

Julio César Neffa\*

## Pobreza y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe

EN ESTE TRABAJO se intenta en una primera parte brindar una breve visión de conjunto de la evolución histórica de los procesos de crecimiento de los países capitalistas industrializados (PCI) hasta la gran crisis de los años setenta, para luego intentar identificar las causas de la crisis y los principales cambios que se produjeron en los PCI para hacer frente a la caída en las tasas de ganancias, pero generando desempleo y pobreza, y en la tercera parte reflexionar sobre las implicaciones de la crisis internacional y endógena sobre la pobreza en los países de América Latina y el Caribe. Para hacer frente al problema postulamos que el acento debería ponerse en las políticas activas de empleo antes que en las políticas asistenciales, aunque las mismas encuentran siempre sentido cuando está en juego la vida humana.

\* Licenciado en Economía Política (UBA). Doctor. en Economía del Trabajo (Universidad de París). Investigador Superior del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Profesor en las Universidades de La Plata y Buenos Aires. Director del CEIL-PIETTE del CONICET.

## LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA

A lo largo de la historia económica y social de los PCI, y en términos comparativos, el modo de producción capitalista fue generador de progreso respecto de los anteriores modos de producción, el esclavista y el feudal, que tuvieron vigencia a lo largo de muchos siglos. No debemos olvidar que el modo de producción capitalista es relativamente joven. Comenzó a gestarse en el siglo XVI, pero se va a desarrollar con fuerza desde que se comienzan a aplicar al sistema productivo las innovaciones científicas y tecnológicas que darán origen a la primera revolución industrial.

Desde mediados del siglo XIX y hasta la primera mitad del siglo XX el modo de producción capitalista permitió la consolidación del proceso de industrialización, introduciendo al sistema productivo no sólo innovaciones tecnológicas resultantes del progreso científico sino también importantes cambios en la organización de las empresas y el trabajo y en las formas de gestión empresarial apoyados, promovidos o impulsados por el sector público. Dos de ellos merecen ser mencionados.

La introducción de la organización científica del trabajo (OCT) promovida por F. W. Taylor –buscando lograr una economía de tiempo centrada en la división social y técnica del trabajo y en los procesos de racionalización y estandarización de los insumos, los productos y la fuerza de trabajo– permitió un incremento impresionante de la intensificación y la productividad del trabajo, estableciendo la remuneración según el rendimiento. Todo ello hizo posible otorgar aumentos salariales, a pesar de que al mismo tiempo dio lugar a fuertes beneficios empresariales y a una acumulación del capital inédita hasta ese entonces. Estos resultados se obtuvieron sin necesidad de grandes inversiones físicas: los cambios organizacionales que aumentaron la producción de bienes y de servicios, y consiguientemente la demanda de fuerza de trabajo, se basaban inicialmente en el empleo del cronómetro para medir los tiempos requeridos para llevar a cabo cada tarea. La difusión de este proceso de trabajo en las diversas ramas de actividad y países fue lenta, y sólo va a generalizarse en los PCI luego de la Segunda Guerra Mundial gracias al Plan Marshall, contando con el apoyo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). En los países subdesarrollados su difusión se dio de la mano de la penetración de las empresas transnacionales.

Posteriormente, ante el incremento de la demanda solvente (generada por la distribución del ingreso en los PCI, el desarrollo del comercio mundial, el crecimiento económico de las jóvenes naciones latinoamericanas y la constitución de imperios coloniales), las inversiones en máquinas y herramientas aplicadas a la manufactura dieron lugar a la producción masiva de bienes de consumo durables y homogéneos, siendo el automóvil la figura paradigmática. Henry Ford, con la instauración de las cadenas de montaje y la intensificación de la división social y técnica del trabajo, posibilitó rápidamente el crecimiento de la intensidad y de la productividad del trabajo. La rápida difusión de este proceso de trabajo en la industria manufacturera y posteriormente en los servicios y la agricultura dio lugar a una nueva y dinámica fase del proceso de acumulación del capital, buscando hacer una economía de tiempo, no sólo de trabajo sino también en el uso de las maquinarias y equipos. Para realizarse, ello requería un aumento sostenido de la demanda solvente. Así se fueron creando las condiciones para el aumento de los salarios directos y su ajuste en función de las tasas de inflación y del crecimiento de la productividad, y del salario indirecto, con el surgimiento de los sistemas generalizados de protección y seguridad social cuyos objetivos eran asegurar la reproducción de la fuerza de trabajo y mantener su capacidad de compra o de pago de créditos en caso de desempleo o enfermedad. De hecho, la mayoría de las empresas de mayor dimensión utilizaron de manera complementaria los dos procesos de trabajo.

Luego de la segunda posguerra, la difusión y aplicación generalizada de ambos procesos de trabajo dio lugar a un largo período de crecimiento económico y desarrollo social que se prolongó hasta comienzos de la década del setenta. Esos “treinta años gloriosos” constituyen una experiencia inédita, que difícilmente se volverá a repetir en la historia del capitalismo. Esto implicó un fuerte crecimiento económico, altas y sostenibles tasas de ganancia, elevadas tasas de inversión, crecimiento de la productividad del trabajo, salarios elevados e indexables, y legislación del trabajo y de la seguridad social protectora de la estabilidad en el empleo. Dado que el trabajo fue durante muchos años un factor escaso, obligó a los gobiernos a promover masivamente la inmigración de fuerza de trabajo poco calificada, proveniente de países subdesarrollados y ex colonias, junto a una creciente participación de los salarios en la distribución del ingreso nacional. Los bolsones de pobreza existieron, obviamente, pero existían asimismo posibilidades de progreso

futuro para los pobres y también para sus descendientes. Los países periféricos, capitalistas pero económicamente menos desarrollados, intentaron sus procesos de independencia económica en un contexto económico internacional signado por la emergencia del bloque de países socialistas hegemonizado por la URSS y un cambio en las relaciones de poder entre los países capitalistas dominantes (el comienzo de la decadencia de Gran Bretaña y la consolidación del poder económico y militar de EE.UU.). Mediante el Plan Marshall la economía norteamericana suministró los recursos y bienes de producción que permitieron a los países –aliados y beligerantes– hacer frente al deterioro provocado por la guerra y recomenzar el proceso de crecimiento. Gracias a las nuevas inversiones, fruto de donaciones o de créditos muy convenientes, los ex “países del eje”, Japón, Alemania Federal e Italia, y los países europeos devastados por la guerra, pasaron a ocupar desde entonces lugares prominentes en la nueva división internacional del trabajo, frenando las posibilidades de expansión territorial del comunismo, consolidando la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y estableciendo sólidas alianzas con EE.UU. Los regulacionistas le han prestado especial atención a ese período, y Boyer<sup>1</sup>, siguiendo a Gramsci, lo ha denominado *fordismo* porque dio lugar a una relación salarial específica que, si bien no existió de manera universal ni en todos los sectores y ramas económicas ni en cualquier tipo de empresas de dichos países, fue la que predominó en las actividades más dinámicas, aquellas que arrastraban o empujaban al comportamiento macroeconómico nacional.

Los componentes de la relación salarial “fordista” se caracterizan porque los ajustes entre la producción y la demanda social se hacen de manera más rígida a causa de las formas institucionales adoptadas, que proporcionan una mayor estabilidad macroeconómica; las estructuras monopólicas tienen una importancia creciente en virtud de las tendencias a la concentración y centralización y al desarrollo de la acción planificadora del Estado; predomina una moneda de crédito de curso forzoso; los salarios se fijan por medio de las convenciones colectivas de trabajo o tomando como base la determinación de salarios mínimos por parte del Estado, y se ajustan periódicamente y de manera casi automática en función del crecimiento espe-

---

1 Boyer y Saillard (1998).

rado de la productividad y de las variaciones en el costo de vida. Por ello la consolidación de la relación salarial fordista provocó un cambio no sólo en el proceso de trabajo sino también en las normas de vida y de consumo de los asalariados. La producción masiva y en series largas de productos homogéneos genera economías crecientes de escala y aumenta la productividad aparente del trabajo. Se establece una distribución de las ganancias de productividad, mediante conflictos y/o negociación, que estimula la demanda y genera un crecimiento económico sostenido y estable que los regulacionistas denominan el “círculo virtuoso”. Se constata para un gran número de ramas de actividad la existencia de una cierta estabilidad relativa de la estructura y jerarquía de los salarios. La estabilidad en el empleo está protegida por medio de prohibiciones o restricciones legales para despedir colectivamente al personal de manera discriminatoria, por causas económicas o por una decisión empresarial arbitraria, y por la fijación del preaviso y fuertes indemnizaciones monetarias, a pagar en ese caso por los empresarios. La proporción de los salarios indirectos adquiere una importancia cada vez mayor dentro de la remuneración total de los asalariados, y se consolida un sistema complejo e integrado de seguridad social que dio lugar al llamado “Estado providencia”. La determinación del salario nominal en términos macroeconómicos no se produce sistemáticamente como resultante de los mecanismos competitivos del mercado. Se concibe no sólo como un costo de producción sino como un ingreso determinante de la mayor parte de la demanda global.

En América Latina surgieron en esa época movimientos políticos y sociales que la ciencia política ha denominado –a veces de manera simplista y despectiva– como *populismos*, dada su orientación nacionalista o incluso antiimperialista y su composición pluriclasista. Se expresaban allí nuevos partidos políticos –críticos de los partidos tradicionales que manifestaban los intereses de las clases medias, de las burguesías y oligarquías locales– basados en el apoyo de campesinos, obreros y empleados asalariados o de los sindicatos. Deseosos de avanzar en la industrialización sustitutiva de importaciones, trataron de ganar en autonomía aprovechando la existencia de los dos bloques geopolíticos antagónicos durante la vigencia de la Guerra Fría. Estos movimientos no lograron romper totalmente los lazos de la dependencia política y económica ni pasar a constituir verdaderos países capitalistas desarrollados e industrializados. Pero cabe recordar que en ninguno de ellos se introdujo masiva y sistemá-

ticamente la OCT ni la producción en series largas de productos homogéneos (los procesos fordistas), ni se reprodujo en todas sus dimensiones la relación salarial fordista: es decir, no tuvo lugar un “círculo virtuoso de crecimiento”.

## LA CRISIS

Las potencialidades de los procesos de trabajo tayloristas y fordistas, que transformaron el modo de producción capitalista vigente en los países más industrializados, comenzaron a agotarse desde comienzos de los años setenta, primeramente en la economía norteamericana y con posterioridad en el resto de los PCI. Ello se debió a la disminución del ritmo de crecimiento de la productividad, proceso que puso en cuestión la anterior política de salarios elevados indexables y una redistribución del ingreso favorable a los asalariados. Los dos *shocks* petroleros contribuyeron sin duda, pero no fueron la principal causa de esa gran crisis. Se desató una tendencia generalizada a la disminución de las tasas de ganancia reduciendo las tasas de inversión, fenómeno que a su vez provocó el estancamiento económico, un elevado déficit fiscal y el desencadenamiento de procesos inflacionistas, generando elevadas tasas de desocupación y el déficit en los sistemas de seguridad social. La pobreza, que tradicionalmente había constituido una realidad marginal en los países ricos, se expande y se generaliza en todos esos países, alcanzando dimensiones considerables en los países anglosajones en los que las políticas económicas neoliberales se habían inspirado desde tiempo antes en el pensamiento ortodoxo neoclásico.

Para hacer frente a la crisis y evitar que siguiera cayendo la tasa de ganancias, los PCI comenzaron a realizar procesos de ajuste estructural que tuvieron serias y directas repercusiones tanto internas como en los países subdesarrollados o en vías de desarrollo con los cuales mantenían relaciones comerciales. Las medidas adoptadas forman parte de lo que se denomina comúnmente como “Consenso de Washington” para señalar las propuestas de los organismos financieros internacionales reunidos en esa ciudad a comienzos de los años ochenta. Consistieron esencialmente en reducir el déficit fiscal acusado de ser la causa de la inflación, para lo cual se frenó la incorporación de nuevos empleos en el sector público y se desencadenó un proceso de privatización de las empresas públicas, aduciendo obsolescencia, mal desempeño, baja pro-

ductividad, deficiente competitividad, gestiones económicas fraudulentas y tarifas subsidiadas por debajo del costo. Se iniciaron los procesos de privatización de los servicios públicos encargados de la reproducción de la fuerza de trabajo (educación, salud, vivienda, transporte, recreación) y se adoptaron políticas de “moderación” salarial. La apertura al comercio internacional y la reducción de las barreras aduaneras, políticas que se estimularon para combatir la inflación, frenaron los procesos de sustitución de importaciones y produjeron la reducción del mercado para los productos fabricados en esos países y el cierre de numerosas empresas, esencialmente las de pequeña y mediana dimensión.

Las reformas laborales orientadas a reducir los costos salariales directos y a flexibilizar el uso de la fuerza de trabajo dieron por terminada la vigencia de la legislación sobre salarios mínimos indecibles e instauraron nuevos sistemas de negociación colectiva descentralizando el nivel desde el sector o la rama hacia la empresa e incluso el establecimiento, permitiendo que se fijaran normas por debajo de los mínimos legales, invocando la autonomía colectiva. De esa manera se amplió el espacio del mercado, penetrando en actividades dirigidas a la reproducción de la fuerza de trabajo que anteriormente no estaban regidas por la lógica del incremento de la tasa de ganancia.

Para frenar las reivindicaciones de los sindicatos, ya debilitados por el desempleo y la presión que el mismo ejerce sobre los salarios y la disciplina laboral, los cambios en la legislación laboral y de seguridad social fueron acompañados por nuevas formas de gestión de las empresas, de organización del trabajo y de gestión de la fuerza de trabajo. La introducción de innovaciones tecnológicas (TICs) y organizacionales se orientó a flexibilizar la producción en función de los cambios de la demanda. Se buscaba por una parte incrementar la productividad, aunque fuera a costa de intensificar el trabajo aumentando la carga psíquica y mental del trabajo. Por otra parte se tendía a la individualización de los salarios y de las condiciones de trabajo con el propósito de aumentar el control y la disciplina laboral, para desarticular los colectivos de trabajadores y frenar sus capacidades de resistencia.

El fracaso de las economías de los países socialistas europeos para satisfacer las necesidades vitales de la población, y las exigencias de sus nuevas generaciones relativas a vivir en sociedades democráticas, con estilos de vida y de consumo propios de los PCI occiden-

tales, aceleraron el deterioro político en aquellos países. Los anteriores intentos de cambios políticos y económicos –aplastados a sangre y fuego por el Ejército Rojo– ocurridos en Polonia, Hungría y Checoslovaquia se concretaron en Polonia, primero con las huelgas obreras dirigidas por Lech Walesa y posteriormente con la revuelta que terminó con la caída del muro de Berlín y la llegada de Gorbachov a Rusia. La dura realidad a la cual se vieron enfrentados dichos países, en transición desde el socialismo al capitalismo pero sin contar con las instituciones necesarias, modificó sustancialmente la relación de fuerzas a nivel internacional, dejando en manos de las autoridades de EE.UU. el control total del espacio económico y militar. El fin del mundo bipolar y la emergencia de procesos de regionalización (TLC, Unión Europea, MERCOSUR, etc.) crean un nuevo escenario internacional donde la relación de fuerzas se concentra en los países capitalistas industrializados. A nivel nacional se modifican los sistemas de relaciones de trabajo en detrimento de los asalariados. La emergencia de nuevos países industriales, los dragones del Sudeste asiático, la República Popular China e India, no ha modificado hasta el presente los datos del problema, aunque sí lo hará sin dudas en las próximas décadas.

La pobreza se hace desde entonces evidente no sólo en los países pobres y subdesarrollados, sino también –aunque de manera diferenciada– en los países miembros de la OCDE. Con anterioridad, allí los pobres eran los trabajadores poco calificados, y mayormente provenientes de las migraciones internacionales. Debido a las deficientes condiciones de trabajo y de existencia, su esperanza de vida era más corta que la de los nacionales y de las clases medias y altas.

En los países subdesarrollados y dependientes del “Tercer Mundo” los problemas estructurales se han visto agravados por el impacto de la crisis económica internacional, el deterioro de los términos del intercambio y el peso del endeudamiento. Pocos han podido superar su condición de países exportadores de productos primarios. El desempleo elevado y masivo, la precariedad, la reducción de los salarios reales, y el deterioro de la participación de los asalariados en la distribución funcional del ingreso, dieron lugar a elevados porcentajes de población situada debajo de la línea de pobreza y del mínimo de subsistencia, medidos en términos monetarios<sup>2</sup>.

---

2 A pesar de que esa metodología no deja de ser cuestionada.

Los organismos financieros internacionales, en especial el Banco Mundial, y fundaciones internacionales privadas con sede en EE.UU., hicieron llamados de atención a los gobiernos, señalando los potenciales conflictos que esas masas de marginales, pobres y excluidos podrían generar, y movilizaron diversas versiones de las teorías económicas neoclásicas ortodoxas para encontrar las causas y proponer medidas políticas. Estas podrían sintetizarse como sigue: mejoramiento de los sistemas educativos, de salud y seguridad social (el capital humano); creciente importancia del capital social para estimular la generación de empleos e ingresos por la vía del apoyo a las actividades informales y a los micro-emprendimientos productivos. El contenido implícito de dichas políticas dejaba de lado y desalentaba la creación sistemática de empleos asalariados estables, tanto en el sector público (para no generar déficit fiscal) como en el privado. Podría deducirse que ello ocurría porque un mayor nivel de empleo fortalecería necesariamente a las organizaciones sindicales, las cuales presionarían cuestionando las políticas de moderación salarial. Se trataba de políticas asistenciales y pasivas de empleo, que actuaban sobre la oferta de fuerza de trabajo para disminuirla y de esa manera reducir las tensiones en el mercado de trabajo.

Es a partir de estos postulados que se diseñaron políticas sociales y asistenciales, mayormente específicas o focalizadas, dirigidas a sectores o categorías socio-profesionales específicas, promoviendo el *empowerment* para que los pobres asumieran la responsabilidad de hacer frente a las dificultades y buscar soluciones por su propia cuenta o con el apoyo de alguna organización no gubernamental (ONG). Estos enfoques cautivaron a numerosos profesionales, intelectuales y políticos que, a cambio de contratos generosos, se convirtieron en apóstoles de esta nueva creencia.

## LAS LUCHAS CONTRA LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA

Durante varias décadas, con el impulso y los abundantes recursos provistos por los organismos financieros internacionales, gobiernos de diverso signo ideológico procedieron a evaluar contablemente la cantidad de pobres, pero sólo a partir de estimaciones monetarias y del grado de insatisfacción de las necesidades básicas (NBI). Así, en la mayoría de nuestros países se construyeron estadísticas evaluando la magnitud y porcentajes de la pobreza y de la indigencia, seña-

lando cómo evolucionaban a lo largo del tiempo, si trabajaban o habían trabajado, su nivel de instrucción, la dimensión de las familias, dónde y cómo vivían, recogiendo la información mediante las encuestas de hogares.

Según esas instituciones la solución debía provenir del crecimiento económico sostenido, para lo cual se debía asignar prioridad a la inversión (es decir, controlar el crecimiento de los salarios reales). Esto generaría empleos genuinos (productivos) en empresas donde se pagarían salarios elevados de acuerdo con la productividad. Todo ello mejoraría la distribución funcional del ingreso, que por medio de los mecanismos de un mercado que funcionara sin trabas institucionales o legales terminaría reduciendo o eliminando la pobreza por efecto de ese “derrame”. Pero como es sabido, en América Latina el crecimiento económico no fue sinónimo de pleno empleo ni de una justa distribución del ingreso. Lo que predominó fue un crecimiento económico que generó o coexistió con un mayor o menor grado de desempleo, subempleo, precariedad, promoviendo el empleo en los sectores informales y aceptando como un mal menor el trabajo no registrado (“en negro”). Como surge de nuestras propias investigaciones en el Centro de Estudios e Investigaciones Laborales-Programa de Investigaciones Económicas sobre Tecnología, Trabajo y Empleo (CEIL-PIETTE), no todos los modos de desarrollo son “ricos en empleo” y distribuidores de riqueza sin aumentar las desigualdades.

En una segunda etapa, más reciente, esas contradicciones provocaron un cambio en las orientaciones. Sin dejar de lado los estudios y mediciones estadísticas, se recurre ahora a metodologías cualitativas, micro-económicas y micro-sociales. Al lado de los economistas se contrata a sociólogos, antropólogos, trabajadores sociales, profesionales de las ciencias de la salud, etcétera, que investigan, mediante encuestas, entrevistas, observación participante y la construcción de historias de vida, quiénes eran en realidad los pobres, cuál era su origen social y cultural, cuál ha sido su transición ocupacional, dónde y cómo viven, sus creencias, cuál era la lógica mediante la cual se reproducían y de qué manera se integraban a las instituciones y movimientos sociales para resistir y reivindicar, para mejorar su situación.

De esos estudios surge que la inmensa mayoría de los pobres tiene problemas de empleo, ya sea porque han sido despedidos, porque sólo han transitado entre empleos precarios y temporales, o simplemente porque nunca pudieron acceder a un empleo debido a su

bajo nivel de instrucción, la falta de formación profesional, la discriminación con respecto a su origen geográfico, sexo, raza, su bajo “capital social”. Pero cada vez más se está en presencia de “pobres que trabajan” (*working poors*), o mejor dicho de personas que “son pobres a pesar de que trabajan”.

Las organizaciones sindicales fueron fuertemente vulneradas por la crisis. Se vieron amenazadas por los elevados niveles de desempleo, la reducción del número de afiliados y de recursos, los cambios en la legislación del trabajo que instauraron la flexibilidad y la precariedad, así como por las normas que intentaron desplazar hacia la empresa el nivel de la negociación colectiva. Por esa causa concentraron su atención para proteger sólo o principalmente a los trabajadores que tenían empleo y eran sus afiliados o hacían contribuciones para sostener la acción sindical. La experiencia de sindicatos de desocupados y de centrales sindicales que los integren y representen no es la que predomina. La acción de la Central de los Trabajadores Argentinos (CTA) en nuestro país es un ejemplo aislado.

Los desocupados (por esa causa también pobres e indigentes) que adoptaban una estrategia de supervivencia con propensión a ingresar a trabajar con salarios por debajo de los fijados por ley o el convenio colectivo, o simplemente “en negro”, eran vistos por los sindicatos como peligrosos *outsiders* que cuestionaban y amenazaban a los privilegiados *insiders* que tenían un empleo.

Los efectos de la crisis generaron fracturas incluso dentro de la clase trabajadora, en detrimento de los más débiles. La crisis produjo una fuerte heterogeneidad y desigualdad dentro de la clase trabajadora, y las políticas neoliberales han estimulado en ellos el individualismo y las tendencias a buscar soluciones por su propia cuenta, sin esperar ayuda por parte del Estado o de los sindicatos. En estos días los pobres reciben más atención y recursos por parte de las iglesias y de las ONG que de los sindicatos.

Una tercera etapa es la que se está desarrollando en nuestros días. En mi opinión se han logrado cambios importantes en la concepción del problema, en la identificación de sus causas y en las propuestas de política de lucha contra la pobreza. La pobreza ya es vista como un proceso y no como un estado. De manera dramática puede afirmarse que en nuestros días nadie está protegido para siempre contra el desempleo y la reducción de sus ingresos. La experiencia histórica argentina es una demostración evidente de que es posible un empobrecimiento masivo, incluso de sectores

de clases medias con adecuados niveles de instrucción y de formación profesional.

Para combatir eficazmente la pobreza el funcionamiento sin trabas de los mecanismos del mercado es ineficaz, pues es precisamente su propio desenvolvimiento el que la genera o la intensifica. La mundialización de la economía (ahora el espacio de valorización del capital es el planeta), la apertura de los mercados que exacerbó la competencia por encima y a través de las fronteras, la financierización de la economía que ha instaurado nuevos criterios para medir la eficacia de la gestión empresarial (cada vez más se busca la obtención y distribución a los accionistas de beneficios financieros en el corto plazo), el desarrollo de los sectores terciarios y de servicios en detrimento de la industria y de la agricultura, se dieron juntamente con la introducción masiva de las tecnologías de la información y las comunicaciones. Así se crearon las condiciones para que dentro del modo de producción capitalista emergiera un nuevo paradigma productivo que ofrece no una sino diversas alternativas según sean las “trayectorias nacionales”, es decir, la historia, la cultura, las instituciones y las reglas propias de cada país. En cada una de ellas la significación de la pobreza es diferente.

En ese contexto, la acción del Estado vuelve a ser irremplazable como instancia de formulación, articulación y agente de coordinación de las políticas económicas y sociales. Los componentes de las políticas públicas que proponemos, tendientes a reducir de manera sustantiva los niveles de pobreza y exclusión social, tienen dimensiones macro y microeconómicas.

A nivel macroeconómico se destacan: políticas activas y pasivas de empleo tendientes a crear puestos de trabajo estables y de calidad; salarios dignos que cubran adecuadamente el costo de reproducción de la fuerza de trabajo así como de su familia y se ajusten en función de las tasas de inflación; acceso y permanencia en el sistema educativo seguidos de una formación profesional y tecnológica que responda a las necesidades del sistema productivo; la reconversión de la fuerza de trabajo desocupada y de la que está amenazada por las transformaciones estructurales tomando en cuenta estudios prospectivos acerca de las diversas alternativas viables de crecimiento económico; una legislación laboral que proteja el trabajo asalariado contra los despidos injustificados o discriminatorios y asegure adecuadas condiciones y medio ambiente de trabajo para preservar su salud y seguridad; un sistema integrado de seguridad social que cubra los riesgos del desem-

pleo, atención primaria de salud, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, jubilaciones y pensiones.

Para la formulación e implementación de dichas políticas se requiere la intervención coordinada de varios ministerios: esencialmente, los de trabajo, desarrollo social, educación y salud pública. Pero si los ministerios de economía y finanzas no se involucran de manera activa y no incluyen la lucha contra el desempleo, la pobreza y la exclusión social como objetivos relevantes de política económica –con igual rango que el incremento de la productividad, el control de la inflación, el equilibrio del comercio exterior, la reducción del déficit fiscal y el crecimiento de las inversiones–, la acción de los demás ministerios queda reducida a propósitos vacíos de contenido.

A escala microeconómica, de manera complementaria y para que sea sustentable, la lucha contra la pobreza y la exclusión social a nivel de las empresas y organizaciones debería articularse con un proceso de democratización económica, instaurando diversos dispositivos en cuanto a la participación institucionalizada de los trabajadores para acceder a la información y al proceso de adopción de decisiones en la gestión empresarial.

Más recientemente el análisis de la pobreza ha puesto el acento en sus dimensiones subjetivas, para lo cual se requieren metodologías cualitativas y enfoques de psicodinámica del trabajo que buscan comprender lo que significa “ser o estar pobre” en términos individuales y colectivos. Ser o estar pobre trae aparejado el permanente sufrimiento causado por la insatisfacción de necesidades básicas, privación que les quita libertad. Los pobres sufren la frustración no sólo porque por falta de recursos han quedado al margen de la vida económica, sino también porque no pueden alienarse en el futuro: tienen pocas esperanzas de que sus hijos progresen y en el futuro lleguen a mejorar su posición social. Pero, por el contrario, al mismo tiempo la no posesión de riquezas pone de relieve la existencia de otros valores y puede dar lugar a luchas sociales reivindicativas invocando el derecho a la vida, a comportamientos generosos y a movimientos solidarios cuyos objetivos no se limitan a su propia situación particular, sino que adoptan dimensiones societales.

La ciencia económica convencional no tiene elementos para responder a todas esas preguntas salvo lo que surge de la medición del costo mínimo de reproducción de la fuerza de trabajo por debajo del cual se sitúan los pobres e indigentes. No está probado que los

pobres y marginales dejen de cumplir una función dentro del modo de producción capitalista, máxime cuando el mismo está en crisis. Su presencia en la economía y la sociedad legitima la prudencia de los empresarios en cuanto a los incrementos salariales, auto-disciplina a la fuerza de trabajo ocupada, reduce las reivindicaciones sindicales en materia de ingresos ante la amenaza de los despidos, justifica el control del proceso de trabajo instaurado dentro de las empresas más dinámicas para obtener su intensificación y una mayor productividad, alimenta el individualismo de los sectores más pudientes, y provoca una fractura en la sociedad.

Las clases pudientes y el poder político que las representa tienden a separar o excluir a los pobres respecto del conjunto de la sociedad, sobre todo si están desocupados, porque se los considera como “clases peligrosas” y potencialmente revolucionarias. Las “villas miseria” se van así desplazando desde las ciudades hacia las regiones suburbanas, donde el tamaño y las precarias condiciones de alojamiento son infrahumanas y no se puede acceder a los servicios de infraestructura (agua corriente, cloacas, escuelas primarias, oficinas públicas, locales comerciales, centros de atención médica, servicios públicos de vigilancia y seguridad, cercanía a los medios de transporte). Cuando esa voluntad de excluirlos no puede concretarse, lo que sucede es la auto-marginación de las clases pudientes. La tendencia que se fortaleció consiste en el desplazamiento de la morada desde la ciudad –donde la “marea de pobres” y la inseguridad avanza sin pausas– hacia los barrios privados y *countries* cuyos habitantes tienen altos y homogéneos niveles de vida. Ellos y sus familias constituyen una verdadera “reserva”, protegidos por muros, cercos de alambres de púa y servicios privados de seguridad, espacios privados donde los pobres no tienen fácil acceso ni posibilidades de vivir.

Para terminar quisiera expresar que los trabajos presentados en el seminario que dio origen a este libro son muy estimulantes. Han puesto en evidencia la fuerte articulación entre ciudadanía, pobreza y trabajo; la directa causalidad que se establece entre desempleo, precarización del trabajo y pobreza; los condicionamientos que impone lo global sobre lo regional y local en la emergencia de la pobreza. Las crecientes desigualdades se han constituido no sólo entre ricos y pobres sino también entre los pobres. Partiendo del enfoque que hemos intentado desarrollar, la simple mención de estos problemas nutre la agenda de futuras investigaciones. Las mis-

mas podrían orientarse no sólo para conocer y explicar las causas de la pobreza, sino también para crear conciencia acerca de la necesidad de transformar las estructuras que la producen.

## BIBLIOGRAFÍA

Boyer, Robert y Saillard, Yves 1998 *Teoría de la Regulación. Estado de los conocimientos* (Buenos Aires: CBC-UBA, Trabajo y Sociedad/PIETTE-CONICET).