollo en la región¹⁸. Este trabajo formó parte de una serie de producciones expertas que pensaban el desarrollo a la luz del problema de las necesidades, así como del imperativo de cuidar los recursos naturales del planeta.

Entre sus múltiples repercusiones inmediatas, se destaca un debate con Oscar Varsavsky en el que este acusaba al equipo liderado por Amilcar Herrera de “defensores o colonizados culturales de la civilización norteamericana”. Frente a ellos, Varsavsky proponía un “contra-club” que partiera como premisa de que “los problemas de la humanidad actual sólo podrán resolverse transformando la sociedad a través del socialismo” (Varsavsky, 1976: 144). A su tiempo, Herrera respondía afirmando:

Nuestro modelo postula un mundo igualitario, tanto social como internacionalmente; no consumista; con *la producción regida exclusivamente por las necesidades humanas* y no por la ganancia; con el aprovechamiento total de la capacidad creativa y de trabajo de todos los seres humanos; y con participación plena e igualitaria en todas las decisiones sociales. No creo que Varsavsky ni nadie pueda llevar su ingenuidad política hasta el punto de creer que esta sociedad se pueda alcanzar “sin poner en peligro el predominio de las grandes potencias y las clases privilegiadas”. Por otra parte, no alcanzo a ver el contraste entre esta sociedad y la que postula Varsavsky: “nacional, participante, solidaria, creativa” (Herrera, 1976: 146. Énfasis nuestro).

Como queda expuesto, Herrera ratifica la inscripción de un desarrollo centrado en las necesidades que reconoce el papel del conflicto en el horizonte de la transformación social. Como saldo adicional, los sentidos presupuestos en este debate nos permiten hipotetizar respecto de cierto régimen de enunciabilidad en el que podía (y debía) afirmarse la necesidad de *superación del horizonte capitalista*, aun cuando ello no necesariamente supusiera una aceptación del socialismo real, del que tanto Herrera como Varsavsky se alejan explícitamente.

En lo que refiere al concepto de “necesidades humanas”, en 1972, en un trabajo sugerentemente intitulado “Sobre las necesidades del ser humano y su relación con las teorías del mundo”, Carlos Mallmann, hombre clave de la

Fundación Bariloche (FB), planteaba la imperiosidad de definir un proyecto mundial que partiera de la siguiente premisa:

El objetivo de la humanidad que proponemos es el de lograr que todos y cada uno de los habitantes presentes y futuros de nuestro planeta –nave espacial que compartimos– puedan, mediante sus actividades, satisfacer en forma genuina sus necesidades cuantitativas y comparativas de ser y de acceder (Mallmann, 1972: 2).

En virtud de ello, el trabajo se proponía definir y delimitar las necesidades cuantitativas –aquellas que se satisfacen a partir de un incremento de satisfactores– y las comparativas, que suponían formas de redistribución de la riqueza.

Por su parte, las necesidades cuantitativas se organizan entre aquellas del “acceder”, que incluyen necesidades biológicas (individuales: alimentación, vestido; habitacional y material, ejercicio físico); necesidades protectivas (medicina, seguridad, comunicación y transporte); necesidades intelectuales (educación, hábitat mental, ejercicios mentales) y necesidades del “ser”¹⁹ (el requerimiento de *indispensabilidad* afectiva, expresiva y activa, de *autonomía* afectiva, autonomía expresiva y autonomía activa; así como de *participación* afectiva, expresiva y activa).

En relación con las necesidades comparativas, estas refieren a la distribución de satisfactores, y con ello a los valores de *igualdad* y *justicia*. Sin embargo, tal como se aclara, esta igualdad no debe ser absoluta, pues existen diversas necesidades y “estilos de vida”:

Debe comprobarse la igualdad de oportunidades y que la distribución de los satisfactores no covaríe con la raza, el origen geográfico, social o económico, el sexo, la capacidad manual o directiva, la ideología religiosa o política.

En cambio, las distribuciones variarán seguramente cuando se hacen para diferentes edades, los desocupados y los sectores poblacionales con defectos físicos o mentales permanentes, ya que sus necesidades y posibilidades son intrínsecamente diferentes (Mallmann, 1972: 10).

Esta aclaración tiene ribetes polémicos y se ajusta bien a la caracterización que realizara un informante clave respecto de C. Mallmann como “el más liberal” de los involucrados en el proyecto. Aunque resulta indudable el carácter progresivo respecto de las delimitaciones neoliberales posteriores, centradas en la noción de “igualdad de oportunidades”, la referencia a *distribuciones justas y genuinas de satisfactores* abre la puerta a insidiosas preguntas por el “merecimiento”²⁰.

Perón, Varsavsky, CEPAL y los “estilos de desarrollo”

De modo simultáneo a los debates que se registraban en la Fundación Bariloche, al calor de años convulsionados en términos de lucha política, entre los objetivos del Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional de 1973 impulsado por el tercer gobierno de Juan Domingo Perón, se afirmaba:

Este es un plan de liberación. *Liberación de las necesidades básicas de los argentinos*, cuya satisfacción les será asegurada, cualquiera sea su actividad o el lugar en que vivan. Liberación de la arbitrariedad de los poderosos. Liberación de la coacción extranjera (Presidencia de la Nación, 1973: 3).

La articulación de las necesidades con la cuestión de la “liberación nacional” y su puesta en serie con la “arbitrariedad de los poderosos” y la “coacción extranjera”, inscribe, una vez más este problema en las disputas por estilos alternativos de desarrollo.

Entre los expertos vinculados al plan, resulta particularmente interesante la figura de Oscar Varsavsky, quien —tal como referimos en el Capítulo II— participó en la elaboración de las proyecciones económicas (mediante el uso de modelos matemáticos y sirviéndose de computadoras). La huella de Varsavsky en el Plan excede, sin embargo, la elaboración técnica de previsión de escenarios.

En junio de 1971 Oscar Varsavsky había concluido un trabajo nodal para la historia de la planificación en la Argentina, *Proyectos nacionales. Planteo y estudios de viabilidad*, donde aparecían tres cuestiones importantes para nuestro recorrido: la noción de necesidades básicas, la interpelación a hacer de su satisfacción el indicador de desarrollo (y no del PBI *per cápita*) y la postulación de diversos *estilos de desarrollo* alternativos.

Desde la perspectiva de este experto, los distintos estilos implicaban no sólo objetivos diversos, sino distintas estrategias tecnológicas y políticas distributivas para garantizar su viabilidad física y social. Mientras que en los primeros textos se contemplan tan sólo tres estilos de desarrollo, en el texto de 1971, al que nos hemos referido en el párrafo anterior, el análisis se extendía a cinco: el estilo consumista (CONS también modernista o desarrollista), el estilo autoritario (esencialmente contradictorio, tradicional y modernizante, nacionalista pero dependiente), el estilo creativo (CREA también socialista, nacionalista y solidario), el estilo lunar y el estilo hippie²¹.

Uno de los ejercicios del libro de *Proyectos nacionales...* es describir los estilos, pero, sobre todo, evaluar, a partir de una modelización matemática²² su *viabilidad* física, social y política (en ese orden). Una de las conclusiones centrales del texto será la viabilidad física y social del estilo creativo (cuyo desafío es la viabilidad política) y la *inviabilidad* radical del estilo consumista. Efectivamente, el antagonismo central que regula la economía de “estilos” que Varsavsky pone a prueba es la contraposición entre el estilo CONS y el estilo CREA. Mientras

uno representaba un estilo centrado en el crecimiento económico y el consumo opulento que buscaba espejar las experiencias de los países centrales, el otro pivotea alrededor de la desarrollo de la capacidad creativa.

El estilo CONS produce una ciudadanía basada en el consumo que, sin embargo, resulta retaceada para los “marginales”, un grupo creciente de individuos que resultan “innecesarios” para el proceso productivo, o que sólo resultan parcialmente útiles, parcialmente ejército industrial de reserva. En este sentido, se trataría de un modelo dual: *marginales vs. consumidores*.

En el estilo CREA que proponía Varsavsky, el crecimiento tenía como medida la satisfacción universal de *necesidades humanas* que permitiría desarrollar tales capacidades. Resulta interesante señalar, en virtud de su posterior circulación en la gestión peronista, que en un texto de 1974²³, estos requerimientos aparecerán bajo el nombre de *necesidades populares*.

En *Planes nacionales...* se consignan 25 necesidades que, según una sistematización de Eric Calcagno (1990), se organizan en cuatro grupos: necesidades físicas, sociales, culturales y políticas²⁴.

Resulta sugerente el que las necesidades no remitieran necesariamente a los requerimientos materiales del individuo y que hubiera muchas colectivas y espirituales. En ello resonaba, tal como reseñara Manuel Sadosky en una columna del diario *La opinión* (22 de febrero de 1972), la “obsesión” de Varsavsky por abordar la cuestión de la totalidad, por no omitir nada, aunque fuera bajo la forma del diseño “utópico”. Esta pregunta por la totalidad, por el sistema social complejo (así definido) en el que se inscribía la cuestión de las necesidades (que comparte con el Modelo Bariloche, más allá de las polémicas con Herrera) está perdido en las reflexiones actuales sobre las NB, tal como refleja la secuencia con la que comenzamos este recorrido.

Pues bien, además de imaginar órdenes alternativos, desde 1965 Varsavsky estuvo involucrado en proyectos estatales de planificación y diseño de políticas en Venezuela y Perú (por citar dos de las experiencias nodales de su carrera). Asimismo, fue consultor de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), donde estableció estrechos vínculos con Eric Calcagno y, por su intermedio, con Benjamín Hopenhayn. Junto a ellos, participó, como hemos señalado, del diseño del *Plan Trienal* de 1973, en el que resuena la contraposición entre el modelo CREA y el CONS:

Las políticas anteriores respondían a un modelo de acumulación de capital basado en una regresiva distribución del ingreso y en consecuencia originaron un perfil de *consumo crecientemente sofisticado, destinado a satisfacer patrones de comportamiento* y aplicación de recursos de los sectores de ingresos elevados *a costa de la satisfacción de necesidades individuales y colectivas vitales, prioritarias para las grandes mayorías del pueblo* (Presidencia de la Nación, 1973: 27. Énfasis nuestro).

El recorrido que hasta aquí hemos realizado nos impele a reconocer que la unidimensionalidad y pretendida asepsia de los diagnósticos contemporáneos sobre las NB (que retrata A. Leguizamón) no fueron un dato de partida, sino el resultado histórico de una relación de fuerzas.

En los apartados que siguen, al interior de esta misma estación sobre “alternativas” del desarrollo, analizaremos otros discursos, enunciados desde países centrales, que también plantearon la necesidad de redefinir el desarrollo y, en particular, revisar el crecimiento del PBI como fin último de la planificación económica.

Informe Hammarskjöld

Este informe recibió su nombre en homenaje al Secretario General de la ONU. Fue elaborado por un grupo de expertos en desarrollo económico y presentado a la Asamblea General en 1975. A diferencia del caso anterior, se trata de un conjunto de proposiciones que no se fundan en el cálculo de la viabilidad (matemáticamente comprobable) de alternativas. Otra diferencia relevante es que el Informe Hammarskjöld se instaló como referencia ineludible en los debates sobre “otro desarrollo” aun más allá de su contexto inmediato de emergencia. La voz de Varsavsky resultó absolutamente inaudible en aquellas discusiones y la de FB se iría apagando en un murmullo hasta ser reducida al silencio y al olvido.

En efecto, Max Neef señala que la publicación de *Desarrollo a escala humana* fue resultado de un proyecto “realizado de manera conjunta por el Centro de Alternativas de Desarrollo (CEPAUR) de Chile y por la Fundación Dag Hammarskjöld de Suecia”. El informe aludido había nacido

(...) de la necesidad de *situar en el contexto latinoamericano* (y a la luz de los cambios de escenario ocurridos durante el último decenio) la propuesta contenida en el *Informe Dag Hammarskjöld de 1975*: “Qué hacer: otro desarrollo” (Max Neef, 1993: 18. Énfasis nuestro).

Se trata de una sentencia por de más problemática, sobre la que volveremos, en particular si tomamos en cuenta que Neef participó de la Fundación Bariloche a comienzos de la década del 70.

Según se explicita en el documento de 1975, los pilares de “otro desarrollo” indican que este: (1) debe estar orientado enteramente hacia la *satisfacción de las necesidades*, empezando por la eliminación de la *miseria*; (2) debe ser endógeno y *autodependiente*, es decir, se apoya sobre las fuerzas “propias” de las sociedades que lo emprenden; y, finalmente, (3) se encuentra en *armonía con el medio ambiente*.

A contramano de las hipótesis malthusianas del Club de Roma, el problema no era la escasez, sino la *distribución*. La mejora de la calidad de vida, al igual que la hipótesis del Modelo Bariloche y de Varsavsky suponía también una reducción del despilfarro²⁵.

En el documento se afirma que entre las *condiciones* de otro desarrollo estaba la transformación de las estructuras. Entre ellas, la modificación en el orden internacional, particularmente en lo referido a la escasa participación del Tercer Mundo, de la que se derivaba la necesidad de readaptar el sistema de representaciones y participaciones del sistema de las Naciones Unidas. En este marco se cuestionaban tanto las posiciones clásicas de la “teoría del derrame” y de la hipótesis del “despegue”, como la revisión de las políticas de desarrollo propuestas hacia 1971 en el marco de la ONU²⁶. En todos los casos, la estrategia internacional había desatendido tanto las necesidades humanas como ecológicas²⁷.

Aunque la construcción de una alternativa centrada en las “necesidades básicas” muestra una cara distinta a la que retrata SdR, también se observan formulaciones que parecen más afines a los sentidos que ella recoge. En efecto, también encontramos deslizamientos en los que junto con estas afirmaciones grandilocuentes sobre los objetivos del otro desarrollo (“las necesidades ya son derechos”, Hammarskjöld, 1975: 27) se sostiene la necesidad de privilegiar la satisfacción de las necesidades básicas, particularmente “asegurar la satisfacción de las necesidades *fisiológicas* de los *grupos vulnerables*”. Este objetivo, sin dudas más modesto, se presenta, sin embargo como la posibilidad de “crear la base de un desarrollo más completo de la próxima generación”. El documento continúa afirmando que “*lo más importante* es sin duda poner en marcha un proceso de mejoramiento a partir de una determinada *línea de la pobreza*, por más arbitraria que sea” (Hammarskjöld, 1975: 27). En efecto, la cuestión de la “misericia” como objetivo de las políticas de “otro desarrollo” aparece aquí de un modo más protagónico.

Este deslizamiento –que se inscribe en el mecanismo de la focopolítica que superpone el discurso de las necesidades y el de la pobreza– convive aun con la repetición de un elemento central del diagnóstico de FB y de Varsavsky y que luego serían denegados: la centralidad de la desigualdad a nivel *internacional* como cuestión estrechamente asociada a la posibilidad de poner en marcha un desarrollo centrado en las necesidades.

El informe Hammarskjöld subraya la imperiosidad de sostener naciones autodependientes, movilizándolo para ello, como ejemplo deseable, la imagen de la Argelia de 1962, que había comenzado a creer en sus propias fuerzas, condición para un desarrollo endógeno y autodependiente. La resonancia del discurso anticolonial en la delimitación del proyecto de “otro desarrollo” centrado en las necesidades resulta un elemento interesante que, entendemos, debe incluirse en el análisis.

Informe Leontief o el “Modelo de las UN”

Entre 1973 y 1976, la ONU, en el marco de las iniciativas para el *Segundo Decenio del Desarrollo*, designó a Wassily Leontieff como responsable de diseñar un modelo proyectivo capaz de evaluar los impactos ambientales en el desarrollo. El financiamiento inicial para el proyecto fue otorgado por Holanda²⁸ en virtud de un proyecto presentado por Phillippe Seynes²⁹.

El objetivo del trabajo de Leontief era estudiar las interrelaciones entre el crecimiento y la emergencia de determinadas cuestiones que eran definidas como problemas económicos: la disponibilidad de recursos naturales, el grado de contaminación asociado a la producción de bienes y servicios y el efecto económico de las políticas de lucha contra el daño ambiental³⁰. Ello suponía una revisión de las metas dispuestas para la segunda década de desarrollo, a fin de analizar si eran o no congruentes con la existencia y distribución de recursos. El informe mostraba un gran esfuerzo por calcular los costos *económicos* de la población, así como de su “abatimiento”. Al igual que la Fundación Bariloche, las responsabilidades ecológicas eran, centralmente, de los países *desarrollados*, que debían moderar el consumo personal.

El modelo proponía un análisis cuantitativo de políticas globales de desarrollo a largo plazo en un mundo organizado a partir de 15 conjuntos regionales³¹ y 45 sectores de actividad económica. A partir de un conjunto de 269 variables, de relaciones (sistematizadas en 175 ecuaciones) y de datos ordenados sobre el principio de la matriz insumo-producto³², se realizaron proyecciones alternativas para los años 1980, 1990 y 2000. Los diversos escenarios hipotéticos (guiones) suponían un juego distinto entre la tasa de crecimiento, el PBI per cápita y la tasa de crecimiento de la población.

Una de las conclusiones a las que se arriba a partir del modelo era que las metas de crecimiento establecidas en 1971 por la ONU no eran suficientes para reducir la brecha entre los países desarrollados y los no desarrollados. Sin embargo, los límites al desarrollo no eran efecto de barreras físicas insuperables (crecimiento poblacional, agotamiento de recursos, aumento de la contaminación) como presagiaban los pesimistas del Club de Roma. Por el contrario, eran límites políticos, sociales e institucionales. Así, por ejemplo, el problema “más acuciante” de alimentar a la población mundial, en rápido incremento, podía resolverse mediante la explotación de tierras arables y la intensificación de la productividad del agro.

La superación de los límites del desarrollo requería de una redistribución más equitativa sobre todo a nivel del comercio internacional. Efectivamente, aunque había menciones al problema de la distribución del ingreso al interior de las economías nacionales³³, la inquietud se orienta a un análisis de las relaciones internacionales de desigualdad (en sintonía con la perspectiva del Modelo Mundial Latinoamericano).

La propuesta de un “desarrollo acelerado” (Leontief, 1977: 42) requeriría de una fuerte inversión, particularmente pública, en la que las fuentes internacionales deberían asumir un rol secundario. Este proceso impactaría en la balanza de pagos, problema que sólo podía resolverse a partir de una inflexión en el orden económico internacional. Sobre todo, era menester una torsión en los términos de intercambio, una reducción de la dependencia de importaciones de productos manufacturados por parte de los países en desarrollo, un incremento

de la participación en la producción de bienes manufacturados, mayores flujos de ayuda y cambios en el sentido de la circulación del capital. Entre los imperativos que se postulan estaban la liberalización de tarifas aduaneras y las barreras no aduaneras de los países desarrollados.

Aunque este informe no refería a la cuestión de las necesidades humanas básicas, sino que se centraba en el problema ecológico, muchas de sus proyecciones fueron retomadas en el seno del debate que aquí nos interesa. En particular sería el caso del informe OIT-PME de 1976 que analizaremos en la siguiente estación.

Cuarta estación “¿otro desarrollo?”

Pues bien, los textos que nos toca revisar en esta estación están articulados, de un modo u otro, en el informe “Empleo, crecimiento y necesidades esenciales: Problema mundial”, presentado en 1976 en la Conferencia Mundial Tripartita. Este documento, como veremos, funciona como un nudo en una red.

La reunión de 1976 para la que fue realizado y, en general, las iniciativas del Programa Mundial de Empleo³⁴ (PME) (creado en 1969) fueron modos de intervención de la OIT en los debates sobre los “límites” y las posibilidades de “otro” desarrollo. Entre los aportes fundamentales del PME a este debate se encuentra el diagnóstico sobre el *sector informal urbano* desde 1972 (sobre el que nos extendimos en el Capítulo III), así como el interés otorgado a la cuestión de las *necesidades* desde 1975.

Según ha explicado el “Proyecto de Historia Intelectual de Naciones Unidas”, el contexto de puesta en marcha del PEM y, en particular de la conferencia de 1976, fue muy singular. Por una parte, en 1970 Wilfred Jenks, un experto inglés, asumía la dirección de la OIT y nombraba a un colaborador relativamente cercano de origen ucraniano. En el contexto de la Guerra Fría, ese hecho y otros generaron sospechas en el gobierno de EE.UU y esto hizo que se retirara de la OIT. Esta momentánea prescindencia puede haber estimulado no sólo la heterodoxia sino también el ascenso de las inquietudes de los países del tercer mundo, estimulados por los debates alrededor del Nuevo Orden Económico Internacional. Se trataba, en efecto, de tiempos efervescentes, en los que el sistema de Naciones Unidas parecía involucrarse, mediante la resolución del 1 de mayo de 1974 (A/RES/S-6/3201), en la revisión del orden global tanto comercial como financiero. El cambio de signo del gobierno estadounidense y la llegada de Jimmy Carter a la presidencia en las elecciones de finales de 1976 reforzaría el clima de innovación del campo experto internacional (Emmerij, 2005).

Ahora bien, aun en este clima heterodoxo, en el ámbito de la OIT las necesidades serían definidas, no ya desde el paradigma igualitarista que proclamaba el Modelo Mundial Latinoamericano, sino como “*el nivel de vida mínimo que una sociedad debería establecer para los sectores más pobres de su población*” (PME, 1976: 7).

Lo que, por ejemplo, en el caso del Informe Hammarskjöld aparecía como un *deslizamiento* hacia la cuestión de la miseria, se presentaría en el documento del PME como un recentramiento más radical en el que la problematización de la pobreza y la de las necesidades se superponen (ahora sí). Entendemos que en ello fue fundamental la articulación de algunos elementos del debate sobre necesidades con otros provenientes de los trabajos desarrollados por el Banco Mundial en torno a la distribución del ingreso.

Además de ser referencia ineludible de las mutaciones del debate sobre las necesidades, el documento de 1976 (del PME) es un testimonio de la circulación del Modelo Latinoamericano en el seno del debate de los organismos internacionales. Este hecho hace aun más curiosa la obliteración de la que fue objeto el documento coordinado por Amílcar Herrera. Obliteración que confirma la cita del párrafo de Max Neef que transcribimos un poco más arriba, pues allí se presupone la necesidad de que América Latina “importara” los debates del “otro desarrollo” producidos por la Fundación Hammarskjöld (es decir, producidos por “el centro”).

En consecuencia, a partir del documento OIT-PM de 1976, podemos inferir que los desarrollos conceptuales sobre la cuestión de las necesidades circularon también desde el sur hacia el norte, desde la periferia al centro. Hubo una simultaneidad en la circulación del informe de Hammarskjöld y los trabajos dirigidos por Amílcar Herrera.

Ahora bien, como dijimos en las primeras páginas del presente trabajo, la detección de resonancias y ecos del pasado poco nos dicen respecto del *sentido* que estos producen. En el caso del documento de 1976, intentaremos mostrar que se introducen importantes redefiniciones respecto del Modelo Latinoamericano. Diremos que se trata de una torsión o de un deslizamiento que, a diferencia de las que analizamos más arriba, supusieron –de hecho– una (primera) “domesticación” de los sentidos propuestos por el modelo de Herrera. Este mecanismo de deslizamiento en el documento del PME 1976, según entendemos, opera a través de la redefinición de la cuestión de las necesidades en un problema técnico: *¿cómo* hacer? (no ya “*¿qué* hacer?”, como se preguntaba el Informe Hammarskjöld). En esta torsión se retomaban diversos documentos, cuya combinación, necesariamente, redefiniría sus elementos: el informe Leontief, el modelo Bariloche (ambos ya reseñados), el informe del BM de 1974 y (fundamentalmente) dos documentos preparatorios requeridos por la OIT en 1975.

El modelo del BM de 1974

A partir de la pregunta sobre los “modos de”, en el informe del PME de 1976 se recurre a un trabajo que había sido realizado en el marco de un financiamiento del Banco Mundial y el Instituto de Estudios sobre el Desarrollo de la Universidad de Sussex de 1974. Allí no se trabajaba sobre la cuestión de las necesidades sino sobre la relación entre crecimiento y distribución de la riqueza.

El modelo se interrogaba por la distribución en los países subdesarrollados, fundamentalmente aquellos signados por una estructura dual. Así, la pregunta de este trabajo remitía a las condiciones de mejor repartición del ingreso y el consumo, con particular atención sobre el sector más pobre de la población al interior de los países más pobres del globo. A ellos se los denomina “low-income target groups”. En este punto, resulta importante subrayar que la inquietud de este modelo remite a la distribución *al interior* de la población (en particular, de los países pobres), y no ya a las relaciones desiguales entre centro y periferia. Una operación cabal en el documento del PME de 1976, sobre la que volveremos, sería el desplazamiento desde el problema del *nuevo orden internacional* a la cuestión de los deciles más pobres de ingresos.

El modelo del BM retomaba la retórica propia del diagnóstico sobre la dualidad de la economía y, particularmente del mercado de trabajo, de un modo afín a las explicaciones centradas en el *capital humano* como variable explicativa de esa dualidad. En este modelo, preocupado por las economías segmentadas en las que conviven sectores modernizados y otros tradicionales, las variables fundamentales eran la distribución de capital, la productividad³⁵, los ingresos, el crecimiento poblacional y el ahorro (Ahluwaha y Chenery, 1974: 210). Se presuponían tres grandes grupos socioeconómicos, el 40% más pobre, el 40% de ingresos medios y el 20% más rico. En un primer momento se analizaba la incidencia de las diversas variables en la distribución y el crecimiento, para luego, en una segunda instancia, estudiar los posibles impactos de políticas orientadas a lograr una mayor equidad.

En esta segunda parte, se sopesaban los efectos de una política únicamente orientada al crecimiento del PBI, posibilidad rápidamente descartada por insuficiente, en virtud del improbable incremento que se requeriría para impactar sobre las poblaciones pobres. En virtud de ello, se evaluarían diversas alternativas: la fijación de políticas que actuaran sobre los precios relativos, transferencias para el consumo, transferencias a nivel de la inversión y redistribución de bienes de capital (vgr. reforma agraria). Junto con la reforma agraria, la opción preferida sería la de operar a nivel de las inversiones, en “activos”. Ello incluía inversiones en educación, pues se partía del presupuesto de que la retribución en el mercado se vinculaba con la propiedad y utilidad de cierto capital (en el caso de la educación, del capital humano). Esta perspectiva dista en mucho de aquellas que ponían las desigualdades estructurales como foco del diagnóstico, a partir de una mirada atenta al conflicto de intereses. El lenguaje del BM era muy distinto al de Bariloche y al de Hammarskjöld.

Documentos preparatorios OIT 1975

Sobre las bases del modelo proyectivo de las Naciones Unidas (Leontief), en distintos trabajos comandados por la OIT en 1975 circulaba la pregunta respecto de cuáles eran los niveles que debían alcanzar determinadas variables (demográficas, económicas) para satisfacer las necesidades básicas hacia el año

2000. El modo en que estas eran definidas retomaba la perspectiva de la Fundación Bariloche, aunque con algunas “precisiones” respecto de los umbrales de satisfacción³⁶. En lo que sigue, nos detendremos en dos de los documentos preparatorios de la Conferencia Tripartita de 1976, ambos citados en el texto final de la conferencia³⁷.

En un análisis de estos trabajos observamos que, lejos del postulado igualitarista del Modelo Mundial Latinoamericano (MML)³⁸, la pregunta por la igualdad se troca por otra: *cómo garantizar una mejora en las condiciones de vida del 20% más pobre de la población*. Ello en sintonía con una preocupación similar a la del BM, que expusimos en el apartado anterior. Pues bien, en virtud de esta inquietud, en los documentos preparatorios de 1975 se avanzaría en la definición de una canasta básica y del ingreso necesario para obtenerla.

Por cierto, el interés respecto del 20% más pobre estaba ya presente en el Modelo Mundial Latinoamericano, pero tan sólo de modo accesorio y frente a una argumentación puntual. Hacia el final del documento sobre el MML, se polemiza con las posiciones que sostienen la necesidad de *primero* garantizar el crecimiento y *luego* distribuir. En virtud de ello, se vuelve a “correr” el modelo, esta vez según la categorización de países en 15 subgrupos que proponía el modelo de las Naciones Unidas. La pregunta era por el nivel de crecimiento que debía garantizarse para que, manteniendo la estructura de distribución del ingreso, *todos* los miembros de la sociedad tuvieran garantizada la satisfacción de sus necesidades. El *indicador*³⁹ para ello era que el nivel de ingreso promedio del 20% más pobre excediera el de la “canasta” de dichos bienes. Como puede imaginarse, los resultados ratifican la necesidad de operar transformaciones drásticas en la estructura de la distribución del ingreso a todo nivel.

El punto que no debe dejar de subrayarse es el movimiento por el cual el 20% más pobre de la población pasa de ser el indicador del cumplimiento absoluto de metas igualitarias, a transformarse *en una subpoblación sobre la que cabe focalizar la atención*⁴⁰.

Este mecanismo de “traducción” depende de la articulación del MML (restringido a su papel en la definición de necesidades básicas) con las preguntas por la distribución según habían sido formuladas, por ejemplo, por el BM en el modelo de 1974. Ello supone una redefinición, sobre la que aparece una reflexión explícita:

El modelo de Bariloche no está siendo utilizado aquí para los fines para los que fue construido, sino que utilizamos su estructura para determinar el ingreso equivalente a un conjunto de necesidades básicas. El modelo de Bariloche fue diseñado para proporcionar una respuesta a las ideas malthusianas de Forrester y el Modelo del Mundo III de Meadows, al demostrar que dada una distribución de la renta totalmente igualitaria y una asignación racional de los recursos escasos, es posible (...) sostener el crecimiento de la población mundial de tal manera que cada individuo satisfaga sus necesidades básicas (...)

El enfoque adoptado en este trabajo es la *identificación de un grupo objetivo (el 20 % de individuos más pobres, es decir, el quintil más bajo de la distribución del ingreso de las personas que reciben salarios o ingresos en especie)* y examinar la combinación de la tasa de crecimiento del PBI y la redistribución del ingreso que se necesita para permitir que, en promedio, este grupo objetivo obtenga un ingreso que le permita satisfacer sus necesidades básicas (Scolnik y Hopkins, 1975: 9, traducción y énfasis nuestros).

En este punto, resulta fundamental señalar que quien coescribía el documento del que extrajimos la cita precedente era Hugo Scolnik, un matemático que había formado parte de la Fundación Bariloche y que tuvo una participación activa en la redacción del documento y, sobre todo, en el diseño matemático del MML⁴¹.

Al respecto, algunos años después, Scolnik, recapitulando la historia del Modelo dirigido por Herrera afirmaba que “el primer paso fue definir las ‘necesidades básicas’ en términos de expectativa de vida al nacer, consumo de proteínas y calorías, vivienda, educación” y que “la burocracia internacional pronto incorporó estos conceptos como si fueran de elaboración propia” (Fundación Bariloche, 2006 [1976]: 24). En ese “tomar como propios” los conceptos, pareciera traficarse casi una denuncia de robo.

Entendemos que el señalamiento moral de (in)coherencia sería un atajo poco interesante para reflexionar sobre el itinerario de las nociones del Modelo Bariloche (¿traducidas? ¿robadas? ¿traicionadas? ¿olvidadas?). Por el contrario, parece necesario dar lugar a pensar las determinaciones de su materialidad discursiva. Entonces, más allá de este o aquel sujeto psicológico (del que no podríamos ni queríamos ocuparnos), deberían pensarse los regímenes de lo que puede y debe ser dicho desde una posición –como respuesta polémica al Modelo de Meadows– y desde otra –la apuesta de poner efectivamente en marcha “un nuevo desarrollo” en el marco del PME-OIT.

Entre ambas posiciones media una distancia que parece un abismo. Si en la discursividad de la Fundación Bariloche el esfuerzo es el de mostrar que “otro desarrollo” era *posible*, en el informe de la OIT de 1976 y en el documento coescrito por Scolnik el año anterior, importaba delimitar las condiciones objetivas en las cuales ello puede ser no sólo *viable*, sino *viabilizado*, asunto que requiere de operaciones de atemperación y ajuste a perspectivas más acotadas.

Por su parte, el documento preparatorio elaborado por Joseph Stern –quien había participado en el desarrollo del modelo mundial de Leontief y la ONU– también pone el foco en la articulación entre el modelo organizado a partir de la matriz insumo-producto y el trabajo de la Fundación Bariloche. Ello supondría, nuevamente y como cualquier combinatoria, la redefinición de los elementos involucrados⁴². El Modelo Latinoamericano quedaría reducido a un estudio capaz de definir ciertas necesidades básicas y, como contrapartida, una serie de varia-

bles que permiten delimitar umbrales de pobreza⁴³. A partir de ello y de la adaptación introducida por el trabajo de Scolnik y Hopkins, se estimarían los costos de acceso a los bienes básicos. Luego, se calcularían diversos escenarios respecto de la distribución del ingreso, de modo de calcular el crecimiento que se requeriría para que los grupos de bajos ingresos accedieran a dicha canasta.

Así se unían las perspectivas que Oscar Altimir y Jorge Graciarena encontraban tan claramente separadas (la de las necesidades y la de la pobreza).

Ahora bien, aun en las formulaciones del PME de 1976, ciertas preguntas sobre las relaciones Norte-Sur –por ejemplo en lo que hace a las responsabilidades en el cuidado del medio ambiente–, permanecen abiertas. Como intentaremos demostrar en el apartado que sigue, desde otras posiciones (discursivas, pero fundamentalmente políticas) la definición de las alternativas al desarrollo iba a cuestionar la centralidad de determinados significantes –industria, Estado, nación– que hasta la década del 80 organizaron lo que los discursos expertos sobre la sociedad y la economía podían y debían decir. Este nuevo entramado discursivo tomaría elementos del “otro desarrollo”, pero deslizaría hacia una propuesta que quizás podríamos pensar como “fin del desarrollo”, en la que la cuestión de la pobreza y las necesidades resultarían redefinidas. Comenzaba la era del ajuste estructural. En sus albores, el diagnóstico de las necesidades básicas sería objeto de una redelimitación bastante más radical que la que analizamos para los documentos preparatorios de la reunión PME-OIT de 1976.

Quinta y última estación: los límites del debate. La ley del mercado

Algunos años después de la serie documental de la estación precedente, Graciela Chichilinsky, quien había formado parte de la Fundación Bariloche y que accedió temprano al mundo de los organismos internacionales, se trenzaba en un singular debate con Manuel Mora y Araujo. Desde las páginas de la *Revista Desarrollo Económico* entre 1984 y 1985, la futura promotora del protocolo de Kyoto reflató la cuestión de las “necesidades básicas” como centro que debían adoptar las políticas del desarrollo.

En respuesta a ese artículo, Mora y Araujo “denunciaba” que la perspectiva de Chichilinsky resultaba utópica y que postulaba un mundo en que la remuneración no estaba vinculada con la productividad. En definitiva, suponía una economía que no respondía a las leyes del mercado e incluso individuos que no maximizan (Mora y Araujo, 1985: 127). En su crítica, Mora y Araujo fliaba el análisis de la economista al modelo de mundo ideal de la Fundación Bariloche para contraargumentar que “la tesis de que la riqueza del Norte es su causa es muy popular, pero también muy controvertible” (Mora y Araujo, 1985: 127).

La respuesta de Chichilinski a las “acusaciones” fue contundente. Lo que nos interesa subrayar es el tramo en que, una vez señalada su pertenencia al equipo que diseñó el Modelo Latinoamericano⁴⁴, la experta rectificaba “la confusión de Mora y Araujo” quien

Tal vez (...) pensó que yo estaba *reescribiendo* el modelo Bariloche. Esta impresión debe haber sido reforzada por el uso del término “necesidades básicas” en el título del artículo. Pero en realidad este artículo se refiere a un trabajo *muy distinto*, que realicé, como se aclara en él, en las Naciones Unidas durante los últimos seis años. Este trabajo es una continuación del que comencé con el modelo Bariloche, pero su forma es diferente (...) *El modelo subyacente es el de una economía de mercado, donde los individuos maximizan y las leyes fundamentales del mercado están satisfechas, en tanto que en Bariloche estudiamos la posibilidad de planificar una economía para satisfacer las necesidades básicas de la población.* Este modelo de mercado, al que denominé modelo Norte-Sur, fue desarrollado precisamente por mi deseo de *ir más allá del mundo ideal, y de encontrar las condiciones reales que permitan acercarnos a este mundo, así como las condiciones de la realidad que nos lo impiden* (Chichilinsky, 1985: 130. Énfasis nuestro).

En la cita precedente opera un nuevo régimen de evidencias en el que lo “obvio” no es ya la necesidad de una transformación radical de la sociedad (como era el caso del debate entre Amílcar Herrar y Oscar Varsavsky, pero también del Informe Hammarskjöld), sino de una transformación *realista*, cuyo punto de partido *debe ser* la dinámica del mercado.

Sería imposible remitir a todas las transformaciones que media entre el discurso del MML, los “estilos de desarrollo” de Varsavsky y este nuevo consenso. Sin embargo, entendemos provechoso sumar un último eslabón al encadenamiento de documentos de nuestro recorrido. Nos referimos puntualmente a una serie de trabajos en los cuales se “retomaba” el avance de la OIT sobre la cuestión de las necesidades, en (una nueva) clave latinoamericana: el “Proyecto interinstitucional de pobreza crítica”⁴⁵.

Proyecto Interinstitucional de Pobreza Crítica (PIPC)

En su documento fundacional, el PIPC recupera la traza del debate entre la Fundación Bariloche, el Club de Roma y el PME. Así, el documento enfatiza las divergencias respecto de la definición de “necesidades básicas”. En particular, resulta interesante que, en sintonía con argumentos de Oscar Altimir (1978), se sostiene que la perspectiva de la Fundación Bariloche supondría una transformación “poco probable” en términos de la distribución del poder.

Los documentos del PIPC resultan interesantes en tanto *discurso de transición* en el que, al mismo tiempo que ciertos enunciados “no pueden dejar de decirse”, otros, nuevos (que resignifican el sentido de los diagnósticos y de los cursos de

acción) comienzan a asomar. Lejos de tratarse de una convivencia “pacífica” las huellas discursivas de estos procesos, redundan en estructuras adversativas, en permanentes aclaraciones y en no pocas contradicciones.

En su documento inaugural de 1979 (a cargo de Sergio Molina, coordinador del proyecto, y de Sebastián Piñera⁴⁶), el PIPC organiza su indagación sobre la pobreza a partir del análisis de tres dimensiones: 1) las *características y alcances de las poblaciones pobres*; 2) las características de la estructura económica de la región, atendiendo a su régimen de propiedad, la distribución del ingreso, las relaciones con el sector externo, los mecanismos de asignación de recursos y el funcionamiento de los mercados de bienes; finalmente, 3) las características y capacidades del Estado para llevar a cabo la tarea de erradicar este problema social, su estructura de gasto público y organización.

El orden de los objetivos no es arbitrario. Tal como veremos, las mutaciones al nivel de los debates de la pobreza en la década del 80 supondrían la progresiva eliminación del segundo aspecto, y la consolidación de un diagnóstico descriptivista sobre la heterogeneidad de la pobreza como problema; a ello se sumaría la construcción de un diagnóstico en el que las limitaciones de la participación institucional (“exclusión”) operaban como su causa esencial. En ese punto, la delimitación de *déficit* de necesidades iría circunscribiendo poblaciones distinguibles en términos descriptivos y de intervención.

Una vez desplazado el eje de la discusión de los límites civilizatorios del capitalismo (ese mundo de determinaciones y alienación que se cuestionaba en las estaciones anteriores), los expertos iban a concentrarse alrededor de la caracterización y delimitación de los *perfiles* de la pobreza. En ese proceso iban a desestabilizarse diversos presupuestos vinculados a “las evidencias” a partir de las cuales se diagnosticaba el problema de las necesidades; fundamentalmente el que suponía al desarrollo nacional como horizonte de toda intervención. Así, por ejemplo, se muestran dudas respecto de las políticas de protección industrial e incluso se cuestionaba (aunque con atemperaciones) el programa mismo de industrialización (PIPC, 1979: 33).

Si las políticas de protección habían beneficiado sólo a unos pocos, estos no se contaban tan sólo del lado de las burguesías que gozaban regímenes de promoción o exenciones impositivas, sino también entre los trabajadores asalariados “protegidos” por el estatuto del trabajo formal. La legislación laboral y la política de protección al salario habían tenido

(...) efecto escaso, nulo o incluso negativo, sobre los salarios o ingresos de los grupos más pobres de la población (...). De hecho, la propia legislación laboral, al prohibir la sindicación en el campo o en empresas de menor tamaño, o al discriminar en contra de ella ha contribuido a *agudizar la dualidad de los mercados laborales* (PIPC, 1979: 42. Énfasis nuestro).

Consecuentemente, entre las recomendaciones estaría la eliminación del “impuesto al trabajo”⁴⁷ (PIPC, 1979: 44).

La perspectiva del PIPC tanto en este como en otros puntos estaba en sintonía con el modo en que el Banco Mundial estaba abordando la cuestión de las necesidades básicas: la inversión económica en la satisfacción de las NB era asimilada a la inversión en *recursos humanos*. Por otro lado, esta “no sólo es deseable en sí misma, sino que también aumenta la productividad y baja la reproductividad” (Streeten, 1981: 69). Este tipo de formulaciones no sólo indican la articulación de la cuestión de las necesidades/pobreza con la productividad como modo de incrementar el ingreso sino también una mutación al nivel del régimen de argumentación. Por un lado, la aparición de la cuestión de la productividad⁴⁸ supone un corrimiento respecto de posiciones estructurales, que son sustituidas por otras que se centran en las insuficiencias de activos por parte de los pobres como causa principal de su condición. Por otro lado, el hecho de que la inversión en educación debiera ser justificada en términos de sus externalidades positivas (y no de su vinculación con derechos) también remite a un cambio en aquello que puede y debe ser dicho.

Por otro lado, según el PIPC, las acciones del Estado respecto de la pobreza se habían mostrado insuficientes, en razón de lo cual debía avanzarse en una *redefinición* de sus formas de intervención. Las acciones redistributivas del Estado hasta entonces habrían beneficiado a los sectores medios urbanos y a los sectores obrero organizados, mientras que los pobres habían sido olvidados. Eran ejemplo de ello no sólo las políticas de salario mínimo, con efectos negativos en términos de empleo, sino también la estructura tributaria regresiva, así como el alto porcentaje del gasto público en educación superior, orientada a los sectores acomodados, en desmedro de la inversión en educación primaria y técnica acorde a los requerimientos del mercado de trabajo (PIPC, 1979: 52). Otro defecto de las políticas hasta aquí había sido “su casi nula selectividad” (PIPC, 1979: 53):

El diseño de políticas destinadas a paliar la pobreza, particularmente aquellas basadas en transferencias (en que es necesario evitar o minimizar las filtraciones hacia grupos que no están en situación de pobreza), hacen necesario identificar *grupos destinatarios más homogéneos* en cuanto a pobreza. La clasificación de los hogares de acuerdo a dos o más características en forma simultánea constituye un paso en esa dirección (Piñera, 1979: 16. Énfasis nuestro).

En el mismo documento, en una nota al pie, se aclara que la formulación de “grupos objetivos destinatarios” tiene un sentido equivalente a la expresión inglesa *target group*, “en diversos trabajos, tales *target groups* han sido llamados “grupos objetivo”, “grupos focales”, etc. (Piñera, 1979: 11). El juego de variables descriptivas (etarias, de género, geográficas, etc.) determinaría subgrupos con

mayor incidencia de la pobreza. Entre ellos se destacan los asalariados analfabetos, cuentapropistas de la construcción, mujeres entre 40 y 44 años, trabajadores de la industria manufacturera con bajo nivel educativo. etc. En otros trabajos, iban a ser los niños, los indígenas o los pobres rurales.

Estos eran, entendemos, los primeros trazos para la delimitación de los análisis multidimensionales de la pobreza y su demarcación como problema relativamente autónomo. El solapamiento del problema de las necesidades y el de la pobreza reduciría al olvido a las perspectivas holistas, estructurales y radicalmente transformadoras que hemos analizado más arriba. Así, por ejemplo, la perspectiva de las NB desarrollada por el Banco Mundial partía de afirmaciones tales como que “las *concesiones* a los pobres también pueden verse como una condición para la supervivencia de la clase gobernante” (Streeten, 1981: 63) y que “las políticas relacionadas con las necesidades no tienen por qué herir los intereses de los ricos en la forma en que lo hace la redistribución” (Streeten, 1981: 67). La cuestión de las necesidades (superpuesta a la de la pobreza) se redefinía al interior de un discurso en el que el antagonismo y el conflicto aparecían disueltos.

La confrontación Norte-Sur de la que la perspectiva misma había emergido (en el caso de O. Varsavsky y Fundación Bariloche) también iría diluyéndose. Por un lado, documentos como el que citamos en el párrafo antecedente presentaban los planteos referidos al Nuevo Orden Económico Internacional y a las NB como cuestiones incompatibles, al menos en principio.

Resulta quizás más sorprendente, sin embargo, la insistencia con la que desde posiciones políticamente progresistas, se insistía en el carácter “etnocéntrico” y “Occidental” de las NB. Así, por ejemplo, John Galtung y Gilbert Rist presentarían estas críticas en la conferencia “Goals, desirability and chances for implementation of need oriented environmental planning. Towards a concept of Human Growth” (Berlín, 1978), aun cuando dos representantes de la Fundación Bariloche (Oscar Nudler y Carlos Mallmann) participaran del mismo encuentro (Lederere *et al.*, 1980). Desde la perspectiva de Galtung y Rist, las NB eran una estrategia para evadir la verdadera discusión respecto del orden internacional. En definitiva, ambas posiciones (la del BM y la de los intelectuales presuntamente “progresistas” del centro) desvinculaban elementos que, en la articulación de Bariloche o de Varsavsky estaban indisolublemente unidos. Operaba, con ello, un silenciamiento de las voces que *desde el Sur* habían levantado las banderas de las necesidades como modo de disputar los sentidos homogéneos y hegemónicos de “desarrollo”.

Notas

- 1 A los fines del presente libro, no distinguimos entre necesidades básicas, esenciales y humanas, pues encontramos que, en los documentos analizados, todos estos términos funcionan de modo análogo.
- 2 Suele adjudicarse la medición de líneas de pobreza al trabajo pionero de Charles Booth *Life and Labour of the People in London* publicado entre 1892 y 1897. Asimismo, se reconoce a Seebohm Rowntree como el responsable de desarrollar de un modo más preciso este concepto en su trabajo sobre los pobres de York publicado en 1899.
- 3 En un documento de 1938, la OIT incluye entre los elementos que determinan el estándar de vida las condiciones alimentarias, sanitarias, habitacionales y educativas. Como veremos, en el debate de las necesidades básicas en los 70, las dimensiones incluidas serán muy semejantes. En un documento elaborado tras el encuentro de expertos en medición del nivel de vida en 1953, se consignaron tres dimensiones determinantes: nivel de consumo (alimentos, vivienda, vestimenta y “misceláneas”), acceso a servicios sociales y las condiciones de trabajo.
- 4 Esto había movlizado diversas definiciones (por ejemplo, la distinción entre estándares mínimos, niveles de decencia y de confort), así como diversos estudios comparativos, que incluyeron a la Argentina. La metodología más usual para este tipo de indagaciones eran los estudios sobre presupuesto familiar. Sobre este punto, sugerimos el trabajo de Aguilar (2013).
- 5 Esta “confesión” no es retórica. Asimismo, es importante subrayar que aun cuando volvamos a problematizar la formulación que exponemos en el párrafo siguiente, ello no supone un ejercicio de “falsación” (lo que nos inscribiría en un horizonte filo-popperiano) sino la historización de esta verdad. Nuestro trabajo apunta a problematizar un enunciado, una regularidad discursiva que ha tenido diversas formulaciones. Corresponde señalar que una versión anterior del recorrido que presentamos en este capítulo fue publicado como artículo en la *Revista Perspectivas de políticas públicas*, año 2, n°6 (ene-julio), 2014.
- 6 Los indicadores que se definieron para determinar la condición de NBI fueron: 1) condiciones de hacinamiento: más de tres personas por cuarto; 2) condiciones habitacionales: piezas de inquilinato, viviendas precarias o similares; 3) condiciones sanitarias: inexistencia de retrete; 4) asistencia escolar: algún niño en edad escolar que no asistiese a la escuela; 5) capacidad de subsistencia: cuatro ó más personas por miembro ocupado y, además, jefe de hogar con bajo nivel educativo. La inscripción en cualquiera de estas subpoblaciones suponía una insatisfacción de necesidades.
- 7 Remitimos al trabajo de Gabriel Vommaro (2011 y 2012 y con Daniel, 2013).
- 8 Además de múltiples divergencias metodológicas, conviene señalar la notoria regularidad de enunciados asociados con la formación discursiva neoliberal en el caso chileno. Así por ejemplo, el punto de partida para medir los ingresos es la inferencia en virtud de las dotaciones de capital (humano y físico) antes que las condiciones en el mercado de trabajo (que parece estar más presente en el caso del INDEC). La delimitación del “pobre” como portador de capital (capitalista más o menos fallido) o como trabajador es una diferencia que entendemos sustantiva entre los documentos chilenos y los argentinos.
- 9 Hemos encontrado esta referencia en: Max-Neef, Manfredo, 1993 *La economía descalza. Señales de un mundo invisible*, Santiago de Chile: 238.
- 10 En lo que sigue pondremos en uso la noción de Michel Pêcheux de intrediscurso. Esta refiere a que “la condición esencial de la producción y de la interpretación de una secuencia no es inscribible en la esfera individual del sujeto psicológico: ella reside de hecho en la existencia de un cuerpo socio-histórico de *huellas discursivas* que constituyen el *espacio de memoria* de la secuencia. El término *interdiscurso* caracteriza ese cuerpo de huellas con *omaterialidad discursiva, exterior y anterior* a la existencia de una secuencia dada, en la medida en que esa materialidad interviene para constituirla. Lo no-dicho de la secuencia (...) *reenvía aquí a lo ya dicho, a lo dicho afuera* (“Lecture et

mémoire: projet de recherche” (1983) Pêcheux, Traducción Glözman-Montero 2010, énfasis nuestro). Trabajaremos, pues, con diversas remisiones que anudan las “necesidades básicas” a una multiplicidad de discursos. En esta misma línea, el trabajo a partir de la delimitación de una secuencia de referencia está inspirado en el trabajo de Courtine (1981).

- 11 Sería irresponsable suponer que no existen otros antecedentes de medición. Sin embargo, queremos subrayar que se presentan como las primeras líneas de pobreza de la región.
- 12 Sociólogo argentino, uno de los fundadores de la carrera de la UBA en 1957. Trabajó junto a Gino Germani, con quien escribió *De la sociedad tradicional a la sociedad de masas*. Trabajó en UNESCO y CEPAL.
- 13 Resulta relevante señalar que la construcción de un “estado del arte” de los debates sobre pobreza y necesidades básicas operan de modos muy diversos en el texto de Altimir (1978) y en el de Graciarena (1979). El primero, al mismo tiempo que reconoce las diferencias sustantivas de ambas posiciones, se dispone a hacer de la medición de las necesidades básicas la operacionalización del concepto analítico de “pobreza” (que encuentra más genérico). Por el contrario, Graciarena señala la imposibilidad de tales “soluciones eclécticas”. Antes que una razón experta interesada en zanjar el debate, el texto de Graciarena parece inscribirse en el campo del debate académico, a través del cual invoca a pensar los límites que supone la configuración singular de las élites latinoamericanas y la de sus sistemas políticos para viabilizar el despliegue de “otro desarrollo”.
- 14 Un grupo de científicos y políticos, reunidos desde 1968 alrededor de las preocupaciones por el desarrollo.
- 15 “La Fundación Bariloche fue creada en el año 1963 con el fin de contribuir a la realización de actividades de investigación, enseñanza de postgrado y creación, y de transferir sus experiencias y resultados a la sociedad (...) La creación de una institución de este tipo en la ciudad de Bariloche resultó de la inquietud de un grupo de científicos de la Comisión Nacional de Energía Atómica, entre quienes se destacaron Carlos A. Mallmann, Jorge A. Sábato, Fidel Alsina, Francisco Morey Terry, Juan G. Roederer, Ricardo P. Platzek y Alberto González Domínguez, y de empresarios como Arturo Mallmann, Guillermo Linck, Cecilio Madanes, William Reynal, Teodosio Brea, Eduardo Braun Cantilo y José Azulay. Confluyeron en este proyecto las experiencias de la Fundación Di Tella, con los aportes de Guido Di Tella y Enrique Otciza, y del Instituto de Investigaciones Bioquímicas, fundado por Luis Federico Leloir con la participación de Horacio G. Pontis. Colaboraron también Enrique José Miguens, Juan T. Lewis, Augusto Conte, Eduardo Tiscornia y Juan Carlos Secondi”, en la página web de la Fundación.
- 16 Geólogo argentino de enorme incidencia en los debates sobre desarrollo y tecnología, con una mirada particularmente interesada por las relaciones centro-periferia.
- 17 “El concepto corriente de propiedad debe ser reemplazado por el más universal de uso de los bienes de producción y de la tierra. No existiría propiedad de estos bienes, sino *gestión* de los mismos, decidida y organizada por los mismos procesos de discusión mediante los cuales se regula el resto de las actividades sociales. La gestión correspondería a las organizaciones de producción, a entes comunitarios *ad hoc*, a las comunas o al estado, según fuera la naturaleza y el nivel de la actividad considerada” (Fundación Bariloche, 2006 [1976]: 47). En el informe de Hammarskjöld, que analizaremos más adelante, también hay cuestionamientos a la propiedad privada, aunque entendemos que ello de un modo más recortado.
- 18 El Proyecto de historia intelectual de las Naciones Unidas también ha dado cuenta de este antecedente en el debate de las “necesidades básicas”. Sin embargo, no han precisado la relación entre los antecedentes encontrados, al tiempo que otros que aquí se consignan no son tomados en cuenta (Emmerij *et al.*, 2001: 68-69). También Louis Emmerij se refiere a este antecedente en una entrevista realizada por Gerry Rodgers en 2008. Disponible en <http://www.unhistory.org/pdf/LEinterviewILO.pdf>. Fecha de acceso: 20-01-2014.
- 19 “Es frecuente oír decir que no queremos tener más, sino ser más. Este es el tipo de reivindicación que exigen los seres humanos cuando no tienen satisfechas sus necesidades del ser”. A partir de

- esta delimitación, Mallmann (1972) recorre las necesidades del ser que listamos en este párrafo. La noción de indispensabilidad (quizás la más oscura) remite a la necesidad de ser indispensable. Para muchas de estas necesidades se sugieren distintos modos de medición. Conviene aclarar que aunque encontramos referencias al trabajo del psicólogo Abraham Maslow (1943), éste no tiene la centralidad que algunas historizaciones le otorgan.
- 20 Agnes Heller (1981) polemizaría algunos años después respecto de la posibilidad de distinguir “verdaderas” y “falsas” necesidades.
- 21 Estos dos últimos, presentes en el texto sobre *Proyectos nacionales*, tienen un despliegue mucho más acotado. El estilo lunar suponía el establecimiento de una colonia en la Luna, cuyo objetivo sería es aprender a sobrevivir en un medio totalmente hostil. El estilo hippie remitía a una sociedad basada en la solidaridad interpersonal, mística que buscaba formas artísticas de la realización personal con el auxilio de drogas.
- 22 Según explica Varsavsky en un texto de 1971 coeditado con Eric Calcagno, el método a partir del cual se trabajaba con estos modelos formales o matemáticos era la experimentación numérica. No podemos detenernos en este punto.
- 23 *Estilos Tecnológicos. Propuestas para la selección de tecnologías bajo racionalidad socialista.*
- 24 1) necesidades físicas: alimento y vestuario; vivienda, su equipamiento y servicios; otros bienes durables; salud; transporte y otros servicios personales; 2) necesidades sociales: seguridad social, incluso solidaridad e integración; acceso a la información y comunicación globales; núcleo social básico (familia y/u otros); forma de urbanización; igualdad en la distribución del producto y del prestigio; libertades individuales garantizadas y organización de la vida individual; limitar y distribuir el tiempo trabajado para cada edad; 3) necesidades culturales: educación y capacitación; ocio recreativo y deporte; ocio creativo, innovador (científico, artístico, artesanal); imagen del mundo; satisfacción en el trabajo (condiciones materiales, estímulos, alienación); 4) necesidades políticas: participación en decisiones de diversos tipos y niveles; autonomía nacional de diversos tipos, y papel del país en el mundo; propiedad personal (garantía y límites); política de desarrollo regional para el país; libertad para cambiar de proyecto nacional y legado final de recursos; métodos de solución de conflictos sociales; política para el tamaño y la estructura de la población; estructura institucional (organización y clase de instituciones).
- 25 “Las observaciones precedentes son bien claras: en el plano global, no son los pobres ni es demasiado la satisfacción de sus necesidades, sino el acaparamiento de los recursos y su mal uso por unos pocos, lo que pone en peligro los límites exteriores” (Fundación Hammarskjöld, 1975: 37).
Del mismo modo: “El énfasis puesto en las necesidades fundamentales no excluye, por el contrario, que se considere la cuestión de los límites máximos de consumo, justificados por la inquietud de una repartición más equitativa de los recursos, por los riesgos de transgredir los límites exteriores de la biósfera que representa el superconsumo de los ricos y, en fin, por los límites de la capacidad de absorción del organismo humano (ya se observan enfermedades de la nutrición resultantes de un exceso de proteínas)” (Fundación Hammarskjöld: 42).
- 26 En 1971, las Naciones Unidas aprobaban, mediante la Resolución 2626 (XXV), una serie de metas para la década 1971-1981: los países en desarrollo debían crecer un 6% anual en términos de PBI y un 3,5 en términos de PBI per cápita, la población, por su parte debía crecer sólo un 2,5%.
- 27 “Orientado hacia la satisfacción de las necesidades, endógeno y auto dependiente, otro desarrollo debe necesariamente tomar en consideración el medio ambiente, cuadro y condición de vida de las sociedades humanas. Su sobrevivencia y solidaridad con las generaciones futuras les prohíbe transgredir los ‘límites exteriores’ de la biósfera” (Fundación Hammarskjöld, 1975: 36).
- 28 Luego se sumaría la Fundación Ford, el Instituto sobre Estudios en Desarrollo en la Universidad de Harvard y la Universidad Brandeis, así como el Banco Mundial, entre otros.
- 29 La mención a este experto francés resulta relevante para el presente trabajo en tanto él sería el responsable de convocar a Graciela Chichilinski (con la que nos reencontraremos más adelante), participante activa de la Fundación Bariloche, a trabajar en el marco de las Naciones Unidas

(puntualmente en UNITAR) poco tiempo después de la puesta en marcha de las mediciones de Leontief. La cuestión de la circulación de los expertos involucrados en el Modelo Bariloche retornará en el apartado que sigue.

- 30 La delimitación de estas cuestiones como problemáticas económicas responden al texto en el que se publicaron los principales resultados del modelo. Esta publicación data de 1977 y fue traducida y publicada ese mismo año por la editorial Siglo XXI.
- 31 Estos cuatro conjuntos regionales, a su vez estaban organizados en: (a) cuatro regiones de mercado desarrolladas (América del Norte, Europa Occidental de altos ingresos, Japón y Oceanía); (b) seis regiones de economía de mercados en desarrollo (América Latina de ingresos medios; América Latina de ingresos bajos, países petroleros de Medio Oriente y África, Asia de ingresos bajos; África árida; África tropical), (c) dos regiones de planificación central desarrollada (la URSS y Europa oriental); (d) una región de los países asiáticos con planificación central, (e) dos regiones de ingresos medios (Europa occidental de ingresos medios y África del Sur). La organización se asentaba en ciertos parámetros de homogeneidad respecto del PBI per cápita y la participación de las manufacturas en la producción nacional.
- 32 Innovación de Wassily Leontief en la década del 30 que le valió su reputación como economista, luego coronada al serle otorgado el Premio Nobel de Economía.
- 33 Así, por ejemplo, se sostenía que “para aumentar la eficacia” de las políticas económicas orientadas al desarrollo “se deberán tomar medidas que tiendan a una distribución más equitativa” (Leontief, 1977: 42). De un modo análogo, un poco más adelante se sostiene que la simultaneidad de cambios a nivel de la distribución de las estructuras nacionales e internacionales era condición para lograr las metas de desarrollo (Leontief, 1977: 43).
- 34 En el Capítulo III ya nos hemos referido al papel cumplido por este organismo —y por PREALC— en la delimitación del problema de la informalidad
- 35 A todo ello refería Jorge Graciarena al delimitar la vertiente conservadora de estudios de la pobreza. *Véase supra*.
- 36 El ejemplo más claro remite a los años de escolarización, mientras el grupo de Amílcar Herrera apuntaba a 12 (doce) años, los documentos preparatorios de OIT en 1975 apuntan a 9 (nueve).
- 37 “Basic Needs, Growth and Redistribution: a Quantitative Approach” y “Growth, Redistribution and Resource Use”.
- 38 “Como ya se ha visto, en el modelo se postula la igualdad de todas las personas en lo que se refiere a los bienes necesarios para la satisfacción de las necesidades básicas, y también igualdad de oportunidad para el acceso a los bienes y servicios no comprendidos en esas necesidades. En otras palabras, se supone una distribución esencialmente igualitario del ingreso”. Más adelante “Más que en consideraciones económicas el supuesto de igualdad del modelo se basa en un sentido elemental de justicia y solidaridad social” (Fundación Bariloche, 2006 [1976]: 122).
- 39 “Se considera que todos los habitantes tienen sus necesidades básicas satisfechas cuando el 20 % menos favorecido alcanza un nivel de ingreso que le permite cubrir adecuadamente las mismas” (Fundación Bariloche: 123).
- 40 “El objetivo es satisfacer las necesidades básicas en el término de una generación, que para los fines del cálculo se considera el año 2000. Por lo tanto, hay un objetivo de producción (necesidades básicas), un grupo destinatario (el 20 por ciento de hogares más pobres) y un plazo (una generación)” (PME, 1976: 43. Énfasis nuestro).
- 41 “Ya a mediados de la década de los 70, el ‘Programa Mundial de Empleo’ que lanzó entonces la OIT, utilizó en su perspectiva teórica la noción de necesidades básicas, e incluso recurrió al asesoramiento del Dr. Hugo Scolnik, Subdirector del Grupo del Modelo de la Fundación Bariloche para llevar adelante dicho Programa. (Oteiza, en Fundación Bariloche, 2006 [1976]: 11) Al respecto, reflexiona Scolnik: “El Modelo Bariloche contribuyó a modificar la forma de pensar en relación al desarrollo socioeconómico. La introducción de necesidades básicas se propagó como concepto, y agencias internacionales y gobiernos están usando actualmente este tipo de indicadores. En particular la India incluyó este concepto en su Constitución” (Oteiza).

- 42 Al respecto, el propio informe señala que “El Modelo Bariloche busca mostrar que en una distribución igualitaria del ingreso y una distribución racional de los recursos es posible lograr un nivel mínimo de necesidades básicas para cada individuo. El modelo de las Naciones Unidas se enfoca primariamente en la cuestión del crecimiento, disponibilidad de recursos políticas ambientales y la distribución global del ingreso, y no en la distribución intra-regional. En general, todos los modelos construyen presupuestos pesados en relación con sus datos” (Stern, 1977: 52, traducción nuestra).
- 43 Otro de los documentos preparatorios a cargo de Peter Richards aborda directamente y con mayor detenimiento la cuestión de las mediciones de pobreza sobre la base de datos producidos por la Fundación de Bariloche.
- 44 Dato que, por otra parte, es extraño que Mora y Araujo desconociera, pues él mismo había participado de la Fundación.
- 45 Esta institución experta articuló esfuerzos de PNUD, UNICEF, ILPES, CELADE y CEPAL entre 1978 y 1980.
- 46 Sebastián Piñera iba a ser presidente de Chile entre 2011-2014. Por su parte, Sergio Molina fue presidente del Banco Central y luego ministro de Hacienda, de Planificación y de Educación, bajo los gobiernos de Eduardo Frei y Patricio Alwin. Asimismo, como hemos insistido, fue el responsable del primer mapa de la pobreza de ALC del que se tengan registros (en 1975).
- 47 En el Capítulo III nos hemos referido al funcionamiento de este argumento en el marco del problema de la precariedad laboral.
- 48 Aunque este aspecto estaba presente en el documento del “Programa Mundial de Empleo” de 1976, aparece enfatizado tanto por el PIPC como por el Banco Mundial.

CAPÍTULO V

El debate de la pobreza

Primera parte: la emergencia de un problema

En el presente capítulo nos centraremos en el análisis de la “explosión” del tema de la pobreza en la década del 80 en la Argentina. Se trató de una coyuntura singular marcada por la “recuperación de la democracia”. Tal como veíamos en el comienzo del capítulo anterior, el regreso a la vida institucional no sólo debió lidiar con los traumas imborrables del terrorismo de Estado, sino también con importantes transformaciones en la estructura social y económica. En el Capítulo III, nos referimos a los diagnósticos que por entonces emergieron para dar cuenta de las mutaciones al nivel de las relaciones laborales. En las páginas que siguen analizaremos los modos en que se re-problematizaría el empeoramiento en las condiciones de vida.

Asimismo, el retorno a las urnas vino acompañado de una pregunta respecto del rol del Estado en una sociedad democrática. Este impulso se expresó de un modo singular en una serie de trabajos de la Secretaría de Planificación Económica que buscaron historizar las formas de intervención del Estado en la cuestión social. Entendemos que este interrogante por el pasado resulta particularmente interesante si lo comparamos con ejercicios análogos que actualmente están intentando re-trazar el particular itinerario de la intervención estatal en los problemas sociales.¹ Esta cuestión abre otras preguntas respecto de semejanzas más profundas entre ambas coyunturas (la del retorno de la democracia y la del posneoliberalismo). Aunque no podemos abordarlas aquí (ver Cortés, 2013), hacia el final del presente capítulo presentaremos algunos aspectos nodales de la re-problematización de la intervención social en clave histórica liderada por el equipo de Juan Carlos Torre.

Si bien los trabajos de este equipo tuvieron un alto impacto en diversos ámbitos, en virtud de los intereses del presente libro, serán las mediciones del INDEC desde 1984 las que concentren gran parte de la atención del presente capítulo. Antes de reseñar los principales debates que se articularon alrededor de ello, presentaremos dos antecedentes clave de nivel regional.

La dimensión de la pobreza en América Latina

En 1978 se publicaba un documento inaugural para los debates en torno a la medición de la pobreza, el ya referido trabajo de Oscar Altimir, *La dimensión de la pobreza en América Latina* (Capítulo III), realizado en el marco de un proyecto de investigación sobre la Medición y el Análisis de la Distribución del Ingreso en los países de América Latina (CEPAL-BIRF)².

El objetivo central del texto de 1978, o, mejor, su efecto más relevante, fue introducir la cuestión de la medición en el seno de los estudios latinoamericanos³. Allí, el autor desarrollaba líneas de pobreza y de indigencia para distintos países y estimaba, en virtud de ellas, la incidencia de estos fenómenos en el continente.

La delimitación de líneas de pobreza supone un modo indirecto de medir satisfacción de necesidades, pues parte de que ciertos ingresos son condición suficiente para ello. Según explica Altimir, se presuponen hogares maximizadores del consumo. Por otra parte, hace caso omiso al hecho de que la satisfacción de necesidades no sólo depende de los ingresos directos sino de los indirectos, de los subsidios y servicios públicos, cuya incidencia resulta difícil de medir.

A lo largo del apartado dedicado a la exposición metodológica y conceptual encontramos el ejercicio de delimitar las condiciones ideales de medición y una negociación pragmática con lo que efectivamente resulta medible. Este ejercicio no es ocioso ni puramente “justificador”, también hace visible el carácter siempre construido del “dato social”. Aparecen muy claramente expuestas las numerosas negociaciones que reclama el cálculo de la pobreza. Así, por ejemplo, sería ideal conocer el consumo efectivo de los hogares a través de encuestas familiares, conocer los precios que efectivamente se paga por los alimentos, poder observar la diferencia efectiva de los costos de los alimentos en el campo y en la ciudad, conocer los gastos realizados en vivienda por los hogares, etc. Sin embargo, como todo no resulta posible o viable, se proponen juegos de “estimaciones”, capaces de aproximar una medición (vgr. se *estima* que la canasta básica en los ámbitos rurales resulta un 25% menos costosa que la urbana). Se pone en juego una suerte de racionalidad “*real statistic*”, que veremos con insistencia en los debates metodológicos.

En su estudio, Altimir se basó en indagaciones internacionales sobre requerimientos proteicos y calóricos, pero incluyó información sobre hábitos alimenticios para delimitar canastas más cercanas a los consumos efectivamente realizados. Los costos de esa canasta básica (que también se establecieron a partir de datos agregados y no de encuestas de consumo) delimitaban la “línea de indigencia”. Los hogares con ingresos por debajo de ella no estarían en condiciones de garantizar la reproducción de mínimos biológicos. Ahora bien, los alimentos no son sino una parte de los gastos familiares; la proporción de estos se calcula a partir de las curvas de Engel, quien observó la elasticidad entre la variable de ingresos y la demanda de alimentos. En el estudio de Altimir se calcula que los

hogares pobres usan un 50% de su presupuesto en alimentos. De este modo, la Canasta Básica Total (CBT) que delimita la línea de pobreza se obtiene multiplicando por dos el valor de la Canasta Mínima (es decir, de modo indirecto).

La estimación de la Canasta Básica del estudio varía entre 75 y 170 USD y la Canasta Básica Total entre 150 y 250 USD (se distingue la rural y la urbana). Esta medición era bastante superior a la estimación del Banco Mundial que trabajaba con una línea arbitraria de 50-75 USD. Lo que explicaba Altimir era que esos cálculos se realizaban a partir de las condiciones de vida de Asia y África, donde se concentraba el 80% de la pobreza del mundo. Aunque el economista evaluaba la posibilidad de haber sobrestimado el valor de las canastas, finalmente concluía que la definición de normas alimentarias dependía del estilo de vida dominante, proyectado de los países industriales y que llega por los medios masivos de comunicación y “de los valores de los grupos dirigentes” (Altimir, 1978: 59). Estos patrones de consumo, expectativas y tecnología que, según analizamos en el capítulo anterior, eran *cuestionados* por la perspectiva de “otro desarrollo”, funcionan en la nueva formación discursiva como un *dato*, un punto de partida que, en virtud de la uniformidad del imaginario de consumo a nivel regional, facilita la delimitación de necesidades relativamente similares y, por ello, la construcción de mediciones comparables.

Puntualmente, para el caso de la Argentina (en rigor, del GBA), el estudio de Altimir estimaba, sobre la base de los datos de ingreso de la “Encuesta de empleo y desempleo” de 1970, que la pobreza representaba un 8% y la indigencia un 1%. Este era un porcentaje sensiblemente inferior al regional, según el cual la pobreza alcanzaba un 40% y la indigencia un 20%⁴ (sobre la base de datos y proyecciones).

A la hora de pensar las “soluciones” posibles para esta problemática, y en sintonía con las modelizaciones de la Fundación Bariloche, Altimir elaboró una serie de cálculos para estimar qué proporción de los ingresos de los no pobres debía redistribuirse para terminar con la pobreza (vgr. los ingresos totales que debería tener el conjunto de los pobres para estar uniformemente al nivel de la línea de pobreza). Al respecto advierte que, aunque el problema de la pobreza parecía “relativamente” manejable, más aun si se lo compara con Asia y África:

Estos indicadores no pueden, sin embargo, interpretarse como medidas directas de la viabilidad de poner en práctica programas o estrategias orientados a erradicar la pobreza. La pobreza existente en los países de América Latina se enraíza histórica y tecnológicamente en el *actual estilo de desarrollo*, y una *reorientación de ese estilo para que la satisfacción de las necesidades básicas de la población se convierta en un objetivo prioritario de la comunidad involucraría una proporción considerablemente mayor de recursos y bastante más conflicto social de lo que estas medidas ideales pueden revelar* (Altimir, 1978: 71-72. Énfasis nuestro).

La reaparición de la cuestión de los “estilos de desarrollo” que había desvelado a Varsavsky y que por entonces también era retomada por CEPAL (1979) –aunque en un tono menos esperanzado (ver GEHD, 2014a)– resulta particularmente llamativa. Ello por dos motivos, por una parte, porque no va a acompañada de una referencia ni a los trabajos del físico y filósofo argentino ni a las reflexiones de CEPAL sobre el punto (contemporáneas al informe de Altimir). Por el contrario, la delimitación de la cuestión de las necesidades como eje del “Estilo Creativo y Pueblocéntrico” propugnado por Oscar Varsavsky no se incluye en los antecedentes del debate experto. Por otro lado, como puede verse en la cita que transcribimos en el párrafo anterior, a la *real statistic* en términos de medición, se sumaba un sentido no menos pragmático respecto de la relativa inamovilidad del “actual estilo de desarrollo”. En ese marco, observamos un deslizamiento en el que la utopía del “fin de la pobreza” se permuta por otra, más modesta, que se conformaba con su “reducción”.

El Proyecto interinstitucional de pobreza crítica

Además de determinar la magnitud de la pobreza pareció necesario conocer las características socioeconómicas y demográficas de las familias pobres, esto es, los perfiles de pobreza (PIPC, 1979: 4).

El “Proyecto interinstitucional de pobreza crítica”, al que ya nos referimos en el capítulo precedente, articuló esfuerzos de PNUD, UNICEF, ILPES, CELADE Y CEPAL entre 1978 y 1980. Al discutir la singular aproximación de PIPC a la cuestión de las necesidades, tuvimos oportunidad de analizar la operación que recupera la cita que sirve de epígrafe a este apartado: la emergencia de un discurso descriptivista interesado en caracterizar distintos tipos de poblaciones pobres.

Así, a partir de la delimitación de un juego de variables, resulta posible distinguir un conjunto de *subgrupos* con mayor incidencia de la pobreza (asalariados analfabetos, cuentapropistas de la construcción, mujeres entre 40 y 44 años, trabajadores de la industria manufacturera con bajo nivel educativo, los niños, los indígenas o los pobres rurales). Esta opción por la diferenciación supondría no sólo una delimitación de poblaciones, sino también una racionalidad en el diseño de políticas orientadas a puntualizar la acción para garantizar efectividad y resultados. Así, por ejemplo:

En la medida en que los controles de los precios agrícolas se justifiquen por razones redistributivas y alimentarias, parece conveniente sustituir los controles generalizados de precios, que afectan no sólo la demanda sino también la oferta, por intervenciones selectivas que subsidien ciertos alimentos a determinados grupos de personas (PIPC, 1979: 69).

El ejercicio de puntualizar las poblaciones *target* estaba acompañado por otro que apuntaba a garantizar que la intervención hiciera foco respecto de aquello que debería promover, es decir, la cantidad y la productividad de los activos que poseen los pobres:

Las intervenciones de este tipo se justifican, entre otras razones, por que tienen un efecto permanente sobre *la capacidad de generación de ingresos de los grupos beneficiados y porque se las considera menos paternalistas que otras de naturaleza asistencial* (PIPC, 1979: 79. Énfasis nuestro).

La inquietud por la *focalización* se conjugaba con otra por la *activación*, preocupada por encontrar un “mecanismo de redistribución de ingresos que no desincentive el trabajo, incentivando el ocio” (PIPC, 1979: 94). Tanto en la insistencia en la estrategia de fomentar los activos de los pobres, como en esta última referencia al problema del “ocio” se movilizan argumentos asociados a la “cultura de la pobreza”.

En un trabajo posterior de medición de la pobreza en Buenos Aires (Piñera, 1979)⁵, Piñera se mostraba particularmente interesado por la tasa de actividad y dependencia, sobre todo en el caso de las “esposas” del jefe de hogar. Aunque en su diagnóstico el futuro presidente de Chile insistía en el factor de “falta de voluntad” de las mujeres en la búsqueda laboral, Adriana Marshall (1978) referiría, para esos mismos años, a una pérdida de atractivo del mercado laboral, resultado de la *baja del salario real*, producto de diversos procesos, entre ellos, la represión del movimiento sindical⁶.

En cualquier caso, lejos de las advertencias del “Proyecto marginalidad” y de su insistencia por separar la delimitación del fenómeno macrosocial (con causas estructurales) del estudio de aquellas poblaciones proclives a ser reclutadas para subsistir en los márgenes, ambas cuestiones se superponían en el nuevo diagnóstico. Ello generaría la ilusión (en un sentido ideológico) de que la educación permitiría terminar con la pobreza. Sin embargo, en 1979 este enunciado aún no tenía el poder de interpelar como una evidencia irrefutable. En el juego de matizaciones que venimos siguiendo aclaraba, esta vez en nota al pie, que “el hecho de que la educación aparezca en el *plano individual* como un medio para escapar de la pobreza no significa necesariamente que también lo sea para todos los grupos pobres” (PIPC, 1979: 22).

Luego de haber pasado revista a la emergencia de la “cuestión de la medición” de la pobreza en América Latina tal como ella se desplegó hacia fines de la década del 70 y comienzos de la del 80 y de haber señalado algunas nuevas preguntas que esta acarrearía, en el apartado que sigue retomaremos los modos en que esta cuestión apareció en el campo experto argentino, algunos años después.

La pobreza en Argentina, 1984. Umbrales y territorio

Más allá de los ejercicios de Altimir en 1978 y de Piñera en 1979, el cálculo de la pobreza en la Argentina reconoce en el estudio del INDEC de 1984 un hito fundacional. Tal como hemos mencionado más arriba, este estudio se realizaba con fines no sólo descriptivos sino fuertemente prácticos, habida cuenta de la puesta en marcha del Plan Alimentario Nacional (PAN). Este trabajo no retomaba los debates teórico-epistemológicos respecto de la configuración de una línea de pobreza, sino que estaba orientado a producir un “mapa de la pobreza” a partir de un indicador cuya georreferencia estuviera disponible⁷ (el Censo). Más allá de este objetivo inmediato, también cumplió con otro, pues *instaló el tema de la pobreza como preocupación pública*. Ello, en parte, por la sorpresa que generó el número de pobres que arrojó como resultado: 22,3% de la población tenía sus necesidades básicas insatisfechas.

La información con la que se trabajó fue la del Censo de 1980, cuyo cuestionario no buscaba específicamente indagar en la delimitación de la población pobre. Así, en una negociación entre lo posible (y disponible) y las delimitaciones metodológicas y teóricas, se produjo una definición “normativa de pobreza”⁸. Ello a partir de la especificación de un conjunto de *necesidades básicas* y de un sistema de indicadores. Tal como hemos indicado en el Capítulo IV, en el informe se realizaba una distinción conceptual entre la definición de necesidades⁹, asimilables a derechos (“su satisfacción surge como imperativo del reconocimiento universal de los derechos humanos”, INDEC, 1984: 10) y su traducción, más modesta, en términos de características observables de privación crítica, de umbrales mínimos (Leguizamón, 2004).

Según han coincidido distintos entrevistados, el mapa de 1984 fue mucho más un ejercicio de lucidez estadística para extraer información de una fuente limitada que el despliegue de una cavilada discusión conceptual. El listado de las necesidades definidas por INDEC incluyó: 1) condiciones de hacinamiento: más de tres personas por cuarto; 2) condiciones habitacionales: piezas de inquilinato, viviendas precarias o similares; 3) condiciones sanitarias: inexistencia de retrete; 4) asistencia escolar: algún niño en edad escolar que no asistiese a la escuela; 5) capacidad de subsistencia: cuatro o más personas por miembro ocupado y, además, jefe de hogar con bajo nivel educativo. Tal como señala el informe de 1984, las primeras tres condiciones referían a niveles críticos de privación, la cuarta a insuficiencia de acceso a servicios/derechos y la quinta a la capacidad del hogar para garantizar monetariamente su subsistencia. Este último ítem (capacidad para la subsistencia) fue incluido en virtud de representar (según un estudio cruzado con los datos de la EPH de 1980) una variable aproximada al nivel de ingreso del hogar (dato no recopilado por el Censo).

Ahora bien, junto con la tarea más inmediata de servir a la política social, se avanzaría, en sintonía con lo que venimos analizando, en la definición de

“perfiles de pobreza”. Esto es, se indagaría en la caracterización de los hogares y de las poblaciones que no lograban satisfacer sus necesidades (“las poblaciones NBI”). Así, se produjeron tabulados que especificaban la composición numérica y etaria de esta población, las características del jefe de hogar (resaltaban las categorías de mujer sin cónyuge o con bajo nivel educacional), la condición de actividad y rama del principal sostén, su nivel educativo, el grado de mortalidad infantil al interior de esta población, situaciones migratorias y características de la vivienda. Estas distintas variables permitían observar cuáles eran las poblaciones asociadas a mayores “riesgos”.

Esta investigación –en la que tuvieron roles protagónicos Luis Beccaria, Alberto Minujín y Oscar Altimir como consultor de CEPAL¹⁰– fue central para la emergencia en la Argentina de una agenda de estudios sobre la pobreza. A diferencia de lo que había ocurrido en el pasado, cuando “las situaciones de pobreza en la Argentina habían llegado a reducirse a bolsones críticos dentro del panorama social global, pertinaces de magnitud relativa moderada” (INDEC, 1984: 7), la pobreza ya no era un problema del “resto” de América Latina.

Por otra parte, la experiencia argentina de medición NBI funcionaría como centro de difusión para el resto del continente. Los mapas de pobreza se generalizarían en la región¹¹ a partir de un conjunto de indicadores relativamente homogéneo y de estadísticas que se pretendían más o menos conmensurables. Ello, de la mano de las sistematizaciones de CEPAL y PNUD, que delimitarían la conformación de un campo de saber (“la pobreza en América Latina”). La red latinoamericana de expertos tendría un papel fundamental en establecer los pilares para la medición, así como en la sistematización y difusión de los sucesivos avances en cada país. El “Proyecto regional para la superación de la pobreza”, en marcha desde 1986, en el que participó activamente Luis Beccaria, tendría un rol destacado en ello. Este programa organizaría en 1988 la “Conferencia regional sobre pobreza en América Latina”, un encuentro clave para la difusión de las nuevas metodologías

Pues bien, una vez cumplida la urgencia de producir una herramienta de medición disponible para la distribución del Plan Alimentario Nacional, en los años sucesivos iba a haber mayor espacio (y más tiempo) para el diseño de instrumentos de medición, así como para la reflexión conceptual. A partir de ello, la pregunta por *quiénes* eran los pobres –y no ya *¿dónde estaban* los hogares pobres?– devendría la cuestión central a dilucidar.

Investigación sobre la pobreza en la Argentina 1987-1990

Todos veníamos de ahí. Esa era la madriguera.
(Un entrevistado, en referencia a IPA)

En 1987 se ponía en marcha el proyecto de “Investigación sobre la Pobreza en la Argentina” (IPA), que iba a producir datos a partir del método de medición de la *línea de la pobreza*. Se trató de un proyecto inserto en la estructura del INDEC y con financiamiento del Préstamo BIRF-Banco Mundial 2712-AR. El equipo de trabajo estuvo dirigido por Alberto Minujín, vicedirector del estudio de 1984, y luego por Pablo Vinocur. Irene Oiberman fue su coordinadora. Entre los integrantes de la investigación estuvieron Inés Aguerrondo, Jorge Carpio, María del Carmen Feijoó, Leopoldo Halperín, Silvia Llomovatte, Irene Novacovsky, Álvaro Orsatti, Cristina Álvarez, Néstor López y Clyde Trabuchi¹². En este listado se reunía a matemáticos, sociólogos y economistas, egresados en su mayoría de universidades nacionales y con experiencia previa en instituciones públicas técnicas.

Según el informe de presentación del IPA, su objetivo general era:

[O]btener información acerca de las condiciones y características que asume la *pobreza urbana* en Argentina, identificando las diferentes situaciones existentes con respecto a la estructura de satisfacción de necesidades, la gravedad de las carencias y la *percepción* que de las mismas tengan los grupos afectados. Los resultados de este estudio estarán orientados a aportar elementos cuantitativos para el *diseño o rediseño de políticas sociales* (INDEC-IPA 1987: 12. Énfasis nuestro).

En continuidad con lo que veíamos con el estudio anterior de INDEC, el objetivo de las investigaciones era servir como instrumentos para el diseño de *políticas sociales*. Al respecto, se reflejaba el fenómeno de la pobreza tanto en virtud del déficit de ingreso como de la insatisfacción de necesidades en términos de salud, vivienda, educación y empleo.

La delimitación del problema de ingresos y satisfacción de necesidades como cuestión a ser tratada mediante *políticas sociales* no debiera ser tomada como evidente. En particular si la contrastamos con las inquietudes del Departamento de Estadística del Departamento Nacional de Trabajo a comienzos del siglo XX. El esfuerzo experto por desplegar estadísticas y diagnósticos se había inscripto entonces en discusiones como las del salario básico o del salario familiar (Aguilar, 2013)¹³. Se apuntaba, así, al *epicentro* de la relación social capitalista y no a la administración de políticas para los márgenes. No sería este el tono predominante de las intervenciones de IPA, aun cuando, por ejemplo, en un estudio realizado en 1985 y luego publicado en 1989, Eduardo Epstein y Álvaro Orsatti hubieran demostrado el papel de la degradación del salario mínimo, del salario básico y del salario medio en el incremento de la pobreza¹⁴.

Discursividades heterogéneas

En este apartado, presentaremos una breve reflexión sobre las múltiples discursividades que habitan en los diagnósticos de IPA. Para ello nos hemos basado particularmente en el documento de presentación del programa y en el libro con el que cerraba su ciclo. Entre ambos hay tres años de diferencia, varias crisis hiperinflacionarias y un cambio en el signo partidario de la administración estatal (que pasa de la Unión Cívica Radical de Raúl R. Alfonsín, al Partido Justicialista de Carlos S. Menem).

El análisis de los documento de presentación de IPA revela una amalgama compleja de discursividades. Partiendo del proceso de transformación de los “últimos 50 años”, se afirmaba que los frutos del crecimiento no se habían distribuido equitativamente. Tal como se constata desde la tercera página, los datos más recientes (de 1980 en adelante) mostraban un freno en el crecimiento y un aumento en la desocupación. Desde la perspectiva del documento inaugural, esta nueva tendencia (esta “crisis económica”) había agudizado la situación de desventaja social en que se encontraban vastos sectores de la población de América Latina. En estas primeras formulaciones, la “crisis del desarrollo” pareciera ser un proceso social sin actores, algo que, simplemente “había sucedido”.

Sin embargo, estas descripciones históricas no permanecen “abstractas” a lo largo del informe. Por el contrario, se ensaya un diagnóstico en el que se indicarían responsabilidades (aunque de un modo más genérico en 1987 que en el informe de 1990, como veremos). Tal es el caso de las referencias a la última dictadura militar, sólo indirectas en el documento sobre la pobreza en Argentina en 1984, según hemos analizado en el Capítulo IV.

En 1987 se señalaba, por ejemplo, una caída del *salario real* de cerca del 50% entre 1974 y 1977. Del mismo modo, se subrayaba el

(...) deterioro sustancial en las condiciones de vida de amplias capas de la sociedad argentina, que fueron castigadas duramente por las políticas implementadas desde 1976, incrementando las privaciones de los pobres y llevando a esta condición a una gran cantidad de familias que, encontrándose dentro de los sectores de más inestabilidad económica, sufrieron con mayor dureza el *proceso de pauperización* vivido por el país (INDEC-IPA, 1987: 8. Énfasis nuestro).

En consonancia con la construcción de esta vinculación dictadura-pobreza (que coagula en la expresión *proceso de pauperización*), la *lucha* contra la pobreza quedaba asociada a la *democracia*¹⁵. El objetivo de superación de este problema social aparece como un fin ineludible “sobre todo a partir de la conquista del régimen democrático” (INDEC-IPA, 1987).

Por su parte, el último documento producido por IPA de 1990, que se publicaba una vez finalizado el proyecto –en el marco de un cambio de gestión y de técnicos del INDEC– estuvo escandido por un notable cambio de tono. Aunque

no necesariamente se trate de nuevos enunciados, puede observarse una nueva modulación de los énfasis. Es probable que ello responda, al menos parcialmente, a singularidades “genéricas”, pues no es lo mismo aquello “que debe y puede decirse” en el marco de un informe de inicio de un proyecto (de “presentación en sociedad”) que en un documento de balance y presentación de resultados. El contexto de “fin de ciclo” también debe ser tomado en cuenta a la hora de analizar el régimen de enunciación que este último informe trasunta.

A partir de esos rasgos, Gabriel Vommaro (2011) ha reflexionado respecto del compromiso político de los miembros del proyecto que se evidenciarían en ciertas tematizaciones (singularmente, la de la participación política como objeto de indagación de la encuesta de condiciones de vida).

En efecto, este último documento muestra un mayor grado de politización del discurso técnico¹⁶ que ya no se agota en la referencia a la cuestión democrática como marco normativo de la preocupación de la pobreza, sino que avanza en términos de una perspectiva macroestructural en la que los fenómenos sociales se explican a partir de una dinámica contradictoria y signada por intereses. Así, en la página 17 del mismo informe se reintroduce una cuestión omnipresente en los tempranos 70 y relativamente olvidada una década después: “La pobreza es el resultado de un crecimiento socioeconómico *dependiente* y distorsionado, común a (y propio de) los países latinoamericanos”, que la Argentina habría conocido desde sus primeras décadas de industrialización. A pocos renglones de haber introducido la cuestión de la dependencia, se remite a la “*desaparición* del poder de negociación de los gremios” (IPA-INDEC, 1990: 17. Énfasis nuestro) y el consecuente deterioro de la distribución del ingreso y el crecimiento de posiciones precarias asalariadas y no asalariadas¹⁷.

Nuevamente, aparecerá la puja de intereses, pues a párrafo seguido el documento refiere al crecimiento del sector financiero y al proceso de *concentración* de la economía en grandes empresas y conglomerados, que había repercutido en el mercado de trabajo y en la delimitación de una “doble realidad” (IPA-INDEC, 1990: 17). Si bien en este punto se retoman los argumentos cercanos a la dualidad o heterogeneidad del mercado, se suma una dimensión ausente en las formulaciones de los 70, pues se incluye el tercer sector del empleo público, también signado por una degradación de sus salarios.

Otra característica singular es que el texto del último informe teje una relación *entre la heterogeneidad* del mercado de *trabajo* “determinado por el modo de crecimiento descrito” y las nuevas “formas *heterogéneas de pobreza*” (IPA-INDEC, 1990: 18). La clave para asir estas últimas radicaba en la descomposición del empleo típico, el incremento de trabajadores tercerizados (cuentapropistas, subocupados) y de la denominada “economía informal”. La característica común de estas formas de ocupación, además de sus bajos ingresos, era la precariedad ocupacional, “situación que resume en la mayoría de los casos la inestabilidad en el empleo y la falta de cobertura social (obras sociales, sistemas de retiro y

pasividad, representación gremio eficiente, etcétera)” (INDEC-IPA, 1990: 18). Este señalamiento resulta crucial, puesto que delimita el campo semántico en el que bien pronto se instalarían los diagnósticos sobre la vulnerabilidad y la exclusión: la *inseguridad social*¹⁸.

En esta operación, el documento que analizamos construye contragumentos frente a las posiciones (como las del PIPC) que hacían de la “dualidad” del mercado de trabajo un motivo para señalar (o, incluso, para acusar) a los trabajadores formales como “privilegiados”, frente a los cuales cabría defender a los informales (fundamentalmente a través de medidas de desregulación). Por el contrario, para IPA “el proceso [de pauperización] fue agravado por la contracción de los ingresos, que afectó *tanto a asalariados como a los trabajadores independientes de menores recursos*” (INDEC-IPA, 1990. Énfasis nuestro). En este sentido, resultaba la contrapartida de un proceso de concentración del ingreso en las capas superiores y no de redistribución “injusta” entre los más pobres.

En síntesis, la politización del diagnóstico se articula con una revaloración del mercado de trabajo como factor explicativo de la pobreza, así como con el énfasis en la distinción de sus causas (socioestructurales)¹⁹. Sin embargo, este tipo de discursividad convive (en tensión) con otra, que se interesa por cuestiones tales como las estrategias familiares de supervivencia, o por los “comportamientos de los pobres” (vgr. nupcialidad precoz o tasas de natalidad).²⁰ Esa ambigüedad resulta manifiesta en afirmaciones como la que citamos a continuación:

Por un lado puede afirmarse que el hecho de que parte de la población no esté en condiciones de acceder a una ocupación bien remunerada es *causa* de pobreza. Pero *por el otro*, no puede negarse que existen importantes diferencias en la forma en que los *hogares particulares enfrentan la pobreza*, lo cual se expresa en estrategias diferenciadas de participación en el mercado laboral. En otras palabras, en *algunos* casos pese a la semejanza en la situación laboral del jefe de hogar, algunos salen de la situación de pobreza debido a la participación de otros miembros (INDEC-IPA, 1990: 67. Énfasis nuestro).

¿Cuánto de “agencia” (estrategias familiares) y cuánto de estructura (del mercado de trabajo)? Esta pregunta representa uno de los viejos dilemas del diagnóstico sobre la pobreza, también presentes, como indica la cita precedente, en los textos de IPA.

Las mediciones de la pobreza en IPA

En IPA hubo un cuidadoso y exhaustivo trabajo de búsqueda de antecedentes de medición de la pobreza en Argentina que iluminó y redescubrió nuevas piezas de la dispersa trayectoria de mediciones en nuestro país. Así, Álvaro Orsatti y Alberto Minujín (1991 [1988]) invocan distintas referencias: 1) una encuesta realizada por Gas del Estado en 1972 en la que, con fines de impulsar

subsidios, se buscaba saber sobre el nivel socioeconómico de los hogares²¹; 2) un estudio del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria de 1973, en el que, a partir de la participación de 800 médicos con información a nivel departamental, se midió los niveles de subalimentación de la población²²; y finalmente, 3) la medición realizada por de Ímaz en el marco de una investigación de la UCA, a la que nos referimos en el Capítulo II.

Más allá de la recuperación de antecedentes, el objetivo fundamental del proyecto era la puesta en marcha de ejercicios de medición a partir de una *nueva* línea de pobreza (LP). Ello supuso, en primer término, la redefinición de la Canasta Básica (CB)²³. A tal fin, la nutricionista Elena Morales, bajo la dirección de Pablo Vinocur, diseñó una CB, tomando los datos de la “Encuesta de gasto de hogares” realizada por el INDEC entre 1985 y 1986. Así, definió el conjunto de alimentos y productos alimentarios que constituían la dieta *habitual* de la población, en cantidades suficientes para cubrir adecuadamente las necesidades energéticas –establecidas por FAO y por OMS– al menor costo. Es decir, aunque la canasta era normativa, tomaba en cuenta hábitos alimentario²⁴, según las necesidades de consumo de un hombre adulto de entre 30 y 59 años con actividad moderada. Esta canasta valuada a los precios relevados por INDEC, según el Índice de Precios al Consumidor IPC, delimitaba una “línea de indigencia”.

En función de esta canasta se derivaría la de pobreza, a partir del cálculo del estimador de relación entre consumo alimentario y el consumo total de los hogares (que incluía bienes y servicios no alimentarios). Nuevamente, ello resultó de un análisis de la EGH 1985-1986, que mostraba que en los hogares pobres el 48% del gasto era en alimentos. Así, el precio de la canasta de indigencia debía multiplicarse por 2,07 para obtener la LP. Los hogares por debajo de los ingresos equivalentes a cada una de las canastas, se consideraron “indigentes”, en un caso, y “pobres” en el otro.

El equipo de IPA avanzó con la metodología de cálculo de la pobreza en la unidad familiar a partir de la noción de “adulto equivalente”²⁵. Ello suponía atender a los requerimientos según la composición familiar y en virtud de las diversas necesidades calóricas y proteicas según edad, sexo y actividad. El estudio consideraba como unidad consumidora o adulto de referencia a los varones de entre 30 y 59 años de edad. Luego se estimó la proporción relativa de los consumos proteicos y calóricos de los diversos grupos etarios y por sexo. La relación de una familia con la línea de pobreza, entonces, puede calcularse a partir de su composición²⁶. Según los ejercicios realizados por Minujín y Scharf (1989), en el caso del Gran Buenos Aires, arrojaba un total de 16,8% de hogares pobres, frente a un 18,5% si se tomaba el ingreso total del hogar dividido por la cantidad de miembros.

Sobre esta divergencia entre las mediciones se produjo una interesante reflexión. Una de los interrogantes era si la metodología del adulto equivalente suponía una subestimación de los hogares con alta presencia de menores. Al

respecto, se señalaba que “en caso de que el indicador de pobreza sea utilizado para fines de política social, los efectos señalados pueden ser contrarios a los que se busca que exprese dicho indicador, ya que las familias con muchos niños menores constituyen uno de los principales grupos de riesgo” (Minujín y Scharf, 1989: 91). En una lectura genuinamente *real statistic*²⁷ –según la cual, al menos en parte, la verdad de los números reside en sus efectos– se recomienda cautela en la decisión de utilizar la metodología del adulto equivalente. Así, uno de los criterios de la definición de modos de medición debía ser el uso que quería darse a la estadística: definir a familias acreedoras de posibles subsidios, efectuar cálculos de consumo y abastecimiento o detectar poblaciones en riesgo.

A partir de estas definiciones, en 1988 se realizaba una encuesta (de más de 9.000 casos) en la que se medía la pobreza y sus múltiples dimensiones, tales como el perfil ocupacional, las condiciones estructurales de vivienda, el acceso a la salud y a la educación. La encuesta fue aplicada en el GBA, en Santiago del Estero, Posadas, Neuquén y General Roca, a partir de una muestra diseñada desde el INDEC, y del cálculo diferencial para cada localidad de los precios de la Canastas Básica y de la Canasta Básica Total. El criterio de selección de las ciudades estuvo asociado con la dinámica migratoria de ámbitos receptores, expulsadores y estables respecto de los movimientos de población.

El instrumento estuvo compuesto por seis cuestionarios, que indagaba en las condiciones de la vivienda y el hacinamiento, en el ingreso total del hogar y en las características sociales y demográficas de la población (incluida la condición de actividad de todos los miembros del hogar a partir de los seis años). Uno de los cuestionarios específicos interrogaba acerca de las características ocupacionales del jefe, incluyendo actividad, rama, así como condiciones de trabajo. Había preguntas especiales para el caso de los desocupados y otras para los inactivos, en las que se ahondaba en las causas de tal condición, su duración y las expectativas respecto del mercado de trabajo. Asimismo, como hemos indicado en el Capítulo III, se inquiría respecto de las condiciones de precariedad del trabajo, ello a partir de algunas preguntas al jefe de hogar. También nos hemos referido a la inquietud por las “microempresas”, en las que resonaban los estudios de PREALC sobre la informalidad.

Otro cuestionario delimitaba preguntas respecto del acceso a servicios de cuidado materno infantil, destinado a madres de niños recién nacidos y de hasta tres años de edad. Además de una serie de interrogantes, el encuestador procedía a una medición biométrica del brazo de los niños de entre uno y tres años. Para ello contaban con un brazaletes aprobado por UNICEF y con instrucciones gráficas en el instructivo²⁸. También había un cuestionario de preguntas respecto del sistema educativo y “la demanda de los usuarios”, destinado a las madres de niños de entre diez y catorce años.

Finalmente, la encuesta contaba con un módulo para adolescentes de 15 a 18 años, en el que, entre otras cuestiones, se indagaba en la escolarización, sa-

lud (incluido el problema de las adicciones), su relación con el mercado laboral, así como su vida cotidiana y uso del tiempo libre, la recreación y la participación política²⁹.

Jóvenes, niños, mujeres, infantes, desocupados e inactivos: estas resultaban poblaciones pobres de particular interés y que era menester estudiar separadamente.

La heterogeneidad de la pobreza

La identificación de las características de los pobres, su clasificación en distintas categorías, es la forma de justificar que no se pueden aplicar políticas homogéneas sino que hacen falta políticas especiales para cada grupo; además, esto permite argumentar que existen jerarquías entre los pobres. Si bien todos los pobres están en problemas, hay que seleccionar quiénes son los que merecen una solución más urgente (Lo Vuolo *et al.*, 1999: 111).

Los análisis de IPA no sólo estudiaron la pobreza urbana a partir de la línea de pobreza, sino que también buscaron herramientas de articulación metodológica con las mediciones por NBI. Con ello se retomaba un trabajo (que devendría clásico) de 1985 producido desde el INDEC y firmado por Luis Beccaria y Alberto Minujín —quienes venían trabajando conjuntamente en el INDEC y aún antes en la Universidad de Cambridge (Vommaro, 2011: 54). Nos referimos a “Métodos alternativos para medir la evolución del tamaño de la pobreza”. En particular, allí compararían las mediciones por NBI y por línea de pobreza, utilizando para ello, la línea definida por Altimir en 1978 (y actualizada en un estudio de 1985³⁰).

De la comparación de ambos tipos de mediciones, tomando el período 1974-1982 se extraían conclusiones importantes: Por una parte, a comienzos del período (1974) la pobreza NBI era mayor a la pobreza por ingresos, relación que se invertía en 1976 y 1982. La pobreza NBI mantenía una tendencia constante a la baja (de 18,1% a 11,7%), mientras que la medida por LP resultaba *fluctuante*. Por otra parte, se observaba una escasa asociación entre ambas mediciones, la inclusión de un hogar en ambas formas de medición resultaba relativamente baja. Aunque se ensayaban conjeturas respecto de posibles errores que pudieran dar cuenta de la divergencia, también se planteaban otro modo de explicarla, nodal para el debate posterior: la posibilidad de que ciertos hogares con un estándar de vida generalmente adecuado se vieran incluidos en la pobreza como resultado de crisis (inflacionarias o del mercado de trabajo) que afectaban el salario. Simétricamente, habría familias que aún con ingresos de “no pobres” mantenían déficit de necesidades. Se señalaba una falta de correspondencia “estructural” entre ambos fenómenos. Al respecto, sin embargo, observamos una

interesante ambigüedad, pues en el mismo documento se sostiene que son *dos formas diversas* de la pobreza (INDEC, 1985: 13) y *dos aspectos de un mismo fenómeno* (INDEC, 1985: 16). En cualquier caso, quedaba claro que “la pobreza es un concepto multidimensional, por lo cual resulta difícil encontrar un indicador que permita sintetizarlo” (INDEC, 1985: 2). En tanto el problema era dimensionar la pobreza, la pregunta sería cómo “operacionalizar” la medición de este fenómeno de múltiples caras³¹.

Tal como podría esperarse, en estos desarrollos del saber experto la delimitación de “perfiles de la pobreza”, a partir de la *correlación de variables*, iba a ocupar un rol fundamental. Como vimos, el INDEC (1985 y 1987) distinguía, en principio, entre “pobres estructurales” y los “pauperizados” (o pobres por ingreso, LP). IPA proponía una diferenciación temporal entre ambos tipos de pobreza: los pobres estructurales (NBI) resultan aquellos que “han sufrido históricamente carencias y que constituyen la parte más desfavorecida de la sociedad”, mientras que los pauperizados, que (como lo indica el participio) “enfrentan situaciones de privación como consecuencia de la crisis económica”³², serían los “nuevos pobres” (INDEC, 1990: 18).

Asimismo, en el documento de 1990 se refieren a “pobreza extrema”, para señalar a la población NBI que estaba debajo de la línea de indigencia.

Pues bien, entre los objetivos específicos del IPA no sólo estaba el diseño de tales tipologías, sino su difusión en el campo de estudios de pobreza del continente³³. Como pudimos constatar, la problematización respecto de la “heterogeneidad” de la pobreza recorrió diversas latitudes y supuso diversas instancias de un debate en común. Entre ellas nos interesa subrayar dos de estas instancias en virtud de su relevancia

En primer lugar, resulta pertinente referirnos al “Taller técnico sobre medición e investigación de la pobreza en Argentina, Brasil y Uruguay”, organizado por la Dirección Estadística del Uruguay y por CEPAL. En particular, en este encuentro Rubén Katzman presentaba uno de los trabajos más citados en relación a la heterogeneidad de la pobreza. Allí se presentaba una tipología, a la que nos referiremos un poco más abajo, así como un estudio de la evolución reciente (1984-1986) de las distintas formas de la pobreza.

Por otro lado, cuatro años más tarde, en 1992, la *Revista comercio exterior*, editaba un número dirigido por Julio Boltvinik enteramente destinado a los debates sobre la pobreza (“El conocimiento de la pobreza en América Latina”), en el que la cuestión de la heterogeneidad también ocupaba un lugar clave. En este número se publicaban trabajos de organismos internacionales (BM, PNUD, CEPAL), de teóricos internacionales de referencia (Amartya Sen³⁴) y estudios nacionales en los que se daban a conocer tanto datos como perspectivas metodológicas y teóricas (vgr. Boltvinik, Minujín y Vinoucur). El coordinador del número, Boltvinik, era el Director del “Programa regional sobre pobreza en América Latina”, una repartición importante para la difusión regional de las metodologías de

medición. Ambas instancias (el encuentro y la revista) resultaron relevantes en la construcción de tipologías que operarían como *lengua regional* para diagnosticar e intervenir sobre la cuestión social.

El trabajo presentado por Katzman en 1989, proponía una tipología de cuatro elementos: pobreza crónica (NBI y LP), pobreza inercial (NBI *no* LP), pauperización coyuntural (LP *no* NBI) y los socialmente integrados (*no* NBI *no* LP). Desde su perspectiva, a diferencia de la pobreza reciente, la inercial y la crónica estaban estrechamente asociadas a la “marginalidad social³⁵”, de la que resultaban buenos indicadores el bajo nivel educativo del jefe de hogar, la tenencia irregular de la vivienda y las uniones no legalizadas (1989: 146). “Sin dudas”, sostenía este experto, la pobreza crónica estaba asociada a factores subjetivos tales como el fatalismo, el desaliento, la apatía y la falta de confianza en el propio esfuerzo. Estos valores y actitudes, propios de cierto “síndrome situacional” (Katzman, 1989: 149) se heredaban generación tras generación, reproduciendo el círculo de la pobreza³⁶. Aunque también se contemplaban variables estructurales en la causalidad de la pobreza estructural, resulta notorio el énfasis en el aspecto “culturalista”.

Por su parte, Alberto Minujín y Pablo Vinocur (1989)³⁷ distinguían entre pobres “sólo por ingresos” (LP), los “sólo pobres por NBI”, y los “pobres por ambos tipos de medición” (“pobres crónicos” desde la perspectiva de Katzman). Al interior de la categoría de los “pobres sólo por NBI”, diferenciaban entre los “NBI-carenciados” (que habitaban en viviendas precarias o piezas de inquilinato o sin servicios de baño) y, por otra parte “los NBI-hacinados”. Esta distinción de los NBI reflejaba aspectos dinámicos de la configuración y reconfiguración de la pobreza. Los NBI-hacinados (que *no* eran pobres por ingreso) representaban la cristalización de un proceso (incluso de una conducta) en que se había optado por la concentración de varios núcleos familiares en hogares no precarios para reducir el gasto en vivienda y, por ello mismo, una mejora relativa de los ingresos por hogar³⁸. En consecuencia, este grupo era el resultado de una *migración de categoría*, de “pobres por ingresos” (LP) a “pobres sólo por NBI”.

Por cierto, una de las conclusiones centrales de la IPA, en su estudio acerca de la evolución de la pobreza entre 1974 y 1987, fue que esta no sólo había aumentado en términos absolutos, sino que había *cambiado su perfil*, pues se habría pasado de un tipo de pobreza fuertemente estructural (NBI) a una pobreza por ingresos (LP).

En ambas tipologías (la de Katzman y la de Minujín-Vinocur) se desplegaba un inductivismo que termina *describiendo conductas*. Sin embargo, en el caso de los expertos de IPA no se observan los trazos de estigmatización y culturización del diagnóstico que analizábamos en el caso de Rubén Katzman³⁹.

Por cierto, la articulación de ambos criterios (NBI-LP) generaría, además de estas tipologías, propuestas del estilo de la de Julio Boltvinik (1992) de diseñar métodos integrados de medición⁴⁰, que debían ser impulsados por organismos internacionales (CEPAL y PNUD) para lograr mediciones nacionales comparables.

Tal como veremos en el apartado a continuación, junto con esta verdadera inflación de los estudios cuantitativos de la pobreza, el ímpetu descriptivista encontraría cauce en indagaciones cualitativas.

Lo pequeño es hermoso. La perspectiva cualitativa en los estudios de IPA

Otro de los aspectos inaugurales de IPA estuvo vinculado con la puesta en marcha de indagaciones *cualitativas* respecto de las percepciones y representaciones de la pobreza. En parte como insumo para el cuestionario de la encuesta de condiciones de vida de 1988, pero también en virtud de un evidente interés sociológico de abordar la cuestión de la pobreza de un modo complejo.

El estudio estuvo coordinado por María del Carmen Feijóo⁴¹ e involucró a seis grupos distintos que tuvieron discusiones sobre diversos temas (trabajo, vivienda, educación, cuidado de la salud, adicciones, tiempo libre). La indagación se inscribía en los estudios motivacionales, a partir de los que se indagaba en expectativas y representaciones. La selección de los grupos estuvo orientada por criterios demográficos, de actividad económica, así como por área de residencia, según la estratificación del Censo que delimitaba áreas con alta densidad de jefes de hogar con primaria incompleta.

Este trabajo representa un objeto de interés por muchos motivos, aquí sólo referiremos a dos. En primer lugar, aportaba a la *construcción del relato sociológico* que oponía un mundo social, integrado y “tallerista” (del pasado) frente al mundo inseguro, individualista y heterogéneo (del presente), para el cual había, además, pocos “mapas”⁴². Esta narración declinacionista⁴³ (que operaba a nivel de las biografías individuales y sociales) presentaba el mundo dual como una novedad⁴⁴ y pronto encontraría sus ineludibles citas bibliográficas en autores como Zygmunt Bauman, Richard Sennett, Robert Castel y Pierre Rosanvallon. Sin embargo, el campo semántico en el que se articularía el discurso sobre el “fin del bienestar” resulta, como vemos, previo a la circulación de esa bibliografía⁴⁵.

Segunda cuestión, tal como expresa abiertamente Feijóo en un texto posterior (2001: 64 y ss.), se trata de una línea de indagaciones sobre la vida cotidiana y los sentidos de las microinteracciones (formas emergentes de solidaridad y conflicto, autonarraciones, creencias religiosas, estrategias familiares, etc.) que descrea de la capacidad de la estadística y las macroperspectivas para dar cuenta de las transformaciones recientes⁴⁶. Así, las “trayectorias individuales” serían capaces de revelar algo que permanecía opaco para las “viejas” herramientas de las ciencias sociales⁴⁷.

Ahora bien, más allá de las intenciones de los expertos, entendemos que este tipo de aproximaciones al fenómeno de la pobreza, junto con la del *descriptivismo* estadístico resultaron muy afines a una estrategia de *focalización*.

La “mutidimensionalidad”, que resultaba de la observación inductiva de la pobreza, sería tomada como imperativo programático, como un impulso a la fragmentación de políticas sociales, según poblaciones y según necesidades. E in-

cluso, como una invitación a evaluarlas por su capacidad de focalización⁴⁸. Asimismo, cuando se parte de una observación de terreno que ofrece un abanico de distintas trayectorias, necesidades, de “descripciones densas” que reconstituyen universos parciales de sentido, la orientación programática difícilmente esquivará las cuestiones de la participación de los beneficiarios como aspecto relevante de los programas y de su necesaria adecuación a la *diversidad* de condiciones de vida.

Las formas del Estado frente a la cuestión social

Los expertos de la Secretaría de Planificación Económica

De un modo paralelo al desarrollo de las investigaciones sobre la pobreza que analizamos en los apartados anteriores, se conformaba un equipo de expertos en torno de las formas de intervención del Estado en la pobreza y, más en general, sobre la cuestión social.

Nos referimos al equipo conformado a partir de la Subsecretaría de Relaciones Institucionales del Ministerio de Economía, convocados por Juan Carlos Torre durante la gestión de Juan Vital Sourouille al frente de la Secretaría de Planificación Económica. A este ámbito fueron invitados un conjunto de expertos que, como muchos de los de IPA, llegaba del exilio, en algunos casos, con posgrados en universidades extranjeras. Así, Aldo Isuani, Laura Golbert, Jorge Feldman, Horacio Mercer y, luego, Emilio Tenti Fanfani, formaron parte de un equipo que se dedicó al estudio histórico de las formas de intervención del Estado. Entre los trabajos que resultaron de esta experiencia se destacan el libro sobre *Los orígenes conflictivos de la seguridad social* (de 1985) de Aldo Isuani, el de Jorge Feldman y Laura Golbert *Maduración y crisis del sistema previsional argentino* (de 1988) y *Pobreza y política social*, a cargo de Emilio Tenti (de 1989), todas con el Centro Editor de América Latina.

Este último texto, particularmente afin a los objetivos del presente libro, exponía una historización de los modos de diagnóstico e intervención en la pobreza. El estudio, desplegado en dos pequeños tomos, presenta un concienzudo trabajo de archivo desde 1823 hasta 1987 así como de actualización teórica. Por un lado, introducía los debates sobre la invención de “lo social” (vgr. Jacques Donzelot), al tiempo que se adelantaba en varios años a los estudios foucaultianos sobre la pobreza, a partir de la introducción de la noción, hoy tan en boga, de “biopolítica de la población” (Tenti Fanfani, 1989, TI: 62). Asimismo, en el trabajo de Tenti, ya se entrevé lo que el análisis crítico de las políticas sociales corroboraría varios años después con el nombre de mínimos vitales y focopolítica⁴⁹ (Álvarez Leguizamón, 2005).

En general, estos estudios ocuparían un lugar relevante en el ámbito académico y de investigación, como bibliografía que inauguraba, en buena medida, una forma de aproximarse al estudio de las políticas públicas. Aunque esta arti-

culación (expertos-academia) resultaba un poco más marginal en el caso de IPA, entendemos que estaba también presente. Ejemplo de ello son un artículo en el que María del Carmen Feijoó analizaba las representaciones de la pobreza en el cine y otro en el que Lucas Rubinich (quien sería luego director de la Carrera de Sociología y que en 1987 firmaba como becario de perfeccionamiento de CONICET) recorría el estado del arte de los estudios sobre culturas populares. También, el seminario permanente de IPA fue un escenario en el que se desplegó esta articulación expertos-académicos, a través de la invitación a distintas figuras a que presentaran sus trabajos. Esta interacción se reiteraría en las publicaciones de UNICEF-Losada de comienzos a mediados de la década del 90, así como en las impulsadas por SIEMPRO-FCE⁵⁰, que analizaremos en el próximo capítulo. Volveremos sobre esta dinámica de articulación separación en las conclusiones del libro.

Pues bien, luego de la renuncia de J. V. Sourrouille en 1989 al cargo de ministro que ocupaba desde hacía cuatro años, el equipo liderado por Isuani fue transferido al Ministerio de Salud y Acción Social, donde recibió financiamiento del PNUD en el marco del “Programa regional de pobreza crítica”, al que nos hemos referido al comienzo el capítulo (Vommaro, 2012). El resultado de esta segunda etapa fue el libro *Estado democrático y política social*, cuyo tono es mucho más propositivo que el de los trabajos previos.

De lo expuesto se sigue que la agenda de indagaciones de este equipo (en sus diferentes inscripciones institucionales) no giraba en torno del *diagnóstico* y la *medición* de la pobreza, sino de las transformaciones del Estado de Bienestar. Una de las características notorias de los abordajes que proponía era el recurso a la historización como modo de comprender y sistematizar el papel del Estado en los diversos problemas a través de los cuáles se había expresado la cuestión social (salud, pobreza, previsión social). Este gesto, entendemos, debe ser interpretado en el contexto de lo que se presentaba como una “refundación democrática” del Estado, en el marco de profundas transformaciones de la estructura social, que IPA estaba mensurando. En este sentido, la convocatoria a estos intelectuales, “progresistas” (Vommaro, 2012) y con reconocimiento académico se acopló bien al impulso modernizador-democrático del proyecto alfonsinista (Elizalde, 2009: 84).

A diferencia del proyecto modernizador que algunos años después también orientaría al SIEMPRO, la necesidad de “reforma” no se contraponía a la senilidad de un “Estado de Bienestar” recortado a partir de diagnósticos producidos en otras latitudes (sobre todo para Francia). Lejos de recurrir a las imágenes construidas para describir otros contextos, se acudía al archivo y a la historiografía. Quizás sea allí donde resulte más distinguible la mano de Juan Carlos Torre. Aunque se movilizaban herramientas conceptuales desarrolladas en otros contextos, estas eran “traducidas” para la comprensión de procesos históricos singulares.

Observamos un gesto análogo en la construcción de antecedentes de medición de la pobreza por parte de IPA (Minujín y Orsatti 1991 [1988]). Esta in-

quietud por la historicidad local de los conceptos sería mucho menos relevante, virtualmente imperceptible, en los años posteriores.

Pues bien, volviendo al itinerario de los expertos convocados por Torre, resulta interesante notar que, como alguno de los de IPA, comenzarían a construir un camino en el que la participación en el aparato estatal se combinaría con períodos de distancia y reubicación en consultoras privadas, organismos internacionales o de la sociedad civil⁵¹. Así, a partir del cambio de gestión y con la llegada del gobierno peronista, algunos de los que habían participado en este espacio crearían en 1989 el Centro Interdisciplinario para el Estudio de las Políticas Públicas (CIEPP), al que pronto se sumaría Rubén Lo Vuolo y Alberto Barbeito. Este centro sería clave en los debates en torno a las políticas sociales en los años siguientes. En un trabajo reciente Gabriel Vommaro (2012) describe algunas de sus singularidades⁵².

De las múltiples publicaciones del equipo en esta tercera etapa (con la editorial Miño y Dávila), nos interesa referirnos brevemente a *La mano izquierda del Estado* de 1992 (escrito por Emilio Tenti, Susana Lumi y Laura Golbert), pues unos pocos años después de los trabajos de IPA, retomaba la perspectiva cualitativa de análisis –en este caso, entrevistas en profundidad– para indagar en las percepciones de los pobres respecto de la asistencia y protección estatal⁵³. Este trabajo se inició a partir de una consultoría contratada por el Banco Mundial y forma parte de una línea de investigación que tuvo alto impacto a nivel del aparato administrativo estatal y de los organismos internacionales (BM, 2000, ver Aguilar *et al.*, 2005), pero también en el ámbito académico. Nos referimos a la generalización (no exenta de romanticismos) del imperativo de “escuchar la voz de los protagonistas”⁵⁴.

Resulta interesante señalar, por último, la afinidad de sentido entre la perspectiva del grupo que se inicia alrededor de Juan Carlos Torre y el diagnóstico declinacionista para pensar la Argentina contemporánea. Así:

Si la década de los 40 y de los 50 se caracteriza por la incorporación como trabajadores y ciudadanos de importantes masas de la población, en el escenario de los 80 predomina la expulsión laboral y social y crece, sobre todo, la pobreza urbana. Es en esta década cuando, por primera vez, el estado argentino debe instrumentar programas nacionales de ayuda alimentaria para un sector creciente de la población cuyos ingresos son insuficientes, incluso, para satisfacer sus necesidades básicas (Tenti Fanfani, Golbert y Lumi, 1992: 2).

Asimismo, este trabajo retomaba la hipótesis de la heterogeneización de la pobreza, para diferenciar entre aquellos que se habían empobrecido como resultado de recesiones o crisis económica en el mercado de trabajo y aquellos sometidos a condiciones de pobreza crónica. En virtud de sus propias indagaciones y preguntas, introducía un aspecto fundamental para el diagnóstico declinacionista.

La retirada del Estado de las áreas en que tradicionalmente proveía bienestar a los ciudadanos debía analizarse como “otra de las dimensiones a tener en cuenta en la explicación de la pobreza” (Tenti Fanfani, Golbert y Lumi, 1992 : 2). Esta cuestión sería retomada, aunque de otro modo, por el SIEMPRO.

Finalmente, nos interesa señalar que, aunque como hemos intentado mostrar, las preguntas respecto de quiénes son (cómo piensan y cómo se sienten) los beneficiarios tienden a relevar una serie de necesidades dispersas y diversas a las que sólo se podría hacer frente a partir de intervenciones diferenciadas (focalizadas, con distintos “targets”), los autores del CIEPP se distancian de este modo de intervenir sobre la pobreza. Por el contrario, introducen, tempranamente, los debates franceses en torno del *Revenu Minimum d’Insertion RMI*⁵⁶, un esquema de seguridad social muy presente en los debates argentinos durante la siguiente década y sobre el que volveremos.

Entendemos que este tipo de “contradicciones” remite a las determinaciones complejas que operan en un régimen de enunciación, que lejos de producir homogeneidades discursivas (el discurso de “el poder” vs. el de “la resistencia”), despliega territorios estriados, cuya cartografía debe respetar sinuosidades. Volveremos sobre el análisis de estas formas singulares de la “incoherencia” en el capítulo que sigue, al referirnos a las múltiples discusiones y controversias que iban a desplegarse en torno de la observación de los pobres.

Notas

- 1 Nos referimos a un multiplicidad de trabajos. Entre ellos los de Daniel Lvovich y Juan Suriano; los de Laura Golbert y Emilia Roca; de Karina Ramacciotti, de Victoria Haidar, de Paula Aguilar, los de Marcelo Berrotarán, Aníbal Jáuregui y Marcelo Rougier, los de Claudia Daniel y Gabriel Vommaro, así como los de Mariano Plotkin y Eduardo Zimmerman.
- 2 Distintas fuentes insisten en que este trabajo se realizó en el marco del “Proyecto Intre-institucional sobre pobreza crítica en América Latina” (CEPAL- PNUD-UNICEF-ILPES-CELADE). Sin embargo, en los documentos de este programa consta que la tarea de definir una metodología para la medición de la pobreza “se facilitó porque la CEPAL y el Banco Mundial, en un proyecto conjunto, *habían avanzado* considerablemente en un estudio sobre la distribución del ingreso en la región” (Piñera, 1979: 3), citando, en nota al pie, el trabajo de Altimir.
- 3 En EE.UU. las mediciones periódicas a partir de la línea de pobreza habían comenzado hacía más de una década con Mollie Orshansky.
- 4 En este trabajo, además de realizar una detallada sistematización metodológica de los modos de medición de la pobreza, en particular a partir de la línea de pobreza y de indigencia, hay un estudio comparativo que incluye a la Argentina, Uruguay, Brasil, Colombia Costa Rica Chile Honduras México, Perú, Uruguay y Venezuela. El país más próximo a los números de la Argentina, era Uruguay, con un 10% de pobreza urbana, mientras que para Argentina esta representaba un 5%.
- 5 Sigue los pasos de Altimir en el cálculo de la línea de pobreza, para la cual hay un 5,6% de hogares pobres. A partir de ello, le interesa calcular el déficit de la pobreza, la distancia de los

- hogares pobres respecto de la línea, así como el porcentaje de ingresos que los no pobres deberían sacrificar para resolver el problema de la pobreza (0,6% del ingreso).
- 6 El peso adjudicado por el PIPC a los trabajadores en la negociación de sus salarios contrasta con el contexto altamente represivo en el que estas indagaciones se desplegaron.
 - 7 A partir del procesamiento de la información del Censo, se producirían una serie de cuadros estadísticos, pero sobre todo, un conjunto de mapas que mostraban gráficamente las zonas más afectadas por hogares en condiciones de pobreza por NBI. La información con la que se contaba permitía desagregarse hasta el nivel de radio censal (manzana), un dato clave en la distribución de planes alimentarios.
 - 8 “Se considera pobre a quien no obtiene o no puede procurarse recursos suficientes para llevar una vida mínimamente decorosa, de acuerdo con los estándares implícitos en el estilo de vida predominante en la sociedad a la que pertenece” (INDEC, 1984: 9).
 - 9 Entre las necesidades se consignaba: alimentación adecuada, vestimenta funcional y decorosa; alojamiento y equipamiento doméstico mínimamente apropiado, disponibilidad de agua potable, condiciones ambientales sanas para el desarrollo individual y la integración social, acceso a medios de transporte apropiados y acceso a servicios de salud (INDEC, 1984: 9-10). En un nivel de mayor agregación se incluye el acceso al empleo (INDEC, 1984: 10).
 - 10 Para una reflexión sobre la trayectoria de estas figuras, ver Vommaro, 2011 y 2012.
 - 11 Aunque la experiencia del INDEC reforzaría la medición de necesidades, esta ya contaba con antecedentes en la región: Colombia en 1973 y 1985; Bolivia en 1992; Chile en 1970 y 1982; Ecuador en 1982 y en 1990; Guatemala en 1981; Honduras en 1988; Nicaragua en 1995; Paraguay en 1982 y 1992; Perú en 1981; Uruguay en 1985 y Venezuela en 1990 (Feres y Mancero, 2001).
 - 12 Probablemente podría construirse la red de programas e investigaciones sobre pobreza de la siguiente década a partir de este listado.
 - 13 Para un análisis del pasaje del problema de la medición de las condiciones de vida obrera a la medición de las condiciones de pobreza, sugerimos Aguilar-Grondona, 2013.
 - 14 “Este resultado refleja el profundo deterioro del sistema de ingresos básicos entre las dos fechas consideradas [1974-1985], y su impacto (más amortiguado) en los salarios medios, aun en los sectores más productivos de la economía” (Epsteyn y Orsatti, 1989: 45-49).
 - 15 Resuena aquí la promesa alfonsinista: “con la democracia se come, se cura y se educa”, pronunciada en la campaña electoral de 1983.
 - 16 Esta también puede observarse en otros documentos vinculados a IPA. Así encontramos que: “El ciclo descendente que se inició en América Latina a principios de los 80 tuvo como precursora a Argentina, donde la crisis se remonta a 1976. Luego de un deterioro tan prolongado, el paradigma del progreso ilimitado se ha esfumado. Las perspectivas señalan que las condiciones en el sistema económico se mantendrán y las expectativas sobre la reversión de la crisis son remplazadas por programas para controlar el empeoramiento de las condiciones de vida de sectores sociales cada vez más amplios” (Minujín y Vinocur, 1989: 394).
 - 17 Esta re-politización tiene ciertos límites, si la comparamos con los debates en torno de la marginalidad. En particular, hay algunos significantes, comunes en los debates de otrora que ya no aparecen, el más contundente es “capitalismo”.
 - 18 A estas nuevas formas degradadas del trabajo debían sumarse otras posiciones en el mercado laboral, los inactivos (jubilados y pensionados), “cuyos ingresos han sufrido una caída relativa mayor que la de otros sectores” (INDEC-IPA, 1990: 18), y los trabajadores intermitentes.
 - 19 Como parte del mismo movimiento, reaparece la discusión respecto de la funcionalidad desde el punto de vista “socioeconómico” del estilo ejército industrial de reserva (EIR). Según la perspectiva “oficial” del IPA “desde el punto de vista reproductivo, los ‘pobres’ constituyen un sector funcional del núcleo más dinámico del sistema económico, a la vez que una reserva laboral que presiona sobre los salarios deprimidos del resto de la economía nacional” (INDEC, 1990: 18).

- 20 No deja de ser sugerente que se insista en la relevancia de que la encuesta de condiciones de vida llevada adelante en 1988 relevara las prácticas de regulación de la fecundidad. Es indudable que la consigna de procreación responsable y elegida libremente por las mujeres ha sido por muchas décadas una reivindicación de movimientos sociales y partidos políticos con signo progresista o emancipatorio, sin embargo, también el Club de Roma, en un sentido más retardatario y neomalthusiano, tenía una preocupación por la expansión demográfica de los países pobres.
- 21 La encuesta incluía una pregunta por ingresos. A partir de esta información, y de la apreciación subjetiva del encuestador, se establecía el lugar de cada hogar en la estratificación. Según los datos, había un 8% de pobreza urbana y un 15% de pobreza rural. Referimos los datos consignados por Orsatti, pues no pudimos dar con este documento.
- 22 *Mapa alimentario de la República Argentina: estimación de la situación alimentaria de la población, agosto de 1973.* Se trataba en rigor, de una estimación realizada por los médicos en los 493 departamentos de las provincias y los 19 distritos del Gran Buenos Aires donde se llevó adelante el estudio. La población se dividía en *habitantes con alimentación normal* y *habitantes con alimentación deficiente*. Este último grupo se estimaba en un 32,3%.
- 23 Paralelamente, Sergio Britos en el CESNI (Centro de Estudios sobre Nutrición Infantil) estaba realizando estudios para delimitar la canasta básica (Epsteyn y Orsatti, 1989).
- 24 Ello sobre la base de la observación de esta relación en los deciles II, III y IV de la distribución del ingreso a partir de la EGH.
- 25 Morales reconoce como antecedentes de estudios de canasta familiar los que estuvieron vinculados al Instituto de Nutrición hasta 1967. No menciona, sin embargo, los diversos estudios vinculados al presupuesto obrero. Al respecto ver Marshal, 1981 y, más recientemente, Aguilar y Grondona, 2013.
- 26 Tal como exponen Minujín y Scharf (1989) ello supone que la relación entre las necesidades alimentarias de los niños o ancianos guarda la misma proporción con las de los adultos varones activos que las necesidades no-alimentarias (educación, salud). Este presupuesto resulta problemático y suscitara debates. Es importante aclarar que recién CEPA en los 90 trabajaría con el cálculo de canastas *por hogar*. En IPA se trabajó con composiciones promedio. Este tipo de refinamiento del cálculo requería de tecnologías de la información que permitieran accesos menos mediados a las bases de datos (por ejemplo, a través de software de paquetes estadísticos del estilo SPSS).
- 27 Hay motivos “meramente técnicos” por los cuales sospechar de la metodología del adulto equivalente; como hemos citado, ella subestima el peso de necesidades no-alimentarias de los niños. Justamente por ello es interesante que se despliegue este segundo argumento como refuerzo.
- 28 En Minujín y Orsatti (1988) se refiere un antecedente de esta encuesta, realizada en 1984 por UNICEF y CENEP. Se trató de una encuesta nacional con información agregada a nivel de jurisdicciones. En 1994 CEPA realizaría un nuevo estudio sobre las condiciones de vida de los niños, también con el auspicio de UNICEF. Ello, en el marco de la suscripción por parte del gobierno nacional de las *Metas de cuidado de la infancia en la Cumbre Mundial en favor de la Infancia*. El estudio tenía el objetivo de monitorear el avance en distintos ámbitos de protección social. Bajo la dirección de Elsa López, se administró como un módulo de la EPH que se aplicó en trece aglomerados urbanos en mayo de 1994. Consistía en cinco cuestionarios sobre vivienda, salud de la mujer, salud de los niños de 0 a 5 años, educación y uso del tiempo de los niños de 6 a 14 años y un estudio antropométrico de eso y estatura de los niños de 0 a 5 años.
- 29 Se observan también aquí marcas de la re-politización del discurso experto a la que nos hemos referido más arriba. No sólo en lo que remite a la pregunta directa por la participación política, sino al uso de la categoría de “explotación” para pensar el vínculo de los adolescentes tanto con el mercado de trabajo, como en relación al consumo y las industrias culturales.
- 30 Además de estos ajustes, se intentó definir los costos de alquiler y deducirlos en el caso de los hogares cuya vivienda fuera propia. También se ajustaron algunos de los indicadores NBI para ajustarlos a la información efectivamente disponible a partir de la EPH.

- 31 Sobre este punto volveremos en el capítulo que sigue. Adelantamos que ya en 1985 se planteaba el problema de medición a partir de las irregularidad (vgr. por estacionalidad del empleo), la imposibilidad de captar “ingresos en especie” ni de los servicios gratuitos provistos por el Estado. También se tematizaba la sub-declaración de ingresos. Asimismo, está la cuestión de la variación del tamaño y composición del hogar, que se ha intentado subsanar mediante el cálculo del “adulto equivalente”.
- 32 Nos interesa tomar nota, aunque sea al margen, de la interesante ubicuidad con la que se presenta esta “crisis” cuyo referente no sabemos si remite al proceso hiperinflacionario reciente o al proceso socioeconómico de más larga duración que se inicia a mediados de la década del 70.
- 33 En el trabajo de búsqueda de antecedentes de mediciones de la pobreza en Argentina de Orsatti y Minujín (1988 [1991]) se observa un cuidadoso relevamiento del análisis de perfiles en los distintos estudios, analizando las variables correlacionadas en cada caso.
- 34 Desde el informe de 1978 de Oscar Altimir en adelante, Amartya Sen ha sido una referencia ineludible de los debates sobre medición de la pobreza en el continente. Del mismo modo, las discusiones sobre, por ejemplo, la metodología de cálculo de la pobreza por hogares a partir del concepto de “adulto equivalente” fueron ampliamente tratadas por este economista hindú. Junto con él, las referencias a Peter Townsend, a Mollie Orshansky a Anthony B. Atkinson están entre las más reiteradas.
- 35 En el capítulo que sigue, en el marco de un trabajo de SIEMPRO, tendremos oportunidad de observar el carácter fuertemente comportamental del diagnóstico sobre la marginalidad según Katzman.
- 36 Tal como ha estudiado Welshman (2007) para el caso inglés, se observa una afinidad de sentido entre las hipótesis sobre el “círculo de la pobreza” y los diagnósticos culturalistas-individualizantes, que configuran una “infraclase” sospechosa de reproducir la pobreza en función de sus comportamientos (reproductivos, educativos, etc.).
- 37 Este trabajo había sido publicado como ponencia en 1988, y luego circuló como Documento de Trabajo del IPA: “¿Quiénes son los pobres del Gran Buenos Aires?”.
- 38 Volveremos a encontrarnos con esta inquietud socio-demográfica que vincula la pobreza y la estructura familiar tanto en los trabajos de CEPA como en los de SIEMPRO.
- 39 Diez años después, en los marcos de los debates sobre vulnerabilidad, Katzman impulsaría, como director de CEPAL Montevideo, una discusión en términos de “activos” y “capital humano”, en estrecha cercanía con las perspectivas neoliberales de diagnóstico e intervención sobre la pobreza (Katzman *et al.*, 1999).
- 40 El primer tipo de mejoras propuestas actuaba en el nivel de redefinir los indicadores NBI excluyendo las mediciones proxy de ingreso e incluyendo el nivel educativo de los miembros del hogar mayores de 12 años, el acceso a electricidad, el mobiliario y equipamiento del hogar y el tiempo libre (Boltvinik, 1992: 356). El “Método integrado de medición de la pobreza”, por su parte, redefine los instrumentos de recolección para que el NBI mida más extensivamente el acceso a servicios públicos. Esta metodología se adoptó en Colombia, Costa Rica, Perú y República Dominicana (PNUD “Magnitud y evolución de la pobreza en América Latina”, en *Comercio exterior*, abril 1992, Vol. 42, N° 4).
- 41 Feijóo continuaría con la línea de indagación inaugurada en IPA, su recorrido dice mucho respecto de los pilares de la construcción del saber experto sobre la pobreza en las décadas del 80 y el 90 del siglo XX. Luego de que, con la gestión menemista, se desarmara el equipo del INDEC, Feijóo pasó a formar parte del Centro de Investigaciones sobre Pobreza y Políticas Sociales en la Argentina. Luego participó activamente de las discusiones y publicaciones de UNICEF (en particular, de *Cuesta abajo*, un libro en el que A. Minujín y N. López profundizaban el hallazgo de “los nuevos pobres”, cuyo reflejo estadístico eran los pobres por ingreso y no por NBI). Hacia fines de la década continuó con los estudios cualitativos con grupos en el marco del SIEMPRO.
- 42 “Los sectores populares están percibiendo que se agotó un camino para ‘construir la vida’ y que este modelo agotado aún no ha sido sustituido por otro” (IPA, 1987: 125).

- 43 No es nuestro objetivo indagar en su justeza, sino delimitar las condiciones de su funcionamiento y sus efectos discursivos.
- 44 Debemos realizar dos aclaraciones. Por una parte, en su trabajo más elaborado, Feijóo (2001) insiste en subrayar el carácter interconectado de los dos mundos sociales. Segundo punto: sin duda, hay matizaciones respecto de la “novedad” de este proceso, sin embargo, los lectores de este tipo de bibliografía bien sabemos que el modo esquemático en que ella se ha difundido y producido efectos de sentido suponían una simplificación de un antes (fordista-taylorista-keynesiano-bienestarista) y un después que quedaba indefinido bajo el prefijo *post*.
- 45 Más allá del sugerente *Cuesta abajo*, esta misma tópica “declinacionista” aparecería en los trabajos de la Secretaría de Programación Económica en la segunda mitad de la década del 90. Particularmente, al analizar la desvalorización de credenciales educativas y lo que daría en llamarse, la “transmisión intergeneracional de la pobreza”.
- 46 En un artículo de 1988, Lucas Rubinch señala otros trabajos contemporáneos interesados en esta aproximación cualitativa al problema de la pobreza: Jelin, Elizabeth y Vila, Pablo, 1987. *Podería ser yo. Los sectores populares urbanos en imagen y palabra*. Buenos Aires: De la Flor; Guber, Roxana, 1987. *Villeros en la mirada de la discriminación*, en Boletín de medio ambiente y urbanización, Año 5, N° 18, Buenos Aires. Sirvent, María Teresa y Brusilovsky, Silvia, 1978. *Diagnóstico socio-cultural de la población Bernal - Don Bosco*. Asociación Cultural Mariano Moreno y UNESCO, Bernal.
- 47 No sólo las metodológicas, sino también las conceptuales. Así, por ejemplo, Rubinch (1988), en el segundo Boletín Informativo IPA, refiere a la crisis de los paradigmas sociológicos que, a partir de la década del 70 estarían urgidos a dar cuenta de la perspectiva de los actores y a abandonar posiciones dogmáticas y reproductivistas, en particular en el ámbito de estudio de la cultura popular.
- 48 En efecto, en la encuesta de 1988, IPA avanzaba en la evaluación de cobertura y focalización de varios programas alimentarios, entre ellos el PAN.
- 49 “La propia denominación de la Secretaría (de Desarrollo Humano y Familia) revela la intención de ampliar los límites de la intervención social del Estado, al menos en dos grandes dimensiones. (...) De esta manera, los que alientan esta extensión ilimitada de la intervención social del Estado pretenden que este se haga cargo de todo y de todos al mismo tiempo, lo cual no deja de ser una propuesta tan imposible como inquietante. (...) La amplitud de miras que delata la denominación de la Secretaría contrasta notoriamente con el volumen y el ámbito real de su acción. En efecto, se trata de una presencia muy limitada” (Tenti, 1989: 130).
- 50 Analizamos en el capítulo anterior el libro sobre exclusión e informalidad en el que había trabajos que incluían desde Robert Castel y Alejandro Portes, hasta Miguel Murmis y Gabriel Kessler.
- 51 Al analizar los diagnósticos sobre marginalidad también hemos observado itinerarios que recorrerían diversos ámbitos institucionales. Sin embargo, las instituciones en juego o sus pesos relativos resultan diferentes.
- 52 El CIEPP tendría fuerte interrelación con otro espacio de acogida de quienes venían de la Subsecretaría de Planeamiento, pero que sobre todo recibiría a los expertos involucrados en el diseño del “mapa de la pobreza” y del IPA, nos referimos a la oficina de UNICEF en Buenos Aires. La sociedad CIEPP-UNICEF no sólo se plasmaría en publicaciones conjuntas, sino también en contratos de consultoría. En el capítulo que sigue nos referiremos a algunos de los debates centrales de UNICEF.
- 53 Se buscaba exponer e interpretar las opiniones, actitudes y expectativas de los destinatarios de diversos programas asistenciales, diferenciando entre habitantes de villas de emergencia, de asentamientos y barrios de bajos ingresos del Gran Buenos Aires y Gran La Plata. El trabajo de campo se realizó a mediados de 1990.
- 54 El trabajo del CIEPP no era inocente en este punto, pues se remitía a la legitimidad del saber experto que no podía ser sustituido por la consulta a los demandantes de política social: “no hay que olvidar que el diseño y la instrumentación de las políticas públicas supone el manejo de

ciertos conocimientos y competencias específicas que no se distribuyen igualitariamente en el conjunto de la población” (Golbert, Lumi, Tenti, 1992: 12).

- 55 Se trata de un esquema francés de protección social muy difundido por la bibliografía, una garantía de ingreso para aquellos que no accedieran a seguros de desempleo que se puso en marcha en 1988.

CAPÍTULO VI

El debate de la pobreza

Segunda parte: auge neoliberal y después

En este capítulo analizaremos el derrotero de los debates en torno de la pobreza entre 1991 y los comienzos del actual milenio. En las páginas que siguen volveremos a encontrarnos con muchas de las figuras vinculadas a IPA, al “mapa de la pobreza” de 1984 y al equipo liderado por Juan Carlos Torre al que nos referimos en el final del capítulo anterior. Sin embargo los veremos jugando en otro escenario, organizado a partir de nuevos sentidos y relaciones de fuerza. El “ajuste estructural”, por ejemplo, devenía nuevo sentido común obligado. Los traumas hiperinflacionarios darían paso al *Plan de convertibilidad* de Domingo Felipe Cavallo y la consolidación de una nueva heterodoxia neoliberal.

Ahora bien, uno de los argumentos que queremos presentar es que, a pesar de que el tiempo inaugurado por el “Consenso de Washington” pareció estar gobernado, sin más, por un “pensamiento único”, incluso la “década neoliberal” estuvo atravesada por múltiples disputas. Los trabajos sobre la pobreza en la Argentina no han sido monocordes, ni siquiera bajo la hegemonía de la nueva heterodoxia. Ello no sólo en relación con posiciones que desde fuera del aparato estatal generaban modos alternativos de diagnosticar e intervenir en la pobreza, como sería el caso del Frente Nacional de la Pobreza a comienzos del milenio, sino al *interior* de ese mismo aparato. Será sobre este último aspecto sobre el que nos interesará concentrar nuestra atención.

Por cierto, cuando nos referimos a la pluralidad de voces, no negamos los límites concretos en términos de “lo enunciable”. En efecto, en la lectura del archivo nos encontramos con verdaderos tropezones discursivos, como por ejemplo ciertas contradicciones, que operan como síntomas en los que se evidencian las fronteras de aquello que, en cada tiempo y por razones estructurales, puede y debe decirse. En cualquier caso, la emergencia de esas mismas contradicciones nos advierte que el “pensamiento único” fue más un efecto de conjunto que un punto de partida.

Esta pluralidad convivió con intervenciones concretas que eran bastante menos originales y mucho más rutinarias (además de sumamente cuestionables

tanto en sus premisas como en sus efectos). Sin embargo la dispersión a la que nos referimos (que por momentos se pareció a una resistencia), fue un ámbito de prefiguración de políticas capaz de superar el (estrecho) horizonte neoliberal. Sobre este punto volvemos hacia final de este capítulo. Antes de ello, analizaremos el ámbito de debates expertos de UNICEF para luego detenernos en dos instancias clave para la discusión sobre la pobreza en este período: CEPA y SIEMPRO.

La pobreza como *boom* editorial: los libros UNICEF-Losada (1991-1996)

Entre 1991 y 1996 se sucedieron, con el impulso de UNICEF-Argentina, una serie de debates fundamentales para la historia de los saberes expertos de la pobreza. Este espacio de reflexión se transformaría en un ámbito de relativa resistencia al avance de los nuevos expertos “estrella” (fundamentalmente economistas) y de sus saberes “neoliberales” sobre lo social. Allí, no solamente volverían a reunirse muchos de quienes habían colaborado en IPA, sino también algunos de los especialistas de la Secretaría de Planificación Económica. Una de las características conceptuales fundamentales de esta experiencia fue la *articulación* de una preocupación por los estudios de la estructura social (heredada de IPA) y por los modos de intervención del Estado (heredados de la Secretaría de Planificación). Los textos vinculados a estas experiencias previas configuraron un cuerpo de bibliografía ineludible. A partir de ella, pero también de la introducción de textos franceses sobre la “cuestión social” y estadounidenses sobre las “infra clases”, se generaría una batería de conceptos relevantes para la década (vgr. “Estado de malestar”¹).

Bajo la dirección conjunta de Eduardo Bustelo y de Alberto Minujín², se creaba un espacio híbrido, clave para la delimitación del problema en cuestión. Esta iniciativa cristalizaría en una serie de libros, publicados conjuntamente con la editorial Losada³: *Cuesta abajo. Los nuevos pobres: efectos de la crisis en la sociedad argentina* (1992), *La modernización excluyente* (1992), *Desigualdad y exclusión. Desafíos para la política social en la Argentina de fin de siglo* (1993), *La escuela vacía: deberes del estado y responsabilidades de la sociedad* (1994), *Vivir en familia* (1994), *Público y privado: Las organizaciones sin fines de lucro en la Argentina* (1995), finalmente, *Sin trabajo. Las características del desempleo y sus efectos en la sociedad argentina* (1996).

A los fines del presente libro, hemos analizado con mayor detenimiento el primero y el tercero de estos trabajos. Tal como definiría Alberto Minujín en la introducción de *Desigualdad y exclusión*, este fue presentado como el complemento de *Cuesta abajo*. Mientras el libro de 1992 había presentado un diagnóstico y pronóstico sobre la situación social del país, el que lo complementaba discutía respuestas posibles desde el Estado y desde sectores de la sociedad.

Ambos trabajos fueron el producto de seminarios internos en los que se discutió una primera versión de los textos, luego modificada y ampliada, en virtud

de los comentarios recibidos por parte de discutidores invitados. En el caso del primer libro, entre los comentaristas estuvieron Rosalía Cortés, Carlos Filgueira y Eduardo Bustelo –quienes referirían a los trabajos comprendidos en la primera parte del libro–, Celia Lomuto e Inés Aguerrondo –para los de la segunda–, Andrés Thompson y Luis Quevedo –quienes comentarían los de la tercera parte–, y, finalmente, Eduardo Rinesi, a cargo del comentario del texto de Horacio González, una apostilla sobre los usos ideológicos de la pobreza en la que prima otro registro discursivo⁴. Este primer seminario concluía con un panel moderado por Jorge Carpio, con las presentaciones de José Nun y de Mariano Grondona.

Los encuentros que originaron *Desigualdad y exclusión*, por su parte, se orientaron a construir un diagnóstico compartido para poder debatir alternativas disponibles para la intervención sobre la pobreza. Ese objetivo, y la discusión puntual de los artículos impulsó una serie de reuniones que configuraron una “suerte de taller interdisciplinario” (Minujín, 1993: 20).

Pues bien, en virtud de la lectura de estos documentos junto con otros (los que discutimos en el capítulo anterior y los que analizaremos más abajo), observamos heterogeneidades discursivas en la que nos interesa indagar. Al mismo tiempo que circulan enunciados afines a los discursos neoliberales de diagnóstico sobre la pobreza, circulan otros que hacen cortocircuito con sus principales argumentos o que iluminan aspectos que en ellos quedan siempre en las sombras.

Ahora bien, ¿a qué nos referimos con “enunciados afines a los discursos neoliberales”? Por lo menos a dos cosas: a enunciados que aceptan ciertos “puntos de partida” establecidos por el régimen de enunciación de la convertibilidad, por una parte, y por otra, a la reproducción de enunciados vinculados a la “preocupación descriptivista” por la pobreza, cuya afinidad de sentido con las estrategias de focalización resulta contingente (y que hemos explicado más arriba).

Así, por ejemplo, se sostiene que “las políticas de ajuste deben contemplar paliativos sociales” (Minujín, 1992: 10) o que debe procurarse vías para un “ajuste con rostro humano” (Minujín, 1992). En ambos casos, la realidad del ajuste está presupuesta y preconstruida, y permanece como una verdad incuestionada. Otro tanto ocurre cuando, al esbozar los elementos del diagnóstico del que se parte, en la introducción de *Desigualdad y exclusión* se sostiene la necesidad de profundizar la democracia y el “marco relativamente estable, signado por el equilibrio macroeconómico y el crecimiento” (Minujín, 1993: 21). Al respecto, no era “esperable” ni “deseable” el retorno a situaciones de hiperinflación (Minujín, 1993).

Como tendremos oportunidad de analizar, la vinculación pobreza-inflación marcó a fuego el debate de la primera parte de la década de los 90. Ello sobre el trasfondo de los recientes episodios hiperinflacionarios y de desestabilización democrática. La vinculación democracia-estabilidad económica no es azarosa. Recordemos que el presidente electo Raúl Alfonsín fue objeto de lo que se denominó “corridos” o “golpes” de mercado y debió abandonar su gestión antes de lo estipulado por la Constitución. A partir del éxito (al menos en lo inmediato) del

“Plan de convertibilidad” del Ministro de Economía Domingo Felipe Cavallo, la legitimidad política se ligaba indefectiblemente a la estabilidad macroeconómica, sobre todo a la paridad mítica del dólar y el peso.

Por cierto, la articulación entre legitimidad política y estabilidad de mercado es una de las características salientes del gobierno neoliberal de las poblaciones, según este ha sido descrito por Michel Foucault (2007). Si en el caso de Alemania las condiciones de esta articulación habían sido las limitaciones de la soberanía como racionalidad legitimante del actuar de la política pública mediante la apelación al fantasma del Tercer Reich, en el caso de la Argentina el terror hiperinflacionario ocuparía un lugar análogo (Murillo, 2008).

Pues bien, aunque, en virtud de los regímenes del decir, el discurso de la estabilidad y del ajuste tendía a reproducirse, las diversas reproducciones no resultan homogéneas. El primer párrafo de *Cuesta abajo* es sugerente a este respecto:

Las políticas de ajuste económico y/o estabilización han desencadenado *una serie de procesos de profunda significación distributiva*. Como resultado, ha habido *ganadores, perdedores* y situaciones de *empate* y/o equilibrio relativo (Bustelo, en Minujín 1992: 7. Énfasis nuestro).

Esta formulación rompe con cierta ilusión del interés común, y plantea un escenario en el que habría intereses contrapuestos. Un poco más adelante se indicaba que el nuevo escenario social heterogéneo estaba marcado por el crecimiento de las “franjas de pobreza”, esto es, de las poblaciones cuyos ingresos periódicamente oscilaban más arriba o más abajo de la canasta básica ampliada. Ello no sólo suponía un problema económico, sino de desintegración social. El plantel de víctimas se mostraba disperso, ancianos, discapacitados, mujeres, jefas de hogar, jóvenes adolescentes, drogadictos, familias en crisis, niños, etc. (Bustelo, 1992: 7). Este argumento, que retoma un enunciado ya analizado para los estudios de IPA, insistirá sobre la cuestión de la heterogeneidad de la pobreza. Así, también Alberto Minujín, en su artículo “En la rodada” (1992), volvía sobre la diferenciación entre “pobres LP no NBI” y “NBI”, que buscaba explicar a partir de niveles de calificación y nivel educativo, así como por su relación con el mercado de trabajo. A esta inquietud se sumaba otra respecto de *las trayectorias* de estas subpoblaciones, de los recorridos previos a la “fotografía” que supone el agrupamiento en ciertas categorías estadísticas.

Entendemos que hay una afinidad de sentido *contingente* entre este tipo de preguntas descriptivas y el despliegue de estrategias de focalización, pues, tal como insistiremos y como hemos ya insistido, ella sólo puede encontrar un universo caracterizado por diferencias y, con ello, orientar recomendaciones que las atendieran de modo singularizado. El descriptivismo funcionó como un galvanizador, mientras que la lógica causal tiende a estructurar un campo más simplificado para la intervención.

Esta tendencia del régimen de descripción se ve reforzada en el caso de las indagaciones cualitativas de los libros analizados. Al respecto, el texto de 1992 dedica su tercera parte⁵ a analizar, desde esta microperspectiva, las conductas de los nuevos pobres para “amortiguar la caída”. Sobre todo, la recuperación de “la voz” de los pobres, recurso recurrente del capítulo de J. Halperín, resulta ambigua. No sólo en virtud de que este recurso sería retomado y rellenado estratégicamente por perspectivas abiertamente neoliberales de intervención de la pobreza⁶, sino porque construye una imagen de devastación multiforme en la que la intervención parece imposible o, mejor, constitutivamente impotente.

Entendemos que uno de los presupuestos fundamentales que reforzaría la galvanización de la cuestión social en un archipiélago complejo de problemas y poblaciones se vincula con la difusión de diagnósticos respecto de la consolidación de ciertas tendencias (supuestamente) ineluctables al interior del capitalismo (vis a vis, la precarización de la fuerza de trabajo), la crisis de las identidades colectivas y el estrechamente vinculado “fin de los grandes relatos”. En efecto, en el prólogo de *Cuesta abajo* se afirmaba:

La política social queda definida “fuera” de la relación capital-trabajo que fue la base constitutiva del estado de bienestar. Que la política social quede fuera de la relación capital-trabajo pone en cuestión la estructura de movilización y acción colectiva inspirada en el movimiento sindical. Este sistema de acción se asienta sobre la homogeneidad de una composición de clase sobre la cual puede constituirse una forma organizativa compacta sustentada sobre valores compartidos. *Las nuevas articulaciones entre Estado y sociedad, la transformación tecnológica de las empresas y los resultados de una década de ajuste han alterado profundamente el perfil y la composición de la fuerza de trabajo. La sociedad civil aparece hoy más heterogénea y fragmentada en una gran variedad de intereses puntuales y transitorios* (Bustelo, 1992: 8. Énfasis nuestro).

Entonces, la relación capital-trabajo no lograría ya dar cuenta de una estructura social que, con ello, habría perdido la capacidad de componer un concierto de oposiciones encarnadas por actores más o menos homogéneos. Este tópico era retomado por Emilio Tenti en el *Desigualdad y exclusión*, al subrayar la dificultad de organización y de representación no sólo de “los excluidos”⁷, sino en términos generales de los sectores subordinados. En el contexto de un capitalismo multiforme, en que la producción ya no determinaba la estructura social a partir de los dos actores clásicos del capital y el trabajo, se preveía el desplazamiento de las ideología de justicia social, derechos, universalismo y equidad, pronto sustituidos por viejas consideraciones sobre la peligrosidad que hacían de la preservación del orden moral el fundamento para la acción estatal.

En este marco, la sociedad misma estaba en juego, su integración como instancia colectiva (*sui generis*) basada en formas de la solidaridad. Frente a ello, había

que saludar la inexistencia de derechas antisistémicas que pudieran articular una alternativa de reconstitución de una unidad imaginaria. El desolador diagnóstico de la “explosión social” resultaba sólo parcialmente matizado por cierto “optimismo de la voluntad” que dejaba abierta la puerta a la contingencia histórica.

Ahora bien, aun cuando el diagnóstico sobre la *heterogeneización* (de la pobreza, de la fuerza de trabajo) circulara como *leitmotiv* de diversos diagnósticos y resultara afín a las estrategias neoliberales de intervención, los dos elementos no pueden equipararse sin más. Ello en virtud de la sobredeterminación de ciertas articulaciones discursivas en las que este proceso de diferenciación resulta un dato de signo negativo y no un hecho “meramente” constatado, como se constata, por ejemplo, en los documentos del BM (Aguilar *et al.*, 2005).

Puntualmente, la problematización sobre la heterogeneización se ensambla, en los documentos de UNICEF, con la de la *polarización* social (Minujín, 1992: 16). Tal como citábamos, en la primera oración de *Cuesta abajo* queda claro que la fragmentación no ha generado un espacio *uniformemente* diverso. Existían *ganadores y perdedores*. La contracara de los nuevos pobres eran los nuevos ricos. Lo que es más, había *procesos* de concentración cuyos actores podían señalarse y cuyo origen cabía situar a mediados de la década del 70⁸.

Así, la cuestión de la pobreza se entretecía con una problematización en la que entraban el proceso de estatización de la deuda privada⁹, el despliegue de la valorización especulativa, las transferencias regresivas del ingreso resultado de los regímenes de promoción industrial, la consolidación de una estructura impositiva regresiva y la centralización de los contratistas del Estado. Incluso reaparecía el tópico de “la dependencia”, aunque bajo una forma matizada y metonímica: “los condicionamientos de la deuda externa” (Minujín, 1992).

Asimismo, en la introducción del libro posterior, de 1993, Alberto Minujín recuerda que los asalariados pasaron de percibir un 43% del PBI a mediados de la década del 70 a un 32% en 1990. Este “dato” reinscribe el problema de la pobreza al interior de la principal institución en la que se juega el vínculo capital-trabajo: el salario. Justamente, en virtud de estas divergencias (“incoherencias”, incluso) reiteramos que no sólo los libros, sino cada uno de los artículos que componen la serie UNICEF-Losada está atravesado por una intensa *heterogeneidad discursiva*.

El trabajo que presentan M. Murmis y S. Feldman en 1993 representa uno de los lugares de enunciación más polémicos respecto del discurso concesivo a la propuesta de “ajuste con rostro humano”. Ello no tanto por sus argumentos, pues en buena medida los comparte con otros artículos, sino por una *pregunta* que *disloca* el concierto de voces dispuestas a sacrificar la homogeneidad de los actores políticos del pasado ante la “innegable” evidencia de la “multidimensionalidad” de la pobreza. En efecto, los mencionados autores se preguntan: ¿es posible un *polo popular* que reúna a los pobres y a las clases medias “venidas a menos”¹⁰?

Esta pregunta, fuertemente política, forma parte de una perspectiva que

no renuncia a la batería conceptual de “la clase” como modo de acercamiento a la realidad social. En ella resuenan los debates en torno de la “marginalidad”, en particular la categoría de “polo marginal” acuñada por Aníbal Quijano (1971)¹¹. Asimismo, en el trabajo de Murmis y Feldman se reconstituyen trayectorias en un sentido diverso al de las inducciones de Minujín y Vinocur (1992) o a los estudios cualitativos que propone *Cuesta abajo*. Aparecen las trayectorias históricas de *clase*.

Al analizar el derrotero de las clases medias “en picada”, Murmis y Feldman reponen el proceso de expansión de este estrato entre 1947 y 1980, su concentración en los estratos más bajos de ingreso a partir de mediados de los 70 y el peso progresivo que adquirieron en ella ciertas formas degradadas del empleo público (por ejemplo, la figura típica del docente). Del mismo modo, al analizar los sectores de menores ingresos, se recordaba que “un contingente muy importante de la población activa de hogares pobres está constituida por los obreros”, entre ellos, obreros calificados (Murmis y Feldman, 1992: 68). Lejos de la imagen de los pobres “cuentapropistas” o informales, los autores remiten a un “núcleo *obrero* de la pobreza” (que parece resonar y contraponerse a la noción de “núcleo *duro* de la pobreza”) cuya trayectoria estuvo ligada a la industria automotriz o a la siderúrgica.

La pobreza resulta, entonces, de un proceso de desinversión productiva y de las transformaciones del mercado de trabajo¹². No tan sólo de las mutaciones que pueden vincularse al postfordismo como tendencia “global” (en la que hacen énfasis los restantes artículos), sino a la heterogeinización de las *condiciones* de trabajo a partir de la intervención y “liberalización” de las instituciones vinculadas al empleo: salario mínimo, asignaciones familiares, debilitamiento sindical, etc. En este punto, como señalan los autores, la emergencia de la pobreza en la Argentina debe distinguirse del fenómeno de las *subclases* en otros contextos, particularmente en el de EE.UU. Veamos.

El juego genealógico que proponen retoma la emergencia del problema de la pobreza en la década de los 60 en Norteamérica. Por entonces, aparecía cierto núcleo resistente al desarrollo, en virtud de lo que parecían rasgos individuales. Algunas décadas después la “nueva pobreza” haría referencia al crecimiento de los contingentes poblacionales que, en virtud de la restructuración postfordista, podían caer bajo la línea de ingresos básicos.

Justamente, los autores diferencian estos fenómenos de lo que ocurría en la Argentina, en un contexto de muy limitada vitalidad del sector moderno y de descenso de la actividad económica. A partir de estas distancias, llegan a preguntarse por la utilidad y la pertinencia del propio concepto de “pobreza”, cuya circulación vinculaban a los organismos internacionales.

En este sentido, entendemos que el texto de Murmis y Feldman señala una forma de la “heterogeniedad” que resultaban invisible (e invisibilizada) en otros discursos contemporáneos: *la de la periferia capitalista*. En este sentido, el ejercicio de reflexión coloca, como en tiempos del “Proyecto marginalidad”, el problema

de la pobreza al interior de una totalidad complejamente estructurada (la del sistema capitalista mundial).

Estas preguntas generan efectos de sentido muy diversos a los trabajos cualitativos de la tercera parte del libro, a la que nos hemos referido más arriba. En ellos la pregunta por los “actores”, remitía a las formas de microacción adaptativa (estrategias laborales, de consumo, etc.) y no a la potencialidad de las acciones colectivas.

En los apartados que siguen volveremos a dirigir nuestra atención al papel de los saberes expertos en el aparato estatal, donde, de modo paralelo a las discusiones de UNICEF que hemos reseñado, se producían nuevos diagnósticos y propuestas de intervención sobre la pobreza.

Expertos en pie de guerra: ¿CEPA vs SIEMPRO?

En 1992 se creaba en el ámbito de la Secretaría de Programación Económica, del Ministerio de Economía y Obras y Servicios, el Consejo Asesor para el Estudio de la Pobreza en la Argentina. Su objetivo era asistir tanto a la Secretaría como al INDEC en el diseño y evaluación de los estudios oficiales sobre la materia. Bajo la iniciativa de Juan Llach, secretario de Programación Económica de la administración menemista, este consejo se compuso con figuras de renombre académico, con capital político o con ambos: Eduardo J. Bustelo, Floreal H. Forni, José L. de Ímaz¹³, Ernesto H. Kritz, Alberto Petrecola, Francisco M. Suárez, Enrique Amadasi, Héctor Montero, Juan Carlos Del Bello (director del INDEC) y el propio Juan José Llach. Tal como señaló uno de nuestros entrevistados, “el consejo asesor era un grupo como bastante... cristiano... (...) Muchos nos habíamos conocido en la UCA [*Universidad Católica Argentina*] en otro momento. Tenía ese sesgo”¹⁴. Volveremos sobre esta singularidad al final del presente apartado.

En la publicación inaugural de CEPA, se sintetizaron las principales recomendaciones de este Comité Asesor, que orientarían los trabajos luego realizados por el Comité Ejecutivo¹⁵. En primer lugar, y profundizando lo que veíamos como tendencia en la década precedente, se señalaba la necesidad de “orientar los estudios sobre la pobreza en la Argentina en la década del 90 de tal modo que resulten de la máxima utilidad para el diseño de políticas sociales” (CEPA, 1993a: 1. Énfasis nuestro). Por una parte, esto sellaba la articulación entre descripción-focalización. Al mismo tiempo, la apelación a una “nueva década” da cuenta de cierta discontinuidad, o, al menos, diferenciación respecto de los trabajos anteriores. En efecto, en nuestra lectura de los documentos de CEPA encontramos una interesante ambigüedad, pues por una parte se recuperan los estudios de IPA, y se valora la continuidad en las mediciones, pero, por la otra, se señalan divergencias y distancias¹⁶.

La trayectoria de CEPA, como suele ocurrir con muchos de los proyectos

que hemos analizado, tuvo diversas etapas. Luego de la desvinculación de Juan Llach como Secretario de Programación en 1995, este espacio perdería una parte importante de su relevancia política, para quedar relegado a la realización de actividades más rutinarias en lo que uno de sus protagonistas describe como una “lucha por subsistir”. Si esta repartición logró sobrevivir fue en virtud de su incorporación al organigrama de la Secretaría. Aún en tiempos de la gestión de Llach, se había creado la Dirección Nacional del Gasto Social (a cargo de Cristina Flood), de la que dependían dos direcciones: una de estudios de pobreza (Dirección de Estudios sobre Niveles de Vida y Pobreza DNVP), dirigida por Enrique Amadassi y otra propiamente dedicada al Gasto Social. Con menos presupuesto y relevancia después del alejamiento de Llach, de lo que se trataba era de “sacarle aceite a las piedras de la EPH sobre el tema pobreza”, como nos relató un informante clave.

En ese escenario se abrió una suerte de competencia “intraestatal” por el monopolio del saber sobre la pobreza, que enfrentaba, de una parte, a los expertos de la Secretaría de Programación y, por otro lado, a los del “Sistema de Evaluación Monitoreo de Programas” (SIEMPRO), que a partir de mediados de la década de los 90 se ponía en marcha en la Secretaría de Desarrollo Social (SDS). Esta segunda repartición logró mayor presupuesto y relevancia en términos del debate público sobre la pobreza (renombrada “vulnerabilidad” y “exclusión” como tendremos oportunidad de analizar).

En este enfrentamiento se pusieron en juego diversas cuestiones. Lógicas organizacionales vinculadas a las distintas autoridades (el ministro de Economía y el secretario de Desarrollo Social), pero también al perfil de los expertos. En SIEMPRO iban a reunirse muchos de los especialistas que habían participado de las experiencias del “mapa de la pobreza” y de IPA-INDEC, tanto en cargos técnicos, como asumiendo responsabilidades jerárquicas. En el caso de CEPA, aunque los técnicos contratados tenían un perfil complejo y heterogéneo, la presencia del catolicismo social en su Comité Asesor resultaba un rasgo distintivo¹⁷. Estas diferencias redundaban, según uno de nuestros entrevistados, en estilos de trabajo contrapuestos:

Yo me acuerdo las limitaciones que teníamos nosotros de funcionamiento. Son estilos de funcionariado, ¿no? Ellos [aclaración: El SIEMPRO]... no es una crítica... son estilos culturales, somos sociólogos... iban y venían cada quince días a Washington, quince personas... Llach se hubiera muerto, esa cultura de despilfarrar recursos públicos... Todos los que trabajábamos en [el Ministerio de] Economía sabíamos que eso era deuda... que la gente hiciera turismo de alto vuelo... Mirábamos [al SIEMPRO] con recelo, envidia... Si hubiera dependido de nosotros, el gobierno argentino no hubiera gastado ni un peso en hacer eso... Me parece que eso había que distribuirlo de otro modo. ¿Me explico? Así de claro. Es una moral un poco “cristianucha”: no se puede vivir de los pobres.

Era esa mirada absurda, pero estábamos educados así. Nunca me gustaron los pobrólogos, ¿está claro? (Entrevista realizada a un informante clave de CEPA).

Ahora bien, sería errado organizar la disputa entre CEPA y SIEMPRO a partir de dos campos, asignándole a uno un carácter católico-social, heredero de la extensa tradición que fundara Alejandro Bunge e identificar a sus antagonistas como “secamente técnicos” (en el SIEMPRO). Si las clasificaciones se muestran resbaladizas para dar cuenta de los “reformadores liberales” de comienzos del siglo (Grondona, 2012a), ello se refuerza en el caso de los “expertos” de fines del milenio.

Por una parte, algunos técnicos circularon de un espacio al otro (vgr. Elsa Cimillo, María Ester Rosas¹⁸). Pero además, uno de los principales fomentadores, aunque no fundadores, de SIEMPRO sería Eduardo Amadeo, quien pertenecía a redes católicas semejantes a las que compartían los del Comité Asesor de CEPA. Del mismo modo, una de las figuras salientes del SIEMPRO, Agustín Salvia, luego sería el director del Observatorio de la Deuda Social de la Universidad Católica Argentina, financiado por la Iglesia Católica.

Asimismo, a pesar de que según el mismo informante clave de CEPA el SIEMPRO era “el interlocutor preferido” por el Banco Mundial, de poco serviría asignarle al segundo organismo posiciones “neoliberales sin más”. Por el contrario, en nuestro análisis mostraremos que la producción experta de esta institución también estuvo atravesada por debates que prefiguraban alternativas *posneoliberales* de la intervención social. Por otra parte, uno de nuestros informantes clave de SIEMPRO ubicó al CEPA en el lugar de la *ortodoxia neoliberal*.

Preferimos, entonces, renunciar a este juego de etiquetamientos y remplazarlo por otro que intente comprender y explicar una serie de mecanismos discursivos y extradiscursivos de producción y reproducción de enunciados mediante el cual todos hablaron, *pero también desbordaron*, el régimen “neoliberal” del decir.

Las pobrezas cada vez más heterogéneas: los estudios de CEPA

El primero de los documentos de CEPA propone un análisis de la pobreza en términos de NBI a partir de los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda de 1991. Fundamentalmente, tiene dos objetivos, que no resultan sencillos de compatibilizar: por un lado, analizar la evolución de la pobreza estructural entre 1980 y 1991 (tomando el estudio del INDEC de 1984 como punto de partida); por otra parte, se propone presentar un complejo ejercicio de *desagregación y complejización* de los indicadores NBI propuestos en aquél estudio iniciático.

El análisis de la evolución de la pobreza sería central para la construcción de un relato sobre la superación (parcial) de este problema. Ello en consonancia con una estrategia discursiva que vinculaba los “picos de pobreza” (CEPA, 1993b: 5) a los “shocks inflacionarios” (CEPA, 1993b: 16).

Por cierto, la construcción de este argumento es también uno de los principales ejes del informe sobre la pobreza en Argentina del Banco Mundial publicado en 1995 (y producto de una indagación llevada adelante en 1994)¹⁹. Allí se subrayaba la emergencia de una “nueva Argentina” (BM, 1995: II), en la que había habido un “dramático” (BM, 1995: 3) descenso de la pobreza, luego de un período de “inestabilidad económica severa e hiperinflación traumática” (BM, 1995: 1). Superada etapa inflacionaria, “la peor de las políticas antipobres”, los niveles del fenómeno habían regresado a su niveles “normales”, debido, casi exclusivamente a la exitosa estabilización económica (BM, 1995).

Nuestro análisis no pretende descalificar la incidencia de la inflación en las condiciones de vida de la población. Por el contrario, queremos señalar que toda problematización, es decir, toda puesta en cuestión de cierto haz de problemas, al tiempo que interroga sobre determinados aspectos de la realidad social, opera naturalizando *otros*. En el caso que aquí nos ocupa, entendemos que la “inflación” como causa de la pobreza asumió un lugar análogo al que, en otras explicaciones, ocupaba “la dualidad o heterogeneidad estructural”, y en otras “la dependencia”²⁰. Por otra parte, la “cuestión inflacionaria” (pensada a partir de diagnósticos monetaristas) ha sido, según señalamos más arriba, uno de los caballos de Troya mediante el que desembarcó el neoliberalismo como modo de gobierno de las poblaciones y este fue, sin dudas, el caso de la Argentina.²¹

Volviendo al análisis de los diagnósticos de CEPA, entre las recomendaciones del Consejo Asesor se incluía ampliar las mediciones NBI “de modo tal que pueda mostrar un cuadro bien detallado y dinámico de carencias que sirva a la política social” (CEPA, 1993a: 1). Según este organismo, ello iba a “mostrar los perfiles de situaciones sociales carenciadas, que constituyen una información más necesaria para el diseño de políticas sociales que la simple magnitud del fenómeno” (CEPA, 1993a: 1). En conexión con este objetivo, se iban a realizar “estudios especiales para identificar con *la mayor precisión posible* la situación de grupos sociales especialmente vulnerables tales como niños, jóvenes, hogares con jefe mujer, personas de la tercera edad, habitantes de zonas rurales, habitantes de áreas urbanas, carenciadas, etc.” (CEPA, 1993a: 1).

Se profundizaba el impulso descriptivista. En el caso del primer estudio de 1993 sobre pobreza NBI, los cinco indicadores del “mapa de la pobreza” de 1984²² se desagregaron hasta sumar veinte²³, agrupados en tres conjuntos: capacidad de subsistencia, condiciones de la vivienda y servicios sanitarios, y educación²⁴.

El caso del indicador sobre capacidad de ingreso presenta un buen ejemplo de la lógica con la que se trabajó. En el estudio del INDEC de 1984 se había tomado el nivel educativo del jefe y la tasa de dependencia como variables *proxy* de capacidad de ingreso. Así, se definía como hogar NBI aquellos que tuvieran cuatro o más integrantes inactivos por miembro ocupado y, además,

cuyo jefe hubiera completado como máximo hasta el segundo grado del nivel primario. En la complejización propuesta por CEPA, la dimensión “capacidad de subsistencia” se desagregaba en distintas subpoblaciones al interior de los NBI: jefes de hogar *sin* asistencia escolar; jefes de hogar con primaria *incompleta*, *mujeres* jefes de hogar *sin* asistencia escolar, y de jefes de hogar *sin* asistencia escolar o primaria incompleta y que viven en viviendas deficitarias (ranchos, casillas o viviendas precarias, inquilinatos, hoteles y pensiones y otras viviendas deficitarias). Del mismo modo, en el caso de las “necesidades educativas”, se diferencian poblaciones (los niños de 6 y 7 años, los de 10 a 14 y los de 14 a 19), pero, sobre todo, problemas socioeducativos: la demora en iniciar el ciclo primario más allá de los 5-6 años, el retraso escolar (o repetición) y la deserción.

Ambos tipos de desagregación operan delimitando grupos vulnerables y problemas sectoriales. En ello intervendrían estudios particulares que daban cuenta de estas diversas poblaciones y, a su vez, de las singularidades que las diferenciaban en nuevos sub-universos. Así, el juego discursivo de la heterogeneización de la pobreza funcionaba expandiéndose también al interior de las subpoblaciones. En el apartado que sigue nos detenemos sobre este punto.

Grupos vulnerables. Los estudios de subpoblaciones

Probablemente, una de las operaciones más relevantes de los saberes expertos de la pobreza a partir de 1984 fue la delimitación de *grupos vulnerables*. Aunque este concepto haya quedado fuertemente ligado al marco teórico de Robert Castel para analizar la nueva cuestión social, esta noción tiene modos de circulación más allá de ese marco conceptual²⁵.

Entendemos que, fundamentalmente, el concepto de *vulnerabilidad* está asociado con un régimen de la mirada que construye diagnósticos a partir de las estadísticas descriptivas (cuya relevancia crece en este período), en virtud de ciertas covariaciones. En este sentido, la vulnerabilidad de ciertos grupos responde a la regularidad en la relación entre determinadas variables y la condición de pobreza. Así, por ejemplo, hay mayor *incidencia* en los hogares cuya jefatura tiene bajos niveles educativos²⁶. Ciertos “perfiles”, delimitados por un conjunto de variables, están asociados a condiciones de pobreza más agudas o estables.

En efecto, este modo de organizar las poblaciones “vulnerables” se articula estrechamente con la pregunta por “quiénes son los pobres”, así como con la focalización de la intervención social. Otro sentido en que aparece una *preocupación* por la vulnerabilidad es respecto de la *reproducción* de la pobreza.

En virtud de ello, los jóvenes, los ancianos, los hogares con jefatura femenina y los niños se transformarían en poblaciones recurrentes de observación. Respecto del ámbito de observación, se destaca la relevancia del *hogar* “como sujeto de estudio” en tanto “es en el ámbito familiar donde se da la reproducción cotidiana y generacional de los agentes. Los hogares son asimismo el locus

donde en términos generales se organizan las estrategias de supervivencia de los sectores carenciados” (Suárez, 1996: 2).

Pues bien, volviendo a la delimitación de subpoblaciones, el sexto²⁷ y el séptimo²⁸ documento de CEPA abordan poblaciones distinguidas por características etarias. Del mismo modo, trabajos posteriores de la Dirección de Estudios sobre Niveles de Vida y Pobreza (inscripción de CEPA en el organigrama de la Secretaría de Programación económica a la que nos hemos referido) indagarían sobre grupos vulnerables (los niños y las mujeres). Entendemos oportuno extendernos en el análisis de algunos aspectos de los diagnósticos que proponen.

El sexto informe de CEPA se ocupaba de la tercera edad, mientras que el séptimo, de los jóvenes. Ambos presentan un detallado relevo del estado de arte de investigaciones en las respectivas materias, un análisis de fuentes estadísticas disponible, luego, un despliegue de datos propios y unas conclusiones con recomendaciones. En ambos casos, observamos *contradicciones argumentativas* que nos interesa estudiar no como “inconsistencias” de los actores involucrados, sino como síntomas de la persistencia de regímenes de enunciación que delimitaban cuestiones que debían ser dichas, más allá de los efectos (por ejemplo, de contradicción) de convivir con otro tipo de formulaciones. Con ello retomamos lo que dejamos planteado en el cierre del capítulo anterior y sobre lo que volvimos al referirnos a las heterogeneidades presentes en los libros de UNICEF.

En el caso del estudio de tercera edad, se observa una intensa valoración de la aproximación metodológica cualitativa como modo de incorporar “el punto de vista del actor quien describe su realidad en relación a sus necesidades concretas y las estrategias de resolución de las mismas”. Asimismo, “pese a no ser generalizable estadísticamente (...) permite describir las *necesidades diferenciales* de la población de referencia, lo que da información diagnóstica para la acertada formulación de políticas y programas” (CEPA, 1994d: s/d. Énfasis nuestro).

Esta celebración de la diferenciación de subuniversos, de grupos de riesgo (mujeres viudas, residencias unipersonales, etc.) y de las iniciativas de promoción comunitaria²⁹—que entendemos es del orden de lo que “debe” decirse— contrasta con la sentencia con la que concluye el informe:

Es claro que la mayoría de las medidas que se proponen son de tipo paliativo. Estas *serían innecesarias si todos los ancianos fueran cubiertos por el sistema de seguridad social y si los montos de las jubilaciones y pensiones fueran suficientes para cubrir las necesidades de esta población* (CEPA 1994d: s/d. Énfasis nuestro).

La potencia de esta afirmación resulta ineludible a la luz de la historia, pues en efecto la suba generalizada de las jubilaciones mínimas y la inclusión en la seguridad social de aquellos sin los suficientes aportes³⁰ mostraron que la diversidad de perfiles no obstaba para la eficacia de medidas universales de intervención. Sin embargo, en 1994 este enunciado refiere al ámbito de lo improbable, y

en virtud de esa improbabilidad, justamente, deben ponerse en juego las diversas operaciones de observación y delimitación de poblaciones a las que atender. Aunque se propone otro “deber ser” (seguridad social universal), permanece impotente e inviable. Se trata de una formulación sugerentemente paradójica que cierra un informe relativizando todo el ejercicio previo (hiperdescriptivismo) del que es resultado.

En el caso del séptimo informe, sobre juventud, la contradicción que nos interesa analizar tiene un sentido inverso, pues los hallazgos del diagnóstico no parecen condecirse con las recomendaciones de la conclusión. En la primera parte del informe se predica sobre una “desvalorización de la educación como medio de movilidad social aunque todavía se la visualice como un mecanismo defensivo frente a un desfavorable contexto ocupacional” (CEPA, 1994c: 111). Esta formulación podría establecer las condiciones argumentativas para refutar los diagnósticos sobre la “empleabilidad”³¹, pues remite a una pérdida de reconocimiento de las credenciales y al desfavorable contexto ocupacional (la ineficacia del “escudo” educativo, como afirmaría poco después el SIEMPRO).

Ahora bien, a pesar de los elementos dispuestos para superar la hipótesis de la “empleabilidad” (somos nosotros quienes introducimos aquí este término) y proponer intervenciones que afecten al mercado de trabajo (políticas de desarrollo, por ejemplo), en las recomendaciones se reforzaría la necesidad de educar *para* el trabajo. Ello como si “el trabajo” estuviera allí esperando. De este modo, los jóvenes que atravesaban una “moratoria sin esperanza” en la que resultaban excluidos tanto de la escuela como del empleo, o al que sólo accedían de modos precarios e intermitentes, recibían una nueva “promesa” de “capacitación para el mercado”. En síntesis “debe contemplarse la realidad laboral a la que estos jóvenes acceden, asumiéndola en las ofertas de capacitación que se les brinde; ello implicaría una revalorización de la ‘formación para un oficio’, aunque reconociendo a la vez la necesidad de la polivalencia que el mercado laboral demanda crecientemente”³² (CEPA, 1994d: 122).

Una cuestión análoga opera en el documento de Rosa Geldstein de 1996³³, al referir a las condiciones de los hogares pobres con jefatura femenina. Por una parte, se corrobora que el 48% de las mujeres trabajan como personal doméstico. Ahora bien, el argumento no avanza en una problematización de esta relación laboral y sus condiciones³⁴ sino que concluye en la necesidad de considerarlas sujetos prioritarios para las políticas sociales de empleo.

Tal como veremos, estos trazos de heterogeneidades discursivas aparcerían también en los trabajos del SIEMPRO. Antes de avanzar sobre ello, nos interesa recuperar la polémica “metodológica” entre CEPA e IPA.

Las disputas del método y la guerra de siglas CEPA, IPA, BM, CIEPP

En el segundo documento de trabajo de CEPA, se abordó la cuestión de las mediciones según la línea de pobreza, retomando una polémica que se había originado a partir de una publicación del Instituto Di Tella, realizada en el marco de una consultoría para el “Programa Nacional de Asistencia Técnica para la Administración de los Servicios Sociales en la Argentina”, bajo la dirección de Héctor Diéguez, Alberto Petrecolla y el propio Juan Llach.

Estas disquisiciones metodológicas, ciertamente enrevesadas para los no iniciados, nos permitirán aprehender que la cuestión de la “medición de la pobreza”, algunos pocos años después de su emergencia, se mostraba como una cuestión resbaladiza, abierta a la polémica y a la disputa. En los apartados que siguen volveremos a encontrarnos con este tipo de debates, pero fundamentalmente con otro: ¿qué instancia oficial debía detentar para sí el monopolio legítimo del estudio de la pobreza? ¿El Ministerio de Economía o la Secretaría de Desarrollo Social? Antes de ello nos adentramos, pues, en las disputas del método.

En un trabajo de Luis Beccaria y Albeto Minujín de 1991, sin hacer mención explícita a la crítica del grupo de Llach a la que nos referimos en el primer párrafo, leemos una alusión genérica a los “cuestionamientos sobre los criterios metodológicos empleados” por el INDEC. A partir de ello el ex director del INDEC y el ex director de IPA hacían una revisión metodológica de los estudios en los que habían tenido un rol protagónico. Según señalan en esta suerte de balance, tanto las mediciones del “mapa de la pobreza” de 1984 (NBI) como las de IPA de 1988 (NBI-LP) habían sido recibidas de un modo polémico. En principio, fueron reputadas como cifras demasiado elevadas en relación a las estimaciones de Oscar Altimir en 1978. Si para algunos ello estaba en sintonía con la evolución económica de la década, para otros ponía en cuestión la confiabilidad de la información. Este debate se había intensificado a partir de una publicación de CEPAL-PNUD de 1990 que, tomando las cifras de EPH de 1986, determinaba una pobreza de “sólo” 9%. Esta cifra resultaba de ciertas correcciones a partir de la estimación de errores por no declaración y subdeclaración de ingreso, por una parte, y por el uso de un coeficiente de Engel³⁵ relativamente bajo para calcular la Canasta Básica Total (CT), por el otro. Para CEPAL el valor más adecuado para el coeficiente era 2, mientras que para IPA había sido de 2,07. Ambas cuestiones serían revisadas críticamente por Minujín y Beccaria en 1991.

Ese documento ilustra bien aquel chiste según el cual las estadísticas se parecen a las salchichas, pues es mejor no preguntarse cómo están hechas. Así, las divergencias entre mediciones de la pobreza no constituyen una anomalía. Por el contrario, derivan de su carácter de construcción teórica y empírica. Por una parte, hay múltiples acercamientos conceptuales al fenómeno en cuestión, al mismo tiempo, están las perpetuas restricciones de la información con la que efectivamente se cuenta para las mediciones³⁶.

Nos interesa subrayar que, a pesar de la prédica desde ciertas perspectivas proclives a la sobresimplificación, los saberes expertos lidian auto-reflexivamente con estas complejidades y se posicionan (incluso críticamente) frente a ellas. Así, encontramos divergencias y debates en documentos previos de IPA, por ejemplo, en un trabajo de 1988, Álvaro Orsatti y Alberto Minujín cuestionaban la medición de la pobreza a partir del ingreso del hogar en tanto se presuponen consumidores “óptimos” que traducen el ingreso del hogar en los consumos establecidos por una canasta normativa diseñada a partir de mínimos calóricos y proteicos. Otra crítica apuntaba a la falta de medición de la incidencia de los servicios del Estado en la satisfacción de necesidades, así como a la ausencia de estimación de los bienes producidos en el hogar. Por otra parte, las mediciones puntuales no permitían calcular las fluctuaciones del ingreso corriente.

En el caso del estudio de Minujín y Beccaria de 1991, a fin de zanjar las cuestiones teóricas, se parte de aceptar la perspectiva de Amartya Sen, según la cual la pobreza remite a la imposibilidad de satisfacer debidamente ciertas necesidades absolutas y objetivas. Asimismo, se sostiene que las mediciones deben tener en cuenta las formas diferenciales (los distintos medios) a través de las cuales cada sociedad (según su historia y sus aspectos culturales) las resuelve³⁷.

El objetivo del balance de 1991 al que nos referimos era comparar los diversos métodos de medición por línea de la pobreza (la de Altimir, 1978; la de INDEC-IPA, 1988; la de CEPAL, 1990 y la de un trabajo de Minujín y Beccaria en 1985 revisado luego por Beccaria en 1989). Para ello se procede analíticamente distinguiendo dos aspectos en torno de los que deben tomarse decisiones metodológico-conceptuales: (1) la definición de la línea, por una parte, y (2) la estimación de ingresos, por la otra.

En lo que hace a la definición de una LP (1), se pone en juego la delimitación de una canasta básica de alimentos que atienda a los requerimientos calóricos y proteicos establecidos por organismos internacionales. Como hemos señalado, a partir de esta estimación se define una Canasta Básica Alimentaria que marca el límite de la indigencia. Todos los estudios analizados calculan la Canasta Básica Total, que delimita niveles de pobreza, de un modo *indirecto* a partir del coeficiente de *relación entre gastos alimentarios y no alimentarios* de un hogar pobre. Respecto de este último punto, se observan diferencia entre los coeficientes tomados por los diversos estudios (tal como señalamos más arriba, 2, en el caso de Altimir, 2,07 para IPA, 2,41 para el estudio de 1985).

Otro punto importante es el modo en que se estima el *tamaño de los hogares*, aspecto central para analizar si cierto ingreso logra o no satisfacer las necesidades de la unidad de consumo. En este punto los autores señalan que los estudios previos habían trabajado con la composición promedio de hogares (por edades y sexos), lo que resultaba objetable en tanto los hogares pobres suelen tener mayor cantidad de niños a cargo. En el caso de los cálculos por adulto equivalente (AE) del IPA, estas también habían operado a partir de estimaciones promedio de la

composición de los hogares en distintas regiones. Como veremos, el estudio de 1991 recomendaría una metodología capaz de calcular la canasta básica según la composición *efectiva* de cada hogar (aplicando para ello los coeficientes del estudio de Elena Morales 1988)³⁸.

Ahora bien, tal como se señala en el trabajo analizado, existe un problema derivado del anterior, pues no queda claro que la relación entre las necesidades alimentarias de los diversos miembros del hogar (niños, mujeres, ancianos), respecto del adulto varón de edad promedio (que fija el coeficiente AE) resulten análogas en el caso de las necesidades no-alimentarias. Así, por ejemplo, aunque un niño requiera menos alimento, tiene mayores necesidades educativas (y gastos, consecuentemente). Por otra parte, en el estudio anterior de Minujín y Orsatti (1988) se problematizaban metodologías como la del adulto equivalente o de las canastas individuales que tendían a subestimar la incidencia del consumo a *escala* por unidad doméstica (1988: 35).

En lo que hace a la segunda dimensión (2) se plantean otras tres áreas problemáticas, que dependen de decisiones metodológico-conceptuales: cómo tratar los casos en los que hay una negativa a declarar ingresos (no-declaración), cómo lidiar con la cuestión de la subdeclaración y, finalmente, con los alquileres. Los modos en que las diversas mediciones lidiaron con estos puntos resultan también divergentes.

Respecto del cálculo de la subdeclaración, esta puede resultar de un ocultamiento de información (se afirma tener un ingreso menor al real), pero también de la submedición de ingresos no monetarios relevantes para la satisfacción de necesidades. En el caso de la salud, un gasto significativo para el hogar, la imposibilidad de distinguir entre los hogares que resuelven esas necesidades mediante sistemas de protección social y aquellos que lo hacen a través del mercado aparecería como particularmente problemática.

En el caso de los alquileres, la pregunta era de qué modo ponderar la diferencia entre aquellos hogares que con los ingresos recibidos debían pagar mensualmente una renta, costo proporcionalmente importante al interior de la economía de la unidad doméstica, y los casos de vivienda propia. Nuevamente, se trataba de una cuestión compleja en tanto requiere de una operación de “asignación” de un valor que no se obtenía mediante la encuesta, sino que debía producirse de un modo indirecto³⁹. También resultaba debatible si esta operación debía aplicarse sólo a los propietarios o a todos los no inquilinos (con el riesgo de incluir asentamientos ilegales).

A partir de la delimitación de estas diferentes opciones metodológicas, se procede a una combinatoria de todas ellas que arroja *veintiséis mediciones distintas de la pobreza*. Estas varían entre un 21,3% de población debajo de la línea de pobreza y un 32,4%. Algunas de estas estimaciones resultan abiertamente inconsistentes y son rechazadas de plano, las demás se analizan. Los autores terminan por recomendar dos mediciones que toman un coeficiente de Engel

de 2,4⁴⁰ y que imputan un alquiler de monto fijo según la línea de la pobreza a todos los hogares no propietarios. La diferencia entre las dos mediciones era que una incluía una corrección por subdeclaración.

En función de estos resultados, y tomando, también, las formas de medición de CEPAL 1990 y de INDEC 1988, se procede a analizar el modo en que según ellas se refleja la evolución de la pobreza desde 1974 hasta 1990. Aunque la tendencia general es semejante (la pobreza presenta un intenso crecimiento), sus fluctuaciones y ritmos varían.

Un año después de este ejercicio de balance de Minujín y Beccaria, CEPA –bajo la dirección de Juan Llach y Alberto Petrecolla, dos de los tres directores del informe del Instituto Di Tella de 1990– producía su propio informe sobre las mediciones de la línea de la pobreza⁴¹. En ciertos pasajes de este documento resuena un tono polémico. Por ejemplo, se afirmaba que si bien los estudios de CEPA se proponían actualizar las mediciones de IPA ello no implicaba “convalidar dichos criterios metodológicos” (CEPA, 1993b: 2).

Sugerentemente, en el documento de CEPA también se subrayaba la necesidad de “extremar los cuidados, sobre todo cuando los métodos cuantitativos de estimación ofrecen tanta fragilidad” (CEPA, 1993b: 15). Esta afirmación pretendía responder a “algunas de las estimaciones que se han divulgado en los medios de prensa escritos”, que cometían errores metodológicos importantes. La legitimidad del saber experto operaba aquí precisando los términos de un debate que, aunque público, está impregnado de conceptos técnicos que no son de uso masivo.

Según CEPA, los problemas más relevantes de la medición de LP eran (a) la falta de respuesta, la respuesta parcial o la subdeclaración de ingresos⁴², (b) los supuestos teóricos a partir de los cuales se operaba la expansión de la canasta básica CB para el cálculo de la canasta total CT y, finalmente, introducían una variable menos presente en el trabajo de balance que reseñamos más arriba, (c) la variación de los índices de precios y la relación entre los precios de los alimentos y los precios generales.

Las innovaciones metodológicas de la Subsecretaría de Programación refirieron, por una parte, a un cálculo de la canasta básica (y de la total) a partir de la composición demográfica de cada hogar (según el coeficiente de adulto equivalente CAE) y no ya sobre la base de promedios (punto que adelantamos más arriba). En segundo lugar, se propuso la expansión de la CBA a la CBT a partir de un coeficiente de Engel *variable según la estructura de precios relativos*⁴³. Desde la perspectiva de CEPA, IPA había *sobrestimado* la pobreza por el uso de un coeficiente constante, que presupone una estabilidad en la *relación de precios* de los bienes alimentarios y no alimentarios (que, por el contrario, había variado desde 1988 a 1993).

Por su parte, el BM también esgrimió críticas respecto de la medición de la canasta propuesta por IPA. Los puntos conflictivos que señalaba eran la subde-

claración de ingresos, el uso de una canasta con más de diez años y que cubría solo la línea de pobreza del Gran Buenos Aires (no se menciona que el estudio de INDEC 1988 había calculado otras canastas) y la falta de información de la EPH sobre la pobreza en las provincias, lo que generaba un sesgo hacia el problema de la pobreza urbana (BM, 1995: 4).

Asimismo, algunos años después, el equipo del CIEPP (Ruben Lo Vuolo, Alberto Barbeito *et al.*, ver el final del capítulo anterior) se sumaría a los cuestionamientos de las mediciones y elaboraría una crítica más general a los modos de medición de la pobreza que se concentraban solamente en indicar su *extensión*. A partir de ello, desplegarían una serie de nociones teóricas (Economía del Bienestar, Economía de las Necesidades) y de conceptos estadísticos. En particular, introducirían indicadores integrales (el de Foster y el de Sen) que, a partir de diversos cálculos y ponderaciones, permitían medir no sólo la extensión sino la *intensidad* (distancia con la LP) y la *dispersión de ingresos* al interior de la pobreza. Esta herramienta resultaba fundamental no tanto para el diseño de políticas (que debían por el contrario priorizar abordajes universalistas), sino para evaluar sus impactos (Lo Vuolo *et al.*, 1999: 332 y ss.). Tal como veremos, pocos años después, el SIEMPRO incorporaría a sus mediciones algunos de los indicadores retomados y propuestos por CIEPP.

No podemos dejar de señalar que el tono de estos debates técnicos resulta bastante atemperado si los comparamos con la polémica que rodea al INDEC desde 2007, momento en que se intervino el organismo y se despidió a profesionales de reconocida trayectoria. En este marco, las estimaciones de la pobreza y la indigencia perderían credibilidad, en función de la poca confiabilidad de las mediciones asociadas al Índice de Precios al Consumidor (IPC), a partir del que se calcula la CB y la CBT.⁴⁴

Los expertos de la “vulnerabilidad”. El SIEMPRO⁴⁵

En 1994 se creaba, en la órbita de la Presidencia de la Nación, la Secretaría de Desarrollo Social (SDS). Lo que hasta entonces había sido una dependencia de menor jerarquía del Ministerio de Salud, generalmente vinculada a la asistencia social, sería parte de un proceso de creciente “modernización de la gestión”. Uno de los elementos centrales de esta estrategia fue el “Sistema de información, evaluación y monitoreo de programas sociales” (SIEMPRO). Las condiciones de surgimiento de este programa merecen ser comentadas.

El primer Secretario de Desarrollo Social fue Luis Prol. Al asumir, convocó a diversos grupos para dar carnadura a la naciente estructura de la Secretaría. Entre ellos, a quienes pronto conformarían el SIEMPRO. Uno de los convocados, en una entrevista realizada a los fines de la presente investigación, afirmó que Prol “era un tipo que conocíamos, porque –como mucha gente– era un

oficial Montonero”. A partir de esta trayectoria, “guardaba viejas relaciones de otros pasados”. En virtud de ello, extendería una invitación a distintos expertos a los que habría convocado diciendo “mirá, tengo esto, ¿qué hacemos?”.

A partir de esta convocatoria, en la que “otros pasados” se articulaban con trayectorias más recientes, un grupo en el que se repetían varios de los expertos de IPA comenzaría a diseñar un programa que retomaba muchas de aquellas directrices, pero esta vez de un modo más nítidamente asociado al diseño de políticas sociales. La evaluación de programas y el diagnóstico social se combinaban en un mismo ámbito. Como si se reunieran en una misma repartición las inquietudes de los especialistas de modernización del Estado Social del grupo de Juan Carlos Torre y la de los expertos de IPA liderados por Minujín⁴⁶. Asimismo, como intentaremos mostrar, SIEMPRO representó la consolidación de la articulación entre “descriptivismo” y focalización. Sin embargo, también funcionó como uno de los espacios en el que emergerían los debates que avizoraban un horizonte posneoliberal en el campo de diseño de políticas de intervención sobre la cuestión social.

Pues bien, no sería Luis Prol el responsable político detrás de SIEMPRO. Luego de su fallecimiento repentino, fue sustituido por Eduardo Amadeo, un experto sobre “lo social” de trayectoria católica. El paso reciente de este funcionario por las aulas de Amartya Sen lo hicieron inmediatamente permeable a la propuesta del núcleo que formaría el primer programa centralizado de monitoreo y evaluación de programas sociales de la Argentina. Amadeo se mostró dispuesto a asumir un papel fundamental en las negociaciones con el BM, atravesadas de cierta tensión respecto de la arquitectura organizacional que convenía a la nueva iniciativa.

La estrategia de Fondos Sociales del BM había encontrado ciertas resistencias entre los interlocutores de la SDS. Estos Fondos Sociales, ya sembrados por toda Latinoamérica (en particular, en Bolivia, El Salvador y Honduras), se habían desplegado como estructuras paralelas a la burocracia estatal. Ello, entre otros motivos, para garantizar una “flexibilidad” y “eficiencia”, que se presumían contrarias a los modos de acción propios del aparato público.

Por su parte, los expertos que conformaban el núcleo de lo que pronto devendría el SIEMPRO insistían en la necesidad de crear capacidades estatales de más largo plazo. En este proceso de negociación sería clave la presencia de Eduardo Amadeo en las reuniones de definición del préstamo en Washington. El resultado, fuertemente signado por la perspectiva del BM, que poseía el valioso recurso del dinero, implicó algunas concesiones. Así nacía un programa fundamental para la historia de los saberes expertos de la pobreza en la Argentina, marcado a fuego por una tensa “negociación” de sentidos.

Más arriba señalábamos que los responsables de CEPA veían en los expertos de SIEMPRO los interlocutores elegidos por el BM. Sin embargo, entre estos últimos circulaban idénticas acusaciones:

Con la gente de Llach había un (...) *ellos eran la expresión del pensamiento del BM*. No solamente los autores, eran los actores de las políticas que impulsaba Cavallo⁴⁷. Había bastante boicot. Eduardo [Amadeo] en ese sentido trabaja a dos tintas... Él era muy amigo de Llach (Informante clave de SIEMPRO. Énfasis nuestro).

Antes que restituir la pregunta por los legítimos “interlocutores” del BM, nos interesa señalar que tal imputación resulta acusatoria en las condiciones *presentes*, cuestión que, por un lado, no supone que lo haya sido en el pasado; pero también señala una aversión mutua entre las reparticiones dedicadas al estudio de la pobreza en la década del 90. Estos conflictos también operaban en la duplicación de tareas; por ejemplo, en el hecho de que ambas instancias se involucraron en el diseño de “fichas” para la elaboración de una base de datos “única” y “centralizada” de beneficiarios.

Volviendo a la descripción del programa, en un documento del Banco Mundial de 1995 (que constituye la contracara propositiva del informe sobre la situación de pobreza que veíamos más arriba), se presentaba la estructura de financiamiento en la que se insertó el SIEMPRO. A partir de la aprobación del “Programa Participativo de Desarrollo Social” (PRODESO), se articulaban tres componentes: (1) *Priority social and income programs*, destinado a financiar algunas políticas focalizadas ya en marcha (nueve) y que pretendía extenderse (hasta cubrir veintitrés); (2) el “Fondo Participativo de Inversión Social” (FOPAR), destinado a fortalecer a las organizaciones comunitarias involucradas en proyectos sociales; y en tercer lugar, (3) el “Sistema de información, evaluación y monitoreo de programas sociales”. SIEMPRO.

Esta estructura de tres componentes dependía de la Subsecretaría de Proyectos Sociales. La administración del PRODESO estaría a cargo de Viviana Friedman. Por su parte, el SIEMPRO iba a ser coordinado hasta 1999 por Irene Novacovsky, quien regresaría en 2002. A pesar de que en el diseño, FOPAR y SIEMPRO debían confirmar una unidad en permanente sinergia, en los hechos las comunicaciones no resultaban muy fluidas. Según uno de los protagonistas, ello, en gran medida en virtud de los diferentes perfiles de unos y otros consultores. El SIEMPRO estaba conformado por profesionales con trayectoria en el Estado. Por su parte, Friedman y los consultores del FOPAR habían estado vinculados al sector privado (particularmente financiero), mostrándose más cercanos, al menos en un comienzo, “al perfil del BM”. El FOPAR, representaba, desde la perspectiva de los consultores del SIEMPRO, un ámbito de perfil más “eficientista”, mientras que el segundo había recepcionado buena parte del “zurdaje” (expresiones de un informante clave).

Sin embargo, es importante señalar que, en una modulación distinta (menos sospechosa de “lo estatal” *per se*), los expertos del SIEMPRO también estaban interpelados por la convicción respecto de la necesidad de modernizar

los diagnósticos sociales y los modos de diseño y evaluación de programas. La reforma del Estado de Bienestar, como señalaba un entrevistado, *debía hacerse* y era mejor involucrarse en ella que dejar que la hicieran otros⁴⁸.

La amplitud del espectro ideológico de los múltiples consultores que pasaron por el SIEMPRO es un factor generalmente subrayado. En particular, la indiferencia de Eduardo Amadeo respecto de esta divergencia que habrían incluido “hasta” trotskistas (nuevamente, según señalaron nuestros informantes). Esta apertura, y la posibilidad de contar con un importante financiamiento de los organismos internacionales, pronto harían del SIEMPRO un tanque de pensamiento *al interior*⁴⁹ del propio Estado.

Por su parte, el programa al que nos referimos tuvo una estructura federal compleja. Estaba el nivel de la Unidad Ejecutora Central, en la SDS; luego, a nivel de las provincias, las Unidades Ejecutoras Provinciales (UEPS), y también algunos nodos en programas sociales de distintos Ministerios Nacionales (por ejemplo, en el de Salud). A su vez, la Unidad Ejecutora estuvo estructurada alrededor de una “Unidad de análisis de políticas sociales” que dependía directamente de la coordinación de Novacovsky y de tres gerencias, bajo la subcoordinación de Jorge Carpio: i. la gerencia de información social y focalización; ii. la de monitoreo y evaluación de programas sociales; iii. la de transferencia y capacitación. Atendiendo a cuestiones de extensión, sólo nos detendremos en la “Gerencia de información social y focalización” y la “Unidad de análisis de políticas sociales”.

Uno de los productos más desatcados de la *Gerencia de información* fue, indudablemente, la “Encuesta de desarrollo social” (EDS)⁵⁰, aplicada sólo en 1997 y como “Encuesta de condiciones de vida” en 2001, pero que originalmente fue programada como una encuesta trianual a ser incorporada en el Sistema Estadístico Nacional. Fue diseñada como complemento a la EPH (originalmente una encuesta de empleo y desempleo), siguiendo la tendencia regional de crear instrumentos más complejos para la medición de la problemática social. Asimismo, la encuesta se inscribía en el legado de estudios de la pobreza iniciados por Oscar Altimir a fines de la década del 70 y retomaba como antecedente inmediato la encuesta de IPA de 1988, dirigida por Irene Oiberman. Sin embargo, no se presentarían los datos exclusivamente a partir de la LP, sino más frecuentemente según una distribución por quintiles o deciles de ingreso per cápita⁵¹. Asimismo, como veremos, introducía indicadores más sofisticados que la medición de la extensión de la pobreza.

La encuesta tuvo alcance nacional mediante una muestra representativa que captaba núcleos urbanos (incluidos los pequeños) y cuya proyección a áreas rurales fue planificada, pero sin llegar a concretarse. La muestra se diseñó a partir de la “Encuesta nacional de gasto de hogares” de 1996-1997, tomando alrededor de veintiséis mil viviendas (identificando, luego, el número de hogares en cada una⁵²).

Además de caracterizar las condiciones de vida de la población, la encuesta buscaba relevar el acceso a programas sociales⁵³, así como la incidencia de diversos factores en la conformación de situaciones de vulnerabilidad social⁵⁴. La aplicación de la encuesta estaría en manos del INDEC. Se trataba de un extenso formulario que recolectaba información que iba desde auto percepciones de clase hasta rendimiento escolar, clima educativo en el hogar, peso de los niños al nacer y formalidad/informalidad en el empleo hasta ingresos.

Espejando la experiencia de IPA de 1987-1988, este trabajo cuantitativo se combinó con otro *cuantitativo*, a partir de los estudios participativos de pobreza, también a cargo de la Gerencia de Información. Continuando con la línea iniciada por los trabajos de María del Carmen Feijó (que sería, también consultora del SIEMPRO), se buscaba estudiar “las estrategias de sobrevivencia, la organización familiar y las potencialidades de los sectores afectados para superar la situación de privación social” (Carpio y Novacovsky, 1999: 396).

Además de la gerencia de información, nos interesa detenernos en la labor de la *Unidad de Análisis de Políticas Sociales*. Este ámbito se diseñó como un espacio “productor de alternativas de intervención, provenientes del análisis sistemático y constante tanto de las configuraciones que asumen la pobreza y la vulnerabilidad social como de alternativas y estrategias de intervención a mediano plazo” (Carpio y Novacovsky, 1999: 398).

A partir de estos objetivos, se organizaron investigaciones y estudios en los que se articularon lugares de enunciación a la vez académicos y técnicos. Se destacaron el “Foro de Informalidad y exclusión social” coorganizado con OIT entre 1997 y 1998, y la “Cátedra Pública de Políticas Sociales”, organizada conjuntamente con FLACSO entre 1997 y 1998. La primera fue una instancia organizada alrededor de diversos proyectos de investigación discutidos en una modalidad de seminario. Entre participaciones nacionales y extranjeras se involucró a unos veinticinco expertos. A partir de estos trabajos, se publicaría, en coedición con el Fondo de Cultura Económica, el libro *Informalidad y exclusión social* (que analizamos en el Capítulo III).

Por su parte, la *Cátedra Pública de Políticas Sociales* estuvo organizada a partir de presentaciones públicas en el salón principal del SDS, de las que participaron figuras internacionales de las ciencias sociales como Robert Castel, Jean Paul Fitoussi y Alejandro Portes. Entre los resultados de esta última, además de la circulación de versiones taquigráficas de las conferencias, se publicó un tomo, nuevamente de modo conjunto con la editorial Fondo de Cultura Económica: *De igual a igual. Desafíos del Estado ante los nuevos problemas sociales*.

Este libro se organizó en cuatro partes. La primera pasaba revista a ciertos aspectos claves del diagnóstico social (“la vulnerabilidad”, “la exclusión”, “la inequidad”, “la desigualdad”, “la informalidad” y “la marginalidad”). La segunda parte indagaba en las respuestas a nivel de política pública frente a estos “nuevos desafíos”. En la tercera parte se daba cuenta de algunos temas centrales en la

agenda del diseño de la política social, tales como el fomento al capital social, la disyuntiva universalidad-focalización, los modos de medición de la exclusión social, de evaluación del impacto del bienestar en el gasto público y de medición según las líneas de pobreza. Finalmente, se apologizaba respecto de la necesidad de alternativas institucionales modernizadoras (y modernizantes) para enfrentar los desafíos de la exclusión.

Por un lado, este trabajo resulta un buen testimonio de época y de la pregnancia de la perspectiva francesa respecto de la “nueva cuestión social”, que suponía la desestabilización de los estables, la instalación de la precariedad y la emergencia de poblaciones *supernumerarias*. La “crisis de la sociedad salarial” habría implicado una progresiva desafiliación y el aumento de la vulnerabilidad para contingentes cada vez más amplios de la sociedad. Ello no sólo constituía un problema a nivel de la reproducción material de la vida, sino del lazo social⁵⁵ (Castel, 1999: 25 y ss.).

“La pobreza” era mucho más que la “simple” pobreza. Mostraba un paisaje conceptual vasto que retomaba conceptos forjados y debatidos en el seno de las ciencias sociales contemporáneas. Estos tipos de análisis resultaron estratégicos para la *complejización* de los abordajes. En ello estuvo singularmente comprendido el SIEMPRO, como parte de un régimen general de enunciación, pero también como resultado de rencillas más mundanas: CEPA reclamaba para sí el uso legítimo del significante “pobreza”, que parecía corresponderle desde su propio nombre (Consejo para el Estudio de la Pobreza).

Como modo de morigerar una disputa interjurisdiccional en la que no corrió sangre, pero sí ríos de tinta en “memos” que reclamaban áreas de incumbencia, resultaba conveniente que SIEMPRO asumiera la explotación de otras parcelas de la cuestión social: la exclusión y la vulnerabilidad. A ello se avocaría en nombre de la complejización y modernización, tanto teórica como metodológica. En esta estrategia el “traer a cualquiera que estuviera hablando por ahí de estos temas” (como indicaba uno de nuestros entrevistados), construía legitimidad para “instalar” nuevas discusiones.

Esta inquietud por “complejizar” los diagnósticos movilizaba ejercicios para la medición de la *exclusión*. Así, en el libro de 1999 se consignaba un texto de Gabrielle Quinti en el que, a tal fin, se ensaya un sistema de 45 indicadores que aprehendían algunas dimensiones fundamentales: 1. la descalificación (cuyos indicadores iban desde el desempleo y la mortalidad infantil hasta los déficit calóricos); 2. la desorientación cognitiva (cuyas variables incluían porcentaje de alcoholismo hasta el diferencial en la representación de minorías étnicas o políticas); 3. el desorden institucional (indicado por la población de más de 18 años sin DNI, así como por el número de denuncias por violaciones u homicidios); 4. la falta de recursos humanos calificados (medido a partir del desempleo juvenil, y por el nivel de civicness, es decir, de difusión de ONG) (Quinti, 1999: 277).

Este listado singular configuraba, como buena parte de la época, diagnós-

ticos en los que la cuestión social se volvía, por un lado, escurridiza e inasible, pero también fuertemente asociada a la peligrosidad y la *violencia* (física e institucional). La doble valencia del “riesgo” y de la “inseguridad”, que *padecían* ciertas poblaciones vulnerables, pero también el que estas *representaban* para el “resto” de la sociedad, producía efectos semánticos poderosos (ver Aguilar *et al.*, 2005).

En este mismo sentido operaba el diagnóstico propuesto por Rubén Katzman (1999), en el que diferenciaba entre “pobres” y “pobres marginales”. Estos últimos remitían a un universo de drogadicción, criminalidad, familias ilegítimas, etc. Estas poblaciones peligrosas, los “nuevos marginales”, eran diferentes de los de la década del 50 y del 60, resultado de procesos migratorios desde el ámbito rural al urbano. Lejos de estas historias de ascenso social, los marginales actuales eran resultado de un proceso de *degradación* (nuevamente, según narraciones declinacionistas). Los orígenes del preocupante fenómeno, según Katzman, remitían a las metas culturalmente aceptadas, el acceso (recortado) a los medios para su realización y las (también recortadas) capacidades individuales para hacer uso de ellas. En este punto, había un problema de “activos” a nivel de los pobres, entre los que se incluía activos biológicos, de conocimiento, sociales, materiales, culturales y motivacionales. A partir de la observación del Instituto de Menores del Uruguay (INAME), Katzman describía una inquietante “subcultura de la marginalidad” (Katzman, 1999: 138). Ella resultaba de un proceso de segmentación social, sobre todo del desencuentro entre los sectores populares y los sectores medios, que dejaba a los primeros huérfanos de “modelos apropiados” (Katzman, 1999). En virtud de este diagnóstico, en el que resuenan fuertemente los tópicos estadounidenses de la *underclass*, una de las principales recomendaciones era la de “apuntalar la familia” como respuesta (indudablemente comportamental) al fenómeno (Katzman, 1999: 139).

Aunque las perspectivas reseñadas hasta aquí se conjugaba bien con las recetas “focalizadoras” (y estigmatizantes), *De igual a igual* también muestra una serie de tensiones en torno a la emergencia de una *nueva generación* de críticas a este tipo de intervenciones y la búsqueda de alternativas, más o menos “rupturistas”.

Ana Sojo, consultora de la CEPAL, es quien aborda de modo más directo este dilema y quien señala que, incluso al interior del Banco Mundial, este era objeto de intensos cuestionamientos (Sojo, 1999: 273). En este punto, no resulta arbitrario el hecho de que un apartado completo del libro de 1999 estuviera dedicado a discutir los “Programas de garantía de renta mínima” (PGRM), un tema candente de la agenda experta internacional y que involucraba a actores locales como el CIEPP o la Central de Trabajadores Argentinos (CTA). Al respecto, nos interesa hacer varias observaciones.

Por una parte, en el libro de SIEMPRO –a partir de un ejercicio de política comparada para dar cuenta de la emergencia y desarrollo de ese tipo de esquema– opera una notable confusión respecto de cuáles eran los programas que debía incluir como PGRM. Justamente, por ello, resultan interesantes los diversos

y dispares ejercicios genealógicos que esta polisemia habilitaba. Por una parte, Lena Lavinas (1999), una experta brasileña, sitúa la emergencia de este tipo de intervenciones nada menos que en la Alemania de Konrad Adenauer, epicentro del “milagro alemán” y realización histórica de la corriente conocida como *ordo-liberalismo*. Esta experiencia conjugaba el mínimo de inserción como un modo de garantizar la posibilidad de participación en el mercado, ámbito de regulación social y legitimación política (Foucault, 2007). Asimismo, se transformaría en un modo de compensar los efectos sociales de la contracción de los seguros de desempleo, resultado de las reformas neoliberales al Estado de Bienestar.

Junto a esta experiencia, y nacida del seno de una administración socialdemócrata, en 1988 en Francia se ponía en marcha la *Renta Mínima de Inserción* (RMI). Un dispositivo insistentemente referido tanto en los discursos de expertos estatales como en el de aquellos que se oponían a algunas de las principales líneas de indagación e intervención sobre la pobreza (por ejemplo, Lo Vuolo *et al.*, 1999). Bajo la figura de “contratos de inserción”, se trataba de programas orientados a poblaciones marginales y sin seguro de desempleo.

Lavinas diferenciaba estas experiencias europeas de ampliación de la seguridad social (que homologaba entre sí) de los programas de becas escolares que por entonces comenzaban a ensayarse en América Latina. Tanto la experiencia del programa “PROGRESA” en México, como la reciente federalización del programa “Bolsa Escola” en Brasil⁵⁶, correspondían a esquemas de “asistencia-lismo responsable”, signadas por la lógica de las políticas residuales.

Pues bien, haciendo pie en estas experiencias, en 1999 en una reunión en Washington el SIEMPRO había presentado una propuesta de “Ingreso para el desarrollo humano”⁵⁷, frente a múltiples organismos de crédito y a buena parte de los responsables de las áreas sociales de los diversos partidos que, por entonces, disputaban la elección presidencial. Este proyecto quedó cristalizado en un artículo presentado por Irene Novakovsky y Claudia Sobrón en el libro *De igual a igual*⁵⁸. Nuevamente, estamos frente a un testimonio de tensiones discursivas. Al mismo tiempo que el texto presupone la validez de nociones arraigadas a la perspectiva neoliberal sobre la pobreza, avanza otros sentidos que resultan disonantes.

De una parte, se insiste en la importancia del fomento al *capital humano* y de la empleabilidad como prioridad de la política social, o en la pertinencia de diseñar dispositivos de focalización a partir de un “Sistema de identificación de familias beneficiarias” que permitiera analizar la “demanda” y que posibilitara construir un sistema de indicadores de condiciones de vida mediante el cual seleccionar poblaciones beneficiarias (Novakovsky y Sobrón, 1999: 235). En sintonía con este tipo de argumentos, se señalaba la necesidad de no exceder el valor monetario de medio salario mínimo, que podría inhibir “esfuerzos personales”; enunciado que repone el viejo principio liberal según el cual la asistencia debe ser la opción menos “elegible”. Del mismo modo, se reproducía la retórica del

empowerment, auspiciosa frente a la autorganización de los pobres en la búsqueda de caminos que los rescataran de esa condición.

Pero, *al mismo tiempo*, observamos otro tipo de discursividad que cuestionaba, por ejemplo, la acción pública “deshilvanada” (Novacovsky y Sobrón, 1999: 209) y que señalaba la necesidad de trascender tanto la primera generación de políticas sociales (los Fondos de Inversión) como los esquemas de redes de seguridad que desestructuraban la acción social. Así aparecen interpelaciones a *superar la fragmentación* y a reconstruir una *ciudadanía social* en pos de la integración. En este sentido, la propuesta se inscribía en el debate de los PGRM de otros países⁵⁹ y regiones, pero también recuperaba las alternativas locales, particularmente la presentada por Lo Vuolo y Barbeito.

A esta complejidad se agrega otra, pues ambas discursividades (más tecnocrática liberal una, más liberal-social la otra) conviven con interpelaciones más próximas al discurso social católico (tecnocrático-pastoral), por ejemplo a “la cultura del esfuerzo familiar” (Novacovsky y Sobrón, 1999: 232), que armonizaban con la inquietud de Katzman por generalizar los modelos de familias “íntactas” (Katzman, 1999: 19), frente a la proliferación de la subcultura de la marginalidad.

En otro trabajo (Grondona, 2012a) tuvimos oportunidad de mostrar que todas estas discursividades iban a estar polémica y contradictoriamente puestas en juego en el contexto del diseño de la intervención social para hacer frente a la profunda crisis social, económica y cultural de 2001-2002. Entre esa coyuntura y el año 2009 se extendería un período de fuerte convulsión en términos de regímenes de enunciación, en el que subsistían viejas gramáticas del decir sin que otras nuevas consolidaran la monopolización (siempre parcial) del discurso experto. Tal como tendremos oportunidad de sugerir en el último apartado de este capítulo, la Asignación Universal por Hijo implicó un acontecimiento discursivo (y extradiscursivo) que pareciera inaugurar un nuevo régimen de decibilidad.

El SIEMPRO y las transiciones

Inmediatamente después de la asunción de Fernando de la Rúa como presidente de la Nación, y de Graciela Fernández Meijide como autoridad del nuevo Ministerio de Desarrollo Social, el SIEMPRO fue objeto de rápidas reestructuraciones. Luego de varios despidos y renunciaciones, se renovó buena parte del personal experto⁶⁰, incluyendo sus autoridades. El programa pasó a ser coordinado por Gustavo Gamallo, al tiempo que la co-coordinación quedaba en manos de Fabián Repetto⁶¹.

En esta etapa, en particular entre 1999 y 2001, se sucedieron una serie de informes en los que, por un lado, se trazaba un diagnóstico sobre la acuciante crisis social y, por el otro, comenzaban a explotarse los datos de la encuesta (EDS de 1997). Ello ocurrió a partir de la edición de dos líneas de publicaciones: por una parte, la serie “Informe sobre la situación social” y, por el otro, la serie “Encuesta de desarrollo social y condiciones de vida”.

En ambos casos, la nueva gestión comenzó por lanzar un “primer número” que, de algún modo, desconocía la acumulación previa de “Informes de coyuntura” de la gestión Novacovsky. Otra anécdota parece indicar cierto sello “rupturista” de la nueva administración: las publicaciones previas del programa fueron “guardadas” en el subsuelo del Ministerio de Desarrollo Social de la Av. 9 de Julio, lugar en el que cumplieron con la función de alimentar a la colonia de roedores de la Ciudad de Buenos Aires⁶².

En las páginas que siguen, haremos algunos señalamientos sobre estas publicaciones “de transición”. Al respecto subrayaremos lo que entendemos son algunos rasgos relevantes: 1) el enriquecimiento de los instrumentos para la medición de la pobreza; 2) la construcción de una nueva narrativa declinacionista en la que “la década de los 90” estaba atravesada por diagnósticos menos optimistas que los de comienzos de la década; 3) las huellas de la “razón focalizadora” y del diagnóstico de la in/empleabilidad; 4) la delimitación de “los niños” como objeto privilegiado de la intervención estatal.

Entre los medios de enriquecimiento y complejización de las mediciones (1) se proponía una medición de la *brecha de la pobreza* —es decir, la relación entre los ingresos medios de los pobres y la LP— y de la *intensidad de la pobreza*, una medición que combina indicadores de incidencia y brecha (SIEMPRO, 2000a, 2000e). Un informe posterior (2000f), también trabaja con la medición de la *deuda de la pobreza* (cálculo de la transferencia que en promedio habría que realizar a los hogares pobres para que salgan de la pobreza), así como con la severidad de la pobreza (considera los cambios en la distribución al interior de la pobreza). Ello en consonancia con las propuestas de, por ejemplo, Lo Vuolo y el CIEPP (1999: 62 y ss.)⁶³.

Por otro lado, se sumaban nuevos elementos en la construcción de la narrativa declinacionista (2). En particular, se insiste en el papel de una “serie de crisis internacionales” como indicadores de la “vulnerabilidad” de la economía argentina: la crisis mexicana de 1994-1995 (también indicada por su nombre periodístico “crisis del tequila”), la crisis del sudeste asiático 1997 y la rusa de 1998 (SIEMPRO 2000b, 2001l, 2001k).

En un sentido semejante, en estos documentos, se “reescribía” la historia de los primeros años del modelo de convertibilidad. Si en los informes de CEPA se subrayaba su papel en la disminución de la pobreza, en los documentos de SIEMPRO, particularmente bajo el signo de la Alianza⁶⁴, aparecían otras explicaciones, según las cuales el crecimiento de la primera parte de la década del 90 no había sido suficiente para sostener la demanda de fuerza laboral. Tampoco habría habido una plena recuperación del crecimiento luego de las sucesivas crisis. En ese contexto, se hacía referencia al problema de la *desaceleración* económica y a una prolongada *fase recesiva*. Ello redundaba en un incremento de la subocupación, la desocupación, la pobreza, la precariedad, la intermitencia en el empleo, así como de las entradas y salidas desde y hacia la pobreza. En defi-

nitiva, el empleo “pleno”⁶⁵ enfrentaba una profunda crisis y ello afectaba más intensamente a los sectores más empobrecidos (del primer y segundo quintil de ingresos).

Así, se observa la progresiva construcción de una “década del 90”, menos teñida de optimismo que los primeros relatos. Si bien este ejercicio se intensificaba a partir de 1999, durante la gestión de Novacovsky ya se había dado comienzo a una problematización del relato respecto de las mieles del modelo económico. A mediados de la década se había sostenido que

La estabilización de la economía tuvo como efecto transparentar los *graves problemas ocupacionales acumulados a lo largo de más de una década en el mercado de trabajo* y, en alguna medida, *ocultos* o postergados en su resolución por el *espejismo inflacionario*. Por ejemplo, el desempleo oculto, el sobreempleo público y en el sector privado, la obsolescencia de calificaciones laborales, entre otros, emergieron rápidamente a la superficie por efecto de las medidas de control de la inflación, incrementando fuertemente los niveles de crecimiento del desempleo abierto y del subempleo (SIEMPRO, 1996, en Carpio y Novacovsky, 1999: 384).

Esta *reafirmación* del relato que centraba en la “inflación” el eje de los problemas sociales contrastaría con formulaciones posteriores, de comienzos del milenio, según las cuales “*las medidas adoptadas para la desregulación del mercado laboral*” habían “colaborado en ampliar las diferenciaciones por ingresos y condiciones laborales” (Carpio y Novacovsky, 1999: 384). En la primera formulación, el sinceramiento de la economía a partir de su estabilización hacía visible aquello que la preexistía⁶⁶. En la segunda, la responsabilidad recaería en la autoridad “liberalizadora”.

En estos documentos de transición también encontramos *huellas y torsiones de la “razón focalizadora” y del diagnóstico de la in/empleabilidad* (3). Una vez más, se ensayaban ejercicios de precisión del universo de los estadísticamente “más vulnerables” a la pobreza (las mujeres, los niños, los jóvenes y los adultos mayores, etc.) o a la desocupación (jefes de hogar con bajo nivel educativo, mujeres jefas de hogar en el NOA, los trabajadores mayores, los nuevos trabajadores, los trabajadores precarios, etc.). Ahora bien, los nuevos modos de lidiar con los diagnósticos sobre la “empleabilidad” y la “focalización”, ambos muy próximos a la delimitación estadística de poblaciones vulnerables, se muestran más ambiguos en esta etapa.

Así, por ejemplo, un documento de análisis del desempleo, a partir de los datos de la EDS, indicaba que la *escolarización* de la población había crecido más rápido que los requerimientos de *calificación*, lo que hacía un cortocircuito con el argumento que asocia la desocupación con la “subcalificación” de la fuerza de trabajo. Otro argumento para poner entre paréntesis esta presunción era que los trabajadores activos con instrucción de nivel medio tenían altos índices de desocupación. En ese sentido, el famoso “escudo educativo” se mostraba muy

impotente. Del mismo modo, la desocupación incidía de modos muy diversos en sectores con niveles educativos análogos, pero proveniente de distintos sectores de ingreso, lo que podía estar testimoniando la relevancia de “redes informales” y “contactos” como acceso al mercado de trabajo. Incluso, se especula, en los informes del período, sobre una posible *subutilización de la mano de obra calificada*. En este punto, la atención no se concentraba ya sobre el comportamiento de los actores (y su modo de acumular activos), sino en el del mercado, que pareciera “desperdiciar” recursos. Otro argumento que parece “deconstruir” el discurso de la in/empleabilidad nace de la pregunta por las causas de que los más pobres tengan menores niveles educativos. Al respecto, los expertos de SIEMPRO señalan el temprano ingreso al mercado de trabajo, en busca de incrementar los insuficientes ingresos del hogar. Aparece así, un argumento más estructural para pensar las condiciones de empleo, reforzado por la percepción de los desocupados que, según había relevado la EDS, entendían que la principal causa de la falta de su condición era la “falta de trabajo”.

El recurso a la historia también actúa poniendo entre paréntesis las explicaciones ancladas en los comportamientos individuales. Así, se operaba en la descripción de una de las figuras generalmente “sospechosas” para el gobierno neoliberal de las poblaciones: el trabajador “desalentado”. Lejos de los ejercicios propios de la filosofía victoriana sobre la pobreza que suponen en la falta de “disponibilidad” para el mercado de trabajo una falta moral, se sostiene que este “comportamiento se presenta como resultado de la baja del salario real (a fines de los 70) y de las escasas posibilidades de encontrar ocupación (a fines de los 90)” (SIEMPRO, 2001L).⁶⁷

Asimismo y probablemente sin advertirlo, o al menos sin exponer expresamente las consecuencias, se ponía en cuestión el régimen de la mirada inductivista para pensar la intervención social. En efecto, se señalaba que la baja del salario real había generado *dos* estrategias opuestas, una, a fines de los 70 (disminución de la PEA) y otra a comienzos de la década del 90 (aumento de la PEA, por la incorporación de los “trabajadores adicionales”). Pues bien, aquí la “heterogeneidad” fenoménica –que tanta atención había concertado– resultaba distorsiva respecto de la “unidad de la causa”: el problema de la distribución del ingreso, en particular, al interior de la relación capital-salario (SIEMPRO, 2001L).

Del mismo modo, el último de los documentos sobre la EDS en 2001 muestra una evaluación poco promisorio respecto de las políticas focalizadas. Particularmente, en lo que refería a su cobertura. Según los resultados de la encuesta, la presencia de ONG resultaba mayor a la del Estado, al tiempo que un 71% de los hogares con jefes desocupados *no recibían asistencia alguna*, ni siquiera de “redes familiares”. Ese mismo informe (el doceavo) indicaba las limitaciones en la extensión y cobertura del seguro de desempleo, así como de las indemnizaciones por despidos no justificados, es decir, una falta de “cumplimiento de la legislación laboral que protege a la *familia de los trabajadores*” (SIEMPRO, 2001d: 22.

Énfasis nuestro). La aparición de este sujeto “familia de trabajadores” representa una disonancia respecto de las fórmulas consagradas por el gobierno neoliberal de las pobreza, que, precisamente solo reconoce “pobres”.

Sin embargo, este tipo de enunciados que cuestionaban la “razón focalizadora”, convivía aún con otros que la reproducían. Por una parte, se insistía en el análisis de “comportamientos” vinculados a la conformación familiar, tópico siempre próximo a las perspectivas moralizantes⁶⁸. En este punto, vuelven a desglosarse “grupos vulnerables”, prioritarios en la agenda: los ancianos, los niños y los jefes de hogar desocupados (particularmente, las mujeres).

En particular, resulta sugerente el modo en que ha operado la consolidación de “los niños” como la figura privilegiada de la intervención social, singularmente en la última década. (4). Este proceso estaba, sin dudas, en marcha en el SIEMPRO⁶⁹, pero también antes, en la consolidación de UNICEF como uno de los tanques de pensamiento sobre pobreza, o en la propuesta del ingreso universal por niño que proponían Lo Vuolo y Barbeito desde CIEPP.

Frente a otra “víctimas” siempre más sospechosas –como el jefe de hogar desocupado y, en menor medida, la jefa de hogar desocupada–, “los niños” resultaban un objeto de intervención incuestionable. Así, por ejemplo, en el segundo informe de SIEMPRO sobre la EDS, se centraba en la delimitación de “dos grupos de riesgo”, las “madres adolescentes” y los “niños de 0 a 4 años”. Aunque las primeras resultaban “víctimas” (de una serie de infortunios personales y sociales), no estaban exentas de ciertas sospechas morales (en relación a comportamientos reproductivos, por ejemplo). Por el contrario, los niños resultan immaculados por definición, además fuertemente “en riesgo”, en virtud de que el 70% de la infancia argentina habitaba, según la EDS, en hogares pobres.

La puesta en agenda de la protección de estas poblaciones como cuestión ineludible delimitó (de un modo contingente) un ámbito de subversión del sentido de los diagnósticos y de la intervención en la cuestión social en la Argentina. Sobre ello volveremos, brevemente, a continuación.

Pensar el presente: ¿el fin del mito del fin del trabajo?

En este apartado quisiéramos dejar planteadas algunas preguntas sobre el presente y sus modos de vinculación con el pasado que venimos de describir, en particular en lo que atañe a los debates sobre el dispositivo de la Asignación Universal por Hijo.

A través del Decreto 1602/09, se extendió el régimen de asignaciones familiares, vigente en la Argentina desde 1956, para incluir a las familias con niños menores de dieciocho años (o discapacitados sin límites de edad) y jefes de hogar desocupados o trabajadores informales⁷⁰. Los debates del campo experto sobre este esquema suelen girar alrededor de los grados de continuidad y de ruptura

con las políticas sociales antecedentes, en particular, en lo atinente a la focalización y condicionalidad como premisas del régimen neoliberal de producción de dispositivos de intervención.

Así, por ejemplo su nominación misma está abierta a disputas, pues no resulta claro si se trata de una transferencia condicionada⁷¹ o de una política de seguridad social. La primera categoría involucra a un conjunto heterogéneo de programas que van desde el *Bolsa Familia* de Brasil, hasta el PROGRESA de México. Los contextos de emergencia de estas iniciativas, así como el conjunto de políticas laborales y económicas con las que cada una se articuló tienen las suficientes discrepancias como para al menos sospechar de la posibilidad de establecer analogías demasiado literales entre ellas.

Más arriba analizamos la emergencia y el contexto contradictorio y polifónico de distintas propuestas de ingreso mínimo. Pues bien, entendemos que todas estas propuestas partían de un presupuesto: “el fin del trabajo” como “suelo” que las reunía. Inscripto en la semántica declinacionista que se consolidaba desde la década del 80, se suponía que el empleo “pleno”, “normal” o “típico” como modo de acceder a la ciudadanía social, era una cuestión del pasado. Ello en vista de un proceso ineluctable del capitalismo occidental. El camino (descendente) suponía la progresiva degradación cuali y cuantitativa del empleo. Las propuestas de Andrés Gorz, de Hardt y Negri (2002), de Ruben Lo Vuolo *et al.* (1999), pero también la del SIEMPRO (1999) partían de esta premisa, aun cuando intentaran matizarla. Analicemos, por ejemplo, los siguientes párrafos en los que resulta clara la centralidad de la hipótesis del “fin del trabajo”:

Para nuestro país estas experiencias [la del ingreso ciudadano o del ingreso mínimo de inserción] abren un abanico de posibilidades que conviene seguir muy de cerca y evaluar sus posibilidades de aplicación como nuevos instrumentos de las políticas de integración social, pero *sin que esa apertura se interprete como la aceptación acrítica de las tesis sobre el fin del trabajo -bastante cuestionadas por las experiencias de las economías emergentes-, y renunciar a que este pueda seguir siendo un derecho social constitutivo de la ciudadanía y a la obligación de generar condiciones de acceso a empleos adecuados para toda la población.*

Hasta aquí, el sentido de la formulación del SIEMPRO es la presentar estos “nuevos esquemas”, pero cuestionando, al mismo tiempo, el diagnóstico al que se encontraban asociadas. De allí el uso de la construcción adversativa que funciona como “embriague”, alterando la orientación de sentido a la que parecía conducirnos la aceptación de las propuestas de ingreso universal. Incluso, se sostiene, hay buenas razones empíricas (“casos”) que hacen dudar sobre la solidez de la hipótesis en cuestión. Sin embargo, las determinaciones del régimen de enunciación hacen sentir su fuerza:

De todas maneras [continúa el texto], los cambios que se vienen produciendo en las modalidades y condiciones del empleo y las dificultades para crearlos son los que *obligan a pensar* en las posibilidades que ofrecen otros mecanismos de integración que no dependan necesariamente de la situación ocupacional para garantizar la satisfacción de las necesidades básicas y el acceso a los derechos de ciudadanía. *Como todo* parece indicarlo, es altamente probable que el trabajo a tiempo completo, *permanente y protegido*, crezca muy lentamente y *tiendan a prevalecer diferentes formas de trabajos flexibles o eventuales, muchas veces sin seguridad ni protección* (Carpio y Novacovsky, 1999: 389. Énfasis nuestro).

Como queda claro, finalmente “todo” hace conceder el argumento del “fin del trabajo”, a pesar del intento de polemizar con él. Por cierto, ello tiene *carácter obligatorio*. En este sentido, el intento enunciativo de recuperar la noción de “empleo” (como estatuto protegido del trabajo, bajo la forma “bienestarista” del asalariado), se topó con el obstáculo de los límites de aquello que *no puede decirse*.

El tipo de discursividad que construyó este mito del “fin del trabajo” no resultó homogénea. Desde las perspectivas neomarxistas, por ejemplo, ello fundaría un argumento para sostener que en el capitalismo postfordista el trabajo había capturado a la vida, siendo indiscernible el tiempo de trabajo y de no trabajo. Ello urgía a nuevas formas del derecho de reapropiación universal y del salario social.

Otras perspectivas, por el contrario, partieron de esta verdad estable para naturalizar la distinción y separación entre políticas económicas, políticas del mercado de trabajo y políticas sociales⁷². Las primeras debían reducirse a la delimitación de los marcos normativos para el libre juego de la competencia (Foucault, 2006). Las segundas, como quedaba claro después de la Ley de Empleo de 1991, debían reducir al mínimo los “privilegios” del sector salariado formal, crecientemente minoritario. La acción de los reformadores y expertos sólo podía ensayarse en el despliegue de redes de asistencia (equivocamente llamas redes de seguridad), asociadas a las terceras.

Pues bien, en las condiciones de la Argentina actual (2014), el régimen de enunciación que sostenía este juego de posiciones hace varios años está “temblando” (para recuperar la expresión de R. Castel). El “fin del trabajo” no resulta ya una evidencia, el papel del Estado como “mero” garante de marcos, tampoco. En consonancia con ello, el sindicalismo ha vuelto a ser un actor central de la escena pública, en el contexto del “regreso” de formas de protección y la introducción de nuevas. En efecto, la preocupación por, por ejemplo, los ancianos pobres y por las empleadas domésticas precarias (que en los 90 despertaban imaginaciones focalizadoras) movilizó la aplicación de instituciones típicas de la sociedad salarial.

Este fue el contexto de emergencia de la Asignación Universal por Hijo en 2009, que, efectivamente, como señala Rubén Lo Vuolo, no puede asimilarse al ingreso universal por hijo. Pero tampoco, según entendemos, a los Programas de Garantías Renta Mínima (PGRM) ni a los actuales *Conditional Cash Transfer*.

Su sentido se inscribe en la matriz de enunciación en la que emerge, en su articulación con otros dispositivos de recuperación, extensión, y, en algunos casos, de producción de formas *inéditas* de la seguridad social. En este punto, como se ha insistido la iniciativa retoma aspectos nodales de la propuesta del Frente Nacional contra la Pobreza, liderada por la Central de Trabajadores Argentinos en 2001, que proponía un seguro de empleo y formación para todo jefe de hogar desocupado, la extensión universal de las asignaciones familiares para todos los menores de 18 años y la asignación del haber mínimo para los mayores de 65 años sin cobertura previsional⁷³.

Nuestra perspectiva no pretende borrar las contradicciones vigentes en la AUH. Por el contrario, nos interesa analizarlas, por ejemplo, en la insistencia en el lenguaje del “capital humano”. Allí resuena el discurso neoliberal del Banco Mundial, que, además, ha financiado la extensión de la población beneficiaria en 2011. Por cierto, en 2007 esa institución presentaba la propuesta de un esquema de ingreso mínimo como alternativa al programa social impulsado en tiempos de crisis, nos referimos al masivo programa “Jefes y Jefas de Hogar Desocupado”⁷⁴. Sin embargo, la propuesta del BM suponía, a partir del “mito del fin del trabajo”, el *desentramado de las formas de seguridad social para el empleo formal*. Bajo el argumento de terminar con “privilegio” se insistía en las estrategias de restringir los “costos del trabajo” y *reemplazarlos* por formas mínimas y universales de protección.

La heterogeneidad discursiva que recorre la justificación del decreto que puso en marcha la AUH y sus polémicas con el decir pretendidamente monolítico de discurso tecnocrático neoliberal resulta innegable. Ello, incluso, a nivel de la arquitectura del marco en el que se inserta; puntualmente, de las normativas previas a las que apela. La norma que inaugura la AUH se basa en dos leyes y un decreto previo. Por una parte, en la Ley de Asignaciones Familiares de 1996, que reformaba la de 1967. En segundo lugar, se cita la Ley de Promoción Integral de los Derechos de los niños, niñas y adolescentes (26.061) de 2005. Esta última norma saldaba la deuda de la Argentina respecto de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño aprobada por la ONU en 1990⁷⁵.

Con esto queremos señalar que la AUH recupera memorias muy diversas ya desde su marco legal. Entre ellas, la trayectoria del discurso tecnocrático neoliberal que delimitaría la infancia como población (vulnerable) predilecta para las políticas sociales de fines de los 90 (tal como señalamos más arriba), así como la racionalidad “familiarista” con resonancias fuertemente católicas puestas en juego en la discursividad tecnocrática-pastoral del onganiato⁷⁶.

Por otra parte, el decreto también alude a la creación del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional de Reparto de 2008, que acompañó la nacionalización de las cajas jubilatorias que habían sido privatizadas en la década del 90. Esta reestatización representó uno de los acontecimientos más directamente vinculados con el regreso del Estado a la programación económica,

de indudable ruptura con la matriz neoliberal de gobierno de las poblaciones.

También resulta relevante señalar las condiciones más inmediatas de enunciación de la puesta en vigencia del nuevo régimen de asignaciones. Según nos relató una informante clave, con un papel relevante en la puesta en “disponibilidad” del esquema como alternativa para superar los programas *workfare* de la segunda mitad de la década del 90:

De un día para otro, yo iba caminando por la calle cuando salió la asignación universal, me quería matar por que era, para mí era la culminación de... y me enteré en la puerta... qué sé yo. (...)

Yasky⁷⁷, que lo habían invitado pero como no le dijeron cuál era el tema, no fue.

Pues bien, aunque la AUH como medida política resultó relativamente inesperada e improbable a pesar de la disponibilidad de los diagnósticos que la sustentaban. Una señal clara respecto de su improbabilidad eran las resistencias del Ministerio de Desarrollo Social para avanzar por fuera de medidas que “fomentaran el trabajo” o de programas de “economía social”. La centralidad del “valor del trabajo” parecía un obstáculo (epistemológico y político) para la extensión de ingresos básicos a poblaciones desocupadas *sin* contraprestación laboral. Entendemos que, justamente en virtud de ello la AUH se presentó bajo la forma de *complemento* al sistema previsional contributivo⁷⁸, como expansión de un instituto (el de la seguridad social) asociado al mundo del trabajo. Lejos de sustituir un sistema por otro, en el decreto de creación se insiste en que

La clave para una solución estructural del tema de la pobreza sigue afincada en el crecimiento económico y la creación *constante de puestos de trabajo*. El *trabajo decente* sigue siendo el elemento *cohesionante de la familia y de la sociedad, que permite el desarrollo de la persona*.

Según lo expuesto, resulta claro que el modo en que se desplegó la ampliación de la cobertura a nuevas poblaciones pivoteó fuertemente en un discurso “laboralista”, no exento de resonancias signadas por el imaginario del catolicismo social⁷⁹. Todo ello, sin olvidar los trazos discursivos de la concepción de ciudadanía social universal más allá del estatuto de trabajador, que también están presentes.

Esta articulación no resulta caprichosa, por el contrario está vinculada tanto con memorias recientes como con otras de más largo aliento. Respecto a las primeras, tal como nos señalaron nuestros entrevistados, luego de una década de políticas neoliberales basadas en el principio de “menor elegibilidad”, el terreno de debate para presentar otras alternativas resultaba bastante estrecho.

Por otra parte, como indicamos en la introducción, en virtud de contingencias históricas que no podemos desarrollar aquí, la Argentina no conoció formas de protección por fuera de la relación laboral estable (como, por ejemplo, el *Aid*

For Dependent Children AFCD de EE.UU). Eso también incluyó la ausencia de seguro de empleo (hasta 1991). La forma del Estado Social estuvo vinculada aquí a la garantía efectiva de puestos de trabajo mediante la intervención más o menos directa en la economía y en el empleo es esta memoria la que regresa en la afirmación que citábamos más arriba sobre la *creación constante de puestos de trabajo*.

Aunque la AUH haya eliminado las formas de contraprestación laboral, no ha superado la figura de la condicionalidad a secas⁸⁰ ni ha avanzado en la deconstrucción del imaginario “laboralista”. A partir de ello, surgen ambigüedades importantes que plantean interrogantes sobre el futuro del esquema.

La persistencia del imaginario al que nos referimos supone que en nombre de la misma valoración abstracta (e ideológica) del “trabajo” como “dignidad”, o bien de la sospecha moral respecto de la “vagancia”, se ha desplegado (y se sigue desplegando) un buen caudal de ataques que se ocupan de estigmatizar el dispositivo (y a sus “beneficiarios”). En efecto, a pesar de que las críticas más resonantes en el medio experto-académico sean las que ponen en cuestión la extensión efectiva del esquema y la persistencia de condicionalidades, las que parecen tener mayor eco en términos políticos y de opinión pública no son precisamente esas.

Desde hace algunos años asistimos a la reemergencia de discursos que cuestionan la asignación de un beneficio sin contraprestación laboral.⁸¹ Se observa una circulación de *clichés* estigmatizantes sobre mujeres pobres que se aprovecharían del Estado y devendrían una “fábrica de niños” a fin de cobrar más dinero del ANSES. La recuperación de miradas microconductuales y culturalistas de la pobreza parecen manifestar la necesidad de reconsiderar no ya las “resistencias culturales” de los sectores populares (el “*cultural lag*” del que hablaba William Ogburn), sino la de los sectores medios y altos frente a las poblaciones pobres. Sobre este punto, resulta prometedora la perspectiva que se dispone a analizar el papel de las representaciones e imaginarios de las clases medias en la legitimación de la intervención social y los modos de movilizar consensos culturales amplios (Lawson, 2012).

El último punto que nos interesa señalar refiere a una intensa repolitización en el diagnóstico de la pobreza, que se observa, por ejemplo, en el “considerando” del decreto de la AUH. En efecto, se alude allí a que “los más diversos sectores políticos y sociales” habían expresado una “predisposición favorable” a la adopción de políticas públicas como la que el decreto pone en marcha. Si, de una parte, en esta formulación se construye un “nosotros amplio”, en el decreto también se enuncia el lugar del *antagonismo* (Laclau y Mouffe, 1987) e incluso de un contradestinatario (Verón, 1996). La AUH se presenta como “una respuesta reparadora a una población que ha sido castigada por *políticas económicas de corte neoliberal*”. La inscripción, sin ambages, de una medida de intervención en “lo social” –ámbito propicio para las discursividades pacificadoras construidas desde el lugar de una terceridad neutral– en una dinámica *política* escandida por intereses contrapuestos es un elemento a tomar en cuenta. Aunque ciertamente

representa una ruptura respecto de, por ejemplo, la discursividad de los organismos internacionales, hemos analizado huellas de una discursividad política en instancias previas, por ejemplo, en el informe final de IPA y su historización de la pobreza.

Quisiéramos cerrar esta digresión con una última nota sobre los debates expertos contemporáneos alrededor de la AUH. La recurrente discusión en torno de su “verdadera naturaleza” parece poco fructífera, pues sitúa el problema en un terreno en el que no se avanza demasiado. El dispositivo *no es verdaderamente universal*, pero también cabe preguntarse si alguno de sus equivalentes históricos (el RMI, el *Aid for Dependent Children* de Roosevelt) pueden arrogarse tal definición. Una vez concedido este punto, parece importante subrayar que el sentido de la AUH permanece abierto. Quizás sería más consolador convencerse de que la suerte ya está echada. No parece ser este el caso. Irrevocablemente, entonces, se abren los dilemas de la dinámica política.

Notas

- 1 En la descripción de Eduardo Bustelo, quien acuña el término, la noción remite al carácter procíclico de la nueva intervención estatal, al proceso de flexibilización, desregulación del mercado de trabajo, transferencia de responsabilidades sociales a la familia y la comunidad, así como la movilidad social descendente que resulta de todo ello.
- 2 En el capítulo anterior presentamos a Alberto Minujín. Eduardo Bustelo es Licenciado en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza y tiene un posgrado en la London School of Economics and Political Science. Un dato fundamental en su biografía es que trabajó junto a Oscar Varsavsky en la programación vinculada al Plan Trienal de 1973. Más tarde sería vice-ministro de Desarrollo Social durante la gestión de la Alianza. Junto con muchos otros de los actores, navega tanto en el mundo de la consultoría-experta, como en el de los análisis crítico de la política social. Fue su entrevista la que nos orientó hacia los trabajos de Oscar Varsavsky. Por eso, y por la calidez con la que respondió telefónicamente a mis preguntas, le estoy enormemente agradecida.
- 3 En 1990, Jorge Carpio, Alberto Minujín y Pablo Vinocur dirigen un libro de “transición” entre IPA y UNICEF, *Infancia y pobreza en América Latina*, editado con las firmas de INDEC, UNICEF y la editorial Siglo XXI.
- 4 El “pobre” ungido por las ideologías evangélico revolucionarias, el de la visión picaresco-romántica y el de la perspectiva sociológica.
- 5 *Cuesta abajo* fue organizado en tres bloques y un agregado singular. La primera parte propone una descripción de la nueva estructura social. Allí se incluye un artículo de A. Minujín, uno de L. Beccaría y uno de M. Murmis. En la segunda parte, se indaga en la relación del Estado con la crisis social a partir de los trabajos de E. Bustelo, A. Gershank y E. Tenti Fanfani. En la tercera parte, se presentan los trabajos de J. Halperín, de M. C. Feijóo y de J. Karol. El libro termina con una singular reflexión de H. González.
- 6 En particular fue el caso del Banco Mundial a comienzos del milenio. Ver Aguilar *et al.*, 2006.
- 7 Este texto, como otros de los artículos que analizamos en este apartado, introduce la batería teórica de los especialistas franceses sobre la cuestión social. En particular, Robert Castel y Jacques

- Donzelot. T. Fanfani, además, vuelve a trabajar con la noción foucaultina de biopolítica.
- 8 Para dar cuenta de este aspecto se toman los trabajos de Eduardo Basualdo, de Daniel Azpiazu y de Miguel Khavise. Por cierto, en este punto también resuenan los diagnósticos de IPA que analizamos en el capítulo anterior.
- 9 Este señalamiento, en 1992, tenía un altísimo contenido político, pues el responsable de la estatzación de la deuda diez años antes había sido el Ministro de Economía de la primera gestión menemista, Domingo Felipe Cavallo.
- 10 Recordamos que en los debates sobre informalidad (Capítulo III), encontrábamos a Murmis y Feldman (2000) formulando interrogantes en un registro muy semejante al que analizamos aquí.
- 11 En el capítulo de informalidad hemos visto que los autores sostenían una argumentación análoga en la delimitación de esa cuestión.
- 12 Los trabajos de Alfredo Monza y de Luis Beccaria insisten y explican acabadamente este fenómeno. La singularidad del trabajo de Murmis y Feldman, como hemos dicho más arriba, no es el tipo de argumentos que ponen en juego, sino la forma en que los *articulan*.
- 13 José Luis de Ímaz no participaría activamente del Comité, por otros compromisos laborales. Según nuestro entrevistado, el autor de *Los hundidos* fue incorporado por interés de Juan Llach, interesado en el perfil de estudios “menos duros”. Así, el interés por las perspectivas cualitativas de estudio de la pobreza llegaban hasta el epicentro de las lógicas expertas cuantitativas: la Secretaría de Programación Económica.
- 14 Además, recientemente, Juan Llach había polemizado, desde un trabajo de consultoría realizado para el Instituto Di Tella, con las mediciones de IPA. Volveremos sobre este punto.
- 15 Conformado por el Lic. Enrique Amadasi, Lic. Juan Carlos Del Bello, Lic. Alejandro E. Giusti, Lic. Juan José Llach, Dr. Hector Montero, Lic. Emilia E. Roca y Lic. Marta Sanjurjo.
- 16 Hemos analizado algunos de los aspectos centrales de las disputas “del método” entre CEPA e IPA.
- 17 Informantes clave nos han relatado que las reuniones de Llach con autoridades eclesiásticas eran casi tan frecuentes como con autoridades del FMI o del BM.
- 18 Asimismo, Agustín Giusti participó de CEPA y fue la validación externa de la “Encuesta de desarrollo social” de SIEMPRO en 1997.
- 19 Entre las fuentes consultadas estuvo incluido CEPA.
- 20 Para argumentar sobre este punto, extraemos este locuaz ejemplo de nuestro trabajo de doctorado. José Luis Manzano afirmaba en la Cámara de Diputados de la Nación en 1985: “La inflación no es el diagnóstico principal, sino el secundario (...) El tumor que carcome a la economía argentina, señor presidente, es *la dependencia*, es un viejo tumor que ha crecido junto con nosotros y que nunca ha sido extirpado totalmente” (Diario de Sesiones de la Cámara de Diputas de la Nación, 1985, Tomo III: 1852, 03.07.85).
- 21 Nuevamente, con nuestro análisis no queremos sugerir que los expertos de CEPA fueran neoliberales, así como no nos interesa sostener que los expertos de IPA fueron algo así como “cómplices” de la focalización. El punto es entender cómo los regímenes de discursos y agendas de problemas producen ciertos enunciados e imposibilitan *otros*.
- 22 Además de la desagregación de la que daremos cuenta, debe señalarse que, en trabajos posteriores, ya como Dirección de Estudios sobre Niveles de Vida y Pobreza se realizarían observaciones a estos indicadores. Geldsetin (1996), en un informe sobre hogares pobres con jefatura femenina proponía, para ese sub-universo, consignar un máximo de dos miembros por habitación como hacimiento y tres miembros del hogar dependientes de cada activo, para el indicador de subsistencia.
- 23 *Capacidad de subsistencia*: jefes de hogar sin asistencia escolar, jefes de hogar con primaria incompleta, mujeres jefes de hogar sin asistencia escolar, jefes de hogar sin asistencia escolar o primaria incompleta y que viven en viviendas de tipo inconveniente incluyendo casas precarias o tipo B

(sin provisión de agua por cañería, sin retrete con descarga de agua, piso de tierra u otro material precario) *Condiciones de la vivienda y servicios sanitarios*: población en viviendas deficitarias, incluyendo casas tipo B, población en viviendas deficitarias, excluidas casas tipo B, viviendas u hogares con hacinamiento por cuarto, sin acceso a red pública de agua, sin cañería de agua dentro de la vivienda, con red pública de agua, perforación o pozo, sin retrete con descarga de agua o con piso precario. *Educación*: niños de 5-9 años que nunca asistieron a la escuela, niños de 6-12 años que no asisten a la escuela, niños de 5 años que no asisten a la escuela, niños de 10-14 que nunca asistieron a la escuela, niños de 6-7 años que no asisten a la escuela, jóvenes 14-19 años que asisten a primaria, niños de 5-9 años que ya no asisten, pero asistieron, o niños de 10-14 años que ya no asisten, pero asistieron.

- 24 El ejercicio de comparación con los datos de 1980 supuso ciertas mediaciones técnicas que se detallan en el informe. Además, entre ambos censos hubo una redefinición de la unidad censal que también hubo que salvar.
- 25 Incluso está presente en la normativa del Plan Alimentario Nacional de 1984.
- 26 Un ejemplo, del que podríamos encontrar muchos: “No contar con una fuente de ingresos personales y tener varios hijos menores de 20 años en el hogar se constituyen en las dos principales causas de vulnerabilidad para las jefas: la carencia de ingresos personales se asocia a una incidencia de la pobreza del 46 por ciento por ingresos (PC) y del 30 por ciento por NBI, en tanto la presencia de dos o más hijos eleva estos indicadores respectivamente a más de la mitad y a la tercera parte de los hogares con jefatura femenina” (CEPA 1994a: 11).
- 27 Este estudio fue realizado por María Julieta Oddone, Alejandra Pantelides, Rafael Rofman, Adriana Fassio, María S. Müller y Mariano Sana, investigadores de CEIL, de CONICET y del CENEP.
- 28 Este estudio fue realizado por Martín Moreno con la colaboración de Georgina P. Binstock, Lourdes Suárez y Fabiana Rubinstein.
- 29 Esta forma de acción sobre la pobreza está estrechamente vinculada con la celebración de la diferencia en tanto sólo la cercanía de los próximos puede lidiar con las singularidades de “cada caso”.
- 30 Nos referimos a la reglamentación que en 2003 se realizara de la Ley 24241, y la elaboración de una moratoria, mediante la que a partir del pago de la primera cuota se comenzaba a cobrar (en los casos que correspondiera) la jubilación mínima. Asimismo, se estima una triplicación de las jubilaciones mínimas en los últimos diez años.
- 31 Los diagnósticos sobre la in/empleabilidad, basados, por ejemplo, en el problema de los déficits educativos, han sido recurrentemente rebatidos. En efecto, si los tiempos de retracción del empleo son instancias oportunas para la generalización de debates sobre la “inadecuación” de las capacidades de la fuerza de trabajo como causante del paro masivo, los cambios repentinos en el flujo de la oferta y la demanda (por ejemplo, en tiempos de guerra) han mostrado el sesgo de los enfoques que asignan el problema del desempleo a las características del trabajo (Grondona, 2009b).
- 32 “La capacitación para el trabajo debiera entonces: ser flexible en cuanto a una organización modular de los programas y en relación a la asistencia, ya que debe considerarse la restricción horaria y de disponibilidad que presentan quienes se encuentran en el mercado de trabajo o quienes aun no estando en él, buscan estarlo. Asimismo, se recomienda que esté lo más desescolarizada posible. Del mismo modo se recomiendan prácticas formativas en el ámbito del trabajo. Junto con estas habilidades puntuales, había que impulsar otras más genéricas asociadas a la disciplina del trabajo y a tareas burocráticas como el llenar solicitudes de empleo y el diseño de un *curriculum vitae*, escasa entre los jóvenes en virtud de su socialización en medios privados del contacto con el trabajo ‘formal’ ” (Cepa, 1994d: 122).
- 33 Nos referimos al cuarto Informe de la Dirección de Estudios sobre Niveles de Vida y Pobreza. Allí, el problema recurrentemente planteado, respecto de la vulnerabilidad de los hogares pobres con jefatura femenina fue extensamente abordado. Entre los objetivos que se planteaba

- estaba, en consonancia con lo que venimos argumentando, la necesidad de contar con “mejores herramientas para la focalización de políticas sociales dirigidas a grupos vulnerables” (Gedlstein, 1996: 3).
- 34 Objeto directo de intervención y regulación laboral desde 2006, a partir de la creación del *Régimen especial de seguridad social para empleados del servicio doméstico*, aplicable a relaciones laborales de más de seis horas por semana.
 - 35 Recordamos que este coeficiente pone en relación la proporción de gastos alimentarios y no alimentarios de los hogares.
 - 36 Entre los procesos de “desnaturalización” se encuentra el señalamiento respecto de que las mediciones de pobreza han tomado como unidad al hogar, suponiendo que sólo tiene un problema de insatisfacción de necesidades quien vive en un hogar pobre. Ello subestima la desigualdad distributiva al interior de la unidad doméstica.
 - 37 Un punto interesante de este documento es que filia los estudios de pobreza en la Argentina construyendo una de sus múltiples genealogías, iniciada por Altimir en 1978. En este sentido, no debe subestimarse la importancia de este tipo de reflexión de los expertos que construye una historia de sus saberes.
 - 38 Esta sería la metodología aplicada por el Consejo de Estudios de la Pobreza en la Argentina a partir de 1993.
 - 39 Los autores señalan las formas más típicas de calcular el alquiler: a) considerar una corrección proporcional al ingreso del hogar, b) sumar al ingreso del hogar de propietarios y ocupantes gratuitos un monto igual al alquiler promedio según un estudio de las Cuentas Nacionales y (c) el cálculo implícito al calcularse la línea de pobreza, cuyo valor surge de aplicar la relación gasto en alquiler/gasto en alimentos de los inquilinos de la población de referencia (1991: 26-27).
 - 40 Este coeficiente corrige el del IPA, pues toma en cuenta entre las necesidades no habitacionales la del alquiler, que en el caso de los propietarios, se descuenta como ingreso indirecto.
 - 41 En este informe participaron Emilia Roca, María Ester Rosas, Martha Sanjurjo, Adela Zaltzman y Juan Carlos Del Bello.
 - 42 Este problema reaparecería en las encuestas llevadas adelante por el SIEMPRO, que realizarían sus propias estimaciones en función de la subdeclaración y de la no declaración de ingresos. También incluirían el aguinaldo como parte de la medición de ingresos (SIEMPRO, 2000: 10).
 - 43 En otro registro, en un informe posterior, ya como Dirección de Estudios sobre Niveles de Vida y Pobreza, Rosa Geldstein propondría una crítica al método de adulto equivalente en el caso de los hogares con jefatura femenina, pues este tendería a subestimar la incidencia de la pobreza en ellos, en tanto asigna menores gastos en alimentos que los asignados a los hogares con jefe varón. Asimismo, en sintonía con una de las observaciones de Beccaria y Minujin (1991), “traslada la ponderación diferencial a la estimación del gasto total de los miembros del hogar, mediante la aplicación de un coeficiente uniforme para todos los hogares” (Geldstein, 1996: 4).
 - 44 Por cierto, el escándalo asociado a la intervención sacudió al campo experto local, pues generó repudio aun entre los especialistas cercanos a la gestión kirchnerista. A pesar de la centralidad de esta coyuntura, y atendiendo justamente a sus complejidades, no podemos extendernos más en su análisis, pues ello requeriría una indagación *ad hoc*.
 - 45 El SIEMPRO es un programa que subsiste como parte de la estructura del MDS. Continúa produciendo información clave sobre la cuestión social. En este apartado nos concentramos en el proceso de emergencia de esta repartición, a mediados de la década del 90, y hasta comienzos del actual milenio.
 - 46 Más arriba señalamos que esta articulación también se constató en el caso de UNICEF desde los tempranos años 90.
 - 47 Ministro de Economía (1991-1996) y autor del Plan de Convertibilidad.
 - 48 El análisis de los documentos, por otra parte, devuelve una imagen un tanto borrosa de ese “Estado de Bienestar” que se suponía existente. Lejos del impulso historiográfico del grupo

que había reunido Juan Carlos Torre (o incluso de retomar esos trabajos), la construcción de este “Estado” resulta más abstracta y acriticamente basada en diagnósticos diseñados para otros contextos.

- 49 En el documento del BM que hemos mencionado unos párrafos más arriba, se afirmaba que el programa sería absorbido por la estructura estable de la Secretaría de Desarrollo Social (BM, 1995b: 26). Probablemente ello fuera parte de las batallas ganadas por los expertos locales en la negociación encarada por Amadeo en 1994, a la que nos referimos más arriba.
- 50 El equipo de la primera encuesta incluyó a múltiples expertos de renombre, que ya han desfilar por las páginas de este libro: Pablo Perelman, María Ester Rosas, Alfredo Monza, Mabel Ariño; Silvina Arrosi, Verónica Arruñada, Pedro Bang, Luis Beccaria, Ana Botta, Jorge Carpio, Elsa Cimillo, Rosalía Cortés, Rosalía Estela Consentino, María Laura Elizalde, Soledad García Conde, Gabriel Kessler, Alvaro Orsatti, Graciela Riquelme, Claudia Sobrón y Beatriz Tou-toundjian.
- 51 La desagregación de la información por quintiles se observa tanto en CEPA como en SIEM-PRO y remite a una pregunta más atenta respecto de la distribución, menos dicotómica.
- 52 La vivienda refiere a la estructura edilicia, el hogar supone vivir bajo el mismo techo y compartir gastos alimenticios.
- 53 Es menester recordar que la “Encuesta de condiciones de vida” INDEC 1988 relevó datos sobre cobertura de programas alimentarios, incluyendo comedores escolares (IPA-INDEC, 1990: 251 y ss.).
- 54 Los objetivos de la EDS eran 1. realizar un diagnóstico social de la Argentina, por regiones y grupos socioeconómicos; 2. caracterizar las distintas dimensiones de las condiciones de vida de la población; 3. identificar facetas de la *desigualdad social*, tanto respecto de la distribución del ingreso como de otras manifestaciones específicas; 4. estimar modalidades y grados de la *vulnerabilidad y exclusión social* asociados a las condiciones de vida de la población; 5. medir grados de *cobertura y focalización* de las diferentes políticas sociales; 6. estimar los niveles de accesibilidad efectiva a los servicios sociales por parte de distintos grupos poblacionales (errores de focalización); 7. producir información relevante para el diseño y planificación de estrategias de intervención social; 8. identificar grupos cuyas actuales condiciones de vida impliquen una demanda social (real o potencial) para programas sociales públicos y/o privados; 9. detectar problemáticas que puedan derivar en *nuevas demandas* para programas sociales (SIEMPRO, 2000a: 6).
- 55 Por cierto, por aquellos años, todo el campo sociológico habló (y quizás aún habla) en “caste-liano”, incluso los detractores que criticaban desde fuera del aparato estatal o los investigadores que analizaban críticamente desde el ámbito académico. Al respecto, ver, por ejemplo, la reposición del debate Rosanvallon-Castel en Lo Vuolo *et al.*, 1999: 396 y ss.
- 56 El PROGRESA era un programa federal de becas para niños entre tercer grado de la escuela y tercer año de la secundaria, que, además, contemplaba un plus de estímulo en el caso de la escolarización secundaria de niñas. Este programa requería de contraprestaciones en términos de cumplimiento con los controles de salud, de escolarización y de alimentación. En el caso de Brasil, los programas de becas escolares comenzaron a ensayarse desde fines de la década del 80. Sin embargo, estos recibieron un importante fomento a partir de fines de la década del 90, momento en que se acuerda financiamiento parcial (de hasta 50%) por parte del gobierno federal en el caso de los municipios con mayores índices de vulnerabilidad social.
- 57 Una versión más acotada de este esquema sería financiado por el BID en 2001, a partir de la redefinición del *re* formulación del “Programa de Atención a Grupos Vulnerables” (PAGV). Ambos se fusionaron en el “Programa Familias” del MDS en 2004. Todos ellos resultan superados por la Asignación Universal por Hijo desde 2009.
- 58 Resulta sugerente el hecho de que una buena porción de la segunda parte del libro está dedicada a reflexiones sobre los esquemas PGRM. El trabajo de Lavinias se complementa con el de Julio Jacobo Waiselfisz, que refleja una evaluación (muy promisoría) realizada por UNESCO para el programa “Bolsa Escola” en Brasilia.

- 59 Como suele ocurrir en la delimitación de la “genealogía” de los PGRM (o, actualmente de los *conditional cash transfers* CCT), se observan distancias entre la propuesta de Novacovsky Sabón (1999) y la de Lavinas (1999). Ambas incluyen la experiencia del RMI francés, pero el primer artículo también retoma la experiencia de Ingreso Mínimo (acumulable) de Quebec y la propuesta de Ingreso Ciudadano Universal de Lo Vuolo y sitúa los programas de becas del estilo Bolsa Escola como transferencias condicionadas, de algún modo equiparables a los programas *workfare*.
- 60 Según los relatos de uno de nuestros entrevistados, el ingreso de Ramón “Palito” Ortega como secretario de Desarrollo Social y de Rodríguez Larreta, luego de la salida del gabinete del último de los duhaldistas, ya había supuesto movimientos a nivel del personal contratado. En aquella oportunidad, se había experimentado cierto “desembarco” de consultores vinculados a la ONG Grupo Sofía, de orientación neoliberal.
- 61 Para un desarrollo de la trayectoria de este último ver Vommaro, 2012: 116 y ss.
- 62 Por cierto, el regreso en 2002 de Irene Novacovsky como coordinadora del programa (en el marco de la gestión duhaldista) supuso nuevos movimientos de “reacomodamiento” más o menos brutales. Luego, a partir de la gestión kirchnerista, Novacovsky sería remplazada por Pedro Bang.
- 63 En otro registro, Minujín como consultor externo y Joon Hee (Pedro) Bang, como coordinador del programa, presentaban en el Congreso de la Asociación de Especialistas de Trabajo de 2001 un “Índice de Bienes”. Este, en sintonía con las mediciones de estratificación de las encuestas de mercado, asignaba estratos en función de la posesión de diversos bienes (desde retrete, televisión por cable, bicicleta, lavarropas automático, etc.)
- 64 Nos referimos a la coalición de gobierno entre la Unión Cívica Radical y el Frente País Solidario.
- 65 Sugerente trasposición de palabras. Lejos de la utopía desarrollista del pleno empleo, aquí se trataba del empleo pleno, es decir, de aquellos de quienes trabajaban 35 horas o más, o de quienes trabajando menos, no buscaban incrementarlas.
- 66 Es necesario señalar que aquí resuena la prédica neoliberal que hace de la intervención estatal (vgr. vía emisión monetaria, o a través del déficit fiscal) formas del “engaño”.
- 67 La EDS realizó preguntas puntuales para captar el desempleo oculto, requiriendo sobre si el entrevistado había buscado empleo en dos períodos de referencia, el último mes y el último año.
- 68 Con ello no sostenemos que este haya sido el “tono” preponderante de los informes o secciones vinculadas a esta temática. Por el contrario, resulta observable un discurso de corte netamente demográfico-sociológico que reflexiona sobre fenómenos tales como “los núcleos conyugales secundarios” o la dualidad de la estructura demográfica, a la vez joven (en los sectores empobrecidos) y envejecida (para los primeros quintiles de ingreso). Sobre la familia como locus de gobierno, referimos al clásico trabajo de Donzelot, y al reciente trabajo de Aguilar, 2013.
- Sin embargo, el argumento sobre “la reproducción intergeneracional” de la pobreza, presente en los informes opera como un dispositivo discursivo que condiciona fuertemente lo “decible” en tanto la pregunta se orienta hacia los modos de la organización familiar y los patrones de comportamiento. Al respecto, volvemos a referir el trabajo de Welshman (2007).
- 69 Tomemos, por caso, uno de los informes de 2000 (*La situación de la infancia: análisis de los últimos diez años*), allí se volvía sobre el cumplimiento de las metas de infancia, que había abordado una encuesta entre CEPA-UNICEF (de la que, sin embargo no encontramos mención). Asimismo, recordamos que antes que el “mapa de la pobreza”, UNICEF y CENEP habían realizado un mapa sobre las condiciones de la infancia en la Argentina.
- 70 En 1956, los empleados de comercio incluyeron en su convenio colectivo un suplemento por hijos a cargo. En 1964, en el contexto del debate sobre el Salario Mínimo, Vital y Móvil el Dr. Moyano Llerena, vinculado a las redes del catolicismo social, argumentaría en favor de una cláusula de suplementos por hijo. En 1969, la Ley 18.017 reordenaba el sistema de asignaciones por maternidad, por matrimonio; maternidad, nacimiento de hijo; cónyuge; hijo; familia numerosa; escolaridad primaria; escolaridad media y superior. Para un análisis más pormenorizado de la AUH, sugerimos Danani y Hintze, 2010.

- 71 En los términos de los debates de SIEMPRO que reseñamos en el apartado anterior sería un “programa de garantía de renta mínima” o PGRM.
- 72 También del orden de aquello que debía decirse: “Una parte sustantiva de los problemas sociales se halla fuera del marco de la relación capital trabajo” (Minujín, A., 1993: 11).
- 73 Para diciembre de 2001 la CTA terminó de recolectar un millón de firmas a favor del seguro de empleo y formación de trescientos 80 pesos para trabajadores desocupados, a lo que se sumaban 60 pesos en una asignación universal por hijo y una asignación de 150 para los mayores de 65 años sin beneficios previsionales. En virtud de la fuerte inestabilidad política, el proyecto no pudo ser discutido en el Congreso, como dictaba la Constitución Nacional. Esta iniciativa del Frente Nacional contra la Pobreza es una de las muy disputadas paternidades de la AUH. Otra es la iniciativa del Ingreso Ciudadano para la Niñez, vinculada a Lo Vuolo, presentada por la diputada Elisa Carrió.
- En este libro no hemos analizado los saberes expertos que se producen en el ámbito de los sindicatos, pues hemos debido recortar nuestro interés para producir un objeto relativamente asible. En otros trabajos (Grondona, 2012: 468 y ss.) hemos analizado el discurso de la CTA con mayor detalle.
- 74 Ello en el contexto de la Conferencia “Políticas sociales en Argentina. Hacia el Bicentenario”, organizadas por el Banco Mundial, por el CEPED, la Embajada del Reino Unido y la Asociación Argentina de Políticas Sociales y la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.
- 75 Por cierto, en 1994 CEPA había realizado una encuesta para medir los avances de la infancia Argentina respecto de las metas que habían operacionalizado los objetivos de dicho Convenio (también de 1990).
- 76 Y también en la Argentina de la pos-convertibilidad. Ver Grondona, 2007.
- 77 Dirigente de la CTA.
- 78 “Creaste un sistema no contributivo y uno contributivo, y el flujo está entre estos dos. Cuando son formales entran por el contributivo y cuando caen en la informalidad vos tenés un mantenimiento de un beneficio que se mantiene en el tiempo, más allá de las vicisitudes que tenga el trabajador. Pero siempre reforzando, por eso me parecía que lo importante es no romper los sistemas contributivos, por que después son muy difíciles de volver a armar, de reestructurarlos, una vez que lo perdiste... entonces, ahí me parece que lo importante de este último programa o ley o norma o decreto-ley, que es el que crea la Asignación Universal lo crea dentro de un marco jurídico que es las Asignaciones Familiares” (Entrevista realizada a informante clave).
- 79 El trabajo y la dignidad no sólo se asocian en el discurso de la OIT; por su parte, la apelación a la “persona humana” parece dejar menos dudas respecto de estas resonancias.
- 80 Aunque este aspecto de la AUH señala sus límites como derecho ciudadano. No es ocioso recordar que las Asignaciones Familiares de los empleados formales consideran un plus por escolarización. Este es un aspecto usualmente desatendido.
- 81 Tales fueron las posiciones del ministro de Educación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, según reflejaron los periódicos nacionales en diversas oportunidades, por ejemplo ver *Página/12* 16/9/2012 “Bullrich contra la AUH”. Luego, el Episcopado deslizaría críticas, recuperando la “cultura de trabajo” (*Página/12*, “Se adelanta la Navidad”, 29/11/2012). Asimismo, un juez de la sala II de la Cámara de Seguridad Social, Luis Herrero, también cuestionó la AUH, ver “Se le paga a quien no trabaja”, *Página 12* 08/12/2012.



CAPÍTULO VII

Algunas reflexiones finales

El insalvable lugar de enunciación de los expertos

A lo largo del trabajo, hemos podido observar que *no existe un lugar de enunciación homogéneo y predefinido* desde el cual los diversos expertos hayan producido sus diagnósticos sobre la marginalidad, la informalidad, la precariedad, la pobreza o la vulnerabilidad. Por una parte, se trata de espacios del decir complejamente definidos a partir de la delimitación cambiante respecto de otros (por ejemplo, del saber “académico” o de la “retórica política”), con los que, sin embargo, no cesan de acoplarse.

En las entrevistas realizadas resultó llamativa la distinción que los actores realizaban entre el ámbito de los saberes expertos (en el Estado, en ONG o en organismos internacionales) y el de la Universidad. Aunque a nivel del imaginario se insista en esta diferenciación, en términos de trayectorias laborales y personales, ello resulta mucho menos prístino. Por una parte, todos nuestros entrevistados han sido o son actualmente docentes universitarios del nivel de grado o posgrado. Alguno de ellos, además, comenzaron sus carreras de expertos a partir de convocatorias de sus profesores. Sin embargo, ambos espacios son cuidadosamente separados, y, sobre todo, jerarquizados. Nos encontramos aquí frente a la vieja disputa que diferencia la “sociografía” de la “sociología”. La primera sería una ciencia menor, de aplicaciones parciales; la segunda un ámbito en el que los reconocimientos son más valorados y difíciles.

Entendemos que la subestimación relativa de los saberes expertos tiene consecuencias en la discontinuidad de sus memorias. Si bien los diagnósticos que hemos analizado recurren al ejercicio reflexivo de evaluar los “antecedentes del campo”, el modo en que ello opera resulta ambivalente. Así, aunque, como indicaba un entrevistado, los expertos no habían esperado a Robert Castel para hablar de exclusión y de vulnerabilidad, su “importación” operó en alguna medida *obturando* las memorias locales. Al respecto, por ejemplo, hemos señalado que en muchos de los textos del SIEMPRO se trabajó más sobre el *cliché* del Esta-

do Social que devolvían los teóricos franceses que sobre los trabajos que habían surgido de la Secretaría de Planificación Económica en la década del 80¹. Del mismo modo, en el libro de Lo Vuolo *et al.*, donde se reponen las distintas teorías a partir de las que emergía el problema de las “necesidades” no encontramos referencias ni a la Fundación Bariloche ni a Oscar Varsavsky².

En esta discontinuidad opera, sin dudas, la historia institucional y política de la Argentina signada por rupturas, saltos y abismos. En los relatos de nuestros entrevistados, muchos de los cuales han atravesado la desventura del exilio, opera una solución de continuidad entre las experiencias profesionales previas a la dictadura y las posteriores. Entre ambas no parece haber ni puentes ni lazos, ni siquiera los de sus propios recuerdos y vivencias. Así, aun en los casos en que había trayectorias laborales previas íntimamente vinculadas a los temas de la entrevista, estas experiencias sólo surgían a partir de la insistencia de las repreguntas. Del mismo modo, la evidente vinculación entre las preguntas de CONADE por la productividad y el subempleo en las unidades económicas y los interrogantes asociados a la cuestión de la informalidad permanece invisible para los protagonistas de ambos debates. La indagación respecto de cómo opera el trauma histórico en la construcción de memorias del saber experto promete ser un ámbito fértil para futuras indagaciones.

Ahora bien, más allá de un área de relativa vacancia, quisiéramos hacer un señalamiento general respecto de las condiciones de producción de los saberes que hemos analizado. Entendemos que en sus olvidos y silencios actúan las condiciones de dependencia, según ellas se expresan en esta esfera singular de la vida social. Para dimensionar esta cuestión, nos resulta sumamente útil la perspectiva del desarrollo desigual y combinado, según la cual la “asimilación”, por parte de los países “atrasados”, de las conquistas materiales e ideológicas de los países más “avanzados” no reproduce todas las etapas de los contextos “de origen”, sino que se confunden en ella distintas fases. A partir de ello, el resultado se muestra “confuso, embrollado, mixto” y “contradictorio” (Trotsky, 1999).

Tal parece ser el caso de los saberes expertos, cuya historicidad se atolondra, se superpone en capas distintas que no se reconocen. Si esto se aplica, según nos ha explicado Michel Foucault (2002) a cualquier forma del saber, en el caso de los países dependientes ello se muestra aun con mayor claridad. En virtud de ello, parece necesario extremar los cuidados a la hora de analizar la conformación de regímenes del decir en nuestro contexto, en particular en lo que hace a la rápida sobreimpresión de las discursividades que emanan del centro.³

Por otra parte, el “saber experto” se moviliza al interior de un espacio jerarquizado que opera fuertemente sobre la veracidad de ciertos discursos. Esta escansión del campo experto responde a distintas dinámicas, que incluyen (1) el valor de distintas adscripciones disciplinarias (si en el CONADE de fines de la década del 50 los ingenieros representaban la voz más autorizada, en la década de los 90 serían los economistas los nuevos adalides de “la verdad”); (2) el valor

adjudicado a distintos posicionamientos teóricos —por años el estructuralismo económico como formación discursiva quedó relegado al terreno de lo *indecible*—; (3) así como por pujas de grupos político-profesionales en la distribución del poder de nominación, como el caso del ascenso de ciertas redes vinculadas al catolicismo social durante la gestión de Juan Llach, o la convocatoria a gentes “de otros pasados” que realizara Luis Prol.

Finalmente, en virtud de estas y otras complejidades, el vínculo entre el saber experto y la intervención social varía históricamente. En los debates de los 60, veíamos expertos muy cercanos a la “intervención” social (pero también, política), que producían discursos fuertemente explicativos y programáticos. Por el contrario, a partir de la década del 80, la dimensión *descriptiva* sería la fundamental. A partir de ello, nos hemos referido con diversas expresiones a los expertos “reformadores”, más inmediatamente vinculados con programas de acción, y a los técnicos “especialistas”, cuya prefiguración para la acción no resulta explícita, sino mediada.

Ahora bien, lejos de presuponer un unidad de sentido o de intención entre ciertos diagnósticos y determinadas formas de acción sobre “lo social”, también hemos observado *contradicciones* entre las orientaciones programáticas que los expertos asumen (como “ciudadanos de a pie”) y los modos de intervención que se derivan de los diagnósticos que producen, o incluso, de las preguntas que sirven de punto de partida. El ejemplo que más hemos trabajado a este respecto es el de la asociación entre el discurso sobre la heterogeneidad de la pobreza y la focalización de las políticas sociales. Asimismo, hemos señalado el paradójico lugar de los expertos *Cassandra*, cuyas advertencias parecieran inaudibles y relegadas a un lugar de impotencia.

Los límites de lo que puede y debe decirse: régimenes de enunciación, problematización y mitificación

Una metamorfosis hace *temblar* las certidumbres y recompone todo el paisaje social. Pero las conmociones, aunque sean fundamentales, *no son novedades absolutas si se inscriben en el marco de una misma problematización*. Por problematización entiendo la existencia de un *haz unificado de interrogantes* (cuyas características comunes es preciso definir), que *han emergido* en un momento dado (que hay que datar), que *han sido reformulados varias veces* a través de crisis e integrando *datos nuevos* (hay que periodizar esas transformaciones), y que siguen vivos en la actualidad (Castel, 1997: 16. Énfasis nuestro).

Atendiendo la definición que nos propone Robert Castel, el ámbito de la delimitación de las subclases (que aquí hemos recorrido) puede ser analizado como la historia de una problematización, como un conjunto de enunciados que

han sido reformulados a partir de ciertos interrogantes. La cuestión radica en el valor de esta reformulación y la precisión de esos interrogantes. En este punto, sale al paso el complejo concepto de “metamorfosis”: ¿cómo delimitar aquello que *subsiste* “lo mismo” cuando se “hacen temblar las certidumbres”? ¿Dónde subyace esta *unidad* que trasciende las derivas complejas de la transformación?

Podría sostenerse que el interrogante que reúne los diagnósticos de la *marginalidad*, la *informalidad*, la *pobreza* y la *vulnerabilidad* radica en la delimitación de las poblaciones que han quedado “fuera”. En efecto, es en este argumento en el que se sostiene el ejercicio que aquí concluimos. Ocurre, sin embargo, que aquello respecto de lo cual estas poblaciones resultan *excluidas* no resulta lo mismo en todos los casos. En algunos se trata de “el desarrollo”, en el otro de la “relación salarial normal” o de las “necesidades” o de formas estables de “integración social”. Si entendemos la problematización como una red de elementos, entonces, la transformación de uno de ellos (de cualquiera), necesariamente altera la significación de los restantes, dado que afecta sus relaciones.

Para analizar ese “juego” de sentidos, entendemos productivo pensar en términos de regímenes de enunciación como la dinámica que organiza lo que debe y puede decirse. Estos regímenes no operan como una máquina estandarizada de fabricar discursos, por el contrario, hemos insistido respecto de la heterogeneidad que recorren los documentos analizados. Sin embargo, “no todo” resulta decible, y será justamente en esos límites en los que resulta más asible la descripción de las regularidades. Al respecto, hemos encontrado que resulta tan importante la dimensión de problematización como la de la *mitificación*.

El mito opera a partir de la designación, de la notificación y la naturalización: no oculta ni confiesa, “muestra lo que muestra”, pero como si fuera evidente. Suprime la complejidad, se construye a partir del reconocimiento y la representación (Barthes, 1957). Indudablemente, los saberes expertos operan con nociones míticas. Cuando en un diagnóstico de los 90 encontramos el significante “estabilidad” o en el de los 60 el de “desarrollo”, lo que está puesto allí excede la dimensión racional-argumentativa de sujetos que administrarían libremente su decir. “Estabilidad”, en los 90, y “Desarrollo”, en los 60 (“Modernización”, siempre) genera adherencia, entusiasmo o sospecha.

En ambos casos, estamos frente a “verdades mitológicas”, según las entendía Durkheim (2003). Este sociólogo afirmaba que al interior de las sociedades modernas se sostienen fórmulas imbuidas de sacralidad. Esta persistencia está basada en la *efectividad práctica* de estos enunciados, ya que al expresar una concepción *unánime* basada en una comunión de los espíritus, aparecen con tal fuerza y autonomía que logran sustraerse del control y de la duda e imponerse como verdad. Por el contrario, el conocimiento científico se funda, justamente, en la *duda*.

Ahora bien, una mirada un poco más atenta a la propuesta durkheimiana parece poner en cuestión las fronteras que excluirían la dimensión mítica del saber científico o, de acuerdo a nuestro presente interés, del saber experto. En

efecto, los ejemplos de Durkheim resultan sugerentes: “lucha de clases”, “progreso”, “democracia”. Estos son términos que forman parte de los lenguajes de barricada, tanto como del instrumental de las ciencias sociales. Por otra parte, Durkheim (1996) ha insistido en el componente de *fe* que tiene cualquier ciencia. Los saberes expertos son, también, *creencias expertas*. Estas se sostienen en algunos enunciados que, como tales, permanecen incuestionados. Afirmaciones que están preconstruidas:

Lo preconstruido remite a las evidencias a través de las cuales el sujeto ve darse los objetos de su discurso: “lo que cada uno sabe” y simultáneamente “lo que cada uno puede ver” en una situación dada. Es decir que se constituye en el seno de una formación discursiva, un *sujeto universal* que garantiza “lo que cada uno conoce, puede ver o comprender” y que el sometimiento del sujeto en sujeto ideológico se realice (...) por la identificación del sujeto enunciator con el sujeto universal de la formación discursiva: “lo que cada uno conoce, puede ver o comprender”, también es “lo que puede decirse” (Courtine, 1981: 8).

Como puede imaginarse, la lógica de la duda y la de la creencia no tienen una convivencia pacífica. Por el contrario, hemos tenido oportunidad de analizar una forma singular de la coalición entre ambas en distintas *contradicciones* e *inconsistencias*. En diversas oportunidades hemos señalado estas incongruencias en las que se ponía en evidencia los límites de lo decible (vgr. aunque se “observara” que las credenciales educativas de hecho no estaban funcionando como escudo contra el desempleo, se insistía en el argumento de la “empleabilidad”). Este es un modo singular en el que se expresa la heterogeneidad constitutiva del decir, que no puede reducirse a la intencionalidad de un actor autoconciente, sino que, por el contrario está recorrido por las determinaciones sobre las que insistimos desde el comienzo.

Ahora bien, ello no debería configurar una imagen maquínica de “pura reproducción”. Por el contrario, hemos visto que aún en pleno apogeo de la discursividad neoliberal se producían sentidos que subvertían sus premisas. La impotencia o productividad de estas resistencias dependía (y depende siempre) de las relaciones de fuerza y, sobre todo, de los acontecimientos que las desequilibraban. La disponibilidad de ciertos discursos es un factor desequilibrante fundamental que, en el contexto de la repentina modificación en la relación de fuerzas, hace emerger (o “desbloquea”) nuevos modos del decir.

En el análisis de la dimensión mítica de los discursos expertos hemos encontrado fructífera la posibilidad de contrastar distintos momentos en la producción de estos saberes. Algunos contextos (por ejemplo, INDEC 1987), vinculados a la *emergencia* de una problemática, parecieran haber sido más propensos a las vacilaciones y dudas, más reflexivos respecto, por ejemplo, de los modos de medir y delimitar un fenómeno nuevo (¿corresponde medir la “economía subterránea”

a través de las cuentas Nacionales? ¿mediante encuestas de hogar? ¿encuestas a las unidades productivas?). Por el contrario, otros contextos son más proclives a la *mitificación*, a la circulación de los conceptos como ya dados y evidentes. Aun cuando en estos contextos también se abra algunas preguntas, su horizonte no se presenta tan vasto como en los momentos de emergencia.

La construcción de las “subclases”

Se plantea una nueva orientación a las políticas públicas sociales, que se trasladan de la protección a los asalariados (a los que se considera en condiciones de autoprotegerse) hacia la ayuda a los sectores más marginados en forma directa, no necesariamente continuada, y sin fondos públicos regulares institucionalizados. El problema en ese marco deja de ser la provisión de bienes y servicios sociales y pasa a ser la carencia vinculada con la pobreza. En esta concepción se legitima entonces la flexibilización y el empobrecimiento salarial. Uno de los peligros potenciales de este “realismo” (...) es que se llegue al desmantelamiento de las instituciones de protección al trabajo asalariado, que son las que justamente sirven de contención para el avance de la *desprotección* (Cortés, 1990: 173).

La sentencia de Rosalía Cortés avizoraba, una vez iniciado el despliegue del discurso sobre las heterogeneidades de la pobreza, los riesgos políticos y teóricos que allí se albergaban. En este punto, el trabajo que está por concluir no aporta demasiado *insight* a la reflexión que los propios actores del campo experto han desarrollado en diversos trabajos. Tal como me recordara, no sin ironía, uno de los entrevistados, “estamos hablando entre sociólogos”. También en el caso de economistas, ingenieros o matemáticos, se trata de actores proclives a la reflexión sistemática sobre la propia práctica, que encontramos en los ejercicios de “recapitulación” o “balance” que mencionamos un poco más arriba.

El interés de este libro reside en el recorrido de largo aliento y en la indagación de antecedentes menos explorados, en los que es posible observar las articulaciones (y las desvinculaciones) entre la pregunta por las condiciones de vida y por las condiciones de trabajo. Pero también en el análisis de las tensiones y las disputas en torno de este movimiento de vinculaciones y desvinculaciones. Al respecto, observamos, por ejemplo, el modo en que el trabajo final de IPA instalaba, con total claridad, la relación entre la degradación del salario real, la represión militar, la pérdida del poder sindical y la emergencia del problema de la pobreza. También dimos cuenta de cómo, en sus primeros esbozos, la perspectiva de la informalidad inscribía sus preguntas en el horizonte de un análisis de la producción de ganancias basado en relaciones desiguales de producción.

El ejemplo quizás más sugerente de la producción de una discursividad sobre las “subclases” que no parte de una desarticulación respecto de la pregunta más

general sobre la relación capital-trabajo (sino por el contrario que hace de ella su punto de partida) es, desde nuestra perspectiva, el “Proyecto marginalidad”. Inspirados en una semántica althusseriana, los trabajos realizados en ese marco presentan un modo de producción conceptual de la que aún tenemos mucho por aprender. Al respecto, cabe preguntarse los curiosos *efectos* que la construcción de un tabú alrededor de estos trabajos (acusados de “imperialistas”) ha tenido en términos del despliegue y la acumulación de saberes *críticos* sobre la pobreza, incluso sobre la posibilidad de producir un arsenal conceptual más preciso.

Por cierto, la lucidez que adjudicamos a esta perspectiva del *PM* no se explica a partir de la (indudable) pericia de sus protagonistas, sino, fundamentalmente de la *coyuntura* que expresa. En una coyuntura semejante, también hemos tenido oportunidad de analizar cómo las modelizaciones de Fundación Bariloche o de Oscar Varsavsky lograban inscribir la pregunta por las condiciones de vida, de las necesidades, en un horizonte más vasto, a partir de preguntas fundantes y fundamentales: ¿cómo es la sociedad en la que *nos* gustaría vivir? Por cierto, como sabía Varsavsky, “será crucial definir quiénes son ‘nos’” (1971: 9).

Los interrogantes que acuciaban a estas investigaciones tenían la potencia de las preguntas políticas y la rigurosidad del trabajo teórico. Por ello, su inscripción en la exposición de “Tucumán Arde” o el vínculo de Varsavsky con “la primavera” del tercer gobierno peronista no resultan para nosotros un dato anecdótico sino sustantivo. A diferencia de lo que parecieran prometer las perspectivas de la neutralidad valorativa, las tensiones políticas del más variado tenor y el escenario de intensificación de la lucha de clases sirvieron de superficie de emergencia para una de las pocas teorías sociológicas latinoamericanas capaces de exceder el exotismo “calibanesco”⁴. Recordemos que los autores del *PM* no se contentan con describir y tipificar el “mundo de la marginalidad urbana” de nuestra región, sino que avanzan en la reformulación del concepto de “ejército industrial de reserva”, no sólo para los contextos de la periferia sino para comprender el capitalismo moderno (a secas). Del mismo modo, Fundación Bariloche tenía la osadía de proponer un Modelo *Mundial* Latinoamericano, sin dudas un oxímoron irreverente.

En esa misma lista de teorías latinoamericanas con vocación universal encontramos, sin dudas, la teoría de la dependencia. A partir de esta alusión, nos interesa sostener que la progresiva borradura de la cuestión de la dependencia ha tenido enormes repercusiones a nivel de la producción de los diagnósticos de las subclases. Por el contrario, su centralidad en los debates de fines del 50 y del 60 “obligaban” a reflexionar sobre la marginalidad en el contexto de las ambivalencias de la *modernización capitalista*. El imaginario de una globalidad sin jerarquías en la que los procesos de descentralización devenían universales obtuvo las condiciones *desiguales* de estas transformaciones. El hecho de que hayamos leído ese proceso, en buena medida, con los anteojos europeos del “fin de la sociedad salarial”, no hizo sino redoblar la enajenación.

Estos parecieran ser otros tiempos, pues en efecto ellos sirven de condiciones de emergencia de este trabajo y de otros que asisten interesados al despliegue de memorias y saberes locales. Ello, no para dar curso (¡nuevamente!) a las gramáticas de la singularidad, sino para hacer de la excepción un lugar privilegiado para recomponer las lógicas de la totalidad compleja y desigualmente estructurada (como querría Althusser). Este ejercicio resulta obligatorio si queremos escapar al riesgo de reproducir nuevos juegos de heterogeneidades (de pobres, de discursos, de trabajadores).

Las reconstrucciones para pensar la totalidad hacen indispensable el trabajo con otros, no como un gesto de buena conciencia, sino como una necesidad teórica. Antes que reponer la fantasía liberal del hombre del renacimiento –reformuladas contemporáneamente bajo las figuras de la “interdisciplina”– la tarea de pensar el momento actual (y huir de la conciencia posmoderna y fragmentaria del neoliberalismo) requiere –con urgencia– de nuevas figuras del “intelectual colectivo”.

Post-scriptum; cuando describir se hace preciso

Tal como puede leerse en las páginas precedentes, el libro que aquí termina está organizado, entre otras cuestiones, a partir de la hipótesis de que el ocaso de las perspectivas estructuralistas y de los diagnósticos de la dependencia supusieron una reescritura del problema de las sub-clases que tendió a limitar la interrogación a aspectos meramente descriptivos y, en relación con ello, presentó afinidades de sentido con las intervenciones focalizadas y fragmentarias. Por cierto, la generalización del uso de las computadoras personales y de las competencias para trabajar con bases de datos muy extensas (privilegio antes reservado exclusivamente a programadores), por una parte, y la proliferación de las técnicas cualitativas de investigación social, por la otra, fueron también factores relevantes en este proceso.

Ahora bien, si, según hemos establecido, son las condiciones del “momento actual” (Althusser, 2004) las que habilitan una crítica a esta “razón descriptivista”, quisiéramos sumar una última reflexión que nos obliga a precavernos ante nuevas tentaciones teleológicas dispuestas a hacer del presente una instancia de “superación” simple. Para ello, nos valdremos de un caso en el que describir deviene imperativo: la problematización en torno de los jóvenes “ni ni”.

En enero de 2014 se puso en marcha en la Argentina el “Programa de respaldo a estudiantes argentinos” PROGRESAR, que garantiza un ingreso de 600 pesos mensuales a jóvenes de “Grupos vulnerables” entre 18 y 24 años que cumplimenten sus estudios (Decreto 84/2014), siempre que sus ingresos no superen los del Salario Mínimo Vital y Móvil. Esta iniciativa, recibida con aprobación desde diversos sectores del campo político, despertó una serie de discusiones

sobre qué hacer con estas poblaciones. En este contexto circularon diversas estigmatizaciones que reformularon lugares comunes de las sospechas sobre las infraclases. Un ejemplo claro es la propuesta de re-introducir el servicio militar obligatorio para estos sectores⁵. Ella recupera la cuestión del control social de las poblaciones marginales y coadyuva a la construcción de un estereotipo peligroso: los varones jóvenes y pobres.

Es justamente en este punto que sostenemos que “describir” se hace preciso: Según cifras de 2010 de la OIT para América Latina el 70,2 % de los jóvenes que ni estudian ni trabajan *son mujeres* y entre ellas el 71% se dedica a tareas del hogar (OIT 2010)⁶. Estos números expresan un problema social muy distinto al que monta el imaginario de la peligrosidad, siempre proclive a construir figuras alarmantes. Requiere, en consecuencia, otro tipo de intervención que, por ejemplo, se oriente a la socialización del cuidado de los niños y los ancianos mediante el refuerzo de jardines maternos o de ámbitos para la tercera edad. Para este tipo de acciones resulta fundamental contar con buenos mapas, capaces de cartografiar necesidades o, lo que en ciertas formaciones discursivas se presenta como su equivalente: derechos.

Notas

- 1 Resulta probable que en ello haya operado la escansión política al interior del campo experto. En efecto, uno de nuestros entrevistados del SIEMPRO nos relataba una escena de confrontación con los especialistas “radicales” de la Alianza, que incluían a Aldo Isuani.
- 2 En ningún caso esto supone una crítica. Por el contrario, deben ser muchos los antecedentes que aquí faltan. Nuestro señalamiento apunta, justamente, a que estos no están “disponibles”.
- 3 Ello supondría, por ejemplo, dejar de insistir sobre Rostow o la “Alianza para el Progreso” para analizar la discursividad del “desarrollo” y atender más al papel de Alejandro Bunge en la delimitación de la Economía Política argentina. Para un análisis más extenso sobre este punto, ver Haidar y Grondona, 2012.
- 4 Retomamos aquí el trabajo de Fernández Retamar (1973), recientemente re-trabajada por Eduardo Grüner (2010) sobre la figura de Calibán.
- 5 En la Argentina el servicio militar dejó de ser obligatorio en 1994 como respuesta a la crisis política generada por el asesinato del soldado conscripto Omar Carrasco y su posterior encubrimiento. Este asesinato había sido el resultado de prácticas sistemáticas por parte de los oficiales. La propuesta de re-establecer la colimba vino, entre otros sectores, del partido de gobierno, en voz del intendente Mario Ishii. (“Ishii propuso el regreso del servicio militar obligatorio y el Gobierno lo criticó a coro”, en La Nación, 28 de abril de 2014)
- 6 Por cierto, fue un comentario de Alberto Minujín lo que nos hizo reparar en esta cuestión y buscar las cifras de distribución de la población “ni-ni” por sexo.



Bibliografía general

- AGUILAR, P. (2013) *El hogar como problema y como solución. Una mirada genealógica de la domesticidad a través de las políticas sociales*. Tesis de Doctorado FSOC-UBA Mimeo.
- AGUILAR, P., ALÚ, M., DI MARCO, S., GRONDONA, A. y MONTERO, A. S. (2006) “Empoderamiento, lazo comunitario y construcción de subjetividades. Aproximación a la estrategia de lucha contra la pobreza en documentos del Banco Mundial”. En MURILLO, S. (coord.). *Banco Mundial. Estado, mercado y sujetos en las nuevas estrategias frente a la cuestión social*. Buenos Aires: Ediciones del CCC.
- AGUILAR, P. Y GRONDONA, A. (2013) *Condiciones de vida obrera y marginalidad social*. Voces en el Fénix, 23, pp 14-22.
- AGUIRRE, O. (2010) “La Alianza para el Progreso y la promoción del desarrollo en América Latina”. En *Afuera. Estudios de Crítica Cultural*, N° 9, Nov. 2010.
- ALAYÓN, N. (1980) *Historia del trabajo social en Argentina*. Buenos Aires: Espacio.
- ALTHUSSER, L. (1998) *La revolución teórica de Marx*. Buenos Aires: FCE.
- _____ (2004) “Ideología y aparatos ideológicos del Estado”. En ZIZEK, S. (comp.), *Ideología. Un mapa de la cuestión*. Buenos Aires: FCE.
- _____ (2004b) “Prefacio”. En *Para leer el capital*. México: Siglo XXI.
- ÁLVAREZ LEGUIZAMÓN, S. (2004) “Representaciones predominantes de la pobreza en los 90, de cómo hacer más humano el desarrollo, el descubrimiento de las capacidades de los pobres”. En ALVAREZ, LEGUIZAMÓN, *Los discursos de la pobreza y el Desarrollo Humano*. Buenos Aires: Lumen Humanitas.
- _____ (2005) “Los discursos minimistas sobre las necesidades básicas y los umbrales de ciudadanía como reproductores de la pobreza”. En ÁLVAREZ LEGUIZAMÓN, S. (comp.), *Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y El Caribe: estructuras, discursos y actores*. Buenos Aires: CLACSO.
- ANDRENACCI, L. (2003) “*Imparis Civitatis*. Elementos para una teoría de la ciudadanía desde una perspectiva histórica”. En *Sociohistórica*, N° 13-14, pp. 79-108.
- ANDRENACCI, L., ABRAMOVICH, A. (2005) *Problemas de Política Social en la Argentina Contemporánea*. Buenos Aires: Prometeo.
- APONTE, R. (1990) “Definitions of the underclass: A critical analysis”. En Herbert

- Gans (coord.): *Sociology in America* (117-138). Newbury Park: Sage
- AULETTA, K. (1999) *The underclass*. Woodstock, N.Y.: Overlook Press.
- AUTHIER-REVUZ, J. (1984) “Hétérogénéité(s) énonciative(s)”. En *Langages*, N° 73, pp.101-123.
- BAKUNIN, M. (1950) *Marxism, Freedom and the State*. Freedom Press, London.
- BARTHES, Roland (1957) *Mythologies*. París: Seuil.
- BATAILLE, G. (2003) “La estructura psicológica del fascismo”. En *La conjuración sagrada 1929-1939*. Buenos Aires: Adriana Hidalgo Editora.
- BELVEDERE, C. (1997) “El inconcluso ‘Proyecto Marginalidad’. Una lectura extemporánea a casi treinta años”. En *Apuntes de investigación del CECYP*, año I, N° 1, octubre de 1997, pp. 97-115.
- CALCAGNO, A. L. (1990) “Evolución y actualidad de los estilos de desarrollo”. En *Revista de la CEPAL*, 42, pp. 55-67.
- CAMPOS, J. (1971) “Sobre el concepto de marginalidad social”. En *Revista de la Integración*, N° 8, pp. 75-80.
- CASTEL, R. (1996) “Les marginaux dans l’histoire”. En PAUGAM, S (comp.), *L’exclusion. L’état des savoirs*. París: La Découverte.
- CASTEL, R. (1997) *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.
- _____ (2004) *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?* Buenos Aires: Manantial.
- CERRA, A. (2010) “Las raíces ideológicas del desarrollismo argentino: la originalidad de Rogelio Frigerio”. En *Revista técnica administrativa*, Vol. 9, n°44, Buenos Aires, pp. 6-19.
- CORTÉS, F. (1988) “La informalidad: comedia de equivocaciones”. En *Nueva Sociedad*, N° 97, pp. 41-49.
- _____ (2002). “Consideraciones sobre marginalidad, marginación, pobreza y desigualdad en la distribución del ingreso”. En *Papeles de Población*, enero-marzo, n° 31. Universidad Autónoma del Estado de México, 2002, pp. 9-24.
- COURTINE, J.J. (1981) “Analyse du discours politique (le discours communiste adressé aux chrétiens)”. En *Langages*, n°62, pp. 19-128.
- DANANI, C. (1996) “Algunas precisiones sobre la política social como campo de estudio y noción de la población objeto”. En HINTZE, S. (comp.), *Políticas sociales: contribución al debate teórico-metodológico*. Buenos Aires: CEA-UBA.
- _____ (2004) (comp.) *Política social y Economía Social. Debates fundamentales*. Colección Lecturas sobre Economía Social. Buenos Aires: UNGS-Altmira-Fundación OSDE.
- DANANI, C. y HINTZE, S. (coords.) (2010) *Protecciones y desprotecciones. La Seguridad Social en la Argentina, 1990-2010*. Buenos Aires: UNGS.
- DEAN, M. (1991) *The constitution of poverty: toward a genealogy of liberal governance*. London: Routledge.
- _____ (1999) *Governmentality. Power and rule in modern society*. London: Sage Publications.
- DJANIKIAN, Miguel Ángel (2009) *L’émergence tronquée de la problématique de la marginalité en Amérique Latine (1946-1967)*. Tesis de Doctorado- EHESS. Mimeo.
- DONZELOT, J. (1996) “Les transformations de l’intervention sociale face à l’exclusion”. En PAUGAM, S. (comp.) *L’exclusion. L’état des savoirs*. París: La Découverte.

- DONZELOT, J. (1998) *La policía de las familias*. Madrid: Pre-textos.
- _____ (2007) *La invención de lo social. Ensayo sobre la declinación de las pasiones políticas*. México: Nueva Visión.
- DURKHEIM, E. (1996) [1912] *Las formas elementales de la vida religiosa*. Madrid: Editorial Alianza.
- _____ (2003) [1914] *Pragmatismo y sociología*. Buenos Aires: Quadrata Editor.
- ELIZALDE, J. (2009) “La participación política de los intelectuales durante la transición democrática: el Grupo Esmeralda y el presidente Alfonsín”. En *Temas de historia argentina y americana*, N° 15. Buenos Aires: UCA.
- EMMERIJ, L. et al. (2001) *Ahead of the Curve?: UN Ideas and Global Challenges*. Indiana: Indiana University Press.
- ENRIQUEZ, P. G. (2007) “De la marginalidad a la Exclusión Social: Un mapa para recorrer sus conceptos y núcleos problemáticos”. En *Fundamentos en Humanidades Universidad Nacional de San Luis*, Año VIII, N° 1, pp. 57/88.
- ESCOBAR, A. (1996) *La invención del tercer mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*. Bogotá, D. C.: Norma S. A.
- FANON, F. (1983) *Los Condenados de la Tierra*. México: FCE.
- FASSIN, D. (1996a) *Marginalidad et marginados. La construction de la pauvreté urbaine en Amerique Latrine*. En PAUGAM, S. (comp.), *L'exclusion. L'état des savoirs*. Paris: La Découverte.
- _____ (1996b) “Exclusion, underclass, marginalidad. Figures contemporaines de la pauvreté urbaine en France, aux Etats-Unis et en Amérique Latine”. En *Revue française de sociologie*, n°36, pp. 37-45.
- FERES, J. C. Y MANCER, X. (2001) *El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- FERNÁNDEZ PARDO, C. y FRENKEL, L. (2004) *Perón. La unidad nacional entre el conflicto y la reconstrucción (1971-1974)*. Córdoba: Ediciones del Copista.
- FERNÁNDEZ RETAMAR, R. (1973) *Calibán. Apuntes sobre la cultura de nuestra América*. México: Diógenes.
- FISZBEIN, M. (2010) “Instituciones e ideas en desarrollo: La planificación económica en la Argentina, 1945-1975”. En ROUGIER, M. (comp.), *Estudios sobre la industria argentina 2*. Buenos Aires: Lenguaje Claro Editora.
- FIZBEIN, M. y ROUGIER, M. (2006) *La frustración de un proyecto económico. El gobierno peronista de 1973-1976*. Buenos Aires: Manantial.
- FOUCAULT, M. (1986) *Historia de la sexualidad. La voluntad de saber*. Buenos Aires: FCE.
- _____ (1992) “Sobre la justicia popular”. En *Microfísica del poder*. Madrid: La piqueta.
- _____ (2002) *La arqueología del saber*. Buenos Aires: FCE.
- _____ (2006) *Seguridad, territorio y población*. Buenos Aires: FCE.
- _____ (2007) *El nacimiento de la biopolítica*. Buenos Aires: FCE.
- GIDDENS, A. (1997) Vivir en una sociedad postradicional. En Beck, Giddens, Lash (eds.), *Modernización reflexiva. Política, tradición y estética en el orden social moderno*. Madrid: Alianza.
- GIORGI, Guido I. (2010) “Redes católicas y estado en la revolución argentina”. En *Ciencias Sociales y Religión/Ciências Sociais e Religião*, Porto Alegre, año 12, N° 12: 53-78.

- GLOZMAN, M. (2013) "Varsavsky: Proyectos Nacionales, estilos de desarrollo y emancipación". En *Mancilla* N° 6, pp. 128-131.
- GLOZMAN, M., MONTERO, A. S. (2010) "Lecturas de nunca acabar: consideraciones sobre la noción de *interdiscurso* en la obra de Michel Pêcheux". En *Cadernos de letras da UFF*, Rio de Janeiro, pp. 75-96.
- GRASSI, E. (2003) *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- GRONDONA, A. (2012a) "*Tradición* y '*traducción*': un estudio de las formas contemporáneas del gobierno de las poblaciones desempleadas en la Argentina. Tesis de Doctorado, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, 2011. Disponible en: <http://www.centrocultural.coop/uploads/tesisanaluciagrondona.pdf>
- _____ (2012b) "Las voces del desierto. Aportes para una genealogía del neoliberalismo como racionalidad de gobierno en la Argentina (1955-1975)". En *La Revista del CCC, Sección Estudios de Economía Política y Sistema Mundial*, N°13, pp. 10-25.
- _____ (2009a) "Pobres, indigentes y desempleados. Una reseña sobre las formas históricas de delimitación". En *Papeles del CEIC (Revisión Crítica)* Vol. 2009/1, pp. 35-60.
- _____ (2009b) "Inempleabilidad: ¿un registro de lo abyecto?". En *Revista Latinoamericana de Estudios Avanzados (RELEA)*, N° 30, julio-diciembre 2009, pp. 34-49.
- _____ (2007) "La 'asistencia' en disputa: la lucha de sentidos en la construcción de políticas sociales de empleo en la Argentina de la post-crisis, Concurso Cultura, poder y contrahegemonía 2007 del Programa de Becas CLACSO-Asdi". Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/2007/cultura/grondona.pdf>
- GRONDONA, A. y HAIDAR, V. (2012) "Más allá de la Razón Liberal: desbordes, heterogeneidad y contradicción. Un estudio crítico de la perspectiva de los governmentality studies". En *Astrolabio. Nueva Época*, N° 8, Universidad de Córdoba, pp. 23-46.
- GRÜNER, E. (2010) *La oscuridad y las luces*. Buenos Aires: Edhasa.
- GEHD-GRUPO DE ESTUDIOS DE HISTORIA Y DISCURSO (2014a) "Hacia una genealogía del "Buen Vivir". Contribuciones desde el Análisis". En *Revista Theomai, Estudios Críticos sobre Sociedad y Desarrollo*. En prensa.
- _____ (2014b) "¿Qué es un corpus?". Ficha de cátedra.
- HARDT, M. y NEGRI, T. (2002) *Imperio*, Buenos Aires: Paidós.
- INDEC (2003) *La nueva Encuesta Permanente de Hogares de Argentina*. Buenos Aires: MECON.
- JELÍN, E. (2004) "Ciudadanía, derechos e identidad". En *Latin American Research Review*, Vol. 39, N° 1, pp. 183-203.
- LACLAU, E. y MOUFFE, C. (1996) [1987] *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*. Madrid: Siglo XXI.
- LAWSON, V. (2012) "Decentring poverty studies: Middle class alliances and the social construction of poverty". En *Singapore Journal of Tropical Geography*, Volume 33, Issue 1, pp. 1-19.
- LEYBA, C. (2003) *Economía y política en el tercer gobierno de Perón*. Buenos Aires: Biblos.
- LONGONI, A. (2005) "El FATRAC, frente cultural del PRT/ERP". En *Revista Lucha*

- Armada*, Año 1, N° 4, septiembre/octubre/noviembre/2005, S/D.
- KATZ, M. (1993) *The Underclass debate: views from history*. Princeton University Press.
- MARSHALL, A. (1978) *El mercado de trabajo en el capitalismo periférico. El caso de la argentina*. Santiago de Chile: CLACSO.
- _____ (1981) “La composición del consumo de los obreros industriales de Buenos Aires, 1930-1980”. En *Desarrollo Económico*, Vol. 21, No. 83, Oct. – Dec., pp. 351-374.
- MILESI, (2000) “Resonancias para una pasión. La sociología y el movimiento del dinero”. En GONZALEZ, H. (comp.), *Historia crítica de la sociología argentina*. Buenos Aires: Colihue.
- MONZA, A. (2000) “La evolución de la informalidad en el área metropolitana en los años noventa. Resultados e interrogantes”. En *Informalidad e Exclusión*. Buenos Aires: Edit. SIEMPRO-OIT-FCE.
- MURILLO, S. (2008) *Colonizar el dolor. La interpelación ideológica del Banco Mundial en América Latina. El caso argentino desde Blumberg a Cromañón*. Buenos Aires: CLACSO.
- O’CONNOR, A. (2002) *Poverty knowledge. Social Science, social policy and the poor in the twentieth-century U.S history*. Oxford: Princeton University Press.
- PAUGAM, S. (1996) “Introduction: La constitution d’un paradigme”. En PAUGAM, S.: *L’exclusion. L’état des savoirs*. Paris: La Découverte.
- PÊCHEUX, M. (1990) “Les vérités de la Palice”. En *L’inquietude du discours*. Paris: Éditions des Cendres.
- PERELMAN, J. (1976) *The myth of marginality urban poverty and politics in Rio de Janeiro*. California: California University Press.
- PETRA, A. (2009) “El Proyecto Marginalidad. Los intelectuales latinoamericanos y el imperialismo cultural”. En *Políticas de la Memoria* N° 8/9. Verano 2008/2009, pp. 23-36.
- PROCACCI, G. (1996) “La naissance d’une rationalité moderne de la pauvreté”. En PAUGAM, S (comp.) *L’exclusion. L’état des saviors*. Paris: La Découverte.
- ROSE, N. (1999) *Powers of freedom. Reframing political thought*. Cambridge: Cambridge University Press.
- ROSE, N. (2007) “La muerte de lo social”. En *Revista Argentina de Sociología*, Vol. 5, N° 8, pp. 115-160.
- SERRANI, S. (2001) “Resonancias discursivas y cortesía en prácticas de lecto-escritura”. En *Revista D.E.L.T.A*, Vol. 17.1, São Paulo, pp. 137-149.
- SILVER, H. (1994) “Exclusión social y solidaridad social: Tres paradigmas Hilary”. En *Revista Internacional del Trabajo*, Vol. 113, N° 5-6, pp. 607-66.
- SIMMEL, G. (2001) “El pobre”. En LEVINE, D. N. (comp.) *Sobre la individualidad y las formas sociales: escritos escogidos*. Buenos Aires: UNQUI.
- SOMERS, M. (2003) “In the Shadow of Spenehamland: Social Policy and the Old Poor Law”. En *Politics & Society*, Vol. 31, N° 2, pp. 283-323.
- SUPERVIELLE, M; QUIÑONES, M (2005) “De la marginalidad a la exclusión social: cuando el empleo desaparece”. En ALVAREZ LEGUIZAMÓN, S. (comp.), *Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe: estructuras, discursos y actores*. Buenos Aires: CLACSO.
- TERESCHUK, Nicolás (2008) *Organismos de Planificación y Estado Desarrollista en la Argentina 1943-1975*. Tesis de Maestría IDAES – UNSAM, 2008.

- TOPALOV, C. (1994) *Naissance du chômeur, 1880-1910*. París: Albin Michel.
- TROSKY, L. (1999) *La historia de la Revolución Rusa*, disponible en Marxists Internet Archive: [HTTP://WWW.MARXISTS.ORG/ESPAÑOL/TROTSKY/1932/HISTREV/TOMO1/INDEX.HTM](http://WWW.MARXISTS.ORG/ESPAÑOL/TROTSKY/1932/HISTREV/TOMO1/INDEX.HTM), ACCESO 16-07-2014
- VERÓN, E. (1996) “La palabra adversativa. Observaciones sobre la enunciación política”. En AAVV, *El discurso político. Lenguajes y acontecimientos*. Buenos Aires: Hachette.
- VOMMARO, G. (2012). “Los pobres y la pobreza como dominio experto: contribuciones a una socio-historia”. En MORRESI, S. y VOMMARO, G. (comp.), *Saber lo que se hace. Expertos y política en Argentina*. Buenos Aires: Prometeo/UNGS.
- _____ (2011) “La pobreza en transición. El redescubrimiento de la pobreza y el tratamiento de la cuestión social en la Argentina de los 80”. En *Apuntes de Investigación del CECYT*, XIV/19, pp. 45-73.
- VOMMARO, G. y DANIEL, C. (2013) “¿Cuántos son los pobres? Contribuciones a la historia de su definición estadística en la Argentina de los años 80?”. En *Voces en el Fénix*, N° 23, Buenos Aires, pp. 24-31.
- WACQUANT, L. (1996) “L’underclass urbaine dans l’imaginaire social et scientifique américain”. En PAUGAM, S. (1996), *L’exclusion. L’état des savoirs*. París: La Découverte.
- WELSHMAN, J (2006) “The concept of the unemployable”. En *Economic History review*, LIX, 3, pp 578-606.

Series documentales por problematización y capítulo

Capítulo II (marginalidad)

- ALTIMIR, O. (1965) *La distribución del ingreso en la Argentina*. Buenos Aires: CONADE.
- BALVÉ, B. (2005) “Acerca de las vicisitudes por defender un método de investigación (teórica y prácticamente)”. En *Razón y Revolución*, N° 14, primavera, pp. 34-46.
- CALDERÓN, Luis (1963) *Problemas de urbanización en América Latina*. Suiza-Colombia: Oficina Internacional de Investigaciones Sociales de FERES.
- CONSEJO ECONÓMICO PARA AMÉRICA LATINA CEPAL (1958) *El desarrollo económico en la Argentina*. Anexo. México D.F.: CEPAL.
- CEPAL (1959) Seminario sobre Problemas de Urbanización en América Latina, 6 a 18 de julio, Santiago de Chile. Mimeo.
- CEPAL (1963) *El Desarrollo Social de América Latina en la posguerra*. Buenos Aires: Solar-Hachette.
- CEPAL (1968) *El desarrollo económico y la distribución del ingreso en la Argentina*. NY: Naciones Unidas.
- Consejo Nacional De Desarrollo CONADE (1964) Encuestas de empleo y desempleo julio 1963 y abril 1964. Buenos Aires: CONADE.
- CONADE (1965a) Plan Nacional de desarrollo 1965-1969. Buenos Aires: CONADE.
- CONADE (1965b) Actualización de la matriz de insumo producto del año 1953 al año 1960. Buenos Aires: CONADE.

- CONADE (1966) Encuestas de empleo y desempleo de abril y julio de 1964. Buenos Aires: CONADE.
- CONADE (1970) Plan nacional de desarrollo 1970-1974. Buenos Aires: CONADE.
- CONASE (1971) Plan nacional de desarrollo 1971-1975. Buenos Aires: CONASE.
- CONASE-SECRETARÍA DEL CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD (1970) Lineamientos de un nuevo proyecto nacional. Buenos Aires: CONASE.
- CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES CFI (1965) Desarrollo comunitario y cambio social. Investigación sobre los factores favorables y las resistencias al cambio social en una zona rural de la Argentina. Buenos Aires: Edición del CFI.
- D'ALESSIO, N. (1969) "Chaco: un caso de pequeña producción campesina en crisis". En *Revista Latinoamericana de Sociología*, Vol. V, N° 2, julio de 1969, pp. 384-409.
- DE ÍMAZ, J. L. (1974) *Los hundidos. Evaluación de la población marginal*. Buenos Aires: La Bastilla.
- DESAL (1969) [1967] *Marginalidad en América Latina*. Santiago de Chile: Herder.
- GALBRAITH, K. (1958) *The affluent society*. New York: Houghton Mifflin Harcourt.
- GERMANI, G. (1967) "La ciudad como mecanismo integrador". En *Revista Mexicana de Sociología* Vol. 29, No. 3, Jul. - Sep., pp. 387-406.
- _____ (1973) *El concepto de marginalidad*. Buenos Aires: Nueva visión.
- _____ (1987) [1955] *Estructura social de la Argentina. Análisis estadístico*. Buenos Aires: Ediciones Solar.
- GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo (1965) *La democracia en México*. México DF: Era.
- GONZALO ARROYO, S. J. y GROSS, M. (1967) "La marginalidad campesina". En DESAL, *Marginalidad en América Latina: un ensayo de diagnóstico*. Barcelona: Herder.
- HARRINGTON, M. (1969) *The Other America*. 2nd ed. New York: Macmillan.
- HAUSER, Ph. (ed.) (1961) *La urbanización en América Latina*. París: Unesco.
- HOBBSAWM, E. (1969) "La marginalidad social en la historia de la industrialización europea". En *Revista Latinoamericana de Sociología*, Vol. V, N° 2, julio de 1969, pp. 237-248.
- HOFFMANN, R., GARCÍA, N. y MERCADO, O. (1967) "La Marginalidad urbana". En DESAL *Marginalidad en América Latina: un ensayo de diagnóstico*. Barcelona: Herder.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSO INDEC (1970) Encuesta de empleo y desempleo. Buenos Aires: INDEC.
- LACLAU (h.), E. (1969) "Modos de producción, sistemas económicos y población excedente. Aproximación histórica a los casos argentino y chileno". En *Revista Latinoamericana de Sociología*, Vol. V, N° 2, julio de 1969, pp. 276-316.
- LEWIS, O. (1959) *La cultura de la vecindad en la ciudad de México*. Documento informativo 1: CEPAL.
- LOMNITZ, L. (1975) *Cómo sobreviven los marginados*. México: Siglo XXI.
- MALLON, R. y SOURROUILLE, J. V. (1973) *La política económica en una sociedad conflictiva. El caso argentino*. Buenos Aires: Amorrortu editores.
- MARÍN, J. C. (1969) "Asalariados rurales en Chile". En *Revista Latinoamericana de Sociología*, Vol. V, N° 2, julio de 1969, pp. 317-343.
- MURMIS, M. (1969) "Tipos de marginalidad y posición en el proceso productivo". En *Revista Latinoamericana de Sociología*, Vol. V, N° 2, julio de 1969, pp. 413-417.

- MURMIS, M. y WAISMAN, C. (1969) “Monoproducción agro-industrial, crisis y clase obrera: la industria azucarera tucumana”. En *Revista Latinoamericana de Sociología*, Vol. V, N° 2, julio de 1969, pp. 344-383.
- MURMIS, M., BALVÉ, B., SIGAL, S., WAISMAN, C. (1968) “Por qué arde Tucumán”. En *Publicación CGT-Argentinos* Buenos Aires, Vol 1, N° 33, diciembre 1968, pp. 2-4.
- MYRDAL, G. (1962) *Challenge to Affluence*. New York: Pantheon.
- NUN, J. (1969) “Superpoblación relativa, ejército industrial de reserva y masa marginal”. En *Revista Latinoamericana de Sociología*, Vol. V, N° 2, julio de 1969, pp.178-236.
- _____ (1969b) Informe general sobre el Proyecto Marginalidad. En *Revista Latinoamericana de Sociología*, Vol. V, N° 2, julio de 1969, pp. 410-412.
- _____ (2001) [1969] *Marginalidad y exclusión social*. Buenos Aires: FCE.
- NUN, J., MURMIS, M., MARÍN, J. C. (1967), “La Marginalidad en América Latina - Informe Preliminar”. En *Documento de Trabajo*, N° 53, Buenos Aires: ITDT.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS ONU (1954) Conferencia mundial de población. Roma: ONU.
- PARK, R. (1928) “Human Migration and The Marginal”. En *The American Journal of Sociology*, Vol. XXXIII, mayo, pp. 881-893.
- PRESIDENCIA DE LA NACIÓN (1973) Plan trienal para la reconstrucción y la liberación nacional 1974-1977. Buenos Aires: Presidencia de la Nación.
- STAVENHAGEN, R. (1969) “Marginalidad y participación en la reforma agraria mexicana”. En *Revista Latinoamericana de Sociología*, Vol. V, N°2, julio de 1969, pp. 249-275.
- ROTTENBERG, S. (1958) *Nota sobre los aspectos económicos de la urbanización en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- SOURROUILLE, J. V. y MINUJÍN, A. (1972) *Sistema de estadísticas sociodemográficas: un ejemplo ilustrativo*. Santiago: CEPAL.
- VEKEMANS, R. (1970) *Marginalidad, promoción popular e integración latinoamericana*. Santiago de Chile: DESAL.
- VEKEMANS, R. y SILVA FUENZALIDA, I. (1967) “El concepto de marginalidad”. En DESAL. *Marginalidad en América Latina: un ensayo de diagnóstico*. Barcelona: Herder.
- VILLAVICENCIO, J. (1979) “Sector informal y población marginal”. En TOKMAN, V. E. y KLEIN, E. (comp.) *El subempleo en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO/El Cid.

Capítulo III (info-precariedad)

- BARTHELEMY, P. (1987) “La naturaleza de la economía subterránea en Francia”. En *Economía no registrada*. Buenos Aires: INDEC.
- BASCO, J., BECCARIA, L. y ORSATTI, A., (1987) “Economía no registrada en América Latina desde una perspectiva comparada”. En INDEC, *Economía no registrada*. Buenos Aires: INDEC.
- BECCARIA, L., CARPIO, J. y ORSATTI, A. (2000) “Argentina: informalidad laboral en el nuevo modelo económico”. En CARPIO, J., KLEIN, E., NOVACOVSKY I. (comp.) *Informalidad y Exclusión Social*. Buenos Aires: FCE.

- BECCARIA, L. ORSATTI, A. (1987) *Empleo y economía no registrada. El caso argentino*. Buenos Aires: INDEC.
- BECKER, G. (1962) "Investment in Human Capital: A Theoretical Analysis". En *The Journal of Political Economy*, Vol. 70, N° 5, pp. 9-49.
- BELVEDERE, C., CARPIO, J., KESSLER, G., NOVACOVSKY, I. (2000) "Trayectorias laborales en tiempos de crisis. Desocupación e informalidad laboral en exasalariados provenientes del sector formal". En CARPIO, J. KLEIN, E. y NOVACOVSKY, I. (comp.) *Informalidad y exclusión social*, Buenos Aires: SIEMPRO-FCE.
- CARPIO, J. Y ORSATTI, A. (1990) "Precariedad laboral en el conurbano bonaerense. Resultados de un estudio sobre pobreza familiar". En GALÍN, P. y NOVICK, M. (comp.) *La precarización del empleo en la Argentina*. Buenos Aires: CIAT/CLACSO.
- CARBONETTO, D. (1987) "Políticas de mejoramiento del empleo en el SIU". En CARBONETTO, D. et al. *El sector informal urbano en los países andinos*. Quito: ILDIS-CEPESIU.
- CARPIO J. y NOVACOVSKY, I. (2000) "Introducción". En CARPIO, KLEIN Y NOVACOVSKY (comp.), *Informalidad y exclusión social*. Buenos Aires: FCE-SIEMPRO-OIT.
- CARPIO, J. (1988) "Perú: una experiencia de promoción de micro-empresas del sector informal urbano". En *Boletín Informativo IPA* N° 2, pp. 7-9.
- CHARMES, J. (1987) "El sector informal en las grandes encuestas estadísticas y la contabilidad nacional. Revisión y lecciones extraídas de algunas experiencias". En INDEC, *Economía no registrada*. Buenos Aires: INDEC.
- CIMILLO, E. (2000) "Empleo e ingresos en el sector informal en una economía abierta: el caso argentino". En CARPIO, KLEIN y NOVACOVSKY (comp.) *Informalidad y exclusión social*. Buenos Aires: FCE-SIEMPRO-OIT.
- CODINA, F. GALÍN, P.; CAPON FILAS, R. y ORSATTI, A. (1987) "Administración del trabajo y empleo no registrado". En INDEC, *Economía no registrada*. Buenos Aires: INDEC.
- CORTÉS, R. (1990) "Precarización y empleo femenino". En GALÍN y NOVICK, M. (comp.), *La precarización del empleo en Argentina*. Buenos Aires: CEAL/CIAT/CLACSO.
- DE SOTO, H. (1986) *El otro sendero*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- ELIZALDE, M. L.; POK, C.; BOTTA, A.M; y VILLARREAL, J. M. (1974) *Encuesta Permanente de Hogares: marco teórico-metodológico de la investigación temática*. Buenos Aires: INDEC-EPH.
- ETALA, C. A. y FELDMAN, S. (1990) "El trabajo a través de agencias de servicios eventuales". En GALIN: y NOVICK, M. (comp.), *La precarización del empleo en Argentina*. Buenos Aires: CEAL/CIAT/CLACSO.
- FELDMAN, S.; GALÍN, P. (1990) "Nota Introductoria". En GALÍN y NOVICK, M. (comp.), *La precarización del empleo en la Argentina*. Buenos Aires: CIAT/CLACSO.
- GALÍN, P. (1986a) "Asalariados, precarización y condiciones de trabajo". En *Nueva Sociedad*, N° 85, pp. 30-38.
- _____ (1986b) "Precarización, normas internacionales y servicios de empleo". En AA. VV. *El empleo precario en Argentina*. Buenos Aires: OIT.

- _____ (2000) “Efectos de las regulaciones en las microempresas”. En CARPIO, KLEIN y NOVACOVSKY (comp.) *Informalidad y exclusión social*. Buenos Aires: FCE-SIEMPRO-OIT.
- GALLART, M. A., MORENO, M. y CERRUTTI, M. S. (1991) *Los trabajadores por cuenta propia del Gran Buenos Aires: sus estrategias educativas y ocupacionales*. Buenos Aires: CENEP.
- HART, K. (1973) “Informal Income Opportunities and Urban Employment in Ghana”. En *The Journal of Modern African Studies*, Vol. 11, N° 1, pp. 61-89.
- HUSSMANS, R. 2004. *Defining and measuring informal employment*. Geneva: ILO.
- INDEC-BM-MTEYSS (2005) *Informalidad en la provincia de Buenos Aires. Una nueva mirada*. Buenos Aires: INDEC.
- KLEIN, E. (2000) “Las políticas hacia el sector informal urbano y la OIT: una mirada retrospectiva”. En CARPIO, J; KLEIN, E. y NOVACOVSKY, I. (comp.) *Informalidad y exclusión social*. Buenos Aires: FCE-SIEMPRO-OIT.
- LINDEMBOIN, J. (1990) “Microempresas, situación ocupacional y precariedad”. En GALÍN, P y NOVICK, M. (comp.) *La Precarización del empleo en la Argentina*. Buenos Aires: CEAL/OIT-CIAT/CLACSO.
- MARSHALL, A. (1990) “Contrataciones flexibles y trabajo precario? El empleo temporal y a tiempo parcial”. En GALÍN, P y NOVICK, M. (comp.) *La Precarización del empleo en la Argentina*. Buenos Aires: CEAL/OIT-CIAT/CLACSO.
- MARULANDA, O. (1979) “Algunas reflexiones surgidas a la luz de un estudio de la economía urbana de Bogotá”. En TOKMAN, V. E. y KLEIN, E. (comp.) *El subempleo en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO/El Cid.
- MEIK, M. y Zas, O. (1990) “Desregulación y flexibilización normativa de la protección en el ordenamiento laboral argentino”. En GALÍN, P. y NOVICK, M. (comp.) *La Precarización del empleo en la Argentina*. Buenos Aires: CEAL/OIT-CIAT/CLACSO.
- MINISTERIO DE TRABAJO DE LA NACIÓN (1980a) *La situación de la fuerza de trabajo en la Capital y en el Gran Buenos Aires*. Estudios y Documentos de Trabajos sobre empleo, remuneraciones y recursos humanos. Buenos Aires: mimeo.
- _____ (1980b) *El mercado de trabajo en la Argentina: Características y tendencias principales*. Buenos Aires: mimeo.
- _____ (1981) *El sector cuenta propia. Estudio socio-económico del trabajo independiente y de la miniempresa en la Capital Federal y en el Gran Buenos Aires* (1980). Buenos Aires: mimeo.
- MONZA, A. (2000) “La evolución de la informalidad en el área metropolitana en los años noventa. Resultados e interrogantes”. En CARPIO, J; KLEIN, E. y NOVACOVSKY, I. (comp.) *Informalidad e Exclusión*. Buenos Aires: Edit. SIEMPRO-OIT-FCE.
- MTEySS (2005) *La informalidad laboral bajo la lupa. Una realidad heterogénea*. Buenos Aires: MTEySS.
- MTEySS, PNUD, INDEC (2006) *Índice de fragilidad laboral*. Buenos Aires: MTEYSS.
- MURMIS, M. y FELDMAN, S. (2000) “Diversidad y organización de trabajadores en actividades informales. Análisis de algunas experiencias pertinentes”. En CARPIO, J; KLEIN, E. y NOVACOVSKY, I. (comp.) *Informalidad y exclusión social*. Buenos Aires: FCE-SIEMPRO-OIT.

- _____ (2002) “Formas de sociabilidad y lazos sociales”. En MURMIS, M. y FELDMAN, S. (comp.) *Sociedad y Sociabilidad en la Argentina de los 90*. Buenos Aires: Editorial Biblos UNGS.
- NOVIK, M. (2005) “Presentación”. En Índice de fragilidad laboral. Buenos Aires: PNUD.
- OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, OIT (2002) El trabajo decente y la economía informal, 90ª Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra.
- _____ (2003) Guidelines concerning a statistical definition of informal employment, endorsed by the Seventeenth International Conference of Labour Statisticians (November-December 2003) en Seventeenth International Conference of Labour Statisticians (Geneva, 24 November - 3 December 2003), Report of the Conference, Doc. ICLS/17/2003/R, Geneva.
- OIBERMAN, I. (1989) El perfil precario, presentado en el Seminario Precarización del empleo en los 80, CIAT-OIT-CLACSO, 24 al 26 de octubre de 1989. Mimeo
- _____ (1990) “El perfil de la precariedad en los diferentes sectores sociales”. En GALÍN, P. y NOVICK, M. (comp.) *La Precarización del empleo en la Argentina*. Buenos Aires: CEAL/OIT-CIAT/CLACSO.
- OIT (1972) Sabot, R. *Employment, Incomes, and Equality. A Strategy for Increasing Productive Employment in Kenya*. Ginebra: ILO.
- ORSATTI, A. (1987). “Estudios sobre empleo precario en Argentina (1985-1987)”. En *Boletín Informativo IPA*, N° 1, pp. 4-7.
- PALOMINO, H. (1987) *Cambios ocupacionales y sociales en la Argentina 1947-1985. Documento de trabajo 88*. Buenos Aires: CISEA.
- _____ (2000) “Articulaciones entre formalidad e informalidad en la industria de la construcción”. En CARPIO, J; KLEIN, E. y NOVACOVSKY, I. (comp.) *Informalidad y exclusión social*. Buenos Aires: FCE-SIEMPRO-OIT.
- PANAIA, M. (1987) “Economía Subterránea, Algunas reflexiones para su estudio”. En INDEC, *Economía no registrada*. Buenos Aires: INDEC.
- POK, C. (1992) Precariedad laboral: Personificaciones sociales en la frontera de la estructura del empleo, preparado para el Seminario Interamericano sobre Medición del Sector Informal, Lima, 26-28 de Agosto de 1992.
- POK, C. y LORENZETTI, A. (2007) “El abordaje conceptual de la informalidad”. En *Laboratorio*, año VIII, N° 20, pp. 12-25.
- POK, C. y SANJURJO, M. (1990) Propuesta de medición del empleo precario en el marco de la EPH. En GALÍN, P. y NOVICK, M. (comp.) *La Precarización del empleo en la Argentina*. Buenos Aires: CEAL/OIT-CIAT/CLACSO.
- PORTES, A; CASTELLS, M. y BENTON, L. A. (1989) *The Informal Economy: Studies in Advanced and Less Developed Countries*. NY: Hopkins University Press.
- PORTES, A. (2000) “La economía informal y sus paradojas”. En CARPIO, J; KLEIN, E. y NOVACOVSKY, I. (comp.) *Informalidad y exclusión social*. Buenos Aires: FCE-SIEMPRO-OIT.
- PREALC (1987) Ajuste, empleo e ingresos. Informe final de la V conferencia de PREALC. Santiago de Chile: OIT.
- RACZYNSKI, D. (1979) “Sector informal urbano, algunos problemas conceptuales”. En

- TOKMAN, V. E. y KLEIN, E. (comp.) *El subempleo en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO/El Cid.
- ROCA, E. y MORENO, J. M. (2000) “El trabajo no registrado y la exclusión de la seguridad social”. En CARPIO, J; KLEIN, E. y NOVACOVSKY, I (comp.) *Informalidad y exclusión social*. Buenos Aires: FCE-SIEMPRO-OIT.
- SCHMUKLER, B. (1979) “Diversidad de formas de las relaciones capitalistas de la industria argentina”. En TOKMAN, V. E. y KLEIN, E. (comp.) *El subempleo en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO/El Cid.
- SOUZA, R. y TOKMAN, V. E. (1976) “Sector informal urbano en América Latina”. En *International Labour Organisation/Revista internacional del trabajo*, Vol. 94, N° 3, pp. 385-397.
- SOUZA, R. (1987) “Sector informal: evaluación crítica después de 10 años”. En *Economía no registrada*. Buenos Aires: INDEC.
- TOKMAN, V. E. (2000) “El sector informal posreforma económica”. En CARPIO, J; KLEIN, E. y NOVACOVSKY, I. (comp.) *Informalidad y exclusión social*. Buenos Aires: FCE-SIEMPRO-OIT.
- _____ (1979) “Una exploración sobre la naturaleza de las interrelaciones entre los sectores informal y formal”. En TOKMAN, V. E. y KLEIN, E. (comp.) *El subempleo en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO/El Cid.
- _____ (1978) “Políticas para el sector informal urbano en América Latina”. En *Revista Internacional del Trabajo*, Vol. 97, N° 3, pp. 311-324.
- TOKMAN, V. E. y GARCÍA, N. E. (1981) [1971] “Dinámica del subempleo en América Latina”. En *Estudios e informes de la CEPAL*, N° 10, pp. 23-34.
- VILLAVICENCIO, J. (1979) “Sector informal y población marginal”. En TOKMAN, V. E. y KLEIN, E. (comp.) *El subempleo en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO/El Cid.

Capítulo IV (necesidades básicas)

- AHLUWHA, M. y CHENERY, H. (1974) “A model of distribution and growth”. En Chenery *et al. Redistribution with growth*. Washington DC: World Bank-Oxford University Press- Institute of Development Studies at the University of Sussex.
- ALTIMIR, O. (1981) “Pobreza en América Latina: un examen de conceptos y datos”; “Poverty in Latin America: a review of concepts and data”. En *Revista de la CEPAL*; CEPAL Review N° 13, pp. 34-45.
- ÁLVAREZ LEGUIZAMON, S. (2005) “Los discursos minimistas sobre las necesidades básicas y los umbrales de ciudadanía como reproductores de la pobreza”. En ÁLVAREZ LEGUIZAMON, S. (comp.) *Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe*. Buenos Aires: CLACSO.
- ARGUELLO, O. y FRANCO, R. (1982) “Pobreza: problemas teóricos y metodológicos”. En FRANCO, R. (comp.) *Pobreza, necesidades básicas y desarrollo*. Santiago de Chile: CEPAL-ILPES-UNICEF.

- BM (1975) *The assault of world poverty*. Washington: WORLD BANK.
- CEPAL (1979) *Estilos de desarrollo y medio ambiente en América Latina*. Informe Seminario Regional Santiago de Chile, 19 al 23 de noviembre de 1979. MIMEO.
- CHICHILNISKY, G. (1985) “Necesidades básicas, recursos naturales y crecimiento en el contexto de las relaciones Norte-Sur: respuesta a un comentario”. En *Desarrollo Económico* Vol. 25, No. 97: 128-133.
- DOYAL, L. and GOUGH, I. (1984) “A theory of human needs”. *Critical Social Policy*, June 4, pp. 6-38.
- FRANCO, R. (1982) “Desarrollo, pobreza y necesidades básicas: una introducción”. En FRANCO, R. (comp.) *Pobreza, necesidades básicas y desarrollo*. Santiago de Chile: CEPAL-ILPES-UNICEF.
- FUNDACIÓN BARILOCHE (1976) “Modelo mundial latinoamericano”. En *Nueva Sociedad* N° 22, enero-febrero 1976, pp. 16-29.
- FUNDACIÓN BARILOCHE (2006) [1976] *¿Catástrofe o Nueva Sociedad? Modelo Mundial Latinoamericano*. Buenos Aires: Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo. Disponible en http://www.posgradofadu.com.ar/archivos/biblio_doc/Catastrofe_o_Nueva_Sociedad_MML_30_a%F1os_despues.doc. Fecha de consulta: 20-01-2014.
- FUNDACIÓN HAMMARSKJOLD (1975) ¿Qué hacer? Otro Desarrollo. *Development dialogue* 1975:1/2. pp. 3-130 Disponible en <http://www.dhf.uu.se/publications/development-dialogue/que-hacer-el-informe-dag-hammar skjold-1975-sobre-el-desarrollo-y-la-cooperacion-internacional/>. Fecha de consulta: 20-01-2014
- FURTADO, C. (1974) “El mito del desarrollo y el futuro del tercer mundo”. En *Trimestre económico*, abril-junio, XLI, pp. 417-438.
- GALTUNG, J. (1980) “The basic need approach”. En En LEDERER, K. et al. (eds.), *Human Needs a contribution to the current debates*. Washington: Oelgeschlager, Gunn & Hain.
- GRACIARENA, J. (1979) “Dos propuestas antitéticas: pobreza vs. necesidades básicas”. En *Revista CEPAL*, N° 8, agosto 1990, Santiago de Chile, pp. 41-58.
- HELLER, A. (1980) “Can true and false basic needs be pointed?” En LEDERER, K. et al. (eds.) *Human Needs a contribution to the current debates*. Washington: Oelgeschlager, Gunn & Hain.
- HERRERA, A. (1976) “Un proyecto latinoamericano de modelo mundial y Respuesta a Varsavsky”. En AA.VV *El club de Roma. Anatomía de un grupo de presión*. Buenos Aires: Síntesis.
- INDIA PLANNING DIVISION (1962) “Planning for a Minimum Level of Living”. En *The Economic Weekly*, September 1, pp.13-14.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSO (1984). *La pobreza en la Argentina*. Buenos Aires: INDEC.
- LABBENS, J. (1982) “¿Qué es un pobre?” En Franco, R. (comp.) *Pobreza, necesidades básicas y desarrollo*. Santiago de Chile: CEPAL-ILPES-UNICEF.
- LEDERER, Katrin et al. (1980) *Human Needs a contribution to the current debates*. Oelgeschlager, Gunn & Hain.

- LEONTIEF W. *et al.* (1977). *El futuro de la economía mundial: un estudio de Naciones Unidas*. México: Siglo XXI.
- MALLMANN, C. (1972) *Sobre las necesidades del ser humano y su relación con las teorías del mundo*. Bariloche: Fundación Bariloche.
- MASLOW, A. (1943) "A Theory of Human Motivation". En *Psychological Review* Vol 50 No 4 July 1943 370-396.
- MAX-NEEF, M, ELIZALDE, M. Y HOPENHAYN, M. (1993) 1986 *Desarrollo a escala humana*. Montevideo: Editorial Nordan-Comunidad.
- MOLINA, S. Y PIÑERA, S. (1979) *La pobreza en América Latina: situación, evolución y orientaciones de políticas*. Santiago de Chile: CEPAL PNUD PIPC.
- MORA Y ARAUJO, M. (1985) "Sobre las necesidades, los recursos, el crecimiento y la pobreza en el mundo". En *Desarrollo Económico*, Vol. 25, N° 97, pp. 125-127.
- OFICINA DE PLANIFICACIÓN NACIONAL (1975) Mapa de pobreza extrema. Santiago de Chile: Universidad Católica de Chile. Instituto de Economía.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (1938) The worker's standard of living. Ginebra: ILO.
- _____ (1953) Meeting of Experts and Representatives of Specialised Agencies on International Definition and Measurement of Standards of Living. Ginebra: ILO.
- _____ (1971) Poverty and minimum living standards. Ginebra: ILO.
- PIÑERA, S. (1979) *Medición, análisis y descripción de la pobreza en Argentina (Area Metropolitana de Buenos Aires)*. Santiago de Chile: PIPC/CEPAL.
- PIPC-CEPAL (1978) *Notas sobre una estrategia de desarrollo tendiente a eliminar pobreza. Proyecto sobre pobreza crítica en América Latina*. Santiago de Chile. CEPAL.
- _____ (1979) *La pobreza en América Latina: situación, evolución y orientaciones de políticas nacionales*. Santiago de Chile: CEPAL-PNUD.
- _____ (1980) *¿Se puede superar la pobreza? Realidad y perspectivas en América Latina. Proyecto sobre pobreza crítica en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- PODER EJECUTIVO NACIONAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA (1973) *Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional (1974-1977)*. República Argentina, Poder Ejecutivo Nacional.
- PME-OIT (1976) *Employment growth and basic needs: a one world problem*. Ginebra: International Labour Office.
- SCOLINK H. y HOPKINS, M. (1975) *Basic Needs, Growth and Redistribution: A Quantitative Approach*. Génova: ILO.
- STERN, J. J. (1975) *Growth, Redistribution and Resource Use*. ILO: Génova.
- STREETEN, P. *et al.* (1981) *First things first: Meeting Basic Human Needs*. Washington: World Bank Publications.
- VARSAVSKY, O. (1971) *Proyectos nacionales. Planteo y estudios de viabilidad*. Buenos Aires: Ediciones Periferia.
- _____ (1974) *Estilos Tecnológicos. Propuestas para la selección de tecnologías bajo racionalidad socialista*. Buenos Aires: Editorial Periferia.
- _____ (1976) "El club de Roma". En AA.VV *El club de Roma. Anatomía de un grupo de presión*. Buenos Aires: Síntesis, pp. 143-144.

VARSAVSKY, O. y CALCAGNO, E. (1971) *Modelos matemáticos: ensayos de aplicación de modelos de experimentación numérica a la política económica y las ciencias sociales*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.

Capítulo V (pobreza)

- AA.VV (1991) *Comercio Exterior*. Vol. 41, N° 5, 1991.
- BECCARIA, L. y MINUJÍN, A. (1985) *Métodos alternativos para medir la evolución del tamaño de la pobreza*. Documento de trabajo N° 6. Buenos Aires: INDEC.
- BECCARIA, L. y ORSATTI, A. (1990) "Precarización laboral y estructura productiva en Argentina, 1974-1988". En GALÍN, P y NOVICK, M. (comp.) *La precarización del empleo en Argentina*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- BM (2000) *La Voz de los pobres. ¿Hay quien nos escuche?* Washington D.C., Banco Mundial.
- BOLTVINIK, J. (1992) "Índices de Pobreza para los Métodos NBI y MIP". En *Política social y pobreza en la Argentina. Proyecto Regional para la superación de la Pobreza en América Latina y el Caribe*. Bogotá: PNUD.
- BRITOS, S. (1987) "La canasta de alimentos". En *Boletín CESA*, N° 1.
- CEPAL (1992) *El perfil de la pobreza en América Latina a comienzos de los años 90*. Santiago de Chile: CEPAL.
- EPSTEYN, E. Y ORSATTI, A. (1989) "Características de una línea de pobreza para Argentina, 1985". En *Documento de trabajo IPA-INDEC n°8 IPA*, pp. 2-15.
- FEIJÓO, M.C (1988a) "¿Y ahora qué? La crisis como ruptura de la lógica cotidiana de los sectores populares". En *Documentos de Trabajo IPA-INDEC N°4*, pp. 2-8
- _____ (1988b) "La imagen de los de abajo". En *Boletín Informativo IPA N° 2*, pp. 7-10.
- _____ (2001) *Nuevo país, nueva pobreza*. Buenos Aires: FCE.
- INDEC (1984) *La pobreza en la Argentina*. Buenos Aires: INDEC.
- IPA-INDEC (1987) Presentación. Documento n°1. Buenos Aires: INDEC.
- IPA-INDEC (1990) *La pobreza urbana en Argentina*. Buenos Aires: INDEC.
- IPA-INDEC (1991) *Guía para la realización de la encuesta sobre condiciones de vida*. Buenos Aires: INDEC.
- ISUANI, E. (1985) *Los orígenes conflictivos de la seguridad social en la Argentina*. Buenos Aires: CEAL.
- KAZTMAN, R. (1989) "La heterogeneidad de la pobreza. El caso de Montevideo". En *Revista de la CEPAL*, N° 37, pp.141-152.
- LO VUOLO, R. et al. (1999) *La pobreza... de la política contra la pobreza*. Madrid: Miño y Dávila.
- MINUJÍN, A. y VINOCCUR (1989) *¿Quiénes son los pobres?* Documentos de trabajo N° 10. Buenos Aires: INDEC.
- MINUJÍN, A. y ORSATTI, A (1991) [1988] "Antecedentes sobre estudios de la pobreza en Argentina. Buenos Aires, INDEC, 1988". En *Política social y pobreza en la Argentina. Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza*. Bogotá: PNUD.

- MINUJÍN, A. Y SCHARF, A. (1989) “Estructura del hogar y línea de pobreza: algunas consideraciones en el empleo del concepto del adulto equivalente”. En *Documento de trabajo* N° 8 IPA, pp. 16-23.
- PNUD (1992) *Política social y pobreza en la Argentina. Proyecto Regional para la superación de la Pobreza en América Latina y el Caribe*. Bogotá: PNUD.
- RUBINICH, L. (1988) Nota sobre cultura popular: nuevos climas y carencias. En *Boletín Informativo IPA* N° 2, pp. 3-6.
- TENTI FANFANI, E. (1989) *Estado y pobreza. Estrategias típicas de intervención*. Buenos Aires: CEAL.
- TENTI FANFANI, E.; GOLBERT, L.; LUMI, S. (1992) *La mano izquierda del estado: la asistencia social según los beneficiarios*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- VINOCUR, P. (1989) “Resumen sobre las actividades del proyecto IPA”. En *Boletín Informativo IPA* N° 4, pp. 10-12.

Capítulo VI (pobreza-vulnerabilidad)

- AA. VV. (1999) *Sociedad y sociabilidad en la Argentina de los 90*. Buenos Aires: UNGS.
- _____ (1999) *Los noventa: política, sociedad y cultura en América Latina y Argentina de fin de siglo*. Buenos Aires: Eudeba.
- BECCARIA, L. y LÓPEZ, N. (1996) *Sin trabajo. Las características del desempleo y sus efectos en la sociedad argentina*. Buenos Aires: UNICEF/Losada.
- BM (1995) *Argentina's Poor: A Profile*. Washington: World Bank.
- BM (1995b) *Social protection project*. Washington: World Bank.
- CARPIO, J. y NOVACOVSKY, I. (1999) “La cuestión social de los años noventa en Argentina: una nueva institucionalidad para las políticas sociales públicas”. En CARPIO, J. y NOVACOVSKY, I. (comp.) *De Igual a Igual. El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales*. Buenos Aires: FCE.
- CASTEL, R. (1999) “Vulnerabilidad social, exclusión: la degradación de la condición salarial”. En CARPIO, J. y NOVACOVSKY, I. (comp.) *De Igual a Igual. El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales*. Buenos Aires: FCE.
- CEPA (1993a) Documento de Trabajo N° 1. Necesidades Básicas Insatisfechas Evolución intercensal 1980 - 1991. Agosto de 1993. Buenos Aires: CEPA.
- _____ (1993b) Documento de Trabajo N° 2. Evolución reciente de la pobreza en el Gran Buenos Aires 1988 - 1992. Agosto de 1993. Buenos Aires: CEPA.
- _____ (1993c) Documento de Trabajo N° 3. Hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) 1980 - 1991. Octubre 1993. Buenos Aires: CEPA.
- _____ (1994a) Documento de Trabajo N° 4. Mapas de la pobreza en la Argentina. Marzo de 1994. Buenos Aires: CEPA.
- _____ (1994b) Documento de Trabajo N° 5. La pobreza rural en la Argentina. Agosto de 1994. Buenos Aires: CEPA.
- _____ (1994c) Documento de Trabajo N° 6. La pobreza en la tercera edad. Diciembre de 1994. Buenos Aires: CEPA.

- _____ (1994d) Documento de Trabajo N° 7. Juventud y pobreza en la Argentina. Diciembre de 1994. Buenos Aires: CEPA.
- _____ (1994e) Comparación de los ingresos medios de la EPH con los de las cuentas nacionales. Propuesta metodológica. Documento de Trabajo N° 5, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos. Buenos Aires, (no publicado).
- FARIA, V. (1999) “La política social en Brasil: una mirada comparativa”. En CARPIO, J. y NOVACOKSY, I.; (comp.), *De Igual a Igual. El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales*. Buenos Aires: FCE.
- FIGUEROA, A. (1999) “Exclusión social y desigualdad La informalidad en los años noventa: situación actual y perspectivas”. En CARPIO, J. y NOVACOKSY, I. (comp.) *De Igual a Igual. El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales*. Buenos Aires: FCE.
- FITOUSSI, J. (1999) “Mercados y democracia: los caminos de un nuevo contrato social”. En CARPIO, J. y NOVACOKSY, I. (comp.) *De Igual a Igual. El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales*. Buenos Aires: FCE.
- GELDSETEIN, R. (1996) Documento de Trabajo N° 4. Familia y pobreza en el aglomerado del Gran Buenos Aires: los hogares con jefa mujer. Buenos Aires: DENVP.
- LLACH, J. (coordinador) (1990) El gasto público social. Instituto Di Tella, 6 vols. Proyecto Gobierno Argentino, PNUD, Banco Mundial.
- KATZMAN R., BECCARIA L. et al. (1999) *Vulnerabilidad, activos y exclusión social en Argentina y Uruguay*. Santiago de Chile: OIT.
- KATZMAN, R. (1999) “Marginalidad e integración social en Uruguay”. En CARPIO, J. y NOVACOKSY, I. (comp.) *De Igual a Igual. El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales*. Buenos Aires: FCE.
- KLIGSBURG, B. (1999) “Inequidad y crecimiento. Nuevos hallazgos de investigación”. En CARPIO, J. y NOVACOKSY, I. (comp.) *De Igual a Igual. El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales*. Buenos Aires: FCE.
- LAVINAS, L. (1999) “¿Renta mínima o beca escolar? Paralelos entre las experiencias internacionales y las iniciativas brasileñas”. En CARPIO, J. y NOVACOKSY, I. (comp.) *De Igual a Igual. El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales*. Buenos Aires: FCE.
- LÓPEZ, E. y FASSIO, A. (1996) Documento de Trabajo N° 5. Infancia y condiciones de vida. Encuesta especial para el diagnóstico y la evaluación de las metas sociales. Aglomerado del gran San Miguel de Tucumán. Buenos Aires: DENVP.
- MINUJÍN et al. (1992) *Cuesta abajo: los nuevos pobres: efectos de la crisis en la sociedad argentina*. Buenos Aires: UNICEF.
- _____ (1993) *Desigualdad y exclusión: desafíos para la política social en la Argentina de fin de siglo*. Buenos Aires: UNICEF.
- MINUJÍN, A. y BANG, J. L. (2001) Medidas de inequidad social. Acerca del uso del índice de bienes. Ponencia presentada para el Congreso de la Asociación de Especialistas de Trabajo de 2001.
- MINUJÍN, A. y LOPEZ, N. (1993) *Sobre pobres y vulnerables: el caso Argentino*. Documento de Trabajo N° 18. Buenos Aires: UNICEF.

- NOVACOVSKY, I. SOBRÓN, C. (1999) "Propuesta de un programa de transferencia directa de ingresos para la Argentina: ingreso para el desarrollo humano". En CARPIO, J. y NOVACOKSY, I. (comp.) *De Igual a Igual. El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales*. Buenos Aires: FCE.
- PORTES, A. (1999) "Capital social: sus orígenes y aplicaciones en la sociología moderna". En CARPIO, J. y NOVACOKSY, I.; (comp.), *De Igual a Igual. El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales*. Buenos Aires: FCE.
- QUINTI, G. (1999) "Exclusión social: el debate teórico y los modelos de medición y evaluación". En CARPIO, J. y NOVACOKSY, I. (comp.) *De Igual a Igual. El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales*. Buenos Aires: FCE.
- SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN ECONÓMICA (1993) Informe económico. Primer trimestre 1993, año 2, N° 5. Buenos Aires: MECON.
- SIEMPRO (2000a) Informe N° 1 - La evolución reciente de la pobreza en el Gran Buenos Aires. Octubre 1998 - 1999.
- _____ (2000b) Informe N° 2 - La evolución reciente del mercado de trabajo urbano. Octubre 1998 - 1999.
- _____ (2000c) Informe N° 3 - La situación de la infancia: Análisis de los últimos diez años.
- _____ (2000d) Informe N° 4 - Situación de los jefes de hogar en las regiones geográficas del país.
- _____ (2000e) Informe de situación social N° 5 - Evolución reciente de la pobreza por ingresos en el Gran Buenos Aires. Mayo de 1999 - Mayo de 2000.
- _____ (2001a) Informe N° 1 - Encuesta de Desarrollo Social - Resultados definitivos del nivel nacional.
- _____ (2001b), Informe N° 2 - Encuesta de Desarrollo Social - Condiciones de Vida en dos grupos de riesgo. Documento N° 1: Madres adolescentes. Documento N° 2: Niños de 0 a 4 años. Mabel Ariño, Gustavo Noriega.
- _____ (2001c) Informe N° 3 - Encuesta de Desarrollo Social - Panorama de la situación habitacional.
- _____ (2001d) Informe N° 4 - Encuesta de Desarrollo Social - a) Las familias - b) Los núcleos conyugales secundarios. Mabel Ariño, Gustavo Noriega, María Ana Lugo.
- _____ (2001e) Informe N° 5 - Encuesta de Desarrollo Social - Juventud: educación y trabajo.
- _____ (2001f) Informe N° 6 - Encuesta de Desarrollo Social - Tercera edad. Datos nacionales. Mabel Ariño, Elsa Cimillo, M.E Rosas, B. Toutounjian, N. Arceo, G Noriega.
- _____ (2001g) Informe N° 7 - Encuesta de Desarrollo Social - Educación y desigualdad: la distribución de los recursos educativos en hogares y población.
- _____ (2001h) Informe N° 6 - Encuesta de Desarrollo Social - La afiliación a sistemas de salud.
- _____ (2001i) Informe N° 9 - Encuesta de Desarrollo Social. Prescripción y consumo de medicamentos.
- _____ (2001j) Informe N° 10 - Encuesta de Desarrollo Social - La utilización de servicios de atención de la salud.

- _____ (2001k) Informe N° 11 - Encuesta de Desarrollo Social - Trabajadores Informales.
- _____ (2001L) Informe N° 12 - Encuesta de Desarrollo Social - El desempleo urbano.
- SOJO, A. (1999) “La política social en la encrucijada: opciones o disyuntivas”. En CARPIO, J. y NOVACOKSY, I. (comp.) *De Igual a Igual. El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales*. Buenos Aires: FCE.
- SUÁREZ, A. L. (1996) Documento de trabajo N°6. Caracterización de los hogares en situación de pobreza del Gran Buenos Aires. Buenos Aires: DENVP.
- TOKMAN V. (1999) “La informalidad en los años 90. Situación y perspectivas”. En CARPIO, J. y NOVACOKSY, I. (comp.) *De Igual a Igual. El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales*. Buenos Aires: FCE.
- WASELFISZ, J. (1999) “Resumen ejecutivo del informe ‘Programa de becas escolares del Distrito Federal’ de Brasil”. En CARPIO, J. y NOVACOKSY, I.; (comp.), *De Igual a Igual. El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales*. Buenos Aires: FCE.

ANEXO I

Siglas

- BM** Banco Mundial
- CBA** Canasta Básica Ampliada
- CBT** Canasta Básica Total
- CE** Coeficiente de Engel
- CEPA** Consejo para el Estudio de la Pobreza en la Argentina
- CEPAL** Consejo Económico para América Latina
- CIEPP** Centro Interdisciplinario para el Estudio de la Política Pública
- CONADE** Consejo Nacional de Desarrollo
- FAO** Food and Agriculture Organization of the United Nations
- FB** Fundación Bariloche
- GBA** Gran Buenos Aires
- INDEC** Instituto Nacional de Estadística y Censo
- IPA** Investigación sobre la Pobreza en la Argentina
- LP** Línea de Pobreza
- MML** Modelo Mundial Latinoamericano
- NBI** Necesidades Básicas Insatisfechas
- OMS** Organización Mundial de la Salud
- OIT** Organización Internacional del Trabajo
- PGRM** Programas de Garantía de Renta Mínima
- PIPC** Programa Interinstitucional de Pobreza Crítica
- PM** Proyecto Marginalidad
- PME** Programa Mundial de Empleo
- PNUD** Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
- PREALC** Programa de Empleo para América Latina y el Caribe
- SIEMPRO** Sistema de Evaluación y Monitoreo de Programas
- SIU** Sector Informal Urbano
- TCP** Trabajo por Cuenta Propia
- UAE** Unidad de Adulto equivalente
- UNICEF** United Nations International Children's Emergency Fund

- 1984 Conferencia de Especialistas en Estadística del Trabajo
- 1985-1987 Investigación sobre empleo no registrado: CIAT-OIT-INDEC
- 1985 La medición de mayo de la EPH incluye un cuestionario sobre beneficios sociales.
- 1986 El director de OIT declara particular vulnerabilidad de trabajadores sin protección social.
- 1986 Se publica *El otro sendero* de Hernando de Soto.
- 1987 Seminario sobre “Economía no estructurada” del INDEC
- 1988 La Encuesta de Condiciones de Vida mide la precariedad de los jefes de hogar y pregunta por microempresas – IPA.
- 1989 Encuesta a microempresas – IPA
- 1989 Seminario “La precarización del empleo en los 80” (CLACSO-IDES-INDEC-MTEYSS)
- 1990 Se administra un módulo de precariedad con la EPH de mayo.
- 1991 Primera reunión tripartita de OIT sobre economía no estructurada
- 1993 V CIET (Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo) definen SIU por productividad y tamaño de unidades económicas.
- 1997-1998 Se lleva adelante la “Investigación sobre informalidad” en SIEMPRO.
- 1997 La encuesta de Desarrollo Social de SIEMPRO incluye preguntas sobre precariedad e informalidad.
- 1999 Declaración del “trabajo decente” de OIT
- 2001 La Encuesta de Condiciones de Vida de SIEMPRO incluye preguntas sobre precariedad e informalidad.
- 2004 LA OIT redefine informalidad e incluye unidades y trabajadores.
- 2004 Módulo de la encuesta sobre informalidad en la EPH
- 2005 Se pone en marcha el índice de fragilidad laboral.

Pobreza

- 1963-1965 En EE.UU Mollie Orshansky reintroduce mediciones por LP
- 1960 Encuesta de presupuesto y gasto de hogares de CONADE
- 1963 Encuesta de presupuestos de consumo (EPC),CONADE
- 1965 Encuesta de consumo de alimentos. CONADE
- 1969 Encuesta de presupuestos familiares (EPF)
- 1965-1969 CONADE realiza mediciones de distribución del ingreso.
- 1971 Oscar Varsavsky define las necesidades como eje del estilo pueblorcentrico de desarrollo
- 1972 Medición de ingresos y nivel socioeconómico de Encuesta Gas del Estado Encuesta Nacional de Hogares
- 1973 La encuesta de empleo y desempleo pasa a ser la Encuesta permanente de Hogares

ANEXO II

Cronología de acontecimientos relevantes para la historia del saber experto sobre las subclases en la Argentina

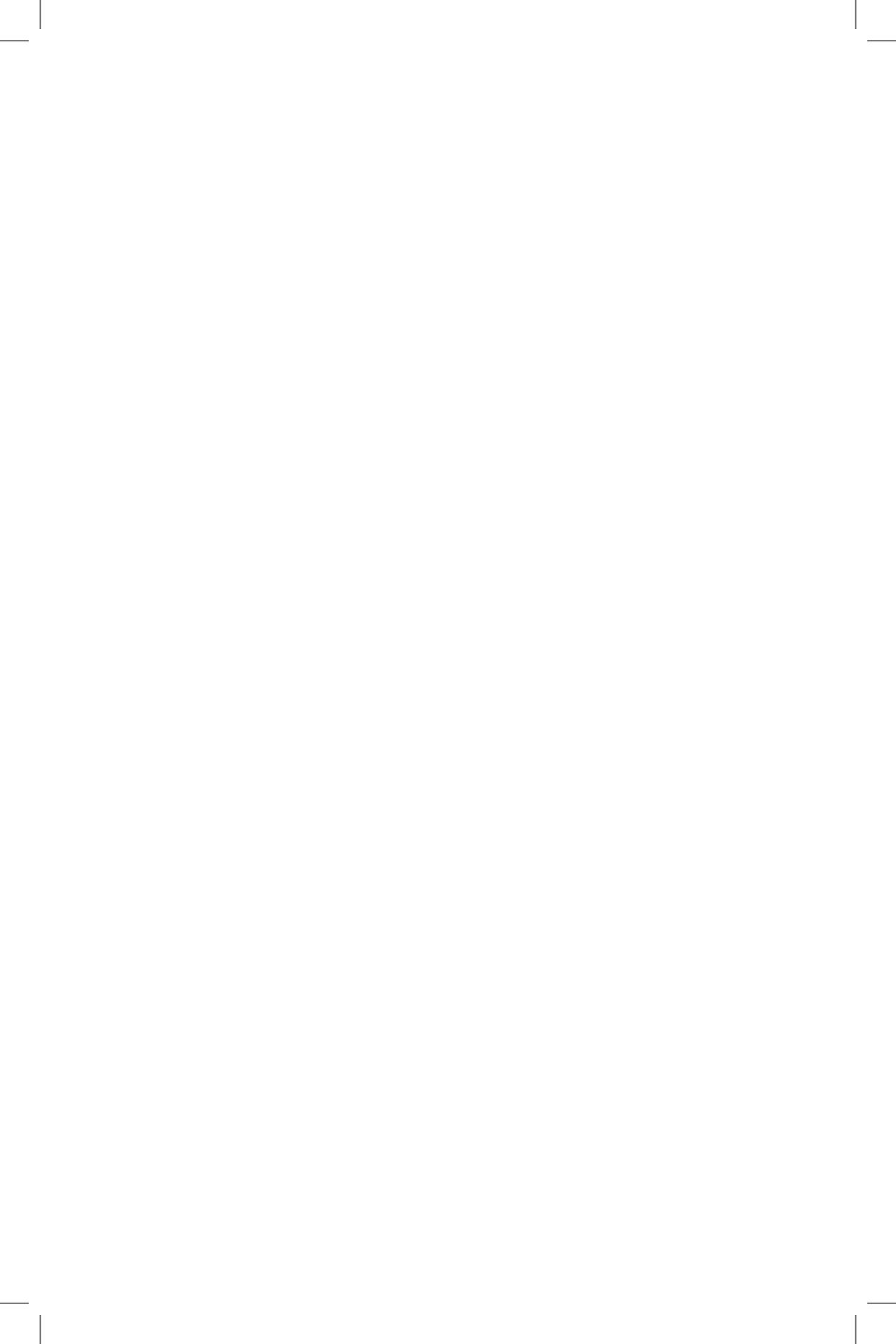
Marginalidad

- 1954 Primera Conferencia Mundial de Población en Roma
- 1956 Encuentro sobre urbanización en Asia en Bangkok
- 1955 Seminario Latinoamericano sobre población en Río de Janeiro
- 1959 Seminario sobre problemas de urbanización en América Latina.
Santiago de Chile
- 1960 Seminario sobre aspectos sociales del desarrollo en América Latina.
DF México
- 1965 Seminario del Triángulo Santiago de Chile
- 1967-1969 Proyecto Marginalidad
- 1967-1969 Publicaciones DESAL
- 1970 Seminario sobre marginalidad. Santiago de Chile
- 1970 Libro de Gino Germani sobre Marginalidad
- 1971 Plan de Desarrollo de CONASE
- 1972 Libro *Los hundidos* de José Luis de Ímaz
- 1973 Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional

Inforprecariedad

- 1967-1969 Se pone en marcha el diseño del Programa Mundial de Empleo.
- 1969 Programa Regional de Empleo para América Latina (PREALC)
- 1972 El PME realiza el informe de Kenia.
- 1976-1977 Seminario CLACSO sobre informalidad
- 1983-1984 69ª y 70ª Conferencia Internacional del Trabajo tratan sobre el trabajo ilegal.

- 1973 Medición de marginalidad de J.L de Ímaz a partir de datos del CENSO
- 1973 Mapa alimentario de la República Argentina: estimación de la situación alimentaria de la población (INTA)
- 1974 Fundación Bariloche presenta su Modelo Desarrollo y necesidades.
- 1975 El informe Dag Hammarskjold se presenta en ONU: Desarrollo y necesidades.
- 1976 Conferencia Mundial de Empleo - Desarrollo y necesidades
- 1974 Primer Mapa de la Pobreza en Chile ODEPLAN
- 1975 Informe BM: The assault of world poverty
- 1978 Línea de Pobreza y de Indigencia de Altimir para Argentina
- 1978 Programa Interinstitucional sobre Pobreza Crítica
- 1979 Línea de Pobreza y de Indigencia de Piñera para Argentina
- 1984 Mapa de la Pobreza en Argentina NBI INDEC
- 1984 Encuesta sobre condición de vida de niños UNICEF-CENEP
- 1985-1989 Grupo de A. Isuani
- 1985 *Los orígenes conflictivos del Estado social*
- 1988 *Maduración y crisis del sistema previsional argentino*
- 1989 *Pobreza y política social*
- 1985-1986 Nueva Encuesta de Gasto de Hogares del INDEC
- 1986 Programa Regional para la Superación de la Pobreza Crítica
- 1987-1990 Investigación de la Pobreza en la Argentina
- 1987 Definición de CB y CBT.
Metodología del adulto equivalente IPA
- 1987 Investigación cualitativa en grupos motivacionales sobre pobreza IPA
- 1988 Conferencia regional sobre pobreza en América Latina
- 1988 Encuesta de Condiciones de Vida IPA (LP-LI)
- 1989 Se crea el CIEPP.
- 1992-1996 Consejo de Estudios de la pobreza en Argentina CEPA
- 1996-1999 Dirección de Estudios sobre Niveles de Vida y pobreza (Amadassi)
- 1994 Encuesta sobre infancia CEPA-UNICEF
- 1995 BM publica *Argentina's Poor: A Profile.*
- 1995-1996 Encuesta de Gasto de Hogares
- 1994 hasta el presente SIEMPRO
- 1997 Encuesta de desarrollo social EDS
- 1996-1997 Encuesta de Gasto de Hogares del INDEC
- 1999 Propuesta de ingreso mínimo de SIEMPRO (de igual a igual)
- 2001 Encuesta de Condiciones De Vida ECV
- 2003 Nueva metodología de administración de la EPH (continua)
- 2004-2005 Encuesta Nacional de Gasto de Hogares
- 2007 La intervención del INDEC horada la confiabilidad del IPC



ANA GRONDONA

Saber de la pobreza

Discursos expertos y subclases en la Argentina entre 1956 y 2006

Historia del Presente

El libro analiza diversos modos en los que el saber experto delimitó el problema de las “subclases” en la Argentina entre 1956-2006. A partir de un trabajo con documentos y de entrevistas a informantes clave se indaga en los diagnósticos sobre la marginalidad, la informalidad, las necesidades, la pobreza y la vulnerabilidad. Mediante un trabajo de archivo que revisita distintas discusiones –muchas olvidadas– se propone desnaturalizar las categorías a partir de las que en el presente cartografiamos la cuestión social. El análisis de las múltiples memorias involucradas en la producción de dichas categorías permite dar cuenta de los distintos regímenes de enunciación que, en cada coyuntura, organizaron lo que podía y debía decirse sobre las “subclases”. En particular, se indaga en el declive de los diagnósticos centrados en las causalidades macroestructurales y la consolidación, a partir de la década del 80, de perspectivas descriptivistas. Esta mutación se enmarca en una transformación más general que relegó los cuestionamientos al capitalismo dependiente a un lugar marginal.

ANA GRONDONA es Licenciada en Sociología y Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Es investigadora del CONICET/IIGG y del Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini. Actualmente forma parte del Grupo de Estudios en Historia y Discurso (GEHD).

Ediciones del CCC

