

## Reseña.

Saraví, Gonzalo (ed.), *De la pobreza a la exclusión. Continuidades y rupturas de la cuestión social en América Latina*, Buenos Aires: CIESAS/Prometeo Libros, 2006, 263 páginas

Lic. Leyla Inés Chain (UNLP)

Lic. Silvina López (UNLP)

La agudización y expansión de la pobreza y la desigualdad en América Latina atenta contra la posibilidad de construir sociedades más democráticas e incluyentes. Esta situación demanda la revisión de los modelos sostenidos hasta el momento y el análisis de las continuidades y rupturas de la cuestión social, para reconsiderar tanto las estrategias de desarrollo como las políticas sociales. El libro editado por Gonzalo Saraví parte de esta preocupación y se focaliza en dos aspectos particulares: por un lado, si estamos ante una misma pobreza o si en los últimos años podemos encontrar nuevas formas de pobreza estructural y, por el otro, si la profundización de la desigualdad ha generado cambios en las formas de sociabilidad e integración social. El análisis no se basa en los aspectos cuantitativos utilizados tradicionalmente para estudiar el tema, sino en las dimensiones cualitativas y sus repercusiones sociales y políticas.

La obra se organiza en tres partes y reúne en total siete capítulos realizados de forma independiente pero que en su conjunto comparten un punto de vista que intenta destacar y llamar la atención sobre nuevas dimensiones de la cuestión social en Latinoamérica. En la primera parte, *Claves para repensar la cuestión social en América Latina*, el capítulo uno se concentra en un nuevo enfoque para abordar la cuestión social y en el significado de la exclusión en la región. En la segunda parte, *Análisis de experiencias nacionales: convergencias y divergencias en América Latina*, los cuatro capítulos avanzan sobre las

experiencias nacionales de la Argentina, Chile, México y Uruguay. En la tercera parte, *Pobreza y exclusión: balance y perspectivas para América Latina*, los dos últimos capítulos analizan la importancia de este nuevo enfoque y los desafíos de las políticas públicas.

En el capítulo uno, “Nuevas realidades y nuevos enfoques: exclusión social en América latina”, Saraví intenta hacer un aporte al “complejo proceso de diálogo entre instrumentos teóricos y examen de la realidad” (2006:13). En este sentido, reflexiona sobre el concepto-enfoque de la exclusión social. La exclusión es definida como la ruptura de los lazos de pertenencia y sociabilidad. Las formas de explicar esa ruptura son diversas e implican a la vez diferentes concepciones sobre los fundamentos de la solidaridad; el autor señala por lo menos tres respuestas posibles, que tuvieron gran influencia en el contexto europeo:

- \* la definición de pobreza, desarrollada especialmente a partir de los aportes de Townsend y Sen, en la que de alguna manera se sugería que la pobreza se asocia con la relación individuo-sociedad, pero que finalmente seguía resaltando el aspecto *distribucional* de la misma;

- \* la explicación desarrollada sobre todo por los intelectuales franceses, que concebían la integración a partir del trabajo asalariado y por lo tanto la ruptura del lazo social como un resultado de la crisis de la sociedad salarial, aportando a la visión anterior una dimensión más relacional y

- \* la interpretación de algunos trabajos de la Unión Europea, que comprenden la exclusión como la no realización de un nivel básico de bienestar material y participación social, apuntando el análisis hacia la ciudadanía social.

A través de cualquiera de estos tres caminos se llega a un concepto y una estrategia multidimensional y procesual que se sintetiza en la noción de exclusión social. (...) el debate sobre la exclusión social supone en el fondo perspectivas encontradas respecto de los fundamentos del orden social. Las diferencias proceden de otra fundante acerca del factor clave que define la pertenencia, que teje la relación individuo-sociedad, y que se sitúa, respectivamente, en *el mercado, el trabajo y la ciudadanía*. ... (Saraví, 2006:26-27).

Sin embargo, el contexto latinoamericano excede la explicación del lazo social y de la exclusión a partir de estas tres dimensiones, ya que la integración es aquí un proceso *multiafiliatorio*. Se entiende así a la exclusión como un proceso de acumulación de desventajas que va socavando la relación

individuo-sociedad. Esta nueva concepción comporta además una determinada estrategia metodológica para abordar la realidad. De modo que Saraví plantea una conexión directa con una perspectiva de curso de vida, que permite vincular eventos con procesos y desandar el camino de desventajas que se cruzan y retroalimentan en las biografías individuales.

Reconocer la particular *multiafiliación* del lazo social en América Latina implica, por lo tanto, nuevos desafíos y esfuerzos analíticos. El autor intenta retomar este desafío planteando y luego, analizando, dos interrogantes relacionados:

(...) por un lado, ¿cuáles son las diferencias y, en todo caso, los aportes del enfoque de la exclusión social respecto a la bien establecida y consolidada tradición de estudios sobre la marginalidad que floreció en los años sesenta y setenta en la región?; por otro lado, la pregunta es si el concepto de exclusión social hace referencia y significa un nuevo problema, una nueva realidad, es decir, si hay nuevos atributos en las situación de privación y pobreza que por largo tiempo han caracterizado a América Latina (Saraví, 2006: 38).

En relación con el primer interrogante, aunque Saraví destaca que hay una clara diferencia de enfoques, se trata de *una diferencia complementaria*, ya que los estudios sobre marginalidad han sido un importante avance previo que ayudó a pensar la forma desigual en que se da la integración social en América Latina. Respecto de la segunda pregunta, el autor señala que hay por lo menos tres problemas que demuestran que sí existieron cambios en el escenario de la pobreza, que dan cuenta de la conformación de una nueva estructura de oportunidades, caracterizada por una mayor presión para el individuo: se trata de la historicidad de la pobreza (los cambios cualitativos generados por la persistencia de la condición de pobre que se transmiten por vía intergeneracional), la segregación socio-territorial y la existencia de una “ciudadanía de segunda clase”.

La segunda parte del libro avanza sobre cuatro experiencias nacionales. En el capítulo “De la acumulación de desventajas a la fractura social. Nueva pobreza estructural en Buenos Aires”, Bayón y Saraví se proponen indagar en los posibles cambios al interior de la “vieja” pobreza o pobreza estructural, a diferencia de la mayor parte de los estudios sobre la pobreza que en la última década se han ocupado más de la caída de las clases medias y los “nuevos pobres”. Dentro de las problemáticas que analizan, los autores se concentran en

principio en las transformaciones socioespaciales que ha sufrido en los últimos años el conurbado bonaerense y en particular el municipio de Florencio Varela, caracterizadas por la suburbanización de las elites, la superposición de los trazados y la homogeneización y consolidación de las áreas pobres. “Urbanizaciones cerradas junto a zonas de absoluta pobreza donde las desventajas se concentran, retroalimentan y acumulan” (Bayón y Saraví, 2006: 91) marcan un distanciamiento en el paisaje urbano. Es así que los pobres tienden a interactuar sólo con otros pobres, reduciendo su participación en el espacio público, debilitando el capital social y perdiendo cada vez más sus oportunidades de superar la espiral de desventajas en la que se ven envueltos. A partir de un trabajo etnográfico, los autores investigan las experiencias cotidianas en los barrios de Florencio Varela, relacionadas tanto con los bajos niveles educativos como con el desempleo y la precariedad laboral. De este modo, logran percibir los procesos de acumulación y concentración de desventajas que enriquecen el análisis.

En el capítulo “Nuevas formas de pobreza y movilización popular en Santiago de Chile”, Sabatini, Campos, Cáceres y Blonda señalan que coexisten fenómenos aparentemente contradictorios: por un lado, la reducción de los niveles de pobreza en términos absolutos y relativos y la expansión de los valores de la clase media hacia los grupos populares; y por otro lado, los avances de la precarización laboral y vulnerabilidad social como nuevas formas de la pobreza urbana. Asimismo, destacan que estas nuevas formas se expresan respecto de la organización espacial de dos maneras contradictorias: un proceso de *guettización* –barrios que se forman por aglomeración de pobreza a gran escala en donde la estigmatización y segregación son característicos– y barrios segregados de baja escala, asentamientos populares que son “enganchados” por la transformación espacial de la ciudad y cuentan con mayores posibilidades de integración y progreso. Los autores señalan que ésta es la nueva faz de la pobreza en Santiago de Chile.

En el capítulo que se dedica al análisis de una experiencia en México “Espirales de desventajas: pobreza, ciclo vital y asilamiento social”, González de la Rocha y Villagomez Ornelas, introducen la perspectiva basada en la acumulación de desventajas y en el aislamiento social en lugar del tradicional enfoque de las estrategias de sobrevivencia. El fundamento de esta elección conceptual parte de reconocer el deterioro que la pobreza (vinculada en este caso con la exclusión y la precariedad laboral) ha producido en los

lazos familiares, la ayuda mutua y las relaciones horizontales. La explicación de esta situación tiene que ver tanto con las etapas críticas del ciclo vital como la juventud y la vejez como con la distancia social, geográfica y económica. A partir de un análisis etnográfico de 10 estudios de caso en Mexicali y Xaltianguis, las autoras presentan cuatro tipos de soledad: la soledad que nace por la escasez de recursos que lleva al deterioro de las relaciones, las que enfrentan los jóvenes “sin futuro”, la de los enfermos crónicos y sus cuidadoras y la de los retornos después de una migración.

En el capítulo “Transformaciones recientes en las características de los barrios pobres de Montevideo: posibles implicaciones sobre las oportunidades de empleo de sus residentes”, Kartzman y Retamoso sostienen que hay dos dimensiones que priman en el análisis de la pobreza en Montevideo. Por un lado, las transformaciones en el mercado laboral, reconocidas recurrentemente en trabajos anteriores, y por el otro, y más profundamente, la transformación de la estructura social de la ciudad y la segregación espacial de las clases, que aparecen mediando en la posibilidad que tiene los hogares pobres de aprovechar las oportunidades que les brinda el mercado de trabajo. Los autores examinan y presentan las evidencias que sostienen la tendencia a la concentración espacial en la ciudad, así como las que avalan los cambios en las situaciones de empleo, las dos variables en las que centran su análisis. Luego, desarrollan la relación entre ambas, pero haciendo énfasis en “los efectos de los vecindarios sobre el vínculos de los residentes con el mercado laboral” (Kartzman y Retamoso, 2006: 170)

En la tercera parte, en el capítulo “La estructuración de la pobreza”, Bryan Roberts explora los significados de los cambios acontecidos en la pobreza urbana latinoamericana poscrisis de la fase de sustitución. La hipótesis que sostiene el autor es que la pobreza urbana se ha *institucionalizado* en la organización urbana contemporánea, la cual se explica en dos niveles distintos. Por un lado, en el modo en que los hacedores de políticas categorizan a las poblaciones con bajos ingresos y visualizan a ésta como una cuestión cuantificable que requiere de mediciones eficientes y políticas eficientemente implementadas. Por otro lado, la pobreza se institucionalizó en el funcionamiento de los sistemas y la condición de pobre resulta de ser un miembro de “segunda clase”. De este modo, examina la pobreza urbana contemporánea a través de los conceptos de *exclusión/inclusión social, actores, formas de relacionamiento e interfaces*. Por un lado, siguiendo a Sen (2000), entiende a la pobreza de un modo relacional,

destacando el papel de la agencia, y por otro, retomando a Simmel (1971) resalta las formas de relacionamiento entre el Estado y los pobres. Resalta que producto de los enfoques focalizados y flexibles para abordar las distintas pobrezas surge el problema de las *interfaces* como un componente de la implementación de las políticas sociales actuales:

...estos cambios no sólo han profundizado las intervenciones planificadas en la política social, sino una demanda de mayores niveles de participación de la población en áreas de las políticas anti-pobreza... (...) El resultado es la multiplicación de situaciones de “interfaz” en las cuales agencias gubernamentales, Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), organizaciones comunitarias, y habitantes de la comunidad entran en contacto, en ocasiones en confrontación, respecto a las políticas sociales, y en negociación respecto a los resultados esperados (Roberts, 2006: 212).

Los *actores* que constituyen a estos procesos de exclusión son: las nuevas formas de la organización espacial y los barrios populares; los promotores inmobiliarios con el avance de los barrios cerrados; la tendencia de las clases altas y medias a aislarse en la satisfacción de los servicios; la competencia de las importaciones sobre el mercado interno. El contenido de la política social se ha profundizado y son mayores las expectativas depositadas en la población a raíz de los procesos de descentralización. De este modo, se amplía el campo de *actores involucrados* en las políticas sociales. A pesar de los aspectos incluyentes de este proceso y la participación de las comunidades locales y ONGs en la toma de decisiones e implementación de los programas existen ciertos riesgos. Por un lado, cierta ambigüedad en la forma en que los gobiernos locales y centrales se vinculan con los pobres, basada en la individualización. Por otro lado, las ONGs tienden a actuar como administradoras de servicios más que como promotoras de la capacidad de demanda a nivel local. Respecto del proceso de implementación de las políticas sociales en América latina, el autor señala que el *modo de relacionamiento entre el Estado y los pobres* genera oportunidades pero a la vez implica desafíos para lograr un “buen” gobierno. Uno de los obstáculos en los países en desarrollo para que se dé la *complementariedad e incrustamiento* entre el Estado y los pobres que señala Evans (1996) es la alta estratificación. Asimismo, esto se relaciona con el problema de las interfaces, la discrepancia de perspectivas y poder que modela las relaciones entre los actores. Concluye que las políticas contra la pobreza no sólo requieren del monitoreo de los resultados sino indagar sobre el aspecto relacional de la pobreza.

En el capítulo “Nueva matriz sociopolítica, problemas sociales y políticas públicas: América Latina a inicios del siglo xxi”, Repetto señala que, a partir de la nueva matriz sociopolítica configurada en América Latina en las últimas tres décadas a raíz de las reformas de mercado, cambios estatales y expansión de la democracia electoral, ha cambiado el *mapa de actores* con capacidad de incidir en la agenda gubernamental y decidir sobre ella. De este modo, “...habrán de ser pocos y a veces nuevos protagonistas, con sus intereses, sus ideologías y (sobre todo) sus recursos de poder, los que definan qué es un problema público y qué no lo es o qué tipo de respuesta y alcance debe darse a aquellos problemas que adquieren el status de problema dentro de una agenda gubernamental específica” (Repetto, 2006: 239-240). Por tal motivo, los sectores más pobres e inclusive los de sectores medios han ido perdiendo cada vez más recursos de poder. Frente a esto, el desafío es lidiar contra esta restricción política en el diseño de políticas públicas.

Las *reformas* en las políticas sociales como son la descentralización, la privatización y la focalización manifestaron los límites y restricciones de un triple fenómeno complejo: una inserción, por lo general, excluyente y errática de las economías nacionales en el plano internacional; la debilidad de los mecanismos democráticos para promover los derechos ciudadanos; y un deterioro creciente de las capacidades estatales. Repetto remarca que los *límites* de estas reformas se expresaron, por un lado, en un bajo desempeño de las políticas sociales en relación con los atributos referidos al *cómo* se gestionaron las mismas con tales parámetros –coordinación; flexibilidad; innovación; calidad; sostenibilidad; eficacia, eficiencia y variabilidad– y al *para qué* de tales intervenciones sociales en nuestra región –legitimidad democrática y equidad distributiva–; y por otro lado, en una débil articulación virtuosa con las políticas económicas. Estas limitaciones han terminado por “...profundizar ciertos rasgos negativos de la situación social, en la que la pobreza estructural (vieja y nueva) se emparenta negativamente con otras expresiones de carencias y necesidades, siendo las desigualdades, las exclusiones y las vulnerabilidades los rasgos más visibles de este complejo escenario” (Repetto, 2006: 260).

Debido a que los problemas sociales de la región combinan diversas pobreza, desigualdades, exclusiones múltiples y vulnerabilidades novedosas, el autor propone que los *contenidos* de las políticas públicas, especialmente las sociales, deben materializar cuatro criterios fundamentales: redistribución;

oportunidades; seguridad y ayuda ante emergencias. Asimismo, expresa que para que estas estrategias sean sostenibles se requieren cambios en el *diseño institucional* que permitan el fortalecimiento democrático de las capacidades estatales tanto al interior del propio Estado como en el vínculo del mismo con los actores del mercado, la familia y la comunidad. Entre los cambios en la institucionalidad estatal se destacan: mejores mecanismos y procedimientos de coordinación; fortalecimiento de las relaciones interjurisdiccionales; participación de las organizaciones de la sociedad civil en la gestión estatal; apropiados instrumentos regulatorios; creación de un sistema de derechos civiles, políticos y socioeconómicos.

Las principales *restricciones* que constituyen obstáculos a derribar para lograr efectivamente las transformaciones de las políticas públicas y de los marcos institucionales en pos de avanzar hacia sociedades más incluyentes son de diversa índole:

- \* restricciones políticas: desafío de construir y fortalecer coaliciones incluyentes;

- \* restricciones económicas: ausencia de las agendas internas que permitan hacer frente a los aspectos negativos de la inserción internacional de las economías nacionales; regresividad de los sistemas distributivos; incapacidad de los mercados de trabajo; gasto social deficiente e inelástico;

- \* restricciones técnico-administrativas: escaso fortalecimiento de la gerencia a nivel macro; deterioro de la capacidad administrativa del Estado;

- \* restricciones jurídicas: debilitamiento del sistema de derechos;

- \* restricciones ideológicas: racismo, xenofobia, discriminación e individualización de los riesgos promovidos en los '90.

Finalmente, el autor concluye que el cómo lograr transformar las políticas públicas y el entramado institucional frente a tales restricciones dependerá del "... posicionamiento que se tenga ante el potencial futuro de una América Latina más igualitaria e incluyente en el marco de la diversidad" (Repetto, 2006: 261).

Entre los principales aportes del libro destacamos tanto la contribución a una nueva mirada de la cuestión social en América Latina como el análisis de sus implicancias para las políticas públicas, especialmente sociales. En esta nueva mirada de la cuestión social se enfatiza la multidimensionalidad de la exclusión, entendida como la ruptura de un lazo social que en América

Latina tiene pertenencias múltiples (que exceden las interpretaciones tradicionales definidas por el mercado, el trabajo o la ciudadanía).

El enfoque tiene, además, importantes implicaciones metodológicas por ser más operativo y más abierto al análisis. Sin embargo, en algunos tramos de los capítulos de la primera y segunda parte del libro no es tan claro el diálogo entre los instrumentos teóricos que se proponen y el análisis de la realidad.

Desde el punto de las políticas públicas, los últimos dos capítulos brindan herramientas teórico-prácticas para el diseño de políticas sociales que permitan abordar la cuestión social latinoamericana desde el enfoque de la exclusión. De aquí, se proponen políticas sociales más amplias e integrales acordes con las realidades locales, en contraste con las tradicionales en la lucha contra la pobreza, incluyendo los diversos aspectos de la “vieja” y “nueva” pobreza, es decir, políticas más preventivas de la vulnerabilidad y exclusión social. Asimismo, partiendo de las clásicas restricciones que enfrenta la implementación de las políticas públicas se ponen de relieve los desafíos que deben enfrentar los Estados en materia de fortalecimiento de sus capacidades estatales y de articulación con los demás actores institucionales claves para lograr los objetivos esperados.

## Referencias

SEN, AMARTYA (2000) “Social Exclusion: Concept Application, and Scrutiny”, en *Social Development Papers* N°1, Office and Social Development Asian Development Bank, Manila.

SIMMEL, GEORG (1971) [1908] “The poor”, en *Georg Simmel on Individuality and Social Forms*, editado por Donald Levine, Chicago, University of Chicago Press.

EVANS, PETER (1996) “Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Synergy”, en *World Development*, 24 (6): 1119-1132.