

# La pobreza en transición

## El redescubrimiento de la pobreza y el tratamiento estatal de los sectores populares en Argentina en los años 80

GABRIEL VOMMARO\*

### La pobreza en transición

En este trabajo quisiera señalar y describir brevemente tres procesos que, iniciados en los años ochenta con el retorno de la democracia en Argentina, influirán fuertemente en la manera en que el Estado tratará la así llamada “cuestión social” una vez que la pobreza y el desempleo se instalen como *datos* de la realidad del país.<sup>1</sup> Me refiero a iniciativas de muy diferentes características que, desde diversas agencias estatales, confluyeron en una embrionaria transformación –en algunos casos con fuerte impronta modernizadora– de la concepción de las políticas sociales, es decir del conjunto de intervenciones estatales sobre la producción y reproducción de la fuerza de trabajo, así como sobre la producción y reproducción del orden social<sup>2</sup>, cuya consolidación tendría lugar una década más tarde. Se trata de la puesta en marcha del Programa Alimentario Nacional, que movilizó una nueva tematización de la pobreza en Argentina; de las empresas de definición estadística y de medición de la pobreza y de los “pobres”<sup>3</sup> en el seno del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos; y, por último, de la conformación de un grupo de análisis de las políticas sociales en una dependencia del Estado. En estos procesos fueron claves los actores expertos, quienes en la combinación de discurso técnico, multiposicionalidad social (Boltanski, 1973) y compromisos políticos lograron hacer avanzar los modos de intervención estatal sobre el mundo social en un sentido tecnificado.

La *expertise* sobre diferentes aspectos de lo social puede ser pensada como un tipo particular de intervención que supone la movilización de dispositivos técnicos que, en todos los casos, colaboran tanto en la construcción de discursos con pretensión de validez en virtud de esos mismos basamentos como en la reforma o constitución de instituciones que llevan a cabo una práctica orientada por las ru-

\* UNGS-CONICET.

1 Según Robert Castel, la cuestión social puede ser definida como “una aporía fundamental en la cual una sociedad experimenta el enigma de su cohesión y trata de conjurar el riesgo de su fractura. Es un desafío que interroga, pone en cuestión la capacidad de una sociedad (lo que en términos políticos se denomina una nación) para existir como un conjunto vinculado por relaciones de interdependencia” (1997: 20).

2 Para Luciano Andrenacci y Daniela Soldano (2005), estos dos aspectos de las políticas sociales representan las dos posiciones principales que guían los trabajos sobre el tema en Argentina. La conservación del orden político y social y la reproducción de la fuerza de trabajo están así en el centro de la intervención del Estado sobre el mundo social. Cf. también (Castel, 1995).

3 Utilizaremos esta palabra entre comillas con el fin de destacar el hecho de que se trata de un término utilizado por los propios actores, muy connotado tanto del punto de vista técnico como simbólico por los grupos sociales aquí estudiados. El mismo tratamiento se aplicará para otras categorías del mismo tipo, como “lucha contra la pobreza”, “progresistas”, etc.

tinias tecnificadas que les dieron origen. Con el término *expertise* hago entonces referencia a las formas de intervención en el campo del poder que remiten a un saber técnicamente fundado, ligado a una disciplina científica o a un campo profesional. Como lo intentaré mostrar en este trabajo, la conformación de un dominio de *expertise* no es sólo un proceso técnico, pues supone la construcción de legitimidad del discurso experto, del/de los instrumento/s técnico/s movilizado/s y de los expertos como portadores de ese discurso y de esos saberes. En este sentido, la *expertise* es un tipo de actividad de intervención sobre lo social que tiene la particularidad de unir varios espacios sociales, de modo de construir consensos durables sobre la necesidad y la justeza de ese discurso y de los dispositivos e instituciones asociados a él. Más específicamente, los expertos tienden a desplazarse del mundo universitario al mundo político/económico y al Estado, y de allí al espacio de los medios de comunicación, donde construyen una voz propia para hablarle a la sociedad. Por otro lado, la *expertise* se construye, en general, en la intersección entre la esfera nacional y la internacional, pues se trata en la mayoría de los casos de procesos de importación/exportación de saberes y de personas que tienden a hacer más fuertes y duraderas las redes que sostienen esos discursos.<sup>4</sup>

4 Cf. (Morresi y Vommaro, 2011). Sobre la *expertise* en América latina, cf. por ejemplo (Centeno y Silva, 1998)

5 Sobre el legado político de los años ochenta para la democracia argentina, puede verse también (Rinesi y Vommaro, 2007).

En un trabajo colectivo sobre “los años de Alfonsín” (Pucciarelli, 2006), se ha señalado que, lejos de pensarla como una “década perdida”, se debe ver en ella la consolidación de una serie de procesos políticos y económicos que aparecerán con particular claridad en la década siguiente como rasgos establecidos de la sociedad argentina.<sup>5</sup> El ámbito de las políticas sociales no constituye una excepción en este sentido. Así, quisiéramos indagar algunos aspectos de la construcción de los problemas sociales, y en particular de la pobreza como núcleo de la nueva cuestión social y de los “pobres” como el sujeto/objeto de las políticas destinadas a los sectores populares, que tienen su origen, por un lado, en la manera en que la cuestión social fue tematizada en los inicios de la transición democrática; por otro lado, en la creciente preocupación de universitarios y expertos en definir, medir y clasificar –y por tanto objetivar– a los “pobres” como nuevas criaturas sociales que serán el núcleo simbólico de la preocupación política por la vida de los sectores populares; por fin, de la reunión, en el seno del Estado, de un grupo de universitarios y expertos, en algunos casos formados en el exterior durante la dictadura militar, que contribuirán a la creación de un dominio profesional de intervención en políticas sociales y que, junto a los expertos

peronistas, formarán parte de los actores centrales de la modernización de estas políticas en Argentina en términos de políticas de “lucha contra la pobreza”. Este nuevo dominio permitirá, en los años noventa, que estas políticas –cuyos nuevos principios-guía serían la focalización, la descentralización y la participación de la sociedad civil– sean llevadas a cabo con el convencimiento de actores locales que, en alianza con los actores multilaterales, producirán una fuerte transformación en el tratamiento estatal de los sectores populares. Así, es en virtud de este proceso *originario* que puede sostenerse, como lo hace la mayor parte de las investigaciones sobre las transformaciones de las políticas sociales en la Argentina reciente (Acuña et al, 2002; Andrenacchi y Soldano, 2007; Falappa y Andrenacchi, 2009; Grassi, 2003; Repetto, 2003), que en los años noventa se consolida un cambio de orientación en la materia, producido en especial desde la creación de la Secretaría de Desarrollo Social, en 1994, que lidera una parte de esta transformación.<sup>6</sup>

Al describir los principales trazos de estos tres procesos, espero contribuir a la comprensión del modo en que los “pobres” como grupo social definido y la “lucha contra la pobreza” como objetivo fundamental de las políticas sociales se instalan como núcleos fundamentales del tratamiento estatal de los sectores populares, que no sólo es una forma de concebir la distribución del excedente social, sino también de contribuir a la creación de grupos y de identidades sociales, así como a la construcción de la imagen que la sociedad se da sobre ella misma. Espero, asimismo, dar cuenta del modo en que, en alianza con otros actores, y en virtud de dinámicas no exclusivamente técnicas ni profesionales, los expertos construyen clasificaciones y dispositivos que contribuyen a decir, dividir y ordenar el mundo social.

### **Primer paso: la pobreza en el centro de las preocupaciones políticas de la transición**

En marzo de 1984, el gobierno radical que había triunfado en las elecciones de 1983, después de la última dictadura militar, puso en funcionamiento el Programa Alimentario Nacional (PAN), aprobado por el Congreso por ley N° 23056 de ese mismo año. El presidente Raúl Alfonsín, quien había incluido el problema de la pobreza en su discurso de campaña,<sup>7</sup> asumía de este modo los problemas sociales de los sectores populares,<sup>8</sup> en particular en lo que refiere a los grupos con problemas de supervivencia, y organizaba un programa cuyos objetivos políticos explícitos se ligaban a la realización de una

6 Esta afirmación se aplica particularmente a las llamadas políticas de asistencia, es decir aquellas encargadas de cubrir ciertas necesidades de sectores que se encuentran por fuera de las protecciones sociales ligadas al mundo del trabajo. Al mismo tiempo, la bibliografía sobre las políticas sociales en Argentina acuerda en que las políticas de tratamiento de los “pobres” y de la pobreza pasaron de ser un ámbito marginal e informal a convertirse, en los años noventa, en una parte muy importante de las políticas sociales estatales. En tanto las políticas sociales de asistencia habían sido definidas históricamente por defecto, ya que se ocupaban de los problemas sociales que no eran cubiertos por las políticas sociales universales, y en especial de las poblaciones que no eran o que eran parcialmente cubiertas por ellas, estas políticas constituía, así, hasta los años noventa, una especie de “gobierno para los pobres” (Tenti Fanfani, 1989: 107).

7 Así, en la campaña electoral, el entonces candidato radical afirmaba: “Y sobre este logro de todos, la recuperación del Estado de Derecho, el primer objetivo que hemos definido en nuestra plataforma, y en el capítulo correspondiente a economía, no a Bienestar social para que no nos confundamos, es combatir la pobreza extrema y la miseria” (discurso de campaña en el estadio de Ferrocarril Oeste, 30 de septiembre de 1983).

8 Por esos años, las primeras mediciones sistemáticas de la pobreza realizadas en el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) mostraban que los pobres por ingreso habían pasado del 5,8% de la población en 1973 al 32% en 1982 y al 18% en 1983. Como veremos, la nueva empresa de medición de la pobreza en el INDEC formará parte de la redefinición de las políticas sociales de asistencia en términos de “lucha contra la pobreza”.

empresa de “reparación moral, social y material” de los sectores populares, en el contexto del final de la dictadura militar y el principio de la “transición democrática” en el país, que prometía a la vez una lucha contra el autoritarismo y la implementación de políticas de justicia social, es decir, una conciliación entre la tradición liberal y la tradición nacional-popular, antes dominada por los peronistas. Según Analía del Franco, socióloga que trabajó para el PAN, “los motivos de su creación se fundamentan, básicamente, en la necesidad de reimplantar en el país el respeto de los derechos fundamentales del ser humano. Ocho años de régimen autoritario y antipopular dejaron marcas indelebles en los argentinos; entre ellas, un alto porcentaje de población en una situación de deterioro y con un alto índice de subalimentación” (1991: 347-348).

El PAN representaba en Argentina una innovación para dos razones: por una parte, por primera vez en muchas décadas un gobierno establecía un programa masivo de asistencia alimentaria de los sectores populares, lo que mostraba la magnitud de las transformaciones sociales sufridas por el país desde mediados de los años setenta, y en especial a partir de la instauración de la dictadura militar; por otra parte, se trataba de un programa que tenía un criterio de focalización de la distribución de los recursos, es decir que los alimentos –dispuestos en cajas que contenían arroz, fideos, harinas, corned beef, azúcar, leche en polvo, entre otros– eran distribuidos entre una población que cumplía condiciones de pobreza extrema, para cuya identificación los técnicos del programa se habían servido de los indicadores de vivienda medidos por el censo nacional de 1980 y habían construido lo que entonces se llamó un “Mapa de Emergencia Social”.<sup>9</sup> Como la mayor parte de las políticas sociales que se implementarán en el nuevo ciclo democrático, el PAN se concebía como un programa temporal orientado a dar un tratamiento rápido a las situaciones de pobreza extrema, concebidas ellas mismas como excepcionales. Tanto es así que, en el diseño original, el programa tenía una duración de dos años, que debieron ser luego extendidos hasta el final del mandato de Alfonsín.

La masividad, su carácter focalizado y su énfasis en el combate de situaciones de pobreza dan cuenta de una embrionaria mutación que, aunque entonces era percibida como coyuntural y estrictamente ligada a los efectos inmediatos de las políticas económicas de la dictadura militar –que serían superados por las políticas del nuevo gobierno democrático–, estaría en el corazón de las transformaciones

<sup>9</sup> Sobre los criterios de identificación de la población asistida, así como sobre las características principales del PAN, cf. (Del Franco, 1991). Años después, en el seno del INDEC se realizarán estudios de medición de la justeza de la focalización realizada por el programa.

de la “cuestión social” argentina en términos de “lucha contra la pobreza”, que terminaría de consolidarse una década más tarde. Así, no sólo se establecía una política de asistencia de una amplitud inédita, sino que el PAN era concebido como un programa dirigido a los “pobres” y no a los “trabajadores”: aunque tenía un alcance universalista (en el sentido en que se dirigía hacia todos los “pobres”), el tema no era construir formas de protección de los sectores populares asalariados –y en consecuencia organizados en los sindicatos–, tampoco de una política de asistencia que, en tiempos de la hegemonía de las concepciones desarrollistas, se proponía desarrollar los bolsones de marginalidad (Tenti Fanfani, 1989), sino que por primera vez una política fundamental en materia social estaba destinada a vastas fracciones de los sectores populares definidas como “pobres”, y por tanto fuera de juego, sobre todo a nivel político.<sup>10</sup>

Por otro lado, la importancia que el nuevo programa revestía para el gobierno es también visible en el hecho de que se colocó bajo la responsabilidad directa del ministro de Salud y Acción Social, Aldo Neri,<sup>11</sup> y de que era administrado por unos de los hermanos del presidente, Fernando Alfonsín, en tanto que Enrique “Coti” Nosiglia, uno de los principales dirigentes de la entonces poderosa Junta Coordinadora Nacional, realizaba la logística política desde su puesto de subsecretario de Salud y Acción Social.<sup>12</sup> Por último, la centralidad del PAN puede verse en su presupuesto, que era, después del programa de viviendas, el más grande del Ministerio: distribuyó en 1985 alrededor de 12 millones ayudas alimentarias directas a aproximadamente 1,4 millón de familias.

La amplitud del programa y las características de las ayudas distribuidas hacían de la atribución de las “cajas PAN” un problema tanto político como experto. Por una parte, por primera vez se intentaba definir a la población objeto con ayuda de estadísticas sociales, lo que hacía de los beneficiarios objetos de las definiciones expertas. Por otra parte, la definición en términos estadísticos de las poblaciones a las que se quería asistir terminaba por hacer hincapié en los territorios pobres, es decir que en virtud de las dificultades para definir el número y la localización de los hogares que tenían derecho a la asistencia, se delimitaban zonas prioritarias y allí se concentraba el trabajo de asistencia y de “promoción” de las prácticas económicas y sociales que el programa quería inculcar en los “pobres”. Una vez definidos estos territorios, se trataba de poner en marcha una red de agentes –llamados “agentes PAN”– que debían distribuir las

10 La relevancia simbólica de esta “alquimia al revés” ha sido señalada por Denis Merklen (2005).

11 Médico por la Universidad de Buenos Aires, especialista en problemas sanitarios, Aldo Neri es uno de los primeros funcionarios del ámbito social que combinó una trayectoria universitaria, política y experta, incluso como asesor de los organismos multilaterales. En los años sesenta fue médico rural, luego profesor de la Escuela de Salud Pública de la Universidad de Buenos Aires, de la cual se convirtió en su director hasta el golpe de Estado de 1976. A principios de los años setenta entró en política como militante del Movimiento de Renovación y Cambio, la corriente interna de R. Alfonsín en el radicalismo. Durante la dictadura, y un año después de haber renunciado a su puesto en la Escuela de Salud Pública, A. Neri fue asesor de la Organización Panamericana de la Salud, del Banco Mundial y de la Organización de Estados Americanos. Luego de su paso por el Ministerio de Salud y Acción Social, fue responsable del proyecto de traslado de la Capital Federal a Biedma. En 1987, fue electo diputado nacional hasta 1991. Por entonces, fue nombrado vicepresidente de la fundación presidida por Alfonsín y trabajó como coordinador de los equipos de análisis de las políticas sociales.

12 “A pesar de los discursos reiterados sobre la descentralización y la democracia local, el Programa alimentario nacional (PAN) fue un programa presidencial, dirigido desde la cumbre (top down), que “desciende” sobre el conjunto del territorio. En cada provincia, en cada municipio, un delegado del PAN controló la ejecución” (Prévôt-Schapira, 2000: 138).

“cajas PAN”. Estos constituían potencialmente agentes del proselitismo del gobierno, de modo que su selección fue un objeto de disputa a nivel político muy importante y un punto de negociación entre el gobierno central y los gobiernos provinciales, en algunos casos en manos de dirigentes peronistas. Aparecía así la yuxtaposición del problema experto y del problema político de los criterios de distribución de los bienes y de los efectos del programa sobre la población a la que era destinado. Según algunos análisis, estas dos cuestiones estaban estrechamente vinculadas: la ausencia de definición precisa de la población objeto dejaba un margen de maniobra político bastante importante a los funcionarios nacionales encargados de administrar el programa y a los funcionarios provinciales interesados en la gestión de la distribución territorial de las ayudas. Este problema, asociado desde los años noventa al “clientelismo” estatal y partidario, acompañará a las políticas sociales de “lucha contra la pobreza” como una amenaza y como un mal a combatir (Vommaro, 2010).

Si el PAN era, en los sentidos ya expuestos, un programa pionero que anticipaba algunos de los elementos de los programas de “lucha contra la pobreza” de los años noventa, también retomaba algunos de los objetivos de los programas de asistencia del desarrollismo de los años sesenta y setenta. Así, como los trabajadores sociales de las políticas de “desarrollo comunitario” de esos años, los “agentes PAN” debían conocer sus zonas de trabajo, sobre todo “la situación global de la población y el estado de la comunidad, considerando a sus organizaciones formales e informales, con el fin de evaluar los posibles recursos que esta comunidad brinda para las necesidades del Programa: almacenamiento y lugar para la reunión con los beneficiarios” (Del Franco, 1991, 355). Providos de los datos proporcionados por la dirección central del programa, debían encontrar los domicilios de los posibles beneficiarios, en particular, de las familias “de riesgo elevado”, y visitarlos con el fin de establecer un primer contacto con ellas para conocer su situación socioeconómica. Durante la visita, los agentes llenaban la “ficha de evaluación” concebida por los expertos del programa. Estas fichas servían de apoyo a la decisión de incorporar o de no incorporar una familia a la distribución, lo que era discutido entre el agente y el supervisor a cargo de la zona. Una vez definidos los beneficiarios, los agentes los invitaban a las reuniones donde se entregaban las “cajas PAN”, realizadas cada treinta días en los locales de las sociedades de fomento y en las escuelas primarias. Eran las madres de familia, encargadas de administrar la comida según la división tradicional del trabajo en los ho-

gares, quienes participaban en las reuniones y quienes recibían las capacitaciones asociadas al programa (en horticultura, en prevención sanitaria, etc.). El objetivo de las reuniones era también establecer vínculos entre las mujeres, con el fin de facilitar “la participación y las actividades de tipo comunitario”, promovidas por el PAN. En definitiva, las tareas de asistencia material se complementaban con las de “promoción comunitaria”, que, aún lejos de los objetivos de “empoderamiento” de los “pobres” dominantes años después, se proponían lograr sus “desarrollo”. Entre la concepción desarrollista de los años sesenta y la del *empowerment* de los años noventa, aparecía aquí lo que Javier Auyero señaló a propósito de los expertos del Banco Mundial: la percepción de la pobreza como “problema cultural” (Auyero, 1999).

El PAN se prorrogó finalmente hasta 1989, cuando Carlos Menem triunfó en las elecciones presidenciales. Entonces fue absorbido por un nuevo programa de ayuda alimentaria, en un contexto de fuerte crisis económica y social vinculada al proceso de hiperinflación de ese año. Según Rubén Lo Vuolo y Alberto Barbeito, “una de las contradicciones más chocantes que el PAN terminó por compartir con las otras políticas sociales es que se ha movido en un sentido procíclico, al disminuir su eficacia cuando las condiciones sociales más se deterioraban (1998: 181).

## **Segundo paso: medir los “pobres”, una cuestión política fundamental**

“Tanto esfuerzos para mejorar las técnicas “para identificar” a los más pobres entre los pobres hacen olvidar que el problema no es “identificarlos” sino incorporarlos como agentes económico-productivos” (Lo Vuolo y Barbeito, 1998: 267).

Desde el inicio de la “transición democrática”, al mismo tiempo que se intenta construir una “cultura cívica” en Argentina, la cuestión de la pobreza comienza a ser no sólo una preocupación de los *policy makers*, sino también de los sociólogos y demógrafos que trabajaban en el instituto de estadísticas nacionales, el INDEC.<sup>13</sup> Es en esta institución donde nace el interés por la creación de instrumentos de medición de los “pobres” y de la pobreza. La redefinición de la cuestión social en términos de “lucha contra la pobreza”, así como de los “trabajadores” en términos de “pobres”, requería entonces de instrumentos capaces de hacer existir estos nuevos seres sociales no sólo como realidad moral sino también como hecho objetivo y medible. No debe así sorprender que estos dos hechos –la redefinición de la cuestión social y la medición de los objetivos de estas políticas–

13 El INDEC fue creado en 1968 (Ley N° 17622), cuando el gobierno militar de Onganía quería establecer una “modernización autoritaria” en Argentina (O'Donnell, 1982). Sobre la historia de las estadísticas oficiales en Argentina, cf. (Mentz, 1991); sobre la historia de las estadísticas sociales, cf. (Daniel, 2006).

hayan tenido lugar casi en paralelo, pues la objetivación de una realidad social no es independiente de las empresas políticas y simbólicas destinadas a hacerla existir. En efecto, si uno sigue a Alain Desrosières, a diferencia de la “concepción realista de la estadística” según la cual “ésta era un simple instrumento de medida, exterior a una ‘realidad’ que preexistía”, los trabajos empíricos más recientes sobre el tema muestran que “la producción de conocimiento estadístico es un componente esencial” de la sociedad que éste tiene por objeto “describir” (2003: 220). La creación y la mejora de las herramientas estadísticas para medir la pobreza serían así el resultado de un largo proceso donde intervendrían sociólogos, economistas y estadísticos, así como la estructura burocrática no académica del INDEC. Esta empresa tendría, por otra parte, el apoyo financiero y político de los organismos multilaterales, interesados en la identificación objetiva de los “pobres” con el fin de construir índices de focalización capaces de proporcionar principios técnicos de atribución de los bienes públicos distribuidos por los programas sociales de “lucha contra la pobreza”.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> En su trabajo sobre la investigación realizada por Charles Booth en Londres hacia fines del siglo XIX, Christian Topalov muestra el vínculo entre objetivación estadística y preocupación de reforma social. Cf. (Topalov, 1991). A diferencia del mapa construido por el empresario-sociólogo británico, en este caso los sectores subalternos no son puestos en relación con los otros grupos sociales. Su definición forma así parte de un planteamiento destinado a hacer de la pobreza un problema independiente de los conflictos sociales y que debe ser objeto de intervención de las políticas de “lucha contra la pobreza”.

Marie-France Prévôt-Schapira resume el proceso de construcción de la pobreza como fenómeno medible que tuvo lugar en los años ochenta en los siguientes términos: “En un país “próspero” donde la pobreza era percibida como un fenómeno marginal y residual, el deterioro brutal de la situación económica en los años ochenta obligó a una conceptualización renovada del fenómeno. El gobierno radical, con la ayuda de los organismos internacionales, pretendió medir la amplitud y la complejidad del proceso de empobrecimiento según un doble enfoque. El primero liga las manifestaciones de la pobreza a la existencia de carencias, de “necesidades básicas insatisfechas” (*basic needs*). En ese caso, los indicadores elegidos para construir la categoría de los “pobres estructurales” –promiscuidad, precariedad del hábitat, ausencia de instalaciones sanitarias, salida precoz del sistema escolar, etc.– se inclinan por la dimensión ecológica. El segundo enfoque, en la línea de los trabajos de Booth y Rowntree, comprende el fenómeno a partir del método luego devenido clásico de la definición de un umbral de pobreza debajo del cual un hogar no puede cubrir sus necesidades esenciales de alimentación, de salud y de educación. Varios documentos oficiales jalonaron este planteamiento: La pobreza en Argentina (1984), La pobreza en el Gran Buenos Aires (1989), La pobreza urbana en Argentina (1990) y Mapas de la pobreza en Argentina (1994). Pusieron de relieve la existencia de dos grupos bien diferenciados: los “pobres estructurales” y

los “nuevos pobres”; si ambos conocieron formas de empobrecimiento en los años ‘80, no compartían la misma historia, ni el mismo espacio” (Prévôt-Schapira, 2000: 135).

Al estudiar la realización de los primeros documentos, resultado de distintos programas estatales creados en el INDEC con apoyos financieros de los organismos multilaterales, es posible reconstruir el proceso de construcción de la pobreza como fenómeno objetivo, medible y clasificable, así como los refinamientos de las distintas definiciones de las formas que este *hecho* asumía. Como afirma Didier Fassin, “lo propio de los “problemas sociales” no es en absoluto el ser leídos como hechos cuya realidad preexiste a su enunciación y para los cuales el único análisis pertinente refiere a las causas y a los mecanismos que los generan. En cambio, es trabajo de los sociólogos, de los antropólogos e historiadores preguntarse por los conceptos a través de los cuales se piensa lo real y sacar a la luz no solamente la manera en que los hombres producen lo social, sino también la manera en que se lo representan” (1996: 71). En este caso, se trata de ver cómo, en la construcción de definiciones y procedimientos de medición de los “pobres” y de la “pobreza”, se definían ciertos modos de representación de la sociedad argentina de la transición democrática, que tendrían un fuerte impacto en los años subsiguientes.

### 3.1 Medir la pobreza en transición

En 1984, después de haber trabajado en el procesamiento estadístico de los datos del censo nacional de población de 1980,<sup>15</sup> el INDEC publica un informe titulado *La pobreza en Argentina*. Este documento inauguraba la colección “Estudios INDEC”. La investigación sobre *La pobreza en Argentina* fue realizada por un “equipo de especialistas”, como se señala en la primera edición del documento, dirigido por Oscar Altimir –investigador de la CEPAL, institución que había contribuido a realizar este estudio, y autor de la primera investigación sobre la pobreza en América Latina–<sup>16</sup> e integrado por Alberto Minujín y Horacio Somigliana, entonces funcionarios del INDEC. Precisamente, A. Minujín –matemático con estudios de posgrado en estadísticas aplicadas y demografía– será uno de los expertos-universitarios más activos en el desarrollo de los estudios sobre la pobreza en Argentina. Primero, en el INDEC; luego, como asesor de UNICEF, será el promotor de los estudios sobre “los nuevos pobres”, una categoría presente en los estudios del INDEC bajo

15 Este documento tuvo dos ediciones. La primera, más corta (43 páginas), proporcionaba datos generales y se había publicado en julio de 1984, mientras que la segunda, mucho más extensa (509 páginas) presentaba información exhaustiva región por región, provincia por provincia. Este trabajo fue financiado por el Consejo Federal de Inversiones (CFI, Consejo Federal de Inversiones), creado en 1959 por un acuerdo entre las provincias, la Ciudad de Buenos Aires y el entonces Territorio Nacional de la Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. El CFI formaba parte de las instituciones desarrollistas argentinas. Durante los años ochenta, y en parte con el apoyo de la CEPAL, produjo estudios sobre la estructura social y económica del país. Cf., por ejemplo, *Estructura social de la Argentina. Total del País*, Buenos Aires, 1988; *Estructura Social Argentina. Indicadores de la estratificación social y de las condiciones de vida de la población en base al Censo Nacional de Población y Vivienda de 1980*, Buenos Aires, 1991.

16 En efecto, en 1978 O. Altimir había dirigido una investigación destinada a cuantificar la pobreza en América Latina a partir de la realización de encuestas por muestreo en distintos países de la región. En este contexto, definió umbrales de pobreza para cada país intentando sintetizar normas mínimas de bienestar que garantizaban una supervivencia digna según los valores proyectados por el estilo de desarrollo impulsado por la CEPAL; estos umbrales debían ser comparables con el fin de trabajar con los distintos casos estudiados. Cf. (Altimir, 1978). Para una breve historia de las investigaciones de medición de la pobreza en Argentina desde los años setenta, cf. (Minujín y Orsatti, 1991). Para un análisis de los primeros debates en torno a la cuestión de la medición de la pobreza, cf. (Merklen, 2003: 174-178).

el nombre de “pauperizados”.

En la introducción del documento *La pobreza en Argentina*, los autores muestran, por una parte, la novedad del fenómeno de la pobreza en el país, así como del uso de esta categoría; por otra parte, el vínculo entre los estudios de medición y la voluntad del nuevo gobierno de establecer políticas sociales para hacer frente al nuevo problema social:

“En el panorama social global, se había conseguido reducir las situaciones de pobreza en Argentina a bolsones críticos, persistentes pero de tamaño relativamente pequeño. No obstante, existen numerosos indicios de que la evolución reciente del sistema económico y social dio como resultado un aumento de los hogares que no llegaban a cubrir sus necesidades básicas así como una proliferación de situaciones de pobreza en las distintas comunidades que forman el país.

Por lo tanto, es especialmente urgente delimitar, cuantificar, localizar y diagnosticar las distintas situaciones de pobreza en las cuales puede encontrarse una parte significativa de los hogares argentinos.

Este trabajo constituye un enfoque a los problemas de insatisfacción de las necesidades básicas y de la pobreza en Argentina que obedece al objetivo de calcular las dimensiones y localizar territorialmente la intensidad de estos problemas así como de proporcionar elementos cuantitativos para caracterizarlos.

El Instituto Nacional de Estadística y Censos realiza así la tarea fundamental e ineludible de producir información que sirve de apoyo de la concepción y la aplicación de las políticas sociales del gobierno argentino, proporcionando elementos para un conocimiento pleno de la realidad social de nuestro país.<sup>17</sup>

Con el fin de realizar convenientemente estos objetivos, se procesó el Censo de Población y Vivienda de 1980, de acuerdo con un modelo preceptivo que pretendía aprovechar lo más posible la información del censo de manera pertinente para la concepción de las políticas sociales y en los plazos establecidos para que los resultados puedan ser útiles a estos objetivos” (INDEC, 1984: 7).

Uno de los expertos que estuvo en el centro de estas empresas fue Luis Beccaria. En efecto, L. Beccaria es, junto a Altimir y a Minujin,<sup>18</sup> un actor clave de la constitución de la pobreza como problema medible y en consecuencia objeto de tratamiento político. Economista por la Universidad de Buenos Aires, especialista en estadística, L. Beccaria había trabajado en el INDEC entre 1973 y 1975 en el departamento de estadísticas económicas cuando era aún estudiante de licenciatura. En 1976, viajó a Inglaterra para hacer un doctorado de Economía en la Universidad de Cambridge, donde también trabajó

17 Según una publicación posterior del INDEC, “a partir de la publicación del INDEC, los resultados se utilizaron a nivel nacional y en varias provincias con el fin de modificar algunas reglas de implementación y diagnóstico de las poblaciones objetivas [de las políticas sociales]. Incluso el Programa Alimentario Nacional, principal acción del actual Gobierno en materia social, se sirvió de este estudio para identificar los hogares beneficiarios del plan” (IPA, 1987: 10).

18 En los años setenta, cuando trabajaba en el INDEC y cuando colaboraba con el CEPAL, A. Minujin ya había producido importantes documentos sobre las estadísticas sociales en Argentina. Cf. Minujin, Alberto *et al*, “Sistema de estadísticas sociales y demográficas: obtención de información dinámica a través de la encuesta permanente de hogares”, INDEC, Buenos Aires, 1976; “Sistema integrado de estadísticas demográficas y sociales. Algunas experiencias preliminares en la aplicación del sistema”, INDEC, Buenos Aires, 1972; Sourouille, Juan y A. Minujin, “Sistema de estadísticas sociodemográficas. Un ejemplo ilustrativo”, Naciones Unidas, CEPAL, ST/ECLA/Conf. 44/L.5, 1972 (también in *El Trimestre Económico*, vol. 43, 1976).

con Minujin.<sup>19</sup> Cuando regresó al país en 1983, fue contratado como gerente de Investigación en el Banco Industrial, un banco público donde trabajaba Juan V. Sourruille, ministro de Economía entre 1985 y 1988. En 1984, con 34 años, fue nombrado director del INDEC, puesto que conservará hasta 1990.<sup>20</sup> Para él, el carácter pionero del documento sobre la pobreza en Argentina está vinculado a las demandas políticas de obtener criterios estadísticos –eficientes, desde el punto de vista del uso de los recursos, pero también justos, desde el punto de vista político-moral– de distribución de los recursos de los programas sociales; al mismo tiempo, progresivamente, este documento será una de las bases de la constitución de un ámbito de intervención experta sobre el tema –los debates sobre las mejores maneras de medir a los “pobres”, por lo tanto de definirlos– así como una herramienta fundamental para la constitución del debate sobre la “cuestión social” alrededor de los datos estadísticos que muestran el aumento, entre los años ochenta y los años noventa, de las distintas formas de pobreza en los distintos grupos poblacionales.

“A fines del ’84, cuando yo entré al INDEC, había una decisión de generar [...] ciertos criterios para distribuir [bienes de programas sociales]. A partir de allí, trabajamos con gente de la CEPAL de Santiago en la posibilidad de generar algún indicador de pobreza.

¿Cómo lo llamaban en ese momento?

Sí, de pobreza. Que resultó ligado a...que tuviese como requisito básico la desagregación geográfica. Entonces surge la idea de hacerlo con datos del censo de población. Ese fue el origen, tenía un uso muy específico... lo único que nos puede dar dato a nivel desagregado geográficamente es el censo, el tema era qué se puede hacer con el censo que sea una aproximación a la pobreza, entonces...

¿Se media pobreza antes?

No, ese es el punto que yo te decía; en la Argentina el tema la pobreza nunca fue un tema central en la problemática política. Había preocupación por la marginación, había conceptos asociados, pero siempre fue una discusión más bien conceptual, nunca hubo una preocupación mayor por la medición de la pobreza [...] Estaba en general centrado en la lectura más sociológica, toda la discusión sobre marginalidad de fines de los ’70 tenía una connotación distinta, más conceptual, sobre el papel de la marginalidad en el funcionamiento de la sociedad: si era igual al ejército de reserva, si no era igual, si era funcional al régimen capitalista, si era funcional a la exclusión [...] Con lo cual en... nunca hubo una preocupación sobre el tema de la medición en la Argentina. Digo, siempre hubo algunos esfuerzos, pero más bien aislados, estudios académicos<sup>21</sup> [...] En este caso se empezó al revés de lo que uno empieza. Yo tengo un concepto, trato de operacionalizarlo, y hago un instrumento para medir. Acá fue al revés. Yo tengo el censo, tengo el instrumento, ya está. Es más, en el

19 Cf. (Beccaria y Minujin, 1977), un documento de trabajo realizado para la Universidad de Cambridge, donde analizan el sistema de estadísticas sociales en Argentina.

20 Año en que renuncia debido a los problemas presupuestarios para organizar el censo nacional de población y vivienda que debía tener lugar ese año y que finalmente se realizó en 1991. Su especialización en el ámbito de la definición y la medición de la pobreza le permitió convertirse en una figura experta importante tanto a nivel nacional como regional. Después de 1990, L. Beccaria fue consultor programas sociales administrados por el Ministerio de Trabajo, luego experto del SIEMPRO y director de estadísticas de la CEPAL, al tiempo que investigador y docente universitario.

21 L. Beccaria hace referencia a los debates que se desarrollaron en los años sesenta y setenta en América Latina en torno al concepto de “marginalidad” y de “masa marginal”. El interés se dirigía entonces a las posiciones sociales, culturales y políticas –tanto con relación al “desarrollo” social como a la reproducción/subversión del orden– de las personas que estaban fuera del sistema económico formal. Las principales contribuciones a este debate son, entre otros, las de (Nun, 1969); (Quijano, 1973); (Germani, 1980). Para un análisis de los distintos enfoques sobre el tema, cf. (Bogani, 2005) y (Fassin, 1996: 54-60). Cf. una comparación entre estos estudios y las nuevas teorías sobre la pobreza en (Jelin, 2004).

censo del '80 ya estaban los datos. ¿Qué jugo le puedo sacar a eso para aproximarme al concepto con los datos que yo tengo? ¿Cómo me aproximo mejor al concepto con ese objetivo operativo que es tener información detallada geográficamente? Así fue como se hizo, yo diría que fue la primera en Argentina, la primera medición importante sobre pobreza. Al punto tal que hubo bastante barullo, dimos bastante vueltas, reuniones en el interior, dimos bastantes vueltas.

¿Barullo de que tipo?

Y, generó mucho ruido mediático, nosotros dimos mucha discusión al tema. Yo me acuerdo que hacíamos reuniones. Por decirte, hubo una reunión en el Teatro San Martín, se llenó de gente, impresionante [...] había una preocupación del gobierno por hacer cosas en relación a la pobreza” (entrevista con Luis Beccaria).

La importancia del documento sobre *La pobreza en Argentina* se debe también a su impacto en el medio universitario y en sociólogos profesionales que comenzaban a trabajar en los centros de investigación, en las universidades públicas o en el Estado nacional en el ámbito de las políticas sociales. Según L. Beccaria,

22 La relación entre el documento, la definición de la pobreza y las preocupaciones políticas del nuevo gobierno también puede apreciarse en la mención “del imperativo del reconocimiento universal de los derechos humanos” como condición de la definición normativa de las necesidades básicas socialmente definidas en cada sociedad. Como lo hemos mostrado en otra parte (Vommaro, 2008) la cuestión de la defensa de los derechos humanos era un componente fundamental del discurso del nuevo presidente, Raúl Alfonsín. Así, según los autores del documento del INDEC, “por este mismo reconocimiento, aunque la medición de las situaciones de pobreza se concentra en las necesidades básicas de tipo material, no se puede olvidar que la satisfacción de estos últimos sólo adquiere pleno sentido en un contexto social de garantía efectiva de los derechos humanos fundamentales” (INDEC, 1984: 10).

23 A saber: a) hacinamiento, es decir la existencia de más de tres personas por habitación; b) tipo de vivienda, es decir precariedad; c) condiciones sanitarias, cuyo indicador es la inexistencia de retrete; d) asistencia escolar, medida por el hecho de que al menos un niño en edad escolar no asista a la escuela; e) subsistencia del hogar, cuyos indicadores son la existencia de un solo ingreso para cuatro personas o más o la existencia del jefe de hogar con bajo nivel de educación

“El origen fue tratar de tener un indicador para distribuir geográficamente algunos programas. Eso fue lo que nos hizo en el INDEC pensar alguna cosa. Eso lo podríamos haber respondido con cosas muy sencillas. Podemos haber agarrado el censo y poner un indicador tradicional, y nunca hubiera trascendido y era un indicador de manejo interno, como seguramente antes había pasado. Lo que pasa es que a partir de ahí, qué se yo, los que estábamos ahí nos dimos cuenta de que ahí había una preocupación y que por lo tanto podíamos avanzar un poquito más que en un instrumento exclusivamente para la política social. Y tener un instrumento para generar alguna discusión y alguna pintura, no sólo un indicador, sino un instrumento que permitiese una pintura que permitiese alguna discusión del tema [...] Y después rápidamente comenzó a tener una dinámica propia” (entrevista con Luis Beccaria).

Así, el documento de 1984 definía la pobreza en los siguientes términos:

“El concepto de pobreza es esencialmente normativo; se considera pobre a alguien que no obtiene o no puede obtener recursos suficientes para llevar una vida mínimamente conveniente según las normas implícitas en el estilo de vida predominante de la sociedad a la cual pertenece” (INDEC, 1984: 9).<sup>22</sup>

Al tener que trabajar con los datos del censo de 1980, los expertos del INDEC definieron la pobreza en términos de “necesidades básicas insatisfechas”, determinada por cinco indicadores vinculados a las condiciones de vida de los hogares.<sup>23</sup> El uso de este tipo de definición de la pobreza se explica, según Beccaria, por la disponibilidad de información: la única fuente exhaustiva, fiable y capaz de

cubrir todo el territorio nacional era el censo nacional de 1980, que no poseía preguntas sobre los ingresos de los hogares ni de los individuos.<sup>24</sup>

### *Una empresa fundadora*

Con el fin de mejorar los indicadores de medición de la pobreza, de producir nuevas investigaciones sobre este tema así como combinar los enfoques de la pobreza por NBI y por ingresos, en 1987 se crea el programa de Investigación sobre la Pobreza en Argentina (IPA), el cual concluyó en 1989. Se trataba de un proyecto financiado por el Banco Mundial y el PNUD<sup>25</sup> que contaba con el personal del INDEC especializado en el ámbito social y con expertos y universitarios especialmente contratados para esta investigación (este tipo de contratación por proyecto será dominante en los años noventa en todos los programas financiados por los organismos multilaterales). El director del IPA era en sus inicios A. Minujin; luego, en 1988, se contrató también al sociólogo Pablo Vinocur.<sup>26</sup> El objetivo de la investigación consistía en “obtener información sobre las condiciones y las características asumidas por la pobreza urbana en Argentina, tras definir las distintas situaciones existentes con relación a la estructura de satisfacción de las necesidades, la gravedad de las carencias y las percepciones que los grupos afectados tienen de estas últimas”. Los resultados de este estudio se proponían ofrecer “elementos cuantitativos para crear o reconstruir políticas sociales” (IPA, 1987: 12).<sup>27</sup> De este modo, puede verse que, como afirma Alain Desrosières, “una investigación estadística es inseparable de sus usos”, aunque “este punto a menudo es olvidado, y queda oculto por la división (institucional y cognoscitiva) del trabajo entre productores y usuarios de los datos” (2003: 218).

Lejos de postularse como un trabajo orientado exclusivamente por motivaciones profesionales, el vínculo entre voluntad de conocimiento y voluntad política aparece con claridad en la presentación del programa:

“La pobreza se convirtió en una realidad de importancia considerable para la sociedad argentina así como una presencia que pide su inexorable superación, sobre todo desde la conquista del régimen democrático” (IPA, 1987: 8).

Según L. Beccaria,

“En el ‘86, ‘87, conseguimos unos recursos en el mismo INDEC para hacer un proyecto más grande, para hacer una estimación de pobreza. Implicaba una encuesta, pero fundamentalmente también implicaba...

24 Sobre el planteamiento y la justificación metodológica de la definición de la pobreza en términos de NBI, cf. (INDEC, 1984: 9-17, en particular, apartado 3).

25 En efecto, los organismos multilaterales trabajaron intensamente en la construcción de indicadores fiables de la pobreza en América Latina, y Argentina no constituye una excepción. Según el Banco Interamericano de Desarrollo: “Es necesario contar con la información apropiada para analizar los problemas relacionados con la pobreza y diseñar las soluciones del caso. Quienes formulan las políticas deben tener la capacidad de hacer el seguimiento del perfil de los pobres en un país o región a lo largo del tiempo, con el fin de formular y ejecutar con éxito las estrategias que les permitan abordar las diferentes causas y consecuencias de la pobreza. La buena información también puede ayudar a evitar el desperdicio de recursos y a identificar indicadores de pobreza y criterios de focalización. Es así como la información sobre la pobreza – mejor medida y difundida– puede contribuir a mejorar la efectividad de las decisiones en materia de política. Aun así, todavía existe un vacío enorme de conocimiento sobre la mejor manera de evaluar el impacto de las diferentes inversiones orientadas a reducir la pobreza. La generación de información confiable que sea regularmente comparable a lo largo del tiempo y entre regiones facilitará la realización de este tipo de evaluaciones” (BID, 1998: 25).

26 Sociólogo por la Universidad de Buenos Aires, P. Vinocur es también un actor importante del proceso de construcción de las mediciones de la pobreza. Luego de su trabajo en el INDEC, fue contratado como coordinador de programas en la oficina regional de UNICEF en Buenos Aires. En 2000, se convierte en viceministro de Desarrollo Social de la Nación del gobierno de la Alianza. Por otra parte, fue asesor de la CEPAL y de otros organismos multilaterales.

27 La amplitud de los objetivos específicos del programa da cuenta de su pretensión innovadora. Cf. (IPA, 1987: 12).

28 El Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO), creado en 1995 y encargado de centralizar la información, de monitorear y de evaluar los programas de asistencia, formaba parte de la empresa modernizadora y de tecnificación de la acción social pública emprendida por la gestión de Eduardo Amadeo al frente de la Secretaría de Desarrollo Social. Cf. (Acuña et al, 2002) y (Vommaro, 2010).

29 Para un panorama de la sociología argentina en los años ochenta y noventa, cf. (Cantón y Jorrat, 1997). En los objetivos específicos del programa se anunciaba así estudiar “la percepción que los grupos pobres tienen de sus carencias y de las políticas destinadas a solucionarlas” (IPA, 1987: 13). Los resultados del trabajo cualitativo se publicaron en 1988 como Documento de Trabajo n° 4 del IPA bajo el título “¿Y ahora qué? La crisis como ruptura de la lógica cotidiana de los sectores populares”. La socióloga María del Carmen Feijóo dirigió este trabajo, y el sociólogo Lucas Rubínich coordinó el trabajo de campo.

30 Sobre los distintos métodos de cálculo de la pobreza, cf. por ejemplo (Boltvinik, 1991). Sonia Álvarez Leguizamón estudió los orígenes y las gestiones de promoción de los indicadores NBI que formaban parte de los nuevos enfoques sobre la cuestión social de los años setenta, promovidos por el Banco Mundial y vinculados a la crítica del Estado social. Las necesidades básicas constituían en este contexto un piso de bienestar por sobre el cual deberían actuar las fuerzas del mercado. Cf. (Álvarez Leguizamón, 2005).

31 El INDEC realiza la Encuesta Permanente de Hogares de Argentina desde 1972 con la colaboración de las direcciones provinciales de estadísticas. Esta encuesta sustituyó a la Encuesta de Empleo y de Desempleo que existía desde 1963. Cubre los centros urbanos más importantes del país. Sobre sus etapas históricas de implementación, cf. [http://www.estadistica.gov.ar/prensa3/pobreza\\_eph\\_2sem2003.pdf](http://www.estadistica.gov.ar/prensa3/pobreza_eph_2sem2003.pdf).

32 Encuesta de Ingresos y de Gastos (EGH), realizada en 1985 en el Gran Buenos Aires.

33 La definición de la LP se explica claramente en el documento final del IPA. Cf. INDEC/IPA, 1990: 26-27). Cf. también

¿Era dinero del Banco Mundial?

Es el proyecto Banco Mundial y del PNUD. El gran proyecto de apoyo institucional al sector público [...] Y ahí se hizo una estimación de la línea de pobreza, o sea con los métodos tradicionales. O sea, se contrata un nutricionista, mira la canasta de alimentos, se organizó la encuesta de ingresos y gastos del año '86, '87 y se hicieron estimaciones de pobreza, cuya línea definitiva se habrá definido ya hacia el '90, por ahí” (entrevista con Luis Beccaria).

Los investigadores del IPA eran, en su mayoría, universitarios de mediana trayectoria, cercanos a los cuarenta años y de orígenes políticos “progresistas”; la mayor parte se convertiría en experto-universitario y trabajará en el ámbito de las políticas sociales en los años noventa. Entre ellos, Jorge Carpio, codirector del SIEMPRO desde su creación;<sup>28</sup> María del Carmen Feijóo, socióloga e investigadora del CONICET, que sería funcionaria en el ámbito social del gobierno de la provincia de Buenos Aires en los años noventa y se convertirá en una importante experta y consultora en Argentina y en el extranjero (en los años 2000 ingresó a las Naciones Unidas); e Irene Novacowsky, directora del SIEMPRO en los noventa y consultora en políticas sociales del gobierno de la ciudad de Buenos Aires en los dos mil. El proyecto se proponía estudiar el fenómeno de la pobreza desde un punto de vista cuantitativo y también cualitativo, lo que era una innovación para el INDEC y puede asociarse al viraje hacia el cualitativismo que tenía lugar en las ciencias sociales argentinas de esos años<sup>29</sup>. El IPA fue también una ocasión propicia para aplicar el uso de manera combinada de los dos tipos de medición de la pobreza: NBI y línea de pobreza (LP).<sup>30</sup>

Por una parte, en el marco de este proyecto los expertos del INDEC comenzaron a trabajar en base al cálculo de la pobreza por ingresos, utilizando la información de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH).<sup>31</sup> Estudiaron la estructura de los presupuestos de los hogares<sup>32</sup> así como las necesidades alimentarias de los adultos y niños con el fin de construir la Canasta Básica de Alimentos; luego, consideraron otros gastos mínimos de una familia con el fin de construir el umbral de ingresos de la indigencia y el umbral de ingresos de la pobreza.<sup>33</sup>

Por otra parte, comenzaron a pensar las relaciones entre los dos tipos de medición, en particular, las distintas “sensibilidades” de las herramientas:

“El enfoque de la pobreza desde el NBI definiría situaciones de tipo estructural, la evolución pesada, e implica soluciones que superan en general el plano individual. Considerar el criterio de la línea de pobreza implica tener en cuenta su relación directa con los ingresos corrientes del hogar. Así, es muy sensible a las grandes fluctuaciones experimentadas por los salarios reales en nuestro país” (IPA, 1987: 9).

La combinación del uso de las dos mediciones –que luego se volvería una práctica habitual– fue seguramente uno de las contribuciones principales de la Investigación sobre la Pobreza en Argentina. Este uso combinado procede de la constatación de las distintas capas históricas de pobreza que debían distinguirse:

“El enfoque de la problemática de la pobreza requiere partir del reconocimiento de su heterogeneidad. Históricamente, un grupo relativamente pequeño de la población urbana argentina no podía hacer frente a una serie de necesidades definidas como básicas según el contexto cultural. Sin embargo, la agravación de la crisis económica y social vivida por nuestro país desde hace más de una década ha tenido como uno de sus signos más evidentes el deterioro de los ingresos de otros grupos, de número variable, lo que imposibilitó a sus miembros cubrir necesidades esenciales anteriormente satisfechas. La dificultad metodológica vinculada a la diferenciación al menos de estos dos grupos diferentes resultó evidente, en la medida en que cualquier acción del Estado debería basarse en políticas concebidas en el reconocimiento de esta heterogeneidad de las situaciones de pobreza.

La medición de la pobreza requiere entonces dos enfoques: el de la línea de pobreza (LP) y el de la satisfacción de las necesidades básicas” (INDEC/IPA, 1990: 26).

En adelante, la idea de la “heterogeneidad de la pobreza” pasó a ser en Argentina un tópico de los debates expertos y académicos. A partir de esta idea de heterogeneidad, los expertos del IPA definieron dos tipos de poblaciones pobres: los “pobres estructurales” y los “pobres pauperizados”, que también serían llamados “nuevos pobres”.<sup>34</sup> Aunque la medición de la pobreza según NBI permitía tener un mapa muy detallado del fenómeno, progresivamente, a medida que la pobreza se instalaba como problema público, como objeto de disputa a nivel político y como ámbito de intervención experta, la medición según ingresos se impuso: basada en la información de la EPH, permitiría obtener datos sobre las variaciones coyunturales de la pobreza, constituyendo al mismo tiempo un índice de la situación social del país, de la eficacia de las políticas públicas en general y de las políticas sociales en particular. Se convirtió, por otro lado, en una fuente de noticias y de debates mediáticos.

los documentos principales del IPA sobre el tema: Morales, Elena, Canasta básica de alimentos-Gran Buenos Aires, Documento de trabajo N° 3, INDEC/IPA, 1988; Epztein, Eduardo y Alvaro Rosatti, *Características de una línea de pobreza para Argentina, 1985*, Documento de trabajo N° 4, INDEC/IPA, 1988; Minujin, Alberto y Alejandra Scharff, *Estructura del hogar y línea de pobreza: algunas consideraciones en el empleo del concepto del adulto equivalente*, Documento de trabajo N° 8, INDEC/IPA, 1988.

34 Cf. Minujin Alberto y Pablo Vinocur, *¿Quiénes son los pobres?*, Documento de trabajo N° 10, INDEC/IPA, 1989.

El resultado más importante de la IPA fue el documento *La pobreza urbana en Argentina*, publicado en 1990. Se trata del informe final del proyecto, que contiene los resultados del trabajo cuantitativo de la encuesta por muestreo realizada en el Gran Buenos Aires así como en ciudades del interior del país de mediano y de gran tamaño (Santiago del Estero, Posadas, Neuquén y General Roca), según el muestreo de la EPH. El índice del libro da cuenta de los principales temas de preocupación de los miembros del equipo de investigación: mercado laboral, sistema educativo y salud. Hay otros temas tratados en este informe. En primer lugar, dejando ver nuevamente el compromiso político de los miembros del proyecto con los discursos de democratización de la sociedad tanto a nivel político como a nivel socioeconómico, se había investigado sobre la “participación barrial”. En el documento se sostenía:

“Si la cuestión de la participación siempre ha constituido un problema que preocupaba a las ciencias sociales desde distintas perspectivas, en un contexto de transición del autoritarismo hacia la democracia, se vuelve aún más importante. En este contexto retornan las preguntas sobre las formas, la calidad y los obstáculos a la participación de los actores sociales en los asuntos públicos y la pregunta sobre el lugar de los canales de participación tradicionales, al mismo tiempo que el interés por la aparición de nuevas formas de participación, lo que lleva a reflexionar sobre su eficacia en el sistema democrático y sobre la posibilidad de incorporarlas como espacios estables del sistema que permite un mejor funcionamiento de este último” (IPA/INDEC, 1990: 309).

Se mencionaban entonces los movimientos sociales de raíz local, es decir, las formas de participación de los sectores populares no vinculadas a los partidos políticos –en especial al peronismo– y a los sindicatos: eran las prácticas sobre las cuales los intelectuales y los políticos “progresistas” de la transición colocaban sus esperanzas de democratización de la sociedad y de creación de una “sociedad civil” no autoritaria (Frederic, 2003). Estos movimientos eran llamados a participar en la implementación de programas sociales y se trataba de estudiar, por una parte, su inclinación a la participación y, por otra parte, “los problemas reconocidos por el barrio [sic] y las distintas maneras de solucionarlos” según “los propios actores sociales”. El objetivo consistía en favorecer “el diseño de políticas sociales con perfil participativo, capaces de incluir y de tomar en cuenta estas prácticas provenientes de la sociedad” (IPA/INDEC, 1990: 310).

El segundo tema innovador del documento era “los adolescentes y la pobreza”. Por una parte, los jóvenes y los adolescentes habían co-

menzado a ser un tema de estudio de los centros de investigación y los organismos multilaterales.<sup>35</sup> Por otra parte, en el discurso de R. Alfonsín y de su entorno, los jóvenes representaban las esperanzas de regeneración democrática de la sociedad. Los años ochenta eran, a nivel cultural, los de una renovación de los consumos de los jóvenes, de la cultura rock, etc. No obstante, la persistencia de la pobreza autorizaba a pensar que las segundas generaciones de “pobres” podían comenzar a internalizar una “cultura de la pobreza” que era necesario estudiar comparando las propiedades sociales, las prácticas educativas y culturales, las prácticas de ocio, las opiniones políticas de los “pobres” con las de los “no pobres” (IPA/INDEC, 1990: 263-305).<sup>36</sup>

Esto se liga al hecho de que, seis años después del documento fundador *La pobreza en Argentina*, este fenómeno no era ya para expertos y funcionarios una novedad sino una realidad establecida:

“La pobreza constituye uno de los problemas sociales urgentes y persistentes que las sociedades latinoamericanas deben enfrentar. En Argentina, este problema se manifestó debido a la crisis económica profunda que comenzó a mediados de los años setenta y que se volvió más aguda con el ingreso de vastos contingentes de la población a una situación de privación [...] El impacto de la crisis económica transformó la composición de los diferentes grupos sociales que forman nuestra sociedad: a los sectores históricos y estructuralmente pobres, que sufrieron desde el principio las vicisitudes económicas actuales, se sumaron otros, configurando al mismo tiempo una complejidad que se añade a la habitual heterogeneidad de los sectores en estado de carencia” (IPA/INDEC, 1990: 13).

Por otra parte, el vínculo entre las empresas de disminución de la pobreza y de los “pobres” y la implementación de políticas sociales de “lucha contra la pobreza” era explícito:

“La concepción de las políticas sociales requiere el conocimiento tanto de las particularidades de las carencias como del grado de insatisfacción de las necesidades básicas para el pleno desarrollo del ser humano. La información producida que persigue tal objetivo es muy importante con el fin de maximizar la amplitud de los recursos asignados con el fin de hacer frente a esta problemática [...] El IPA tuvo por objetivo central proporcionar información a los organismos encargados de concebir y de establecer políticas vinculadas a esta realidad” (IPA/INDEC, 1990: 13).

Esta relación entre medición de los “pobres” y mejora de las políticas sociales –referida a la eficacia y la justicia de la distribución de bienes de origen público– reaparece en otro de los capítulos del documento final de la Investigación sobre la pobreza en Argentina, que consistía en estudiar el alcance de los programas de asistencia

35 Al respecto, cf. por ejemplo los trabajos de Cecilia Braslavsky, experta en temas de educación de Flasco, funcionaria del Ministerio de Educación en los años noventa cuando encabezó los equipos técnicos de reforma de las leyes educativas nacionales, y luego funcionaria de la UNESCO.

36 Los adolescentes habían sido también tema de uno de los documentos de trabajo del IPA. Cf. Llomovatte, Silvia, *Adolescentes y pobreza en Argentina*, documento de trabajo N° 7, Buenos Aires, INDEC/IPA, 1988.

alimentaria de los años ochenta, entre ellos el Programa Alimentario Nacional. Más allá del debate entre políticas focalizadas y políticas universales, el objetivo de los expertos del programa del INDEC consistía en contribuir a determinar si estas políticas de asistencia habían cubierto su población objeto, y para eso realizaron una encuesta que permitía cruzar los datos que definían el carácter de “pobre” –y el tipo de pobreza– de los hogares y el hecho de haber recibido ayudas alimentarias de origen público.

Por otra parte, a diferencia de los expertos vinculados a la filosofía promovida por los organismos multilaterales, e indicando al mismo tiempo su carácter de expertos “progresistas”, los autores del documento de la Investigación sobre la pobreza en Argentina señalaban la relación entre pobreza, transformaciones del capitalismo argentino y mercado laboral. En primer lugar, describían la relación entre la “ruptura” del modelo de industrialización, la caída de la demanda de empleo, el crecimiento del trabajo informal y la precariedad del empleo, por un lado, y la caída de los ingresos de los asalariados, por otro lado. En segundo lugar, afirmaban que “el deterioro de la distribución de los ingresos y el crecimiento de los trabajos precarios (tanto en los asalariados como en los no asalariados) permiten comprender el aumento de la población en peligro de no poder satisfacer las necesidades básicas” (IPA/INDEC, 1990: 17). En fin, al retomar los argumentos de los debates latinoamericanos de los años 1970 sobre “el ejército industrial de reserva” y la “marginalidad”, los expertos del IPA afirmaban que el aumento de la pobreza

“no representa un hecho «disfuncional» desde el punto de vista socioeconómico. Al contrario, desde el punto de vista reproductivo, los «pobres» constituyen un sector fundamental del núcleo más dinámico del sistema económico, al mismo tiempo que una reserva de mano de obra que ejerce presión sobre los salarios del resto de la economía nacional” (IPA/INDEC, 1990: 18).

Aunque este enfoque dejaba ver las posiciones de los expertos del INDEC con relación a la pobreza y a los “pobres”, que contradecían las sostenidas por el Consenso de Washington que habían desplazado la cuestión social hacia la periferia del funcionamiento del capitalismo, los datos proporcionados por la Investigación sobre la pobreza en Argentina y por el INDEC, así como su empresa de objetivación de la pobreza, contribuyeron a reforzar estas ideas, al mismo tiempo que, como acabamos de verlo, los estudios del IPA trabajaban para volver más fiables los criterios de focalización de las poblaciones alcanzadas por las políticas de “lucha contra la pobre-

za”. Más allá de las voluntades enunciadas, los trabajos del IPA formaron parte, de este modo, de la empresa colectiva de transformación de la intervención política y simbólica del Estado y de los actores vinculados a este último en la “lucha contra la pobreza”. Por otro lado, si la definición de la pobreza y su medición se establecían como potestad experta, también la concepción e implementación de programas sociales aparecería como espacio propicio para la intervención de este tipo de actores.

### **Tercer paso: las políticas sociales como dominio experto**

Sin duda, las políticas sociales de “lucha contra la pobreza” en Argentina y en América latina fueron firmemente impulsadas por los organismos multilaterales de crédito, en especial por el Banco Mundial, en la perspectiva de crear formas de “compensación” de las políticas de ajuste estructural que se llevaban a cabo en la región, y que buscaban imponer reformas de los Estados y las economías nacionales (Corbalán, 2002; Ezcurra, 1996). Así, de acuerdo con los postulados neoliberales, desde los años ochenta el Banco Mundial había comenzado a promover transformaciones de las políticas sociales estatales que acompañaran las reformas económicas de apertura y desregulación, lo que representaba también una transformación de las formas dominantes de percepción y división de lo social. Como señala Frances Stewart: “En la primera mitad de los años ochenta, ni el Banco Mundial ni el FMI creían que era necesario abordar especialmente el problema de la pobreza durante el período de ajuste, pero a partir de 1985 las dos instituciones comenzaron a reconocer cada vez más que era necesario adoptar medidas especiales” (1992: 5). En primer lugar, el Banco Mundial comenzó a financiar programas de mejora de las estadísticas nacionales sobre la pobreza con el fin de recoger datos fiables sobre las consecuencias sociales de las políticas de ajuste en los países del Tercer Mundo. En segundo lugar, apoyó la creación de Fondos de Inversión Social –el primero, implementado en Bolivia, en 1986– destinados “a compensar” los “costos sociales” de las políticas económicas ortodoxas.

Sin embargo, en el caso argentino puede verse claramente que el desarrollo de políticas promovidas por los organismos multilaterales no se explica por una forma de imperialismo sin mediaciones, en la cual las decisiones se tomaban en Washington para ser luego aplica-

37 Sobre el concepto de exportación e importación ligado a las formas de *expertise* y a la circulación internacional de las élites, cf. (Dezalay y Garth, 2002).

38 Sobre la relación entre nativos y extranjeros en términos de “alianza” con respecto a la circulación internacional de las ciencias sociales, cf. (Bourdieu, 2002).

das en Argentina. Al contrario, la aceptación de las ideas promovidas por el Banco Mundial y por el Banco Interamericano de Desarrollo forma parte de un proceso complejo de circulación nacional e internacional de conocimientos y recursos en la que tanto las redes políticas como las redes expertas desempeñan un papel importante como categorías exportadoras e importadoras de ideas, así como productoras de discursos sobre lo social. Como otros autores lo mostraron, para comprender la circulación internacional de conocimientos y grupos sociales es necesario tener en cuenta la relación entre sus formas de “exportación” y sus formas de “importación”.<sup>37</sup> En este sentido, es necesario definir las instituciones, los grupos sociales y los tipos de conocimientos que actúan en cada contexto, así como la relación entre los contextos de exportación y los contextos de importación. La relación entre las estrategias de exportación y las estrategias de importación, entre los grupos exportadores y los grupos importadores, una suerte de “alianza” entre grupos de diferente origen nacional, también debe estudiarse.<sup>38</sup> A veces, estas alianzas son involuntarias, no buscadas, producidas por la apropiación nativa de conocimientos o tecnologías producidas en el exterior con el fin de producir transformaciones en el espacio nacional, no siempre “fiel” a las “intenciones” de los productores originales. En los dos casos, es importante estudiar las formas de entrecruzamiento entre grupos sociales que participan en las luchas nacionales y en las dinámicas internacionales, así como las causas de los encuentros “no intencionales” entre una tecnología extranjera y un grupo de promotores nacionales. Al menos en el caso argentino, los organismos multilaterales no pueden ser vistos como agentes capaces de imponer políticas directamente. No existe tal imperialismo, capaz de hacer y deshacer sin ninguna mediación estatal. Es necesario, en cambio, pensar en las alianzas y compromisos entre actores que tienen recursos desiguales, como los funcionarios gubernamentales, los expertos contratados por el Estado y por los organismos multilaterales y los funcionarios de estos organismos.

En el punto anterior he descrito este proceso en relación a las mediciones y definiciones estadísticas de la pobreza. Aquí me ocuparé del establecimiento de un espacio de *expertise* en políticas sociales que comienza a configurarse en el seno del gobierno de R. Alfonsín y que será una de las vías de entrada de la modernización del espacio de las políticas sociales en Argentina: el grupo de sociólogos, politólogos y economistas que, alrededor de la figura de Juan Carlos Torre, in-

gresó a la Subsecretaría de Relaciones Institucionales del Ministerio de Economía e inició un estudio sistemático de las políticas sociales en Argentina. De este grupo saldrían los principales expertos “progresistas” en política sociales que formarían parte del elenco técnico del gobierno de la Alianza en 1999 y que, junto a los peronistas de tradición social-cristiana liderados por el economista Eduardo Amadeo –figura central de las políticas sociales en los años de C. Menem– serían los protagonistas de los debates y de la implementación de políticas en este dominio en esa década.

En efecto, en 1985, con la llegada de Juan V. Sourrouille al Ministerio de Economía, un grupo de universitarios ingresó en la Subsecretaría de Relaciones Institucionales. J.C. Torre, el subsecretario, decidió crear un equipo de estudio de las políticas sociales en Argentina. Junto a Rosalía Cortes, Aldo E. Isuani y Emilio Tenti, Laura Golbert formaba parte de este grupo. Es entonces que comienza a trabajar sobre las políticas sociales, al principio sobre las políticas previsionales. La socióloga describe de la siguiente forma el “descubrimiento” de las políticas sociales como ámbito de intervención a la vez profesional y académico al que se llega en virtud de los compromisos políticos de aquel tiempo:

“Bueno, la cosa es que me fui metiendo en la políticas sociales y yo creo que ahí [en la Subsecretaría de Relaciones Institucionales] hubo un gran impulso, realmente. Ahí creo que empieza... La política pública no era una cosa muy conocida hasta el ‘73, bueno hasta el ‘76 se estaba más pensando en la lucha de clases que en la política pública. Todos los cientistas sociales, para un lado o para el otro, con matices, lo que vos quieras, pero nadie se preocupaba ni por la democracia ni por la políticas públicas. Duramente tuvimos que aprender que la democracia es importante y que hay que saber de políticas públicas si uno quiere gobernar un país ¿No? bueno lo aprendimos así y de ahí seguí con el tema del sistema previsional” (entrevista con Laura Golbert).

Otros expertos-universitarios que formaban parte de este grupo ya habían comenzado a trabajar sobre el tema entre finales de los años setenta y comienzos de los años ochenta: por ejemplo, E. Tenti había hecho entre 1968 y 1971 un Diploma Superior de Estudios e Investigaciones Políticas en la Fundación Nacional de Ciencias Políticas de París (Sciences Po); A. Isuani había hecho una Maestría en Ciencias Políticas en la FLACSO de Santiago de Chile, en 1972, en la Escuela Latinoamericana de Ciencias Políticas y Administración Pública; luego, en 1979, realizó un Doctorado en Ciencias Políticas en la University of Pittsburgh, bajo la dirección de Carmelo Mesa

Lago –experto en políticas sociales de origen cubano– y, en 1980, trabajó en la oficina de UNICEF en Brasil. No obstante, la experiencia colectiva en el gobierno de R. Alfonsín tenía un carácter pionero.

A raíz de la renuncia de J. V. Sourrouille, el grupo pasó al Ministerio de Salud y Acción Social y recibió un financiamiento del PNUD en el marco del Programa Regional de Pobreza Crítica, una de primeras experiencias de financiación internacional de investigaciones en el ámbito de las políticas sociales. Los resultados del trabajo del grupo fueron publicados, en 1989, en un libro, “Estado democrático y política social”, financiado por el Ministerio y por el PNUD. Este libro representa uno de los primeros trabajos experto-académico en este ámbito y, con el tiempo, se convirtió en una referencia (algunos entrevistados se referían a él como “el libro azul”). El prólogo expresa las posiciones del grupo, comprometido con los objetivos de democratización del alfonsinismo y los de modernización económica de los funcionarios del Ministerio de Economía desde la llegada de J.V. Sourrouille a su dirección. Se habla así del “disfuncionamiento” de los “viejos aparatos oficiales” ante las transformaciones económicas, y de la necesidad de reformas:

“No se trata de modificar el tamaño del sector público, sino de cambios globales que requieren la participación personal de los ciudadanos, de las formas de gestión que promuevan la eficiencia en la gestión de los recursos y mecanismos de control y evaluación capaces de volver transparentes los éxitos sustanciales de las políticas públicas” (1989: 8).

La “inequidad” del servicio público, “el exceso de burocracia”, los “privilegios” de las “corporaciones” –uno de los principales adversarios del discurso alfonsinista– y la importancia de pensar la relación entre la “sociedad civil” y el Estado son también temas mencionados en este prólogo, que combina, por un lado, un conjunto de posiciones “progresistas” de reforma de las políticas sociales con el fin de volverlas más igualitarias y efectivamente universales con, por otro lado, posiciones reformistas de tipo “modernizador” de la acción estatal, destinadas a reducir la “oscuridad” burocrática de la acción pública.

A raíz de la experiencia en el gobierno de R. Alfonsín, los expertos-universitarios que formaban parte de este grupo –en su mayoría cercanos al radicalismo– disuelto por el nuevo secretario de C. Menem, Moisés Ikonikoff, crearon en 1989 el Centro Interdisciplinario para

el Estudio de las Políticas Públicas (CIEPP), que reunía también a otros jóvenes profesionales, como el economista Rubén Lo Vuolo, que serían muy activos en los debates de los años noventa. Como señala Andrés Thompson, si en “la apertura democrática [...] se crean nuevos centros de investigación aunque ahora más focalizados en temáticas específicas o vinculados a tendencias políticas [...] posteriormente, y a raíz del cambio de gobierno en 1989, muchos de los equipos de trabajo que se conformaron durante el gobierno alfonsinista se retirarían del Estado, dando lugar a una nueva oleada institucional” de centros de estudios en ciencias sociales (1994: p 31). El CIEPP es un centro de investigación y difusión de conocimientos en el ámbito de las ciencias sociales que combinaba las intervenciones público-mediáticas, las investigaciones de tipo académico y los trabajos de consultoría en el ámbito de las políticas sociales. Durante los primeros años del gobierno de C. Menem, fue una de las voces experto-universitarias más activas de denuncia de los efectos sociales de las reformas neoliberales emprendidas por entonces. La proximidad ideológica entre el grupo y los expertos locales de UNICEF –en especial Eduardo Bustelo y A. Minujin– se traducía en la realización de colaboraciones en investigación y publicaciones.

Por otra parte, se iniciaba entonces el tiempo de la consultoría local para la mayoría de los expertos-universitarios que trabajan en el ámbito de las políticas sociales. Esta actividad tenía varios universos de aplicación, que iban de las investigaciones próximas al trabajo académico hasta las evaluaciones de los programas sociales, un tipo de demanda muy adaptada a las calificaciones y a las experiencias profesionales de este nuevo grupo social. Desde entonces, el ritmo de trabajo para los organismos multilaterales y para las oficinas públicas vinculadas a las políticas sociales aumentaría al mismo tiempo que la diversidad de temas que estos expertos tratan en su actividad profesional. Como afirma L. Golbert, “la consultoría lo hacés un poco adecuando a lo que te están pidiendo” (entrevista con Laura Golbert).

Del mismo modo, una vez que las políticas sociales se instalan como ámbito estable de intervención profesional y que se multiplican los posgrados en la materia, estos expertos-universitarios serían docentes de los futuros expertos en pobreza. Al analizar la evolución de sus publicaciones, se pueden constatar tanto las transformaciones de sus temas de preocupación y de sus espacios de inserción profe-

sional como el hecho de que ninguno de los expertos-universitarios en políticas sociales abandona un ámbito para ingresar a otro, sino que combinan la consultoría y la actividad universitaria, dos de los principales espacios de inserción de este grupo social y, en consecuencia, de los recursos movilizados con el fin de mantener su multiposicionalidad.

Por fin, en tanto el tercer ámbito de intervención de este grupo social es el compromiso político, la mayoría formó parte del gobierno nacional de la Alianza entre 1999 y 2001, previo paso por el Instituto Programático, donde trabajaron en la preparación de los programas de política social de esta fuerza política.

Los nuevos expertos argentinos “progresistas” participaron así de la conformación de un grupo social que circulaba en los espacios nacionales e internacionales, en el ámbito privado y en el público, haciendo al mismo tiempo de las políticas de “lucha contra la pobreza” un ámbito de intervención política y de involucramiento profesional;<sup>39</sup> estos expertos, incluso los más críticos, contribuyeron a consolidar la intervención de las ideas de los organismos multilaterales en Argentina. Es entonces en el mismo momento que se redescubren la pobreza y las políticas de asistencia que las políticas sociales se convierten en un ámbito experto relativamente importante, del que comienzan a participar estos economistas, politólogos y sociólogos que poseen a la vez compromisos políticos –en general con el radicalismo–, posiciones en el espacio universitario y diplomas vinculados a los estudios sobre las políticas públicas. Una vez que la pobreza se estableció como una *realidad*, los expertos más jóvenes de este grupo que trabajaban sobre la cuestión pasaron a considerar que el problema siempre se planteaba en términos de “respuestas frente a la pobreza” (Repetto, 2001: 12), un hecho evidente que se impone y que requiere que se le den “respuestas”. Al mismo tiempo, y sobre todo en los años noventa, para este grupo la pobreza aparece también como un objeto de conflicto a nivel político, y la denuncia del deterioro de las condiciones de vida de los sectores populares como una manera de oponerse al gobierno de C. Menem.

## Conclusión

Intenté mostrar que el proceso de construcción de un nuevo problema político y social tiene sus raíces en las actividades que diferentes grupos sociales llevaron a cabo en los años ochenta en el seno del gobierno de R. Alfonsín. En efecto, el redescubrimiento político y experto de la pobreza en el contexto de la “transición democrática”

39 A los análisis de la circulación de las ideas en términos “de oportunidades”, añado así las dimensiones de las estrategias, de las alianzas y redes de los actores interesadas por razones diferentes pero a menudo convergentes en imponer visiones del mundo social y formas de intervención sobre este último. Según E. Tenti Fanfani, “los conocimientos para la toma de decisiones deben tener otras características que el hecho de ser verdaderos. Entre otras cosas, deben ser oportunos, es decir, producidos en el buen momento. Deben también ser comunicables, en particular, a los que tienen la responsabilidad político-administrativa de crear y administrar programas sociales. La claridad de la comunicación entre los investigadores y los políticos supone una clarificación por parte de los primeros de las preconcepciones e intereses teóricos e ideológicos que los animan” (1991: 94). Ante los argumentos sobre “la oportunidad” y la “comunicabilidad” de las ideas resultantes de los grupos expertos, en mi perspectiva privilegio el seguimiento de los actores en los espacios sociales en que se comprometen para ver cómo sus actividades los llevan a hacer cosas con sus conocimientos.

desempeñó un papel importante en esta reconfiguración de la “cuestión social”. La ola democrática debía ocuparse de la crisis social que parecía ser el producto de las injusticias de la dictadura, contexto que da sentido a la implementación del PAN. Esta empresa social debía realizarse, al mismo tiempo, de acuerdo con la pacificación política promovida por el nuevo gobierno (Vommaro, 2008). La “lucha contra la pobreza” y la búsqueda de democratización social estaban así estrechamente vinculadas. Esta asociación aparece claramente expuesta en los casos de los dos grupos de expertos que comienzan a ocuparse de la pobreza y de los “pobres”: los encargados de la medición de la pobreza y los que comienzan a trabajar en el estudio y diseño de políticas sociales. Sus miembros combinaban compromisos “progresistas” con el gobierno radical y una voluntad modernizadora de las políticas sociales en Argentina. Al mismo tiempo que manifestaban su interés político por la reducción de las injusticias sociales, los expertos en medición de la pobreza y de los “pobres” contribuyeron a la objetivación de estos fenómenos emprendiendo las primeras investigaciones sistemáticas sobre el tema en el país, que se realizaron en el INDEC desde 1984. Los “pobres” aparecieron así como grupos definidos y determinados por las estadísticas oficiales. Los expertos-universitarios en políticas sociales, por su parte, revalorizaron la importancia del Estado y de las políticas públicas otrora objeto de la crítica de las ideologías revolucionarias de izquierda. Tema hasta entonces poco tratado por los investigadores de las ciencias sociales, la revalorización de las políticas públicas se tradujo en términos profesionales en estudios sobre la historia de las políticas sociales en Argentina. A partir de estos estudios, y en el contexto de la instauración de las primeras políticas de “lucha contra la pobreza” en los años ochenta, estos expertos-universitarios se convirtieron en asesores de oficinas estatales y de organismos multilaterales y produjeron discursos que servían para definir las mejores formas de ayuda a los “pobres” y de luchar contra la pobreza. La acumulación de diplomas y de experiencia previa a este proceso los colocaba en una posición favorable para devenir expertos multiposicionados, puesto que en la mayor parte de los casos habían realizado una formación académica en la materia en el exterior y hasta iniciado sus primeras prácticas profesionales en organismos multilaterales. De modo que en ellos pesaban tanto los compromisos políticos como el crecimiento profesional y, de hecho, ambas dimensiones estuvieron fuertemente imbricadas en la constitución de un espacio experto en políticas sociales.

En esta acumulación primitiva de *expertise* vinculada al mundo popular que se desarrolló durante los años ochenta se destacan dos espacios pioneros: la Investigación sobre la Pobreza en Argentina, que tiene lugar en el INDEC entre 1987 y 1989, y el grupo de investigadores contratados por el Ministerio de Economía hacia 1985. Estas experiencias, así como el pasaje por el Estado y por los organismos multilaterales, permitieron a estos expertos, en los años noventa, participar activamente, por un lado, en la concepción y en la evaluación de múltiples programas lanzados por entonces, en particular desde la creación de la Secretaría de Desarrollo Social, en 1994; por otro lado, en las empresas críticas de estas políticas, que serían realizadas por expertos próximos a UNICEF y a centros de estudios vinculados a las fuerzas políticas que dieron origen, en 1997, a la Alianza que gobernó el país entre 1999 y 2001. El pasaje por el Estado y por los organismos multilaterales y la creación de un ámbito experto propio con sus propios programas de posgrado y sus propios espacios de encuentros y socialización están así en el centro de la consolidación de estos grupos.

Así, la formación del espacio del *expertise* en políticas sociales es el resultado de la intervención de los expertos en diversos espacios sociales. En primer lugar, en los años ochenta algunos expertos tuvieron acceso al Estado, y fueron contratados más regularmente en las oficinas públicas durante la década siguiente, tanto en el gobierno de C. Menem –en el caso de los expertos peronistas y católicos– como en el de la Alianza –en el caso de los expertos “progresistas”. En segundo lugar, los organismos multilaterales comenzaron a contratar expertos-universitarios en algunos programas gestionados por el Estado argentino, así como en las oficinas regionales de estos organismos instaladas en Buenos Aires o en países vecinos. Por fin, en virtud del crecimiento de la demanda de personal formado en este tipo de saber técnico, y de la necesidad de encontrar espacios de encuentro para discutir y para difundir las distintas posiciones con relación a las políticas sociales, los expertos crearon posgrados en la materia, así como espacios profesionales de intercambio y de legitimación académica. Al mismo tiempo, como lo destacan Luciano Andrenacci y Daniela Soldano, “la producción [universitaria] local [sobre las políticas sociales] parece ser paralela al «redescubrimiento» de la cuestión social contemporánea que hace la propia transición a la democracia a partir de 1983, y más claramente luego de los las sucesivas crisis macroeconómicas que el país vive desde 1984” (2005: 21).<sup>40</sup>

40 La misma constatación es realizada por Estela Grassi: “Para las ciencias sociales y políticas, la asistencia social no tuvo entidad como para ser constituida en objeto de análisis de las ciencias sociales hasta que las transformaciones recientes hicieron de tales políticas una esfera preponderante de la política social” (2003: 29).

Estos expertos formaron parte del proceso de renovación del tratamiento estatal de los sectores populares. Como afirma Serge Paugam, “se puede considerar que la elaboración social de la ‘pobreza’ en cada país contribuye a definir globalmente el estatuto social de las poblaciones denominadas ‘pobres’, puesto que los métodos de designación que los constituyen y las formas de intervención social de las que son objeto traducen las expectativas colectivas respecto de su tratamiento” (1998: 145). En este caso, el análisis de la construcción de la “pobreza” como dominio experto y como preocupación política –tanto a nivel nacional como internacional– ha sido fundamental para comprender el lugar central que adquirió su definición en el tratamiento dominante de la cuestión social que se consolidaría algunos años más tarde, y que daría cuenta, al menos, de las expectativas en la materia de actores nacionales y transnacionales que, con intereses y motivaciones diferentes, se propusieron intervenir en la transformación de los modos de clasificación y de ordenamiento del mundo popular.

## Bibliografía

- Acuña, C., Kessler, G., Repetto, F. (2002). *Evolución de la política social argentina en la década de los noventa: Cambios en su lógica, intencionalidad y en el proceso de hacer la política social*. Informe para el Proyecto Self-Sustaining Community Development in Comparative Perspective Coordinado por el Center for Latin American Social Policy, CLASPO, Austin: The University of Texas at Austin.
- Alvarez Leguizamón, S. 2005. “La invención del desarrollo social en la Argentina: historia de “opciones preferenciales por los pobres””. En L. Andrenacci (comp.), *Problemas de política social en la Argentina contemporánea* (pp. 81-124). Buenos Aires: Prometeo/UNGS.
- Andrenacci, L. y Soldano, D. 2005. “Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino”, En L. Andrenacci (comp.), *Problemas de política social en la Argentina contemporánea* (pp. 17-79). Buenos Aires: Prometeo/UNGS.
- Auyero, J. 1999. “La Nueva Vanguardia de los Pobres. Notas sobre los intelectuales orgánicos del Banco Mundial”. *Apuntes de Investigación en Cultura y Política*. 4, 91-98.
- Beccaria, L. y Minujin, A. 1977. “La información dinámica en las estadísticas sociales. Comentarios que sugiere la experiencia en la Argentina”. *Desarrollo Económico*. 67 (17), 475-495.
- Bogani, E. 2005. “De marginales y desocupados. Apuntes para una nueva discusión sobre las poblaciones “excedentarias” a partir de los conceptos de masa marginal y empleabilidad”. *Nueva Sociedad*. 197, 41-53.
- Boltanski, L. 1973. “L’espace positionnel. Multiplicité des positions institutionnelles et habitus de classe”. *Revue Française de Sociologie*. 1 (14), 3-26.
- Boltvinik, J. 1991. “Métodos de medición de la pobreza”. En VVAA, *Política social y pobreza en Argentina* (pp. 9-29). Bogotá: Proyecto Regional de Superación de la Pobreza/PNUD.
- Bourdieu, P. 2002. “Les conditions sociales de la circulation internationale des idées”. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*. 145, 3-8.
- Castel, R. 1997. *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.
- Centeno, M. A. y Silva, P. 1998. *The politics of expertise in Latin America*. Londres y New York: Palgrave Macmillan.
- Corbalán, M. A. 2002. *El Banco Mundial. Intervención y disciplinamiento. El caso argentino, enseñanzas para América Latina*. Buenos Aires: Biblos.
- Daniel, C. 2006. *El primer observatorio social argentino. Estado, censos y estadísticas oficiales, 1869-1914*. Tesis de Maestría de Investigación en Ciencias Sociales no publicada, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales.

- Del Franco, A. 1991. "Consideraciones organizacionales acerca del Programa Alimentario nacional (PAN)". En VVAA, *Política social y pobreza en Argentina*. Bogotá: Proyecto Regional de Superación de la Pobreza/PNUD.
- Desrosières, A. 2003. "Historiciser l'action publique: l'Etat, le marche et les statistiques". En P. Laborier P. y D. Trom (eds.), *Historicités de l'action publique* (pp. 207-221). París: PUF.
- Dezalay, Y. y Garth, B. 2002. *La mondialisation des guerres de palais: La restructuration du pouvoir d'État en Amérique latine, entre notables du droit et «Chicagó Boys»*. París, Le Seuil.
- Ezcurra, A. M. 1996. *Banco Mundial y Fondos Sociales en América Latina y el Caribe*. Los Loros: Universidad Nacional de General Sarmiento, Instituto del Conurbano.
- Falappa, F. y Andrenacci, L. 2009 *La política social de la Argentina democrática (1983-2008)*. Buenos Aires: UNGS/Biblioteca Nacional, colección "25 años, 25 libros".
- Fassin, D. 1996. "Exclusion, underclass, marginalidad. Figures contemporaines de la pauvreté urbaine en France, aux Etats-Unis et en Amérique latine" *Revue de sociologie française*. 1 (37), 37-75.
- Frederic, S. 2003. "Los científicos sociales y la identidad de los sectores populares en la transición democrática (1982-1987)" (pp. 247-267). En F. Balbí y A. Rosato (editores), *Representaciones sociales y procesos políticos. Estudios de antropología social*. Buenos Aires: IDES-Antropofagia.
- Germani, G. 1980. *El concepto de marginalidad*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Grassi, E. 2003. "El asistencialismo en el estado neoliberal. La experiencia argentina de la década del 90". *e-I@tina*. 4 (1), 27-48.
- Jelin, E. 2004. "Ciudadanía, Derechos e Identidad". *Latin American Research Review*. 1 (39), 197-201.
- Lo Vuolo, R. y Barbeito, A. 1998. *La nueva oscuridad de la política social: del estado populista al neoconservador*. Buenos Aires: Miño y Dávila (1era edición de 1994).
- Mentz, R. P. 1991. "Sobre la historia de la estadística oficial en Argentina". *Estadística española*, 128 (33), 501-532.
- Merklen, D. 2003. "Du travailleur au pauvre. La question sociale en Amérique latine". *Études rurales*. 165/166, 171-196.
2005. *Pobres ciudadanos*. Buenos Aires: Gorla.
- Minujin, A. y Orsatti, A. 1991. "Antecedentes sobre Estudios de la Pobreza en Argentina". En VVAA, *Política social y pobreza en Argentina* (pp. 9-29). Bogotá: Proyecto Regional de Superación de la Pobreza/PNUD.
- Nun, J. 1969. "Superpoblación relativa, ejército industrial de reserva y masa marginal". *Revista Latinoamericana de Sociología*. 2, 174-236.
- O'Donnell, G. 1982. *El Estado Burocrático Autoritario*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano.
- Paugam, S. 1998. "Les formes contemporaines de la pauvreté et de l'exclusion. Le point de vue sociologique". *Genèses*. 1 (31), 138-159.
- Prévôt Schapira, M-F. 2000. "Du PAN au plan de justice sociale. Les politiques de lutte contre la pauvreté dans les banlieues de Buenos Aires". *Les Annales de la Recherche Urbaine*. 86, 132-143.
- Pucciarelli, A. (comp.) 2006. *Los años de Alfonsín*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Quijano, A. 1973. "Redefinición de la dependencia y proceso de marginalización social". En F. Weffort y A. Quijano, *Populismo, marginalización y dependencia. Ensayos de interpretación sociológica* (pp. 180-213). San José de Costa Rica: Universidad Centroamericana.
- Repetto, F. (2003) *Gestión pública y desarrollo social en los noventa. Las trayectorias de Argentina y Chile*. Buenos Aires: Prometeo.
- Rinesi, E. y Vommaro, G. 2007. "Notas sobre la democracia, la representación y algunos problemas conexos". En E. Rinesi, G. Nardacchione y G. Vommaro (comps.) *Los lentos de Víctor Hugo. Transformaciones de la política y de la teoría en la Argentina* (pp. 419-472). Buenos Aires: Prometeo/UNGS.
- Stewart, F. 1992. *La protección de los pobres durante el ajuste en América latina y el Caribe en la década de 1980*. Buenos Aires: Unicef-Argentina.
- Tenti Fanfani, E. 1989. *Estado y pobreza: estrategias típicas de intervención*. Buenos Aires: CEAL, 2 volúmenes.
1991. "Pobreza y política social: más allá del neoasistencialismo". En E. Isuani, R. Lo Vuolo y E. Tenti Fanfani (comps.), *El Estado benefactor. Un paradigma en crisis*. Buenos Aires: Miño y Dávila/CIEPP.
- Thompson, A. 1994. «Think tanks» en la Argentina. *Conocimiento, instituciones y política*. Buenos Aires: CEDES.
- Topalov, Ch. 1991. "La ville, «terre inconnue». L'enquête de Charles Booth et le peuple de Londres, 1886-1891". *Genèses*. 1 (5), 4-34.
- Vommaro, G. 2008. *Lo que la gente quiere. Los sondeos de opinión y el espacio de la comunicación política en Argentina (1983-1999)*. Buenos Aires: UNGS/Prometeo.
2010. *Regards croisés sur les rapports des classes populaires au politique en Argentine. Retour sur la question du clientélisme*. Tesis de doctorado en sociología no publicada, Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, París.

## **Fuentes**

### **Documentos**

BID. 1998. "Para salir de la pobreza: El enfoque del Banco Interamericano de Desarrollo para reducir la pobreza". Washington: Departamento de Desarrollo Sustentable.

INDEC. 1984. *La pobreza en Argentina*. Buenos Aires: Colección Estudios, n° 1, INDEC.

INDEC. 1997. *El estudio de la pobreza con datos censales. Nuevas perspectivas metodológicas*, Buenos Aires: INDEC.

IPA. 1987 *Investigación sobre pobreza en Argentina. Presentación*. Buenos Aires: Documentos de trabajo INDEC/IPA, Serie Metodológica, n° 1.

## **Entrevistas**

Entrevistas con expertos y expertos-universitarios en políticas sociales y en medición de la pobreza: Luis Beccaria, Eduardo Bustelo, Laura Golbert, Aldo Isuani, Rubén Lo Vuolo, Aldo Neri, Fabián Repetto.