

II.

LA MULTIDIMENSIONALIDAD COMO ENFOQUE INSPIRADOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y PROGRAMAS SOCIALES INTERSECTORIALES

Claudio Salvadori Dedecca*, Cassiano José Bezerra
Marques Trovão** y Leonardo Flauzino de Souza***

A AVALIAÇÃO MULTIDIMENSIONAL DA POBREZA NO BRASIL

INTRODUÇÃO

Este ensaio tem como referência a política de combate à pobreza no Brasil desde 1990, discutindo a necessidade de uma estratégia de natureza multidimensional para a superação deste problema social. Em 2011, o Governo Federal adotou o Programa Brasil sem Miséria. Considerando a perspectiva do programa, o ensaio expõe uma metodologia de análise multidimensional da pobreza e analisa algumas das dimensões sociais que a caracteriza.

O trabalho está organizado em cinco seções. A primeira irá explorar alguns indicadores do desempenho econômico brasileiro na década de 2000, apontando sua contribuição para criação de um ambiente favorável à redução da pobreza e da desigualdade. A segunda seção trata do tema da pobreza e suas relações com o desenvolvimento, indicando a necessidade de tratá-lo a partir de um

* Profesor de planta de la Escuela de Economía y Administración de la Universidad Industrial de Santander - UIS. Economista (UIS) y Msc. Ciencias Económicas (UNAL).

** Investigador Económico. Economista (UIS) y Maestría en Ingeniería Industrial (en curso).

*** Economista (UIS).

enfoque histórico, associando-o ao padrão médio de bem estar prevalente na sociedade capitalista. Em seguida, é feita uma síntese da evolução da política de combate à pobreza no Brasil desde 1990 até 2010, quando se consolidam programas focados na transferência de renda. Na terceira sessão, apresenta-se o Programa Brasil sem Miséria, adotado em 2011, que tem por objetivo superar a situação de extrema pobreza em três perspectivas: renda mínima, inserção produtiva e acesso básico a bens e serviços públicos. A partir da análise dos temas da pobreza e da trajetória da política para seu combate, o ensaio apresenta uma primeira mensuração da pobreza definida a partir de um critério monetário. Finalmente, aborda-se, sob o aspecto multidimensional, a fragilidade social desta parcela da população.

A análise desenvolvida neste ensaio permite identificar os avanços da política de combate à pobreza em um contexto de crescimento econômico e de implementação das políticas sociais, e evidencia, também, os desafios que a superação da pobreza encontra em termos de desenvolvimento socioeconômico. Isto é, o ensaio explicita a necessidade de consistência da política pública de combate à pobreza ao trilhar o longo e complexo percurso de transformação desta condição em algo residual na estrutura social brasileira. A abordagem desenvolvida se restringe às dimensões econômica e social da política de combate à pobreza, reconhecendo, entretanto, que ela envolve outras dimensões como a política e a cultural. Estas outras dimensões, que são extremamente importantes para o entendimento do problema da pobreza, não são contempladas no ensaio, em razão da incapacidade dos autores em tratá-las adequadamente.

1. O AMBIENTE FAVORÁVEL À REDUÇÃO DA POBREZA E DA DESIGUALDADE NA DÉCADA DE 2000

Na primeira década do século XXI, o padrão de crescimento da economia brasileira conheceu mudanças importantes, em razão de seu desempenho mais acentuado nesse período. A recuperação da atividade econômica a partir de 2003, na vigência de um incremento populacional próximo a 1% a.a., se traduziu em elevação do rendimento per capita, que se difundiu de modo generalizado às diversas regiões geográficas do país, particularmente na região de menor desenvolvimento, o Nordeste. (Ver Tabela 1)

Tabela 1
 Tasas anuais de crescimento do Produto Interno Bruto, Brasil, 1995-2011

	1995-1998	1999-2003	2004-2008	2009-2011(*)
	Produto Interno Bruto			
Brasil	1,8	1,9	4,6	3,2
Famílias			5,0	5,2
Governo			3,5	3,1
FBCF			2,2	0,7
Exportações			7,3	2,3
Importações			15,1	12,7
Norte	3,7	4,3	5,0	3,3
Nordeste	2,0	2,1	4,9	3,7
Sudeste	1,3	1,2	4,9	3,0
Sul	2,4	2,6	3,0	3,1
Centro-Oeste	3,2	4,0	5,1	4,2
	Produto Interno Bruto Per Capita			
Brasil	1,1	1,3	3,5	2,5
Norte	1,4	1,8	2,1	1,4
Nordeste	1,5	1,7	4,1	3,1
Sudeste	0,8	0,8	4,1	2,6
Sul	1,7	2,2	3,1	3,2
Centro-Oeste	1,4	1,8	2,4	2,0

Fonte: Contas Regionais, IBGE. Elaboração própria.

(*) Estimativa para 2010 e 2011.

O período de crescimento econômico dos anos 2000 pode ser dividido em quatro subperíodos. O primeiro, de 2000 a 2004, pode ser caracterizado pelo aumento das exportações, decorrente da desvalorização cambial (1999-2003) em um contexto de expansão do comércio internacional, decorrente principalmente do crescimento acelerado da China e da elevação acentuada dos preços internacionais das *commodities*. O segundo período (2005-2008), foi marcado por uma expansão econômica com ancoragem no mercado interno, aproveitando-se das condições favoráveis do cenário econômico internacional. Ademais,

observou-se um aumento importante da renda e do consumo das famílias, em especial daquelas de menor renda, e a reativação do investimento (Formação Bruta de Capital Fixo, FBCF). O terceiro coincide com o momento mais crítico da crise internacional (segundo semestre de 2008 e o ano de 2009), quando se observou uma forte redução dos investimentos, das exportações e da atividade industrial interna, em um ambiente de incerteza exacerbada. A existência de reservas internacionais, a ausência de endividamento líquido externo e o aumento da arrecadação, propiciaram a ampliação do gasto e do crédito público, impedindo que a recessão internacional fosse reproduzida na economia local. Em 2009, o país conheceu uma redução do PIB de 0,3%. Por fim, a retomada da atividade econômica, a partir de 2010, foi permitida pela manutenção da absorção interna, pela manutenção das exportações, propiciadas pelo crescimento chinês e pela evolução favorável do preço das *commodities*.

A evolução da economia brasileira, desde 2010, tem destoado de suas experiências em momentos de contração da economia internacional, como os observados no início das décadas de 1980 e 1990, quando o país viveu situações de recessão acentuada da atividade econômica com consequências negativas e intensas sobre o emprego e a renda.

Nestes últimos anos, o Brasil tem conseguido manter a economia em uma trajetória de expansão, mesmo que a taxas inferiores às esperadas. O resultado encontra-se estreitamente associado a três condições favoráveis: (i) a manutenção das exportações com acúmulo de reservas, apesar da instabilidade do mercado externo; (ii) ausência de endividamento externo; e (iii) existência de superávit primário do governo central com endividamento declinante.

Duas características devem ser mencionadas em relação à dinâmica de crescimento pós-crise, em razão de possíveis consequências negativas que elas possam ocasionar (ver Tabela 2).

A primeira refere-se à contração da taxa de investimento desde 2008, sinalizando que a crise, apesar de não tê-la colocado em xeque, proporcionou o rompimento de uma trajetória de elevação desde 2005. Portanto, o crescimento pós-2008 tem sido preferencialmente alimentado pelo efeito renda sobre o consumo.

A segunda característica, associada à primeira mas com consequência diversa, refere-se à tendência de terceirização do PIB, propagada pela recorrência da importância do consumo, que, frente ao não incremento do investimento, tem seus efeitos crescentemente drenados para o mercado internacional, via aumento das importações.

Tabela 2
Evolução do Produto Interno Bruto, Brasil 2000-2011

	Composição do PIB				Taxa anual de crescimento			
	Consumo final		Capital Fixo		PIB	Consumo	Capital Fixo	PIB
	Administração Pública	Famílias	Total	Administração Pública				
2000	19,2	64,3	83,5	1,8	100	3,03	1,43	4,31
2001	19,8	63,5	83,3	2,0	100	1,16	-10,12	1,31
2002	20,6	61,7	82,3	2,1	100	2,60	-18,20	2,66
2003	19,4	61,9	81,3	1,5	100	-0,29	-10,27	1,15
2004	19,2	59,8	79,0	1,7	100	3,88	3,43	5,71
2005	19,9	60,3	80,2	1,7	100	3,94	-10,48	3,16
2006	20,0	60,3	80,3	2,0	100	4,55	1,52	3,96
2007	20,3	59,9	80,2	2,1	100	5,84	7,88	6,09
2008	20,2	58,9	79,1	2,5	100	5,04	8,83	5,17
2009	21,2	61,1	82,3	2,6	100	4,10	-22,01	-0,33
2010	21,1	59,5	80,6		100	6,26	21,43	7,53
2011	20,6	60,2	80,8		100	3,53	2,75	2,73

Fonte: Contas Nacionais, IBGE. Elaboração própria.

Tabela 3
Composição setorial do PIB. Brasil, 2000-2011

	Agricultura	Indústria			Serviços	PIB
		Total	Transformação	Construção Civil		
2000	5,6	27,7	17,2	5,5	66,7	100
2001	6,0	26,9	17,1	5,3	67,1	100
2002	6,6	27,1	16,9	5,3	66,3	100
2003	7,4	27,8	18,0	4,7	64,8	100
2004	6,9	30,1	19,2	5,1	63,0	100
2005	5,7	29,3	18,1	4,9	65,0	100
2006	5,5	28,8	17,4	4,7	65,8	100
2007	5,6	27,8	17,0	4,9	66,6	100
2008	5,9	27,9	16,6	4,9	66,2	100
2009	5,6	26,8	16,6	5,3	67,5	100
2010	5,3	28,1	16,2	5,7	66,6	100
2011	5,5	27,5	14,6	5,8	67,0	100

Fonte: Contas Regionais, IBGE. Elaboração própria.

Em conjunto, ambas as características tendem gerar efeitos negativos sobre o desempenho industrial, seja devido ao não crescimento do investimento, seja em razão do efeito renda ser esterilizado pelo mercado externo. Ademais, a dinamização da economia pelo terciário tende a ser acompanhada, se mantida, por uma deterioração da produtividade e das condições do crescimento. Isso ocorre devido à impossibilidade de se ampliar na intensidade necessária as políticas de renda para sustentar a expansão do consumo. Neste sentido, se abria a possibilidade de uma queda da geração de empregos e de contenção do movimento de redução da desigualdade da distribuição de renda.

Para entender melhor esta tendência, é preciso apontar que, após 2004, a ampliação da atividade econômica teve um efeito expressivo em termos de geração de emprego, em especial no segmento formal do mercado de trabalho. A proporção de ocupados que possuíam alguma forma de proteção social aumentou de 1/2, no início da década, para 2/3 no final do período. Concomitantemente, o governo central manteve uma política de valorização do salário mínimo, que em um contexto de baixa inflação, permitiu uma evolução mais rápida dos níveis de remuneração dos estratos de renda mais baixos, que provocou uma redução importante do grau de desigualdade de renda corrente. Os aumentos do emprego e da renda nos estratos de menos renda tiveram papel fundamental para dinamizar a economia até 2008, impedindo que a recessão internacional se propagasse no mercado inter-

no. Algumas outras iniciativas foram importantes para dinamizar a economia, como a ampliação do crédito ao consumo e para o investimento, além da realização de um programa de transferência de renda para 12 milhões de famílias.

Além das iniciativas mencionadas, visando estimular a produção, a renda e o investimento, o governo central começou a realizar, a partir de janeiro 2007, um conjunto de investimento em infraestrutura econômica e social visando o desenvolvimento de longo prazo, isto é um processo de desenvolvimento sustentado na conjugação de inversões pública e privada. Retoma-se, portanto, o papel do Estado enquanto indutor e coordenador do processo de investimento, mesmo que em um padrão marcado pela maior presença do capital privado. Em conjunto, o governo central adotou iniciativas de recomposição do aparelho institucional, seja através da reconstituição do emprego público em termos de volume, estruturação de carreiras e salários, como na realização de investimentos importantes na modernização técnica e organizacional de suas instituições. Como parte ainda desta iniciativa, o governo restabeleceu a proeminência dos bancos públicos no sistema financeiro nacional e a estratégia de financiamento dos investimentos privados, e também o fortalecimento das empresas estatais e das grandes empresas nacionais em que o Estado possui participação *golden share*.

As iniciativas de incentivo ao investimento realizadas pelo governo central, a partir de 2007, surtiram efeito em termos de aumento da taxa de investimento da economia, que acabou por alcançar patamar próximo a 20% do PIB, mas que se estancou a partir de 2010, exigindo assim a manutenção das políticas de renda para sustentação do crescimento. Assim, o país passou a conhecer taxas declinantes de crescimento nos últimos anos (7,3% em 2010, 3,3% em 2012 e 1,0% em 2013), ao mesmo tempo em que se ampliou a importância do consumo e do setor terciário com deterioração do crescimento da produtividade. Para 2012, observou-se também uma desaceleração do ritmo de geração de emprego, bem como do crescimento da renda.

Portanto, as alterações nas condições de crescimento tenderam a ser progressivamente conflitantes com o movimento de redução da desigualdade de renda corrente e das pobreza monetária e não monetária. Esta questão será considerada na análise ao longo deste ensaio.

2. POBREZA E DESENVOLVIMENTO

Primeiramente, é fundamental situar o tema da pobreza no processo de desenvolvimento capitalista em geral, com o intuito de tratar historicamente o problema. Tanto para a definição do que se considera pobreza, quanto para a configuração da política para seu combate, é necessário considerar o estágio de desenvolvimento alcançado pela

sociedade capitalista em um determinado momento, bem como o padrão de bem-estar tomado como referência pela sociedade. Portanto, a transformação da estrutura socioeconômica, a progressiva complexidade institucional e a ampliação dos direitos sociais, que marcaram o desenvolvimento capitalista, devem ser consideradas para a definição do conceito de pobreza, bem como para as políticas voltadas ao seu combate.

A abordagem multidimensional da pobreza encontra-se relacionada à complexidade socioeconômica e institucional que o capitalismo carregou (e ainda carrega) como produto do seu desenvolvimento. Existe uma ampla literatura acadêmica que se enquadra nesta perspectiva, sendo que, em geral, estas tratam da pobreza de modo a associá-la ao problema da desigualdade. De acordo com Bourguignon (1998), a extensão e intensidade da pobreza encontram-se associadas (a) ao nível, (b) a evolução da desigualdade e (c) ao crescimento do Produto Interno Bruto. Estas dimensões da desigualdade formam o triângulo determinante da pobreza.

De acordo com esta perspectiva, a desigualdade pode ser definida pela expressão de acesso diferenciado aos bens e serviços pela população. Quanto mais elevada for a diferenciação do acesso, maior tende a ser a desigualdade. Em decorrência, considera-se que a pobreza é caracterizada por uma limitação generalizada do acesso a estes bens e serviços por parte de segmentos ou estratos da população. Segundo a OCDE (2009), a condição de pobreza encontra-se relacionada à exposição generalizada aos riscos elevados de ausência ou acesso precário ao mercado de trabalho e à proteção social. A pobreza é resultado de um padrão de crescimento e de organização das políticas públicas que distribuem de modo muito desigual os seus frutos, impondo a parcelas da população a impossibilidade de acesso adequado a um determinado padrão de bem-estar.

A pobreza pode ser entendida como um problema localizado caso as deficiências de acesso atinjam segmentos específicos da população. Mas, também, pode assumir um caráter de massa quando a restrição ao acesso alcança estratos ou contingentes elevados da população. Esta segunda condição encontra-se presente na maioria dos países da América Latina. A primeira teve maior expressão nos países desenvolvidos no ciclo de desenvolvimento do pós guerra, porém, cabe destacar que estes países tem conhecido um recrudescimento da pobreza nos últimos 20 anos, movimento que parece ter sido fortemente agravado com crise do pós 2008.

Os argumentos apresentados já sinalizam uma abordagem mais ampla do conceito de pobreza, por associá-lo à principal fonte para o acesso à renda corrente pela população, o mercado de trabalho,

e por relacioná-lo a bens e serviços, em geral não contemplados via mercado. Em termos objetivos, pode-se afirmar que a pobreza deve ser considerada segundo duas dimensões básicas: econômica e social (Quadro 1). Seguindo a orientação estabelecida pelas principais instituições internacionais de fomento ao desenvolvimento socioeconômico, é possível associar as dimensões básicas de pobreza e desigualdade às formas de rendimentos e bens e serviços monetários e não monetários (em espécie).

Quadro 1
Dimensões básicas de desigualdades econômica e social

Dimensões de Desigualdades e da Pobreza	Formas Básicas de Rendimentos e de Bens e Serviços	Tipos de Rendimentos/Serviços
<i>Econômica</i>	Renda Corrente (Fluxo)	Renda do Trabalho (salário, remuneração do trabalho autônomo, pro labore, renda da profissão liberal) Renda da Proteção Social Renda de Aluguéis Renda de Juros e Dividendos Produção para Próprio Consumo
	Patrimônio (Estoque)	Ativos Imobiliários Ativos Financeiros
<i>Social</i>	Em espécie (Com ou sem alguma contrapartida monetária)	Água e Saneamento
		Agrária
		Alimentar
		Educação
		Energia
		Habitação
		Meio Ambiente
		Previdência
		Trabalho
		Saúde
		Transporte

 Bens e serviços considerados direitos constitucionais pela Constituição Federal de 1988.

Fonte: The Camberra Group on Household Income Statics, Final Report and Recommendation. Camberra
Elaborado pelo autor a partir das recomendações apresentadas no relatório e considerando as determinações da Constituição Federal de 1988.

Em relação às formas monetárias, entende-se que se expressam na forma de rendas corrente e de patrimônio. Para a grande maioria da população, o padrão de vida está estreitamente determinado pela renda corrente auferida no mercado de trabalho ou recebida por meio da proteção social. Para uma parcela restrita da população, a posse de ativos constitui a principal fonte de renda capaz de garantir um determinado padrão de vida.

O desenvolvimento capitalista impulsionou a emergência de um conjunto amplo de instituições econômicas e sociais que cumpriram um papel relevante na determinação de um padrão de vida para a população. Em sua maioria, estas instituições proveem bens e serviços de natureza coletiva e que não são acessados pela via direta do mercado. No Quadro 1 são apresentados os tipos de rendimentos ou serviços mais relevantes propiciados por estas instituições. Quanto à experiência brasileira, os elementos marcados em cinza no quadro anterior representam direitos incondicionais determinados pela Constituição Federal de 1988.

Em termos objetivos, para o Brasil, a pobreza refere-se a uma situação em que uma família não tem acesso adequado aos bens, serviços e renda considerados constitucionalmente fundamentais para a qualidade de vida da população do país. A definição de pobreza encontra-se, portanto, determinada pelo enquadramento legal, estabelecido pela sociedade brasileira segundo o grau de desenvolvimento econômico por ela alcançado.

De acordo com esta perspectiva, a definição de pobreza a partir de um critério monetário se mostra insuficiente do ponto de vista da política pública. Uma abordagem mais abrangente e multidimensional é requerida, pois somente ela permite tratar a pobreza considerando as determinações institucionais existentes e o grau de desenvolvimento alcançado pelo país.

3. O COMBATE À POBREZA NA POLÍTICA PÚBLICA BRASILEIRA

De acordo com Draibe (1988), são raras e muito limitadas as iniciativas de política de combate à pobreza no desenvolvimento brasileiro até a década de 1980. Pode-se afirmar que somente depois de 1993, com o Plano de Combate à Fome e à Miséria pela Vida, a política foi ganhando centralidade na agenda do Estado e nas ações de governo. Em grande medida, a sua maior presença se deveu ao enquadramento da questão social estabelecido pela Constituição Federal de 1988.

Segundo Draibe (1998), somente em 1995 foi adotada uma estratégia mais abrangente de política de combate à pobreza com a definição pelo Governo Federal do Programa Comunidade Solidária (Quadro 2). Nas palavras da autora, a iniciativa “introduziu inovações importantes de combate à pobreza. [...] Em termos de concepção e desenho, o programa definiu uma linha de ação tratando de se distanciar tanto da tradição clientelista quanto das alternativas meramente compensatórias e assistenciais de combate à pobreza” (Draibe, 1998: 8).

O desenvolvimento das ações de combate à pobreza pelo Governo Federal na década de 1990 foi sendo progressivamente assentado em três eixos valorativos e de organização dos programas: (i) a assistên-

cia social como direito social; (b) a universalização do acesso a todos os membros dos grupos-alvo selecionados; e (c) a opção por serviços estatais gratuitos (Draibe, 1998: 10).

Quadro 2
Trajetória da Política de Combate à Pobreza - Programas e Ações

Política		Programas e Ações	
1993	Plano de Combate à Fome e à Miséria pela Vida	1993	Leite para as crianças desnutridas
		1993	Distribuição emergencial de alimentos em áreas de seca
		1993	Combate à mortalidade infantil
		1993	Geração de emprego e renda
		1993	Assentamentos rurais
		1993	Merenda escolar
		1993	Saneamento
1995	Programa Comunidade Solidária	1996	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
		1998	Programa Nacional de Garantia de Renda M inima
		2001	Programa Bolsa Escola
		2001	Programa Bolsa Alimentação
		2002	Programa Auxílio Gás
2003	Fome Zero	2003	Programa Cartão Alimentação
2003	Bolsa Família	2003	Programa Bolsa Família - PBF
		2003	Renda Básica de Cidadania
2011	Brasil sem Miséria	2011	Inclusão produtiva
		2011	Garantia de renda
		2011	Documentação
		2011	Combate ao trabalho infantil
		2011	Segurança alimentar
		2011	Habitação
		2011	Educação
		2011	Energia elétrica
		2011	Saúde
		2011	Assistência Social
2011	População em situação de rua		

Fonte: Draibe (1998), Cunha e Pinto (2008) e Currallero (2012).

Apesar de procurar envolver as diversas modalidades da política social, o avanço dos programas de combate à pobreza foi marcado, pouco a pouco, pela proeminência do instrumento de transferência de renda, tendo como consequência a adoção de um critério monetário para sua elegibilidade¹. Esta perspectiva se consolidou, a partir da segunda metade dos anos 1990, tanto nas iniciativas do Governo Federal, como naquelas realizadas por outros entes de governo², plasmando-se em uma expressiva desarticulação entre os entes de governo na gestão dos programas implantados.

1 A adoção da transferência de renda como instrumento privilegiado da política de combate à pobreza se constituiu em uma característica comum às vários países da América Latina. Ver Fonseca (2008), Acuña *et al.* (2006) e Sojo (2007).

2 As experiências mais expressivas foram implantadas pelos governos municipais de Campinas e Belo Horizonte. Ver Draibe (1998) e Currallero (2012).

Em 2003, houve uma nova orientação para a política de combate à pobreza, no âmbito do Programa Fome Zero. Este procurava ampliar o enfoque adotado para o combate à pobreza pelo Governo Federal, buscando articular políticas públicas de segurança alimentar, educação e saneamento e transferência de renda. Além disso, colocava como uma tarefa fundamental a unificação dos programas existentes e a articulação e coordenação das ações entre entes de governo. Pela primeira vez, o Governo Federal criou um ministério com responsabilidade exclusiva na gestão da estratégia da política de combate à pobreza, o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e de Combate à Fome (MESA).

A situação de constrangimento econômico vivida pelo Governo em 2003, caracterizada pela crise de financiamento externo e suas implicações sobre o gasto público, e as dificuldades de articulação e de coordenação das ações entre as diversas áreas da política social acabou levando, em 2004, ao abandono da estratégia inicialmente adotada. O Governo decidiu por uma estratégia centrada na transferência de renda, adotando algumas condicionalidades como a manutenção das crianças na escola e a realização de alguns acompanhamentos de saúde pelas famílias beneficiadas. Como resultado, o Governo transformou o MESA em Ministério do Desenvolvimento Social – MDS, dando-lhe a responsabilidade de gestão de um programa unificado de transferência de renda – o Programa Bolsa-Família, PBF. Este novo instrumento de política pública unificou os diversos programas de transferência de renda criados entre 1996 e 2003 (Ver Quadro 2).

O programa foi implementado com a criação de um cartão de débito bancário, administrado por um dos bancos públicos do Governo Federal. A difusão da iniciativa foi rápida, permitindo que, em alguns anos, o benefício chegasse a aproximadamente 3 milhões de famílias. Como será apontado neste ensaio, a consolidação do Programa Bolsa-Família se traduziu em uma redução importante da pobreza de natureza monetária. Entretanto, a precariedade de acesso a bens e serviços públicos pela população atingida pelo programa não conheceu maior alteração.

4. O PROGRAMA BRASIL SEM MISÉRIA

A consolidação do Programa Bolsa Família tornou evidente seu esgotamento enquanto instrumento de combate à pobreza. Ao atingir a cobertura quase completa da população alvo definida, a elevação das condições de vida das famílias participantes do programa passou a depender de aumentos significativos do valor monetário do benefício e de outras ações visando a melhora do acesso à política social. Em outras palavras, o êxito do Programa Bolsa Família acabou por revelar seus limites e a necessidade de ampliação do escopo do programa

de combate à pobreza. Em 2011, o novo governo foi induzido a dar centralidade a esta tarefa na agenda política:

Ao governo da presidenta Dilma Rousseff coube apresentar à sociedade ações, instrumentos e metas que induzem a nação a vencer este desafio e ter a oportunidade de fazer valer o art. 3º da Constituição de 1988. Observa-se que por cima das legítimas disputas partidárias e ideológicas, dos conflitos de interesses, naturais numa sociedade complexa como a brasileira, há confluência amplamente majoritária para a erradicação da extrema pobreza (Fonseca, 2011: 4).

A partir de 2011, o país passou a contar com uma política de combate à pobreza que envolveu um conjunto amplo de instrumentos de natureza não monetária, assumindo uma perspectiva multidimensional do problema, bem como adequando a estratégia às determinações constitucionais vigentes.

O Programa Brasil sem Miséria tem como objetivo eliminar a situação de pobreza extrema até 2014, garantindo uma renda mínima e viabilizando o acesso aos bens públicos mais fundamentais para a qualidade das condições de vida da população, como educação, saúde, inserção produtiva, habitação, saneamento e assistência social³. Além disso, pela primeira vez um programa governamental adotou o instrumento de busca ativa das famílias em situação de pobreza extrema.

Em seu desenho institucional, duas inovações foram incorporadas ao programa. A primeira refere-se à articulação das ações da política social visando um objetivo comum, isto é, a ampliação do acesso aos serviços pela população foco do programa. A outra se vincula a gestão do programa com coparticipação dos estados e grandes municípios, bem como o envolvimento da representação da sociedade civil. Estas inovações são coordenadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social.

Finalmente, a última característica do programa a ser ressaltada é a determinação de um critério monetário para a definição da extrema pobreza. Mesmo assumindo a perspectiva multidimensional, o programa considera um mínimo de renda per capita como o elemento básico de referência.

Em termos gerais, o Brasil Sem Miséria reconhece a complexidade da situação de pobreza, bem como a dificuldade da população pobre tomar iniciativa para acessar a política social.

O aspecto frágil do programa está no não reconhecimento de que o critério básico para a definição da pobreza foi pensado segundo as possi-

3 As principais informações institucionais do programa podem ser acessadas no portal <http://www.brasilsemmiseria.gov.br/>.

bilidades de financiamento do próprio programa e que os objetivos assumidos representam uma primeira etapa de uma política de longo prazo. Ao não reconhecer estas limitações, o Programa Brasil Sem Miséria corre o risco de, nos próximos anos, se defrontar com uma parcela significativa da população auferindo a renda mínima que define a extrema pobreza, mas ainda em condições precárias de acesso às políticas sociais e, portanto, com condições de vida marcadas por uma elevada fragilidade social.

5. A POBREZA DEFINIDA PELO CRITÉRIO MONETÁRIO

A abordagem do tema da pobreza segundo o critério da renda não pode prescindir de esclarecimentos a respeito dos conceitos de distribuição pessoal e funcional da renda. O primeiro refere-se à apropriação da renda disponível por parte das pessoas. Normalmente, os levantamentos domiciliares permitem captar as rendas auferidas através do trabalho (salário, ordenado, remuneração do trabalho autônomo e pró-labore), do sistema de proteção social (aposentadoria, pensão, auxílios e transferências sociais de renda) e da propriedade de ativos (juros e aluguéis). A abrangência desta forma de mensuração da renda é mais limitada, em razão dela captar, fundamentalmente, a renda corrente das pessoas. Em geral, a declaração de renda pessoal não informa rendimentos obtidos na forma de valorização de ações e títulos, rendimentos de aplicações financeiras e lucros retidos derivados de participação societária. Também não são captados os rendimentos não monetários, como subsídio, alimentação, planos de saúde e previdência pagos pelas empresas, utilização de automóveis cedidos pelas mesmas, bem como os gastos com gasolina e manutenção que dos mesmos decorrem.

O segundo conceito foca a estrutura de apropriação da renda em uma abordagem institucional, também denominada de apropriação primária de renda. A distribuição é analisada a partir das três principais formas de apropriação da renda disponível em um determinado país: (i) excedente bruto das empresas, (ii) remuneração do trabalho e (iii) impostos e contribuições sociais. Para a contabilidade da renda disponível é deduzida a renda enviada ao exterior, inclusive aquela realizada via importação, e adicionada à recebida do exterior, inclusa aquela de exportação. A distribuição funcional é construída, portanto, a partir de uma das óticas de mensuração do produto interno bruto, devendo captar todas as formas de apropriação de renda, seja pelas pessoas, empresas ou famílias.

Ademais, deve ficar claro que tanto o conceito de distribuição pessoal quanto o funcional da renda contemplam apenas uma dimensão da desigualdade, mais precisamente aquela de natureza econômica (ver Quadro 1).

No Brasil, a política social adota dois critérios para a definição da condição de pobreza. O primeiro, estabelecido pela Constituição

Federal de 1988, considera metade de um salário mínimo per capita como referência para acesso a alguns programas de renda associados à previdência e à proteção social. O outro, adotado pelo Programa Brasil Sem Miséria, corresponde ao valor de R\$ 70,00 per capita, parâmetro que segundo o Governo Federal caracteriza a dimensão monetária da situação de pobreza extrema da população.

Considerando este segundo critério, constata-se a redução da pobreza extrema entre 2003 e 2007, movimento que foi contido a partir da eclosão da crise internacional, apesar da capacidade do país de manter o crescimento econômico com geração de empregos durante o período (Tabela 4).

Tabela 4
Evolução do número de famílias e pessoas em situação de pobreza segundo critérios para orientação da política pública. Brasil, 2001-2011

	2001	2003	2005	2007	2009	2011
Número de famílias conceito extrema pobreza (R\$ 70,00)						
Decil 1	3.556.298	3.811.609	3.752.869	3.371.086	3.423.790	3.477.695
Decil 2	940.755	745.501	-	-	-	-
Decil 3						
Decil 4						
Total	4.497.053	4.557.110	3.752.869	3.371.086	3.423.790	3.477.695
Número de famílias conceito pobreza (1/2 SM)						
Decil 1	3.556.298	3.811.609	4.018.078	3.980.969	4.470.414	3.671.046
Decil 2	4.820.087	5.266.315	5.151.158	5.396.526	5.891.406	6.169.333
Decil 3	4.789.194	4.059.514	5.878.608	5.608.411	5.451.030	4.905.889
Decil 4	-	1.449.611	-	-	-	-
Total	13.165.579	14.587.049	15.047.844	14.985.906	15.812.850	14.746.268
Número de pessoas conceito extrema pobreza (R\$ 70,00)						
Decil 1	14.978.287	15.537.473	15.084.762	12.889.197	12.403.668	12.222.107
Decil 2	4.650.412	3.848.625	-	-	-	-
Decil 3						
Decil 4						
Total	19.628.699	19.386.098	15.084.762	12.889.197	12.403.668	12.222.107
Número de pessoas conceito pobreza (1/2 SM)						
Decil 1	14.978.287	15.537.473	16.495.723	15.565.596	16.915.299	13.027.926
Decil 2	21.106.225	22.702.615	21.193.184	22.634.100	23.875.210	25.128.091
Decil 3	18.210.333	16.729.820	21.564.403	20.238.440	19.153.898	17.156.811
Decil 4	-	3.779.710	-	-	-	-
Total	54.294.845	58.749.618	59.253.310	58.438.136	59.944.407	55.312.828

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, PNAD. Microdados. Elaboração própria.

Ao se considerar a outra referência da política social, o conceito de meio salário-mínimo familiar per capita como linha de pobreza, fica evidente a oscilação em torno dos 14 milhões de famílias vivendo sob essa condição. A razão para que o número absoluto de famílias não tenha caído ao longo de um período de expressivo crescimento econômico está no ritmo de expansão do valor do salário-mínimo, que ficou acima do crescimento do emprego e, principalmente, da inflação.

A Tabela 4 evidencia a dispersão das famílias e indivíduos considerados pobres pelos dois distintos critérios monetários de pobreza segundo decis de renda familiar per capita. Para o primeiro critério (R\$ 70,00), a partir de 2005, a extrema pobreza permaneceu concentrada no primeiro decil, enquanto que, para o segundo critério (meio salário mínimo), desde 2001, a pobreza ficou concentrada nos três primeiros decis de renda, apresentando um aumento relativo no aumento de pobres. A análise de alguns indicadores de pobreza e de desigualdade corrobora a ideia de que a década de 2000 foi importante para a redução relativa da pobreza, no entanto, permite afirmar que as alterações positivas na situação da pobreza são frágeis e dependem de maneira expressiva do desempenho da atividade econômica⁴.

Tabela 5

Indicadores familiares de pobreza e desigualdade segundo critérios para orientação das políticas públicas.
Brasil, 2001/2011

	2001	2003	2005	2007	2009	2011
<i>Conceito extrema pobreza (R\$ 70,00)</i>						
Proporção de famílias em situação de pobreza	0,088	0,085	0,067	0,058	0,055	0,055
Razão de insuficiência de renda	0,514	0,512	0,507	0,636	0,640	0,723
Índice Foster, Greer e Thorbecke	0,038	0,036	0,028	0,030	0,030	0,035
Índice de Gini para renda familiar per capita	0,477	0,476	0,466	0,532	0,559	0,641
<i>Conceito pobreza (1/2 SM)</i>						
Proporção de famílias em situação de pobreza	0,259	0,272	0,268	0,256	0,254	0,233
Razão de insuficiência de renda	0,450	0,444	0,415	0,437	0,425	0,446
Índice Foster, Greer e Thorbecke	0,078	0,080	0,071	0,073	0,071	0,071
Índice de Gini para renda familiar per capita	0,324	0,319	0,296	0,306	0,311	0,331

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, PNAD. Microdados. Elaboração Própria.

A Tabela 5 traz elementos importantes para se entender esse processo. O indicador de proporção de famílias em situação de pobreza, medida capaz de captar a extensão da pobreza, evidencia uma tendência de re-

⁴ Para um estudo detalhado da metodologia utilizada no cálculo dos indicadores de pobreza e desigualdade, aqui apresentados (Ver Hoffmann, 1998).

dução relativa da pobreza e da extrema pobreza, especialmente a partir de 2003. No entanto, a desaceleração econômica do final de 2008, ocasionada pela crise internacional, impactou negativamente as famílias extremamente pobres, estagnando esse indicador entre 2009 e 2011.

A razão de insuficiência de renda, indicador que capta a intensidade da condição de pobreza, representa a razão entre a insuficiência de renda da população pobre e o montante de renda necessário para retirar essa população desta condição. A análise desse indicador demonstra a fragilidade do processo de relativa redução da pobreza no Brasil desse período. O incremento observado para os indicadores, segundo os dois conceitos que definem a condição de pobreza e que servem de orientação às políticas públicas, evidencia que a elevação de renda necessária para que a população brasileira supere a situação de pobreza é elevado, tendo ainda se ampliado no período considerado. Deve-se ressaltar que os resultados apontam um agravamento deste quadro entre 2009 e 2011.

O índice de Foster, Greer e Thorbecke (FGT)⁵, que capta tanto a extensão quanto a intensidade da pobreza, permite concluir que, de certa forma, a melhora dos indicadores de extensão da pobreza foram compensados pela regressão dos indicadores de intensidade.

Segundo Hoffmann (1998), o índice FGT é uma função da proporção de pobres, da razão de insuficiência de renda e de uma medida de desigualdade da distribuição de renda. O último indicador, o índice de Gini, evidencia uma deterioração da distribuição de renda no interior do conjunto das famílias pobres. Portanto, independentemente do conceito utilizado, pode-se concluir que a relativa redução da pobreza se deu *pari passu* a uma ampliação da desigualdade de renda no interior do conjunto da população pobre e/ou extremamente pobre.

Em síntese, a situação econômica da década de 2000, em que se observou a reativação da economia com expressiva geração de emprego e ampliação de programas de transferências de renda, não foi capaz de alterar estruturalmente a situação de pobreza da população brasileira associada à dimensão da renda corrente.

Ademais, reconhece-se que os temas da pobreza e da desigualdade são extremamente complexos e não podem estar circunscritos à apenas uma dimensão, isto é, à renda. Portanto, a presente abordagem amplia sua análise de forma a contemplar outras dimensões, tanto econômicas quanto sociais.

5 O índice de Foster, Greer e Thorbecke, segundo Hoffmann (1998), é definido pela fórmula: $FGT = \frac{1}{n\alpha} \sum_{i=1}^n (z - x_i)^\alpha$, para $\alpha = 2$ e varia de zero a 1, com $FGT = 0$ indicando que todas as famílias tem renda maior do que a linha de pobreza e $FGT = 1$ indicando que todas as renda são iguais a zero.

6. A MULTIDIMENSIONALIDADE DA POBREZA E A POLÍTICA PÚBLICA

A dimensão da renda constitui-se como um aspecto importante para a redução da pobreza, porém insuficiente para a sua superação. O desenvolvimento capitalista produz uma transformação permanente do bem-estar através do acesso a bens e serviços públicos, os quais, para a maioria da população, não podem ser acessados exclusivamente pela renda corrente que auferem. Deste modo, torna-se necessária a existência de mecanismos de distribuição indireta de renda, realizada pela desmercantilização de parte dos bens e serviços consumidos pela população (Dedecca *et al.*, 2012).

Nesse sentido, é fundamental analisar as condições de acesso a bens e serviços públicos por parte da população considerada incapaz de conquistar tal acesso apenas através de sua renda corrente, utilizando-se de uma visão em múltiplas dimensões. A adoção desta perspectiva para a análise da situação brasileira é reforçada pelas determinações constitucionais relativas à proteção social. Como apontado anteriormente, desde 1988, a constituição estabelece que o Estado deve garantir acesso aos bens e serviços públicos de qualidade adequada para todas a população. A partir dessas determinações legais, adotaram-se seis dimensões para a análise da condição da população pobre seguindo o critério adotado pelo governo: renda, inserção produtiva, condição demográfica, educação, condição de vida e segurança alimentar⁶.

Nas subseções adiante serão apresentados, de forma sumarizada, vários indicadores com o intuito de compreender e qualificar a condição de pobreza. Para tal, todos os indicadores foram calculados exclusivamente para as famílias consideradas pobres pelo critério do Programa Brasil sem Miséria. Os dados foram calculados a partir de duas bases de dados fornecidas pelo IBGE: a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) e a Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF)⁷. Apesar dos indicadores adotados terem sido elaborados para o conjunto das famílias e também para estratos de renda familiar per capita, os resultados apresentados e a análise desenvolvida neste ensaio ficarão restritos às famílias consideradas extremamente pobres segundo os critérios da política social do Governo Federal brasileiro.

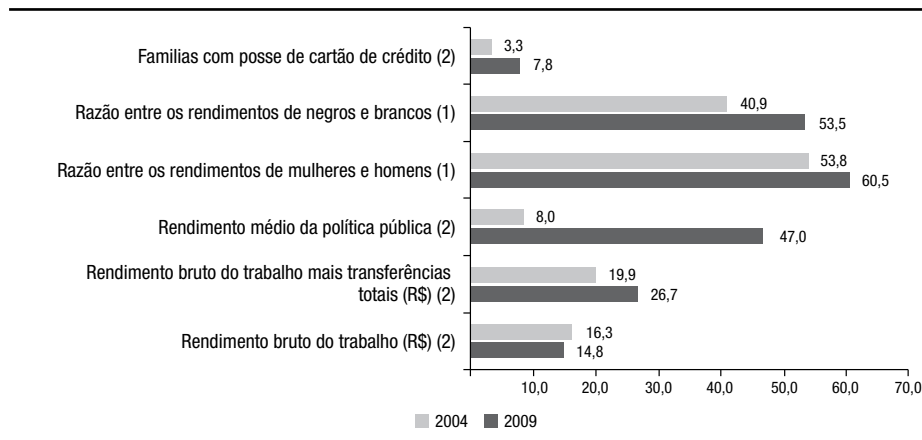
6 Para uma abordagem mais ampla e detalhada da metodologia e dos indicadores de pobreza multidimensionais elaborados, ver Dedecca *et al.* (2012). Para o México, ver ensaio de Fernando Cortés presente nesta coletânea.

7 Os anos escolhidos para a análise são relativos aos anos da realização da Pesquisa de Orçamentos Familiares no século XXI.

6.1 INDICADORES RELATIVOS À RENDA

A renda corrente se constitui na referência básica para o enquadramento ou habilitação de uma família aos programas de transferência de renda, seja o Bolsa-Família ou o Brasil sem Miséria. Nesse sentido, se adotou a referência de R\$ 70,00 de renda familiar per capita, em valores do ano de 2010.

Gráfico 1
Indicadores relativos à Renda



Fonte: (1) PNAD, (2) POF. Elaboração própria.

Os resultados revelam uma renda familiar média das famílias extremamente pobres muito aquém daquela considerada como referência da extrema pobreza da política pública. Para a média, em 2009, o valor observado era de R\$ 14,80, quando considerado somente o rendimento bruto do trabalho, e de R\$ 26,70, quando acrescidas as transferências totais. Constata-se, imediatamente, que a insuficiência de renda se constitui em uma desvantagem relevante, mesmo quando comparada à referência da política pública.

Outra constatação relevante está relacionada ao crescimento do rendimento médio da política pública, de R\$ 8,00 para R\$ 47,00, indicando uma importante participação do Programa Bolsa Família como política de complementação de renda. Ademais, é razoável se afirmar que as políticas públicas de transferência de renda podem ter contribuindo na redução da diferença entre os rendimentos de homens e mulheres e de negros e brancos.

Por fim, o aumento do acesso destas famílias a cartões de crédito indica um movimento de maior bancarização, mesmo que ainda em

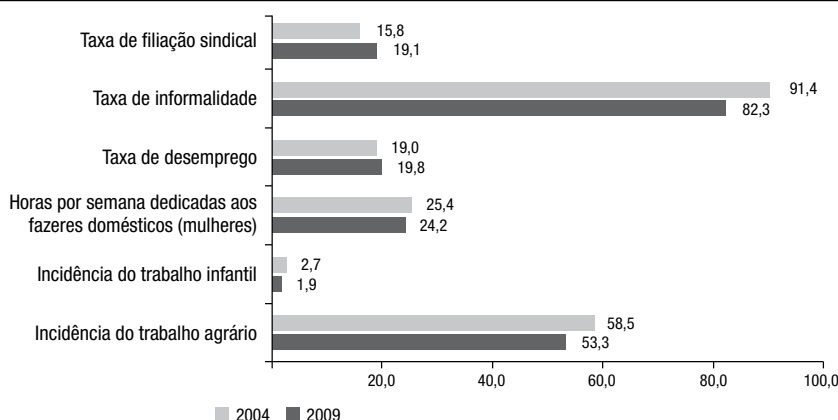
níveis muito baixos, podendo ser interpretado como uma ampliação da possibilidade de um maior acesso ao consumo de bens e serviços.

6.2 INDICADORES RELATIVOS À INSERÇÃO PRODUTIVA

O tema da inserção produtiva tem apresentado crescente interesse na discussão da política de combate à pobreza, geralmente visto como uma via de saída para as famílias que se encontram beneficiadas pelos programas de transferência de renda. A expressiva geração de empregos da década passada, que mostrou capacidade de incorporação da população pobre ao mercado formal de trabalho, explicitou a importância da inserção produtiva como via de superação estrutural da condição de pobreza.

Reconhece-se a importância da participação econômica para o equacionamento do acesso permanente à renda em patamar superior ao propiciado pela política pública. Entretanto, deve-se ter presente que a inserção produtiva pode responder por uma dimensão importante da condição de pobreza, mas não tem a capacidade de equacionar outras dimensões da fragilidade social, a serem exploradas nos itens subsequentes.

Gráfico 2
Indicadores relativos à Inserção produtiva



Fonte: PNAD. Elaboração própria.

Os indicadores apresentados no Gráfico 2 mostram uma situação de desvantagem acentuada da população pobre quanto às situações de desemprego e informalidade. Em média, um de cada cinco membros

ativos das famílias extremamente pobres está em situação de desemprego, sendo que, ao menos, 80% dos ocupados exercem ocupações informais, isto é, sem proteção social. A maior densidade da ocupação agrícola é parte da precariedade da inserção produtiva, já que o setor é conhecido como um segmento do mercado de trabalho com baixa incidência do trabalho formal. Entretanto, a fragilidade da inserção produtiva das famílias extremamente pobres não pode ser associada à baixa proteção da representação sindical⁸ e, também, não se pode afirmar que a incidência de trabalho infantil nas famílias extremamente pobres seja suficientemente significativa para a qualificação da condição de pobreza para o caso brasileiro.

O fato relevante da inserção produtiva das famílias extremamente pobres refere-se à precariedade da participação econômica, seja aquela expressa pelo desemprego, seja a evidenciada pela informalidade. Ambas as situações tendem a deprimir a possibilidade de acesso ao rendimento adequado do trabalho, sendo que este tende a se traduzir em um valor per capita ainda mais baixo, devido à elevada razão de dependência encontrada para as famílias extremamente pobres. Cabe ressaltar que a informalidade da relação de trabalho se constitui em um impedimento importante para o acesso ao crédito e aos serviços bancários básicos, bem como à parte da proteção social, como o seguro desemprego, a licença maternidade, o auxílio doença e o auxílio por acidente de trabalho.

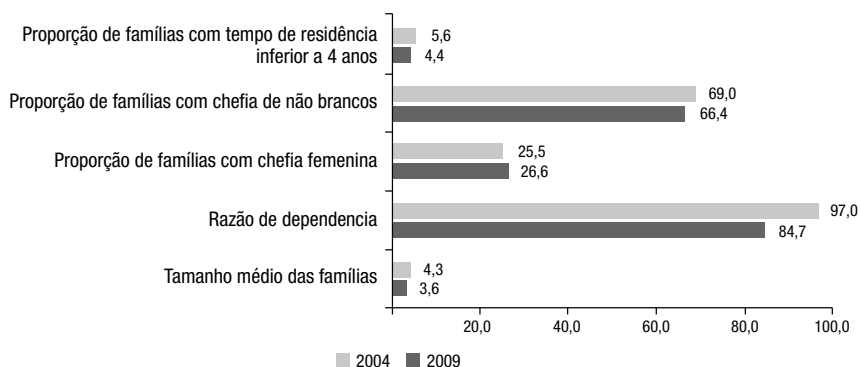
Entre 2004 e 2009 a inserção produtiva das famílias extremamente pobres apresentou uma relativa melhora. Reduzindo-se a informalidade e a incidência do trabalho agrícola, bem como se ampliou a filiação sindical, apesar do aumento, mesmo que pouco expressivo, da taxa de desemprego. No entanto, fica evidente que essa alteração positiva não se mostrou suficiente para alterar estruturalmente a condição de pobreza dessas famílias.

6.3 INDICADORES RELATIVOS ÀS CONDIÇÕES DEMOGRÁFICAS

Estudos apontam a importância do tamanho da família para a determinação da condição de pobreza (Carvalho e Almeida, 2003; Alves et al, 2010), bem como a contribuição da sua diminuição para a menor exposição potencial das famílias ao problema (Hakkert, 2007). Os resultados revelam que apesar da tendência de queda do tamanho médio das famílias e sua possível contribuição para a menor exposição à situação de extrema pobreza, nota-se que características demográficas continuam sendo importantes para a determinação da condição de precariedade socioeconômica.

8 De acordo com os dados da PNAD a taxa de filiação sindical para os 10% mais ricos esta em torno de 30%.

Gráfico 3
Indicadores relativos à Condição demográfica



Fonte: PNAD. Elaboração própria.

Em 2009, o tamanho médio da família brasileira era de 3,1 pessoas, enquanto que o tamanho de uma família com renda per capita inferior a R\$70,00 era de 3,6 pessoas. Ademais, para o mesmo ano, tanto as famílias extremamente pobres como o total das famílias brasileiras tinham em média menos de um membro com idade inferior a 10 anos. A partir dessas informações, é razoável afirmar que o tamanho das famílias extremamente pobres não pode ser considerado um determinante fundamental de sua condição de pobreza.

É relevante apontar que as famílias extremamente pobres apresentam uma razão de dependência elevada. Isto é, a proporção de membros em idade inativa é elevada, mostrando-se significativamente superior à encontrada para a média do total das famílias. Portanto, a capacidade potencial de inserção produtiva das famílias extremamente pobres é significativamente inferior, situação determinada por fatores demográficos e não passível de ser por elas alterada autonomamente. Acresce-se a esta desvantagem estrutural, a maior presença de chefia feminina e de negros, ambas as características reconhecidas como resultados da discriminação de sexo e cor presente na sociedade brasileira.

Por fim, nota-se que as características migratórias, tempo de residência inferior a quatro anos, as quais podem indicar uma condição demográfica mais precária, não se mostraram suficientemente significativas, inferior a 6%, e ainda tiveram uma redução de sua participação ao longo do tempo.

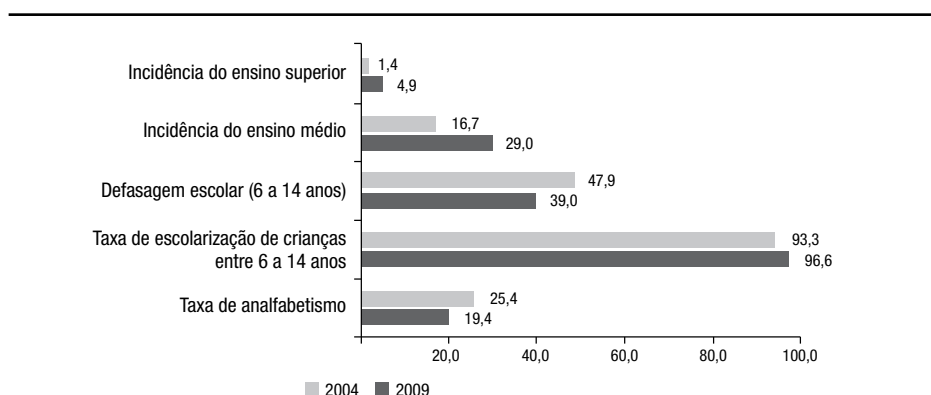
Entre 2004 e 2009 os elementos indicativos de precariedade social

oriunda das características demográficas da população de baixa renda apresentou uma melhoria próxima da nulidade. A queda da razão de dependência é o indicativo mais expressivo para o alívio da condição de pobreza, mas seu valor ainda se apresenta demasiadamente elevado, ultrapassando os 80%.

6.4 Indicadores relativos à Educação

Para as famílias na condição de extrema pobreza, o acesso à educação se apresenta relativamente elevado. Entretanto, a qualidade do aprendizado pode ser amplamente questionada, dado que as taxas de analfabetismo permanecem elevadas e a proporção de crianças em defasagem escolar está em torno de 40%. Isso implica em uma baixa incidência destas no ensino médio e uma incidência ainda menor no ensino superior, como apresentado pelo gráfico abaixo:

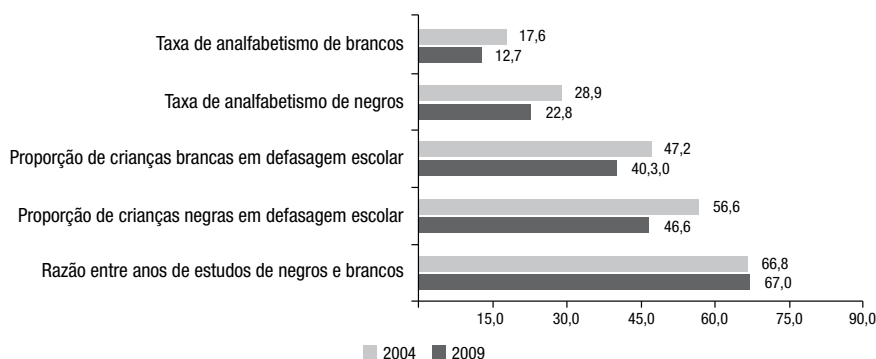
Gráfico 4
Indicadores relativos ao acesso à Educação



Fonte: Pesquisa de Orçamentos Familiares (2003-2004; 2008-2009) e Pesquisa Nacional por Amostra de domicílios (2004; 2009)

As diferenças entre brancos e negros permanece elevada apesar de uma redução modesta entre 2004 e 2009. O analfabetismo é consideravelmente superior entre os negros e os anos estudos relativamente inferior. Já a elevada defasagem escolar se mostra como uma característica estrutural, apresentando certa diferença entre crianças negras e brancas.

Gráfico 5
Indicadores relativos às diferenças raciais quanto a Educação



Fonte: Pesquisa de Orçamentos Familiares (2003-2004; 2008-2009) e Pesquisa Nacional por Amostra de domicílios (2004; 2009)

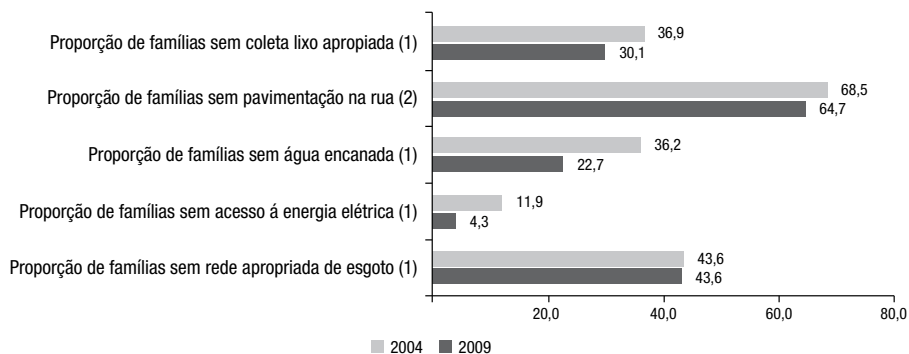
Entre 2004 e 2009, no geral, houve uma ampliação do acesso e melhora na educação das famílias de baixa renda, porém, o analfabetismo e a defasagem escolar ainda se apresentam em valores elevados. Para o mesmo período, as diferenças entre negros e brancos permaneceram relativamente estáveis, evidenciando o caráter estruturalmente complexo das diferenças raciais da sociedade brasileira.

6.5 INDICADORES RELATIVOS À CONDIÇÃO DE VIDA

Os indicadores de condição de vida podem ser analisados em duas óticas: internos e externos aos domicílios. Os indicadores externos estão relacionados a saneamento básico, acesso a energia elétrica e pavimentação da rua, enquanto os indicadores internos evidenciam as condições de construção e acesso a bens considerados básicos para a subsistência moderna.

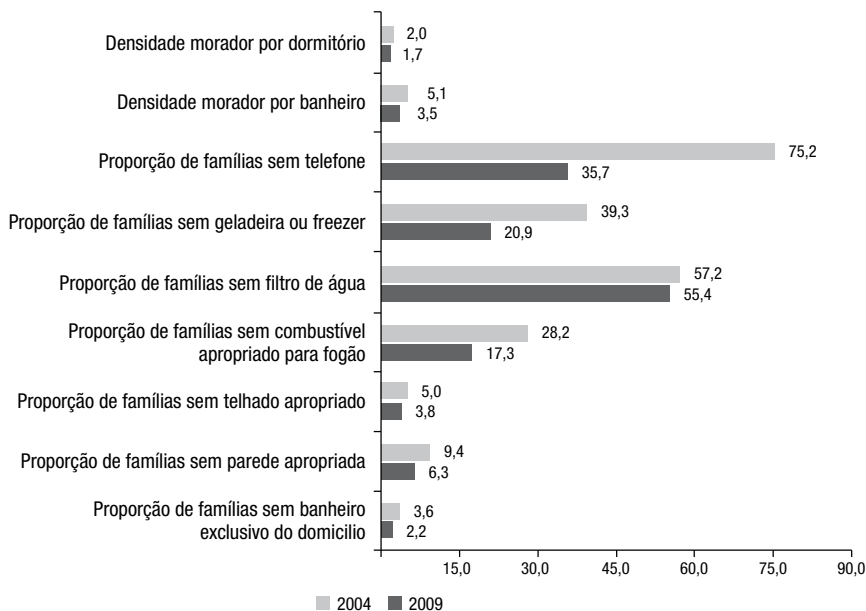
A partir do Gráfico 6 nota-se que o acesso à energia elétrica é relativamente bem difundido. Porém, indicadores envolvendo saneamento básico e pavimentação das vias se mostram em níveis excessivamente precários. Entre 2004 e 2009, nota-se uma melhora significativa para a maioria dos indicadores, com exceção ao acesso à rede de esgoto apropriada.

Gráfico 6
Indicadores relativos à Condição de Vida ao domicílio



Fonte: (1) PNAD; (2) POF. Elaboração própria.

Gráfico 7
Indicadores relativos à Condição de Vida interna ao domicílio



Fonte: PNAD. Elaboração própria.

Em relação aos indicadores de condição de vida internos ao domicílio, nota-se que as condições de construção das residências não apresentam um indicativo relevante de precariedade. Estes resultados são convergentes com os encontrados em outros estudos, que apontam que o problema de habitação não está relacionado ao material utilizado na construção das moradias. A precariedade observada decorre, em geral, das condições em que elas são construídas ou localizadas. A população de baixa renda constrói sua habitação sem orientação técnica, adotando procedimentos precários que podem se traduzir rapidamente em situação de risco. Estes são ainda potencializados pelo fato das moradias localizarem-se em áreas de risco.

Por outro lado, as famílias em extrema pobreza ainda tem um acesso restrito a bens considerados básicos, como telefone, geladeira, filtro de água e combustível adequado para o fogão⁹. Apesar da melhora destes indicadores entre 2004 e 2009, algumas destas situações podem ter implicações sobre as condições de alimentação e saúde da população, dificultando o exercício da atividade produtiva e o aprendizado escolar.

6.6 INDICADORES RELATIVOS À SEGURANÇA ALIMENTAR

A segurança alimentar pode ser compreendida como mais uma das múltiplas dimensões utilizadas neste trabalho para a análise da situação de pobreza de uma forma estrutural e complexa, capaz de oferecer um enfoque para além da ótica da renda corrente. Optou-se por utilizar um método direto de estimativa de famílias em condição de insegurança alimentar através de uma escala de percepção de insegurança apresentada pela Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA)¹⁰, considerando as inseguranças moderada ou grave como condição de risco. Nesse sentido, o Gráfico 8 traz uma comparação, quanto à essa dimensão, entre a população não pobre, a população pobre (segundo o critério constitucional de $\frac{1}{2}$ salário mínimo familiar per capita) e a população extremamente pobre (R\$ 70,00 familiar per capita).

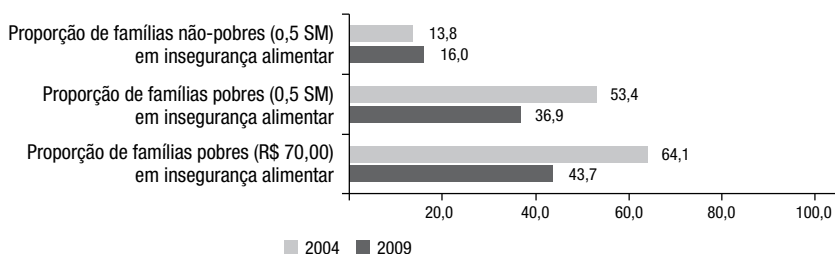
Observa-se que, em ambos os critérios de identificação de pobreza monetária, a percepção de insegurança alimentar moderada ou grave é significativamente elevada para as famílias extremamente pobres, ultrapassando os 50% em 2004, apesar de sua redução no ano de 2009. De forma a sintética, uma quantidade de famílias relativamente elevada considera que sua alimentação diária é inadequada ou insuficiente¹¹.

9 É considerado combustível adequado: gás liquefeito do petróleo (GLP) e energia elétrica.

10 Segall-Correa (2004).

11 Para essa classificação, utilizou-se a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA), disponíveis nos questionários suplementares das PNADs 2004 e 2009 (Ver IBGE, 2010).

Gráfico 8
Indicadores relativos à situação de Insegurança Alimentar moderada e grave



Fonte: PNAD. Elaboração própria.

Apesar de a definição de pobreza, ou de extrema pobreza, considerar a renda como elemento chave para mensurar as famílias sob essas condições, é importante salientar que a abordagem multidimensional traz elementos importantes, para além da renda, que certamente contribuem para a compreensão do elevado número de famílias pobres e extremamente pobres em insuficiência alimentar moderada ou grave.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A elaboração deste ensaio teve o objetivo realizar uma avaliação mais abrangente da evolução recente da pobreza no país, considerando os objetivos do Programa Brasil sem Miséria. Os resultados da análise apontam a consolidação da política de combate à pobreza no desenvolvimento da política social, enquadrado nas determinações da Constituição Federal de 1988. É inegável que o país melhorou a condução da política de combate à pobreza, seja no que se refere ao seu desenho institucional, seja no que diz respeito à sua gestão.

Esta política esteve focada, em um primeiro momento, na dimensão econômica, estabelecida a partir de um critério de natureza monetária, ganhando força, a partir de 2011, a adoção de um enfoque multidimensional pelo Programa Brasil sem Miséria.

Os resultados mostram uma tendência de redução da pobreza em sua dimensão econômica, movimento que ficou estagnado com a emergência da crise econômica internacional. O crescimento econômico depois de 2010 não se mostrou capaz de dar continuidade à tendência de redução da pobreza de natureza econômica, porém, impediu seu aumento. Ademais, a expressiva dificuldade em se transitar de um padrão de crescimento baseado na renda para outro lastreado no investimento, se confirmada, poderá impedir melhoras tanto no nível de renda da população pobre, através do mercado de trabalho

ou da transferência de renda, como dos indicadores sociais, devido às restrições que deverão conhecer as políticas públicas em termos da sua capacidade de inversão.

Ao se expandir a análise em direção à dimensão social, demonstra-se que os resultados apontam no sentido de uma alteração positiva das condições sociais de vida da população extremamente pobre, porém, fica evidente que tal processo não se traduziu em transformações estruturais para essa população. Em resumo, a situação em 2009 ainda se mostrou semelhante à de 2004 quando se considera o processo de formação da renda das famílias, sua inserção produtiva, as condições de acesso aos bens e serviços públicos e o estado de segurança alimentar.

A adoção do Programa Brasil sem Miséria, em 2011, visou prover renda para as famílias extremamente pobres, sem deixar de considerar que a situação estrutural de fragilidade social depende da modificação das condições de acesso aos bens e serviços públicos.

Se por um lado, a proposta do programa apresenta-se relativamente mais consistente para enfrentar os problemas determinantes e estruturais da pobreza, por outro, ela possui limitações quanto ao desenho institucional, por não tratar a superação da pobreza como uma tarefa de longo prazo, como apontou recentemente a ex-Secretária Extraordinária para superação da Extrema Pobreza (Fonseca, 2012). Ademais, não explicita metas a serem alcançadas em termos de acesso aos bens e serviços públicos pela população foco do programa. As restrições em termos de desenho institucional podem se traduzir em incapacidades de mobilização articulada das políticas sociais, bem como destas com a política econômica, as quais podem, em 2014, reduzir a pobreza em intensidade menor do que o desejado.

Em síntese, a redução estrutural da pobreza em termos econômicos e sociais depende de uma maior participação da política pública, com a definição clara de seu desenho institucional e de seus objetivos, devendo se considerar a importância do crescimento econômico, seja para favorecer a inserção produtiva da população pobre, seja para ampliar o financiamento e o escopo dos programas sociais.

BIBLIOGRAFIA

- Acuña, C. H. y Repetto, F. 2006 La institucionalidad de las políticas y los programas de reducción de la pobreza en América Latina. In Banco Interamericano de Desarrollo, *Diálogo Regional de Política* (Washington, DC: BID).
- Alves, J. E. D.; Vasconcelos, D. S. y Carvalho, A. 2010 Estrutura etária, bônus demográfico e população economicamente ativa

- no Brasil: cenários de longo prazo e suas implicações para o mercado de trabalho. Texto para Discussão IPEA-Cepal, 10 (Brasília: Cepal).
- Baltar, P. *et al.* 2010 Moving towards decent work. Labour in the Lula Government: reflections on recent brazilian experience. In: Global Labour University Working Papers. Paper nº 9 (Campinas, São Paulo: GLU).
- Bourguignon, F. 1998 Équité et croissance économique: une nouvelle analyse?, *Revue Française d'Économie*, 13(3), 15-84.
- Bourguignon, F. y Ravallion, M. 2004 Social protection and economic growth (Londres: DFID).
- Carvalho, I. M. M. y Almeida, P. H. 2003 Família e proteção social, *São Paulo em Perspectiva*, 17(2), 109-122.
- Cohn, A. 2010 O Programa Bolsa Família e seu potencial como política de Estado. In IPEA, *Bolsa Família 2003-2010: Avanços e Desafios*, Vol. 2 (Brasília: IPEA).
- Cunha, R. E. y Pinto, B. H. B. C. 1999 O Programa Bolsa Família como estratégia para redução da pobreza e os processos de cooperação e coordenação intergovernamental para sua implementação (Brasília: MDS).
- Curralero, C. R. B. 2011 O enfrentamento da pobreza como desafio para as políticas sociais no Brasil: uma análise a partir do Programa Bolsa Família. Tese de Doutorado (Campinas: IE/UNICAMP - *mimeo*).
- Dedecca, C. S. 2012 Notas sobre crescimento, desenvolvimento e desigualdades no Brasil. Debates Fundap (São Paulo: Fundap).
- Dedecca, C. S.; Belik, W.; Trovão, C. J. B. M. y Souza, L. F. 2012 A questão social na primeira década do Século (Campinas: MDS/CNPq/Unicamp - *mimeo*).
- Draibe, S. 1998 A construção institucional da política brasileira de pobreza: perfis, processo e agenda. Cadernos de Pesquisa, 34 (Campinas: NEPP/UNICAMP).
- Fonseca, A. 2008 Los Sistemas de protección social en América Latina: Focalización vs. Universalidad. Working Paper (Santiago de Chile: FAO).
- Fonseca, A. 2012 Brasil sem miséria: construção, inovação e desafios (Campinas: IE/Unicamp - *mimeo*).
- Hakkert, R. 2007 The demographic bonus and population in active ages. Research Paper 7 (Brasília: IPEA/UNFPA).
- Hoffmann, R. 1988 Distribuição de renda: medidas de desigualdade e pobreza (São Paulo: EDUSP).

- IBGE 2010 Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - Segurança Alimentar 2004/2009 (Rio de Janeiro: IBGE).
- Jaccoud, L. 2010 O Programa Bolsa Famílias e o combate à pobreza: reconfigurando a proteção social? In IPEA, Bolsa Família 2003-2010: Avanços e Desafios, Vol. 1 (Brasília: IPEA).
- OCDE 2009 Vers une croissance pro-pauvres: l'emploi et la protection sociale (Paris: OCDE).
- Segall-Correa, A. *et al.* 2004 Acompanhamento e avaliação da Segurança Alimentar de famílias brasileiras: validação de metodologia e de instrumento de coleta de informação. Relatório Técnico (Campinas: FCM/Unicamp).
- Sojo, A. 2007 La trayectoria del vínculo entre políticas selectivas contra la pobreza y políticas sectoriales, Revista de la CEPAL, 91, 111-131.

Eraldo da Silva Ramos Filho*

A SUBSTITUIÇÃO DA REFORMA AGRÁRIA POR PROGRAMAS DE COMBATE À POBREZA E À MISÉRIA NO BRASIL

INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas verifica-se, na escala mundial, a intensificação dos debates político-acadêmicos sobre a pobreza. Diferentes atores como pesquisadores, acadêmicos, organizações não-governamentais, gestores públicos, governos, empresas privadas, bancos e organismos multilaterais, etc. tem buscado refletir sobre a pobreza. Discute-se suas origens, formas de conceituação, procedimentos metodológicos para sua identificação, mensuração, avaliação, previsão, etc. A amplitude de estudos sobre esta problemática e a sofisticação do pensamento aproximam seus causídicos da compreensão da construção de uma ciência da pobreza, profundamente articulados com o pragmatismo que possa ser concretizado em programas e/ou políticas públicas eficazes na mitigação do número de pobres, das configurações dramáticas das situações de pobreza.

A ênfase que vem se dando a este pensamento na América Latina, particularmente, na última década, aparenta decorrer da assinatura

* Doutor em Geografia pela Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita” – Campus de Presidente Prudente, professor dos cursos de graduação e pós-graduação em Geografia da Universidade Federal de Sergipe, coordenador do Laboratório de Estudos Rurais e Urbanos (www.laberur.ufs.br), pesquisador do Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária (NERA), bolsista Sênior CLACSO – CROP (2008 – 2009).

por parte de 198 países, no ano 2000, da declaração da Organização das Nações Unidas (ONU), conhecida como Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) que prevê até o ano de 2015: i) reduzir à metade o quantitativo de pessoas em situação de pobreza e extrema pobreza; ii) proporcionar que crianças de todo o mundo possam terminar um ciclo completo de ensino primário; iii) eliminar a desigualdade de escolarização entre os gêneros; iv) reduzir em dois terços a mortalidade das crianças menores de cinco anos; v) reduzir em 75% a taxa de mortalidade materna; vi) deter a contaminação por AIDS, especialmente no continente africano; vii) difundir os princípios do desenvolvimento sustentável nas políticas públicas nacionais; viii) fomentar uma aliança mundial para o desenvolvimento.

Resultando de um conjunto de cimeiras onde os dirigentes globais debateram a deterioração, fragmentação e polarização do tecido social internacional, decorrentes do processo de globalização multidimensional, os ODM marcam o retorno da ONU ao debate sobre o desenvolvimento, após cerca de duas décadas da prevalência das teses das organizações de Breton Woods (Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial) e, mais recentemente, da Organização Mundial do Comércio.

Rapidamente entorno dos ODM construiu-se uma estratégia consertada internacionalmente (alguns adotaram para os ODM a expressão “8 jeitos de mudar o mundo”) constituindo uma *nova* governança global cuja centralidade é o combate à pobreza. Na prática os diferentes instrumentos adotados nesta direção têm se fundamentado em programas compensatórios nos quais o Estado transfere periodicamente certas quantias de dinheiro para que os mais pobres possam consumir o essencial à sobrevivência e sair da mísera *linha* da pobreza. Subjacente a estes instrumentos reside uma opção teórico-político: a) de despolitizar o debate sobre uma perspectiva de desenvolvimento antagônica à acumulação de capital; b) controle e/ou distensão do potencial organizativo e combativo dos trabalhadores; c) garantia da paz e segurança no contexto da guerra contra o terror deflagrada pós-11 de setembro (Lapayre: 2007).

A governança global do combate à pobreza apresenta-se como *nova* nestes tempos de neoliberalismo. Contudo, a construção político-intelectual do combate à pobreza remonta a era MacNamara à frente do Banco Mundial, conforme demonstrou Pereira (2010) em estudo recente. A aparição do conceito de *pobreza absoluta*, formulado pelos *think tanks* do Banco Mundial, remonta 1973-1974 e está articulada com programas de desenvolvimento rural integrado. Nesta perspectiva, reside a geopolítica de criação de instrumentos de contenção do socialismo, fundamentados na subjugação e destruição dos modos de vida camponeses, como garantia à internacionalização do *agrobusiness* estadunidense que deveria apresentar-se como a única

referência de desenvolvimento (capitalista, obviamente), impondo o controle dos padrões alimentares dos países, dos respectivos mercados, muitas vezes sob a alegação de ajuda humanitária.

Portanto, a ascensão dos ODM e da governança global do combate à pobreza traveste o velho com roupagens não tão novas assim. Forma parte dos ajustes de segunda geração orientados pelos organismos multilaterais para conter o acirramento da tensão social e da oposição ao modelo neoliberal realizada pelos movimentos sociais e, assim, aprofundar o modelo. Neste contexto, a questão da terra (re)assume condição estratégica para o *desenvolvimento rural, crescimento econômico sustentável*, sendo o tema da reforma agrária capturado pelas diretrizes neoliberais e orientada para aliviar a pobreza desde que realizada a partir de instrumentos de compra a venda (Banco Mundial, 2002).

Em estudos anteriores (Ramos Filho: 2011, 2012a, 2012b) demonstrei que os instrumentos de combate à pobreza rural, difundidos pelo Banco Mundial buscaram cumprir esta condição de substituição das políticas de reforma agrária redistributivas por instrumentos de mercado, contenção de movimentos sociais e esvaziamento político do conceito de reforma agrária. O conjunto destas dinâmicas se dá exatamente no momento em que se verifica uma crise estrutural do sistema do capital. E, neste movimento, procura obliterar a realidade a partir de soluções conjunturais encobertando problemas estruturais que se manifestam como diferentes crises (ambiental, alimentar, energética, etc.) que se apresentam no interior da crise estrutural, como partes indissociáveis e interdependentes que somente podem ser compreendidas na sua interação e movimento histórico com o todo.

O Brasil tem sido um importante laboratório para o mundo na implementação das medidas neoliberais, logo, dos instrumentos de contenção social difundidos pelo centro do sistema. Um exemplo emblemático foi o ajustamento normativo, a sofisticação conceitual, o alcance de público e a capilaridade espacial e a diversidade dos programas de reforma agrária de mercado implantados desde 1997, mesmo que os seus resultados tenham (re)produzido mais pobreza. Nos últimos anos, sobretudo sobre a era dos governos do Partido dos Trabalhadores os Programas de Combate à Pobreza e à Miséria já se converteram em uma referência e liderança internacional para todos que perseguem os ODM.

Neste ensaio, objetivo, reunir elementos da conjuntura da questão agrária brasileira neste princípio de século XXI para pensar um movimento de contrarreforma agrária no Brasil ou de reforma agrária marginal, segundo classificação do sociólogo colombiano Antonio García Nossa (1970; 1973). Para esta reflexão elenquei as bases principais desta problemática que debatarei a partir da tese da substituição da reforma agrária pelas políticas de combate à

pobreza e à miséria. Este exercício intelectual dialoga com o eixo *Dimensões para avaliação de políticas de erradicação da pobreza*, do *Seminário Internacional Multidimensionalidade da Pobreza: Alcances para sua definição e evolução na América Latina e Caribe*, promovido por CLACSO – CROP e Universidade do Chile/Faculdade de Ciências Sociais. Neste eixo, realizo um percurso reflexivo a partir de duas provocações da chamada pública ao Seminário: *Quais têm sido as políticas e as orientações dessas intervenções na região? Quais são as dimensões consideradas e quais as esquecidas pela política pública na América Latina?*

Para tanto, o presente artigo está estruturado em 4 seções além desta introdução. Na próxima seção discuto *a crise mundial dos alimentos como parte da crise estrutural do sistema do capital*, na terceira reflito sobre *A geopolítica do combate à desnutrição, pobreza e à miséria*, em seguida analiso os elementos conjuntura agrária para compreender o movimento de *Substituição da reforma agrária por programas de combate à pobreza e à miséria no Brasil ou a contrarreforma agrária*, por fim, discuto *As lutas dos trabalhadores e apontamentos para recuperar a reforma agrária no Brasil*.

A CRISE MUNDIAL DOS ALIMENTOS COMO PARTE DA CRISE ESTRUTURAL DO SISTEMA DO CAPITAL

No final da primeira década do século XXI os conglomerados transnacionais da informação e comunicação trataram de dominar o campo social global com a difusão do temor das avassaladoras consequências de uma sucessão de *crises*, cujo estopim se deu no coração global do capitalismo, os Estados Unidos, em 2006 e sua revelação para o público somente em março de 2007 quando diferentes instituições de crédito que operavam com empréstimos hipotecários (*Subprime*), cartões de crédito, aluguel de veículos, etc., sofreram grandes perdas de lucratividade, arrastando consigo vários bancos privados e afundando as principais bolsas de valores do mundo.

Vários bancos decidiram transformar os empréstimos hipotecários em papéis que foram vendidos a outras instituições financeiras. Os maiores bancos norteamericanos anunciaram prejuízos bilionários e pressionaram o governo para prestar-lhes socorro. Em julho de 2007, a crise do crédito hipotecário provocou a falta de dinheiro disponível para saque imediato dos correntistas, o que os economistas denominam de *crise de confiança*. Foi somente em setembro de 2008, que o acúmulo das perdas levou ao desespero dos usuários-especuladores, materializada em uma sucessiva onda de falências, cujo exemplo emblemático é o pedido de falência do banco *Lehman Brothers* que provocou a maior queda do índice *Dow Jones* na história

do mercado financeiro. Este conjunto de eventos foi propalado como a *Crise Financeira Mundial de 2008*.

Difundia-se a gravidade da mesma, a incerteza quanto ao futuro das finanças mundiais e a necessidade da *solidariedade* de toda a população mundial com as perdas dos usurários. Ao mesmo tempo forjou-se na opinião pública global que apesar de esta ser a pior de todas as crises do capitalismo, não passava de uma problemática conjuntural, possível de ser superada em um prazo de aproximadamente dois anos, desde que os governos nacionais, do Norte e do Sul “fizessem a sua parte”.

Em visita recente ao Brasil¹, o filósofo húngaro István Mészáros reiterou que a atual crise financeira mundial não se trata de uma crise conjuntural como vem sendo propalada pelas corporações midiáticas. Esta modalidade de crise pode ser profundamente avassaladora, mas sua natureza e alcance são parciais, episódicos, temporários e sua solução pode ocorrer dentro da própria estrutura estabelecida. O que vivenciamos na atualidade é uma “crise estrutural do sistema sociome-tabólico do capital” (MÉSZÁROS, 2011) que se manifesta através do:

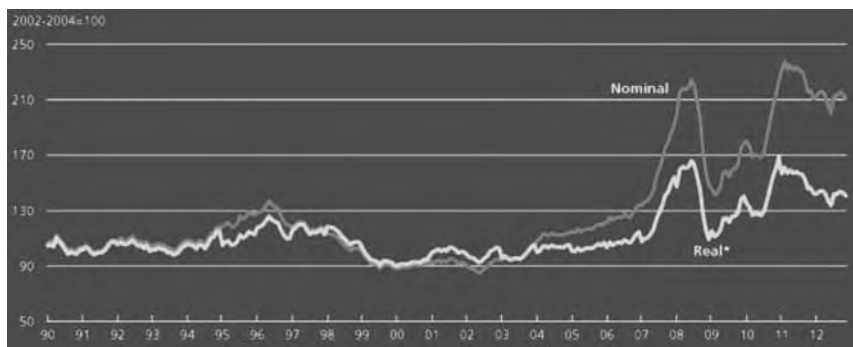
“1 - seu *caráter* é *universal*, em lugar de restrito a uma esfera particular (por exemplo, financeira ou comercial, ou afetando este ou aquele ramo particular de produção, aplicando-se a este e não àquele tipo de trabalho, com sua gama específica de habilidades e graus de produtividade, etc.); 2 - seu *alcance* é verdadeiramente *global* (no sentido mais literal e ameaçador do termo) em lugar de limitado a um conjunto particular de países (como foram todas as principais crises do passado); 3 - sua *escala de tempo* é extensa, contínua, se preferir, *permanente*, em lugar de limitada e cíclica, como todas as crises anteriores do capital; 4 - em contraste com as erupções e colapsos mais espetaculares e dramáticos do passado, seu *modo* de se desdobrar poderia ser chamado de *rastejante*, desde que acrescentemos a ressalva de que nem sequer as convulsões mais veementes ou violentas poderiam ser excluídas no que se refere ao futuro; a saber, quando a complexa maquinaria agora ativamente engajada na “administração da crise” e no “deslocamento” mais ou menos temporário das crescentes contradições perder sua energia. Seria exatamente tolo negar que tal maquinaria existe e é poderosa, nem se deveria excluir ou minimizar a capacidade do capital de somar novos instrumentos ao seu já vasto arsenal de autodefesa contínua. Não obstante, o fato de que a maquinaria existente esteja sendo posta em jogo com frequência crescente e com eficácia decrescente é uma medida apropriada da severidade da crise estrutural que se aprofunda”. [grifos do autor] (MÉSZÁROS, 2002: 796)

1 István Mészáros, proferiu, em 13 de junho de 2011, a conferência de abertura do II Encontro de São Lázaro, em comemoração aos 70 anos da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas (FFCH), da Universidade Federal da Bahia.

Exemplo emblemático da perda de eficácia da *maquinaria do capital* encontra-se exatamente no centro do sistema do capital. Em agosto de 2011, portanto, cerca de três anos após o socorro fornecido pelo Estado norteamericano aos especuladores, a exorbitante dívida pública dos Estados Unidos decorrente da emissão de títulos públicos, acima dos 14 trilhões de dólares, obrigou o parlamento a aprovar às pressas a ampliação da capacidade de endividamento do país, com vistas a emitir mais títulos da dívida pública para quitar os compromissos anteriores. Tais medidas levaram a agência de avaliação de risco *Standard & Poor's* a rebaixar a nota dos papéis norteamericanos. A preocupação dos governos, instituições financeiras, especuladores e mídia é com o comportamento do mercado financeiro e a recuperação dos ganhos especulativos.

No interior desta crise estrutural do sistema do capital encontramos um conjunto de crises (ambiental, climática, alimentar, energética, etc.) que são partes indissociáveis e interdependentes que somente podem ser compreendidas na sua permanente interação com o todo em seu movimento histórico. As leituras parciais e fragmentadas da realidade buscam a ocultar o caráter universal, o alcance global, a condição permanente da crise estrutural do capital. Com o auxílio das corporações midiáticas oblitera-se a gravidade da desumanidade desta crise civilizatória, dentre as manifestações destacamos a crise alimentar mundial que vivemos na atualidade, cuja manifestação de sua maior gravidade verifica-se desde 2007/2008 com a alta exorbitante do preço dos alimentos, conforme demonstrado na figura 1.

Figura 1
Índice da FAO para os preços dos alimentos – 1990 – 2012



Fonte: <http://www.fao.org/worldfoodsituation/wfs-home/foodpricesindex/es/>.

*O índice de preço real é o índice de preços nominais deflacionadas pelo índice de valor unitário de fábrica (MUV) Banco Mundial.

O estudo de Millet e Tousaint (2009b: 41) demonstrou que neste período “los precios del arroz e trigo se duplicaron, el del maiz subió más de un tercio. De un golpe, el 27 de marzo de 2008, el precio del arroz, que es el alimento básico de la mitad de la población mundial, subió 31%. En 2008, la factura de cereales aumentó 56%, después de una subida del 37% en 2007”. Obviamente os mais atingidos com a crise mundial dos alimentos são as populações mais pobres, sobretudo aquelas que residem nos países do Sul. A elevação dos preços mundiais dos alimentos deve ser compreendida partir de, ao menos, três causas inter-relacionadas, interdependentes e complementares.

A primeira delas reside na ação de corporações transnacionais na substituição de extensas áreas plantadas com alimentos, por cultivos que servem de matéria-prima para a produção de agrocombustíveis. Os argumentos utilizados para a defesa desta reconversão produtiva se articulam com a falácia da necessidade da reduzir a emissão de gases estufa e a proximidade do esgotamento das jazidas petrolíferas. Os governos nacionais, em particular o brasileiro, têm destinado vultosas somas de dinheiro seja sob a forma de créditos, incentivos fiscais e/ou atualização da logística, para os grupos econômicos que decidem explorar este setor.

Neste contexto, a expansão dos agrocombustíveis tem conduzido ao dramático processo de desterritorialização dos camponeses, logo, dos cultivos alimentares, o que contribui para a redução da disponibilidade de alimentos produzidos e comercializados localmente, ademais de intensificar a apropriação da renda terra e subordinação do trabalho da família camponesa ao capital. Outro fator desta mesma dimensão diz respeito aos agrocombustíveis acompanharem nos mercados futuros as oscilações da cotação internacional dos preços do petróleo. Este, por sua vez, em decorrência de várias condicionantes, que não objetivamos explicar neste texto em face de seus objetivos, vem passando por uma fase de altas exorbitantes, alavancando os preços dos agrocombustíveis, que por sua vez são produzidos a partir de gêneros alimentícios (cana, milho, soja, beterraba, etc.) o que conduz automaticamente à elevação da cotação destes últimos.

A segunda causa refere-se à supervalorização do preço do barril do petróleo, cujo preço atingiu a marca histórica de US\$148,00 em julho de 2008 (e desde então não reduziu do patamar de US\$ 100,00). Como parte da agricultura se realiza com base no modelo do agronegócio, ou seja, fundamentado na produção da monocultura de larga escala, altamente depende do petróleo não somente na circulação da produção, mas, sobretudo, na utilização de insumos petroquímicos (fertilizantes, agrotóxicos, medicamentos, etc.) o custo de produção elevou-se enormemente impactando nos preços finais dos alimentos.

Por fim, a terceira causa da elevação mundial dos preços dos alimentos decorre diretamente da crise dos *Subprime* norte-americanos.

Quando da eclosão da bolha imobiliária em 2007 os especuladores se retiraram gradativamente dos fundos da dívida e passaram a especular no mercado futuro do setor agrícola e de hidrocarbonetos. Desta forma, operam comprando colheitas futuras, negociadas nas bolsas de valores de Chicago e Kansas City, passando a especular com cereais.

Estas três dinâmicas articuladas e complementares levaram à crise mundial dos alimentos que arrastou para a fome, pelo menos 140 milhões de pessoas a mais que o período anterior. Portanto, verifica-se que a crise alimentar é parte da totalidade da crise estrutural e contém no seu bojo os elementos da crise estrutural global. Organismos supranacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial (BM), a Organização Mundial do Comércio (OMC), a Organização das Nações Unidas (ONU) têm pregado como alternativas à crise dos alimentos, mais medidas neoliberais que incluem: maior liberalização do mercado de alimentos, políticas compensatórias de combate à fome e ações de segurança alimentar.

A GEOPOLÍTICA DO COMBATE À DESNUTRIÇÃO, POBREZA E À MISÉRIA

Os dirigentes do cassino global, reunidos no G20², decidiram em 02 de abril de 2009 sobre a adoção de um conjunto de medidas para saída da crise financeira mundial, desencadeada partir do ano de 2008, com a eclosão da bolha financeira do mercado imobiliário norte-americano. Programaram-se vultosas injeções de dinheiro para reforçar instituições financeiras supranacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial (BM) e Organização Mundial do Comércio (OMC) e grandes bancos privados. No plano subnacional os governos dos Estados-Nação tomariam as medidas necessárias para financiar as perdas dos usurários-especuladores, concedendo-lhes extraordinárias somas de dinheiro advindas dos tributos pagos pela população, bem como, disponibilização de créditos com vistas a estimular o consumo geral.

Para uma crise de escala mundial, as soluções propostas acompanharam a escala-mundo e reafirmaram o papel do Estado na sociedade, em particular no salvamento e recuperação da capacidade de acumulação do capital. A crise financeira mundial eclipsou a crise mundial dos alimentos. Produziu medidas que ignoraram o contingente horripilante de 1.023.000.000 de seres humanos em situação de brutal inanição no ano de 2009, distribuídos pelo planeta (FAO, 2010).

2 O grupo dos vinte maiores economias do mundo, também conhecido como G20 financeiro é integrado pelos seguintes países: África do Sul, Alemanha, Arábia Saudita, Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, China, Coreia do Sul, Estados Unidos, França, Índia, Indonésia, Itália, Japão, México, Reino Unido, Rússia, Turquia e União Européia.

Na década de 1940, o notável brasileiro Josué de Castro (geógrafo, médico, sociólogo e ex-presidente da FAO) revelava para humanidade a partir do método científico que o problema da fome não é um problema da natureza, mas da exploração do homem sobre os homens e como solução ao problema defendia a democratização do acesso à terra, a partir de políticas de reforma agrária. No mês de outubro de 2012, o discurso de outro brasileiro, agora presidente da FAO, ecoou por todo o planeta anunciando “a boa notícia” de que atualmente no mundo há 870 milhões de seres humanos vivendo sobre as sombras da fome e subnutrição, ou 15% da população do planeta, contrastando com o patamar de 450 milhões há aproximados 20 anos atrás. Ou seja, a população de famélicos no mundo praticamente duplicou no período!

Poucas semanas antes desta infeliz declaração este economista publicou juntamente com Suma Chakrabarti, presidente do Banco Europeu para a Reconstrução e o Desenvolvimento (Berd), artigo no Wall Street Journal Europeu defendendo a necessidade de aplicar dinheiro no campo via incentivos ao agronegócio produtivista, nos diferentes continentes, como saída para insegurança alimentar no mundo (Silva e Chakrabarti, 2012) Tais declarações públicas apenas anteciparam as argumentações dos relatórios anuais da FAO que seriam publicados nos meses seguintes.

No relatório da FAO sobre a insegurança alimentar no mundo (2012), a saída para mitigar a pobreza e atingir os objetivos do milênio não considera o protagonismo e a criatividade do campesinato na produção de alimentos e, prega políticas compensatórias como: a transferência de renda (bolsas pobreza), doação de comida para as parcelas de populações famélicas, a reforma agrária de mercado e o alimento como arma política, como se verifica atualmente na reconstrução do espaço agrícola e sistemas agroalimentares no Iraque. Já o relatório sobre o Estado Mundial da Agricultura e Alimentação (2012) introduz o desafio proposto pela ONU na Conferência sobre Desenvolvimento Sustentável Rio + 20 de alcançar a Fome Zero. Paara tanto defende investimentos públicos e privados na agricultura para promover a produtividade agrícola, redução da pobreza e sustentabilidade ambiental.

Este é o paradigma da segurança alimentar, criado por um conjunto de países europeus no pós 1ª Guerra para garantir a provisão de alimentos como questão de segurança nacional em época de guerra; foi adotado como lei pelos Estados Unidos como arma política, durante a guerra fria, para conter o socialismo e expandir o modelo produtivista do agronegócio estadunidense; e, hoje segue com um conjunto de práticas que garantem o controle dos sistemas agroalimentares pelas corporações transnacionais e dependência dos povos.

Inúmeros são os estudiosos, instituições supranacionais, organismos governamentais, organizações não governamentais, etc., que se

debruçam sobre esta problemática produzindo reflexões sobre suas causas, bem como as mais variadas proposições resolutivas. Raros são os estudos, políticas públicas e outros tipos de ações que se voltam à erradicação da pobreza. As soluções para esta problemática geralmente residem no plano do desenvolvimento capitalista, nas soluções pela via do mercado e, mais recentemente, são dirigidas pela racionalidade neoliberal cujo princípio central é a conversão de todas as dimensões do real e suas múltiplas relações possíveis em mercadorias, negócios rentáveis e apropriação privada de riqueza ampliada.

As propostas e ações vigentes se limitam à condição de mitigação da pobreza, de alívio da desumanidade da fome e da miséria (MUTIS e OKURO, 2011). Nesta perspectiva, conforme nos sugere Carvalho (2009) a pobreza, a miséria e a fome se convertem em um negócio rentável de maneira que as políticas voltadas para a sua redução logram cumprir tão somente sua própria reprodução. As saídas propostas pelo fórum do G20 suplantaram a Organização das Nações Unidas (ONU) no tocante aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), mesmo que suas metas encontrem-se em consonância com os pressupostos neoliberais. Aquelas, seguramente não serão atingidas nos próximos três anos que nos separam de 2015, já que as políticas e ações de redução da pobreza se fundamentam na reprodução da pobreza e desigualdade, em que pesem as declarações otimistas do diretor da FAO.

Diferentes são as conceituações sobre pobreza. Escobar (1998) alertando que a pobreza como campo de investigação se estabeleceu com a incorporação deste expediente à agenda dos organismos supranacionais, aponta-nos que no ano de 1948 o Banco Mundial delimitou seu conceito de pobreza: seriam pobres os países com rendimento per capita inferior a 100 dólares. Pereira (2010) demonstrou que a construção político-intelectual do combate à pobreza remonta a era MacNamara à frente do Banco Mundial. Foi em 1973/1974 que os *think tanks* do Banco lançaram o conceito de *pobreza absoluta* articulado com programas de desenvolvimento rural integrado.

Nesta perspectiva, reside a geopolítica de criação de instrumentos de contenção do socialismo, fundamentados na subjugação e destruição dos modos de vida camponeses, como garantia à internacionalização do *agrobusiness* estadunidense que deveria apresentar-se como a única referência de desenvolvimento (capitalista, obviamente), impondo o controle dos padrões alimentares dos países, dos respectivos mercados, muitas vezes sob a alegação de ajuda humanitária. Esta concepção concebe a pobreza de forma unidimensional, reduzida à condição de baixa capacidade econômica dos países e dos indivíduos, impedindo-os de consumir os recursos essenciais para a reprodução da vida. Nesta compreensão, as soluções residem no crescimento eco-

nômico e desenvolvimento, o que pressupõe a erradicação das formas de existência comunitária e/ou comunal.

A pobreza do conceito de pobreza dos organismos financeiros supranacionais impede de enxergar que a pobreza é uma problemática estrutural do capitalismo, uma vez que “en el sentido moderno solamente apareció [a pobreza] cuando la difusión de la economía de mercado rompió los lazos comunitarios y privo a millones de personas del acceso a la tierra, al agua y a otros recursos” (Escobar, 1998, p. 53). Compreendo a pobreza como processo histórico, relacional e multidimensional. Resulta das relações sociais construídas historicamente no confronto entre as diferentes classes sociais, resultando em contínuo movimento de produção de desigualdade econômica, social, política, cultural, indo além dos rendimentos individuais. Envolve a interação entre as diferentes formas de manifestação do processo histórico de exclusão social, econômica e política como a subnutrição, subalternidade política, baixa escolaridade, condições precárias de vida, inserção instável no mercado de trabalho, etc. Os esforços para conceituação desta problemática estrutural do capitalismo pelos *think tanks* da pobreza objetivam atender aos interesses dos atores que atuam no mercado da (re) produção da pobreza e em nada traduzem a desumanidade sofrida física, fisiológica e psicologicamente por cerca de 15% da população mundial.

Recentemente o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) divulgou o primeiro Relatório sobre Desenvolvimento Humano para América Latina e Caribe 2010 (IRDH), intitulado *Atuar sobre o futuro: romper a transição intergeracional da desigualdade*. O centro da análise reside na dimensão econômica anunciando que a América Latina é a região mais desigual do mundo, abrigando 10 dos 15 países com os maiores índices de desigualdade do planeta. No contexto regional, tomando o índice de Gini para distribuição da renda, o Brasil (empatado com o Equador) tem índice de Gini igual a 0,56 o que lhe confere a posição de terceiro país mais desigual em renda da região. Os outros dois países mais desiguais da região são Bolívia e Haiti, respectivamente, com índices de Gini 0,60 e 0,59. Em comparação com outras regiões do mundo, levando em consideração as últimas estatísticas válidas, a concentração de renda é pior que o Brasil somente em Camarões e Madagascar, que possuem 0,60 de Gini, e África do Sul e Tailândia, que apresentam 0,59 de Gini.

A análise da agência supranacional enfatiza as influências na transferência geracional da desigualdade, os baixos níveis de escolaridade dos pais, além das faces feminina, negra e indígena da pobreza. Como forma de mitigação da problemática, sugere políticas de transferência de renda, já presente em diferentes países da região, a exemplo do: Programa Bolsa Família (Brasil), Progresa/Oportunidades (México), Chile Solidário (Chile), Familias en Acción (Colômbia), Jefas y

Jefes de Hogar (Argentina), Bono de Desarrollo Humano (Equador), etc. Não toca no acesso à terra, não menciona a questão agrária!³

Os programas de transferência de renda são instrumentos paliativos de mitigação da pobreza, através dos quais o Estado incumbe-se de atribuir uma espécie de mesada aos mais pobres para que possam consumir o mínimo essencial à reprodução da família, e, portanto aliviar as condições do subconsumo e dinamizar os mercados locais. Sua existência está condicionada à vontade política de cada governante, assumindo, portanto, uma condição intermitente e compensatória. As políticas compensatórias se limitam em mascarar momentaneamente os problemas, infla as estatísticas, criando assim um cenário favorável para a propaganda política. Quando a conjuntura *mais favorável* passa, os programas são suspensos e os problemas emergem com maior gravidade.

A SUBSTITUIÇÃO DA REFORMA AGRÁRIA POR PROGRAMAS DE COMBATE À POBREZA E À MISÉRIA NO BRASIL OU A CONTRARREFORMA AGRÁRIA

Nos últimos dez anos, aproximadamente, a sociedade brasileira tem acompanhado alguns com certa euforia nos discursos de governos e ações traduzidas em programas e políticas públicas, a difusão da necessidade de reduzir a pobreza no país. Pode-se inferir que um fator importante para esta tendência é o compromisso do Brasil com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) adotados pela Assembleia Geral da ONU no ano de 2000.

É neste contexto que se inserem as políticas recentes de fomento à segurança alimentar e combate à pobreza rural e urbana no Brasil. Historicamente as políticas e ações públicas voltadas ao problema da alimentação no Brasil têm se apresentado de forma fragmentada e fundamentadas nas diretrizes internacionais, especificamente na compreensão de segurança alimentar da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO). Um passo importante de institucionalização das ações, com vistas ao combate à fome, deu-se com o governo Lula que, em 2003, promulgou a Lei 10.683 de maio de 2003, instituindo o Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar (MESA), cuja atribuição principal era articular e implementar as ações do Programa Fome Zero, além de recriar o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA). Em 2004, o MESA foi

3 Vale registrar que o Brasil e Guatemala têm promovido na região a Iniciativa América Latina e Caribe Sem Fome. Lançado em 2005 pelos presidentes Lula e Berger busca sensibilizar tomadores de decisões, governos, informar a população sobre dimensão da fome na região, objetivando pautar o tema nas agendas políticas dos países. Cf. www.rlc.fao.org/iniciativa

substituído pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) o qual buscou ampliar as ações do governo de forma intersetorial.

O Programa Fome Zero foi construído por uma equipe de especialistas em questões alimentares, nutricionais, saúde e do desenvolvimento rural, articulados pela ONG Instituto da Cidadania. Após sua divulgação, entre 2000 e 2001, o Fome Zero converteu-se no principal mote da campanha eleitoral do então candidato à presidência da República, Luiz Inácio Lula da Silva. Buscava recuperar a dívida histórica do país com o combate à fome. Com a eleição do Lula em 2002, e sua posse em 2003, o Fome Zero assumiu notoriedade, definindo os rumos das políticas interna e externa do governo, além de rapidamente receber apoio e reconhecimento de organismos supranacionais como o FMI, BM e FAO. Na essência do programa residia o compromisso do Estado de desencadear um conjunto de ações que viabilizasse o mínimo à sobrevivência dos mais carentes, além de pretender ser uma alternativa ao desenvolvimento local, mediante estímulo ao consumo básico nos mercados locais.

Nesta virada da primeira década do século XXI, após o Programa Fome Zero ter conferido notoriedade internacional ao ex-presidente Lula e, mais recentemente, a direção da FAO ao seu ex-coordenador, os últimos meses que vão desde as eleições presidenciais de outubro de 2010 e este início do mandato (1º de janeiro de 2011) da presidenta Dilma Vana Rousseff, o discurso político anterior saltou da continuidade para um jogo de palavras de maior impacto, sendo, salvo melhor juízo, a única governante a defender a *erradicação da extrema pobreza* em nosso país.

É um jogo de palavras de efeito, pois o conceito de extrema pobreza originado na FAO é limitado e unidimensional, pois, nele cabem apenas aqueles com renda até US\$ 33,58⁴. Aí não se contabiliza a massa dos que vivem do salário mínimo brasileiro de US\$ 298,43. Estes programas já nascem fracassados, pois buscam mitigar a pobreza produzindo soluções dentro do desenvolvimento do capitalismo a partir de políticas compensatórias. No centro da plataforma programática do setor social do governo da atual presidenta, Dilma Vana Rousseff, está o Programa Brasil Sem Miséria, que apesar de assumir destaque através da midiabilidade, não inclui a reforma agrária. O princípio central destes programas é o estímulo à mitigação da pobreza mediante a transferência de dinheiro, que os pobres devem utilizar direta e imediatamente no consumo, em detrimento de políticas estruturantes de criação das condições de produção por estes sujeitos.

A reforma agrária é uma política de redistribuição da posse da terra que busca alterar a estrutura fundiária em favor das populações

4 Adotou-se como referência o câmbio do dólar em 14/12/2012, cuja proporção era US\$ 1,00 = R\$ 2,0842.

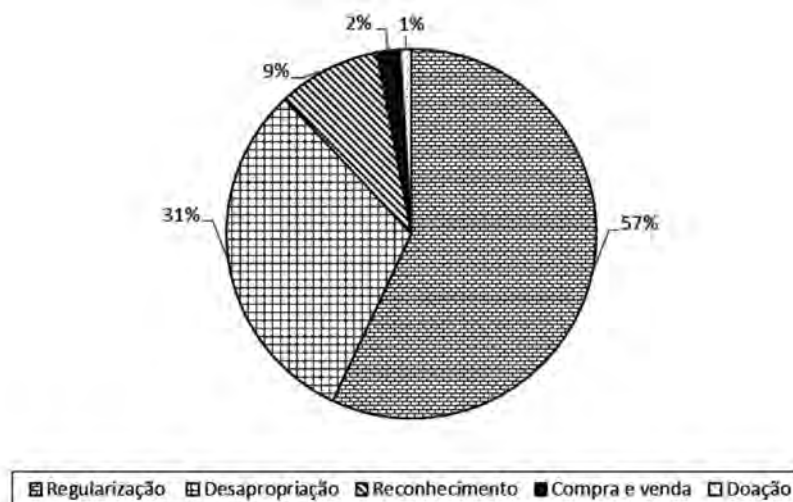
camponesas sem terra ou com terras em dimensões insuficientes para a reprodução familiar e, neste contexto, proporcionar acesso criativo às condições de produção pelos mais pobres. Esta política deve ser acompanhada de programas e políticas sociais, produtivos, creditícios, assistência técnica, tecnologia, comercialização da produção, educação do campo, acesso seguro à água, recuperação e preservação ambiental, serviços médicos, psicológicos e previdenciários. Apesar de no Brasil a função social da terra e o programa nacional de reforma agrária estarem previstos na Constituição da República, na prática, esta política estruturante não consta na pauta do atual governo, de modo que as soluções encontradas limitam-se à (re)produção da pobreza e da desigualdade.

A terra é recurso natural finito que pode ser utilizado pelos homens para a produção de diferentes recursos, instrumentos, objetos e mercadorias necessários à vida em sociedade. Sua concentração nas mãos de poucos, impõe quadros de desigualdade social. As políticas de mitigação da pobreza não adotam na centralidade a necessidade de alterar a condição histórica e estrutural da desigualdade social no país que é a concentração fundiária. Apesar do ex-presidente Lula ter elaborado o II Plano Nacional de Reforma Agrária (II PNRA), ele não foi realizado na plenitude, e agora, com o fim do seu governo, vemos que ele serviu para desvirtuar o conceito e a prática política da reforma agrária.

Isto porque o conceito de reforma agrária do governo Lula, colocou diferentes instrumentos fundiários de arrecadação de terras destinadas à população mais pobre no mesmo patamar que o programa nacional de reforma agrária, cuja previsão constitucional trata da necessidade de cumprimento da função social da terra rural ou sua desapropriação para fins de reforma agrária. No entendimento deste governo os diferentes instrumentos de obtenção de terras (regularização fundiária, reordenamento agrário, reconhecimento, doação, compra e venda de terras) são sinônimos de reforma agrária conforme discutiu Fernandes (2010) (Figura 2).

Observe-se que o principal instrumento de arrecadação de terras adotado pelo Estado desde a redemocratização tem sido a regularização fundiária, que trata-se do reconhecimento do direito de posse que têm as famílias que utilizam terras públicas há décadas. Estudos recentes demonstram que parte significativa das famílias computadas na reforma agrária do governo Lula foi assentada na Amazônia, justamente onde se localiza o maior estoque de terras devolutas e de número de posseiros. Na prática, ocorreu, meramente, a concessão dos títulos de propriedades às famílias que há décadas ocupam terras públicas. O reconhecimento trata-se da titulação de terras ocupadas historicamente por povos tradicionais como indígenas, quilombolas, faxinalenses, fundos de pastos etc. Portanto, também não ataca a propriedade concentrada e especulativa.

Figura 2
Instrumentos de obtenção de terras – área dos assentamentos 1985 – 2009



Fonte: Fernandes, 2010 - Boletim DATALUTA, jul. 2010.

O somatório da área arrecadada, entre 1985 e 2009, por regularização fundiária, reconhecimento, compra e venda e a doação atinge 69% do total arrecadado, evidenciando a opção política do Estado e dos governos de não confrontar com a classe dos grandes proprietários de terras, portanto, nesses casos, não há alteração da estrutura de propriedade, uma vez que o instrumento que efetivamente produz desconcentração do território é a desapropriação prevista na Constituição Federal de 1988.

Por fim, outro instrumento que tem desvirtuado o conceito clássico da reforma agrária tem sido os sucessivos programas de crédito fundiário introduzidos no Brasil pelo Banco Mundial, desde 1997. Com discursos governamentais de complementaridade à reforma agrária constitucional, os governos difundiram a concepção de alívio da pobreza rural articulada com o fomento ao financiamento bancário para compra de terras por famílias rurais pobres. Estes instrumentos deslocaram o protagonista da (re)criação do campesinato da luta política e preceito jurídico para o mercado, como forma de atribuir à reforma agrária um caráter mercantil.

Como consequências tem-se verificado: um aprisionamento do camponês à dívida bancária; a defesa incondicional e veemente deste modelo pelos ruralistas, como alternativa pacífica e viável; e coopta-

ção do apoio político e operacional do movimento sindical dos trabalhadores e trabalhadoras rurais, em face da existência de uma base de minifundiários e, da possibilidade de sua participação na estrutura governamental. Enquanto isto, a sociedade, bombardeada pela midiabilidade, gradativamente vai incorporando a falsa compreensão de uma falsa realidade que não há mais sentido falar em reforma agrária, mas sim em combater a pobreza, sem dar-se conta que a difusão deste território imaterial, na prática, é uma ação de contrarreforma agrária.

Na década de 1970, os estudos do sociólogo Antonio García Nossa, em sua tipologia das reformas agrárias latinoamericanas, definiu as reformas agrárias marginais ou contrarreformas agrárias como aquelas:

“...que no apuntan hacia la ruptura del monopolio señorial sobre la tierra o hacia la transformación fundamental de las estructuras latifundistas (relaciones, poder, sistema normativo) sino hacia la reparación superficial de esas estructuras, desviando la presión campesina o la presión nacional sobre la tierra hacia las áreas periféricas y baldías, apoyándose políticamente en el sistema tradicional de partidos y en reglas institucionales de la sociedad tradicional” (NOSSA, 1970: 10).

Historicamente no Brasil, os assentamentos de reforma agrária têm sido criados, em sua maioria, como conquistas das lutas por terras e reforma agrária implementadas pelos trabalhadores organizados em seus movimentos socioterritoriais, cujo principal instrumento de luta social tem sido a ocupação de latifúndios e propriedades do agronegócio. Na década de 1990, os trabalhadores, particularmente aqueles organizados no Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) intensificaram a luta, sobretudo, como forma de resistir ao aprofundamento do neoliberalismo implantado pelo governo Fernando Henrique Cardoso.

No seu segundo mandato, este governo colocou em curso um conjunto de diretrizes para o desenvolvimento rural em intrínseca harmonia com o projeto do Banco Mundial. Neste bojo, foram publicadas as medidas provisórias nº 2.109-48, de 26 de janeiro de 2001, nº 2.109-49, de 27 de fevereiro de 2001, reeditadas meses depois, sem perda de conteúdo, com o nº 21.183-56, de 24 de agosto de 2001. Estes dispositivos alteravam artigos da lei federal de reforma agrária, e impediam a vistoria e a desapropriação dos imóveis ocupados, além de excluir da reforma agrária as pessoas envolvidas nestes atos.

Estes dispositivos legais, em face da sua natureza, ficaram conhecidos como MP das Ocupações. Expressam uma reação do governo que, acuado pela intensidade e escala dos conflitos fundiários e pressão popular pela reforma agrária atende às pressões dos ruralistas,

blindando a propriedade privada rural. Buscavam frear a luta popular encampada pelos diferentes movimentos socioterritoriais mediante sua criminalização, mesmo que o direcionamento principal desta medida autocrática e antidemocrática seja o MST. Com o advento das medidas provisórias de criminalização da luta pela terra, promulgadas pelo governo FHC, as ocupações cederam lugar às manifestações na frente dos imóveis reivindicados para reforma agrária, que seguem com a edificação de acampamentos rurais nas margens das rodovias, na entrada das fazendas ou em outros locais de visibilidade pública.

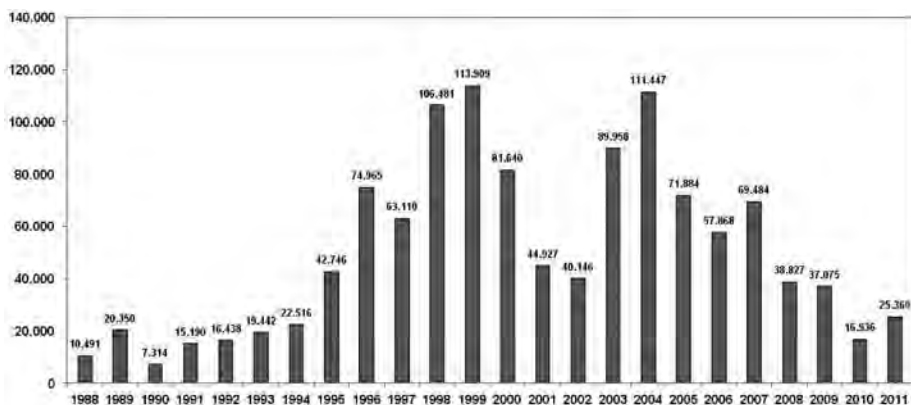
Com a eleição e posse do Lula na Presidência da República, os movimentos sociais alimentaram esperanças de uma conjuntura mais favorável às suas reivindicações (Ramos Filho, 2009). Ao passo em que o mandato decorria, percebia-se a orientação política do governo. Apesar de atender à reivindicação dos movimentos para elaboração do II Plano Nacional de Reforma Agrária (II PNRA), optou por uma proposta acanhada, alinhada com os princípios do capitalismo agrário elaborada por técnicos do governo, em detrimento do plano encomendado à equipe liderada por Plínio de Arruda Sampaio que propôs o assentamento de 1 milhão novas famílias na reforma agrária. Ademais, disto, apesar de dialogar com os trabalhadores em diferentes momentos dos dois mandatos, não revogou a MP das Ocupações, que vigora até este início do mandato Dilma.

A figura 3 abaixo representa o quantitativo de famílias que participaram de ocupações de terras no Brasil desde a promulgação da constituição federal em 1988. Verifica-se a eclosão das ocupações de terras no final da década de 1990 e seu declínio no biênio seguinte, decorrente das medidas de criminalização da luta popular por terras. Nos dois primeiros anos do governo Lula (2003 – 2004) verifica-se a retomada do número de famílias em ocupações de terras para nos anos seguintes declinar até a atualidade. Este conjunto de lutas realizada em todo o território nacional resultou, até 2011, na criação de 8.951 assentamentos de reforma agrária, que reformou 83.366.844 hectares de terras e beneficiou 1.045.069 famílias.

Quando observamos o gráfico 4 que representa o quantitativo de famílias beneficiárias por ano, verifica-se uma oscilação semelhante ao comportamento do gráfico de famílias em ocupações de terras, permitido constatar que nos períodos em que houve a intensificação das lutas dos trabalhadores o governo reagiu anos depois, criando assentamentos de reforma agrária. Nos períodos de arrefecimento da luta pela terra, acompanha o número de famílias assentadas. Evidencia-se ainda que o desempenho do quantitativo de famílias assentadas na reforma agrária nos governos Lula fica aquém do realizado pelo governo Fernando Henrique Cardoso que embateu diretamente com

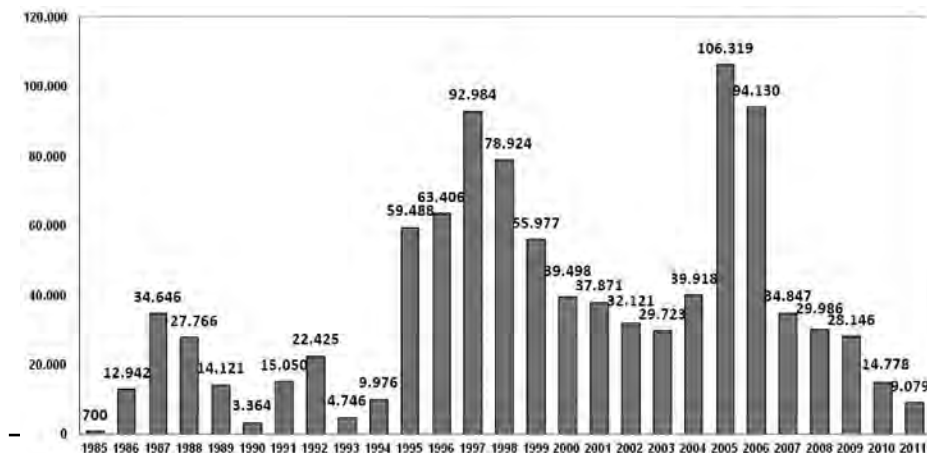
as organizações camponesas. E, quando consideramos este início de governo Dilma, verifica-se um desempenho pífio, menor que as ações realizadas durante o governo Sarney e comparável apenas com o neoliberal Fernando Collor de Melo, que sofreu *impeachment* por comprovações de corrupção.

Figura 3
Brasil. Famílias em ocupações. 1988-2011



Fonte: DATALUTA: Banco de Dados da Luta pela Terra, 2012. www.fct.unesp.br/nera.

Figura 4
Brasil. Famílias em assentamentos de reforma agrária. 1988-2011



Fonte: DATALUTA: Banco de Dados da Luta pela Terra, 2012. www.fct.unesp.br/nera.

A inflexão do quantitativo em ocupações de terras é paradoxal, pois entre 1960 a 2006 o país agravou a desigualdade na concentração de terras, cujo índice de Gini saltou de 0,731 para 0,854, patamar considerado fortemente concentrado. Embora seja complexa, a compreensão desta questão, ela não é enigmática. Há uma conjugação de fatores e ações desencadeadas pelo Estado brasileiro como forma de distensionar a luta popular, embora contraditoriamente atue acirrando a luta de classes. O primeiro deles já foi mencionado acima e diz respeito ao impacto direto da MP das Ocupações que impôs aos movimentos socioterritoriais a reconfiguração da luta popular e necessidade de substituir as ocupações por manifestações. Dados do DATALUTA revelam que entre 2000 e 2011 os trabalhadores realizaram 7.610 manifestações em todo território nacional com a participação de 4.972.340 pessoas.

A partir de 2003, com o governo Lula, o Estado passa a incrementar o volume de recursos públicos direcionados ao financiamento do setor empresarial da agricultura, produzindo uma verdadeira reconversão produtiva no campo. Áreas ociosas passaram a ser agilmente postas em produção, muitas vezes por cooperação entre proprietários em arrendam terras como formas de impedir o avanço da reforma agrária. Soma-se esta ação os investimentos em megaprojetos logísticos que produzem a abertura do território ao capital para a valorização do espaço.

Exemplo emblemático é o das lutas dos trabalhadores rurais sem terra para desapropriação do latifúndio fazenda São João, localizado no município de Japarutuba, estado de Sergipe, Brasil, às margens da rodovia federal BR – 101. Após montarem acampamento às margens da rodovia, e, na entrada do latifúndio, os usineiros da região rapidamente utilizaram-se do dinheiro disponível para iniciar o processo de plantio de cana de açúcar no seu interior como forma de subverter a possibilidade da desapropriação. O Estado, paralelamente, agiu no plano federal solicitando a reintegração de posse das margens da rodovia para executar as obras de duplicação da rodovia BR – 101 e o governo estadual, por sua vez, atuou reprimindo as manifestações, com uso inclusive de helicóptero da força tática aérea da polícia militar.

Outras ações deste governo estão centradas no combate à pobreza, sobretudo mediante a unificação gradativa dos diferentes benefícios de transferência de renda para a população pobre, no Programa Bolsa Família (PBF). Em menos de uma década o PBF espacializou-se por todo o país, criando uma capilaridade incrível, ademais de já nascer grande com 3.600.000 famílias beneficiárias. Seu crescimento foi vertiginoso e chegou a 13.361.503 famílias contempladas com transfe-

rência de renda (Figura 6). Este volume de benefícios é o carro chefe do programa de combate à pobreza do Estado brasileiro e tem um impacto enorme no cumprimento das metas firmadas pelo país nos ODM. Ademais de estimular o consumo de primeira necessidade em detrimento da estruturação de condições de produção, regula o custo da força de trabalho no mercado laboral e desmobiliza os mais pobres de realizar suas lutas de reivindicação por direitos, dificultando a realização do trabalho de base pelos movimentos sociais.

Figura 5

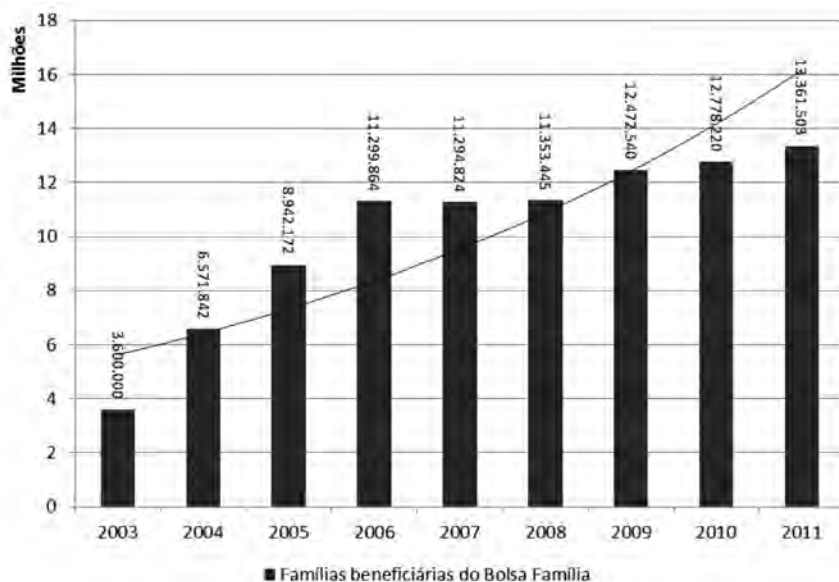
Sergipe. Acampamento de sem terras na fazenda São João, ao fundo cultivo de cana. 2010



Fonte: Eraldo da Silva Ramos Filho, Japaratuba, trabalho de campo, abr. 2011.

Por fim, vale mencionar o papel que cumpre a reativação dos investimentos produtivos no país, particularmente em logística ampliando consideravelmente o número de empregos formais e a recuperação parcial do poder compra dos salários. A conjugação destes diferentes fatores certamente tem influenciado no arrefecimento das ocupações de terras no Brasil. E, por sua vez, o declínio destas conduzido ao aniquilamento pelos governos do Partido dos Trabalhadores da política nacional de reforma agrária do Estado brasileiro.

Figura 6
Brasil. Número de famílias beneficiárias com o Bolsa Família. 2003-2011



Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza, MDS.

O governo Dilma vem intensificando esta postura. O seu *staff* apesar de reconhecer a importância do setor familiar para o abastecimento alimentar nacional adotou declaradamente o agronegócio com o modelo de desenvolvimento da agropecuária brasileira canalizando para este setor a grande maioria dos financiamentos estatais, inclusive de investimentos para a formação de empresas brasileiras de capacidade transnacional mediante processos de fusões e aquisições.

No tocante à reforma agrária, em que pese as diversas manifestações dos trabalhadores nesta primeira metade do mandato, não há nenhuma política, programa ou documento que indique as previsões de sua dimensão no governo. A reforma agrária está totalmente fora da pauta do governo Dilma. Isto se faz mediante a ausência de um plano de metas a serem atingidas, bem como através de adoção de critérios tecnicistas para criação de novos assentamentos, mediante a introdução da noção de áreas prioritárias definidas a partir de diagnóstico regional, que devem considerar a prioridade da destinação de terras públicas para política de assentamentos; a capacidade de

assentar pelo menos 30 famílias e proximidade do imóvel à vias de acesso e estradas.

A análise dos principais componentes da conjuntura agrária atual nos permite, a partir do nosso referencial teórico, inferir que está em curso no Brasil um movimento de contrarreforma cuja operação se dá com a hegemonização das teses do paradigma do capitalismo agrário, desde a academia, passando pelas políticas públicas e chegando até o senso comum. Esta forma de explicar a realidade dá suporte e forja uma legitimidade para a opção dos governos petistas de tornar o Brasil uma referência regional e mundial na produção de *commodities*, nas políticas de combate à pobreza e miséria, bem como na realização dos investimentos de atualização e ampliação da logística no território sob o discurso de maior integração (econômica) regional.

A garantia pelo Estado da blindagem ao capital, neste caso especialmente do agronegócio, atrai para o país os usuários internacionais. Este pensamento desencadeia processos de produção do espaço que mascaram o jogo de abertura do território para o capital controlar os recursos naturais (terra, água, minérios, energia, biodiversidade, trabalho, etc.), mesmo que o processo de concentração de terra demonstre-se ainda mais desigual. Muitas vezes a realidade é tão evidente que o capital determina que os ruralistas, no Congresso Nacional, criem factoides para tentar derrotar as vozes dos trabalhadores.

Exemplo emblemático foi a inócua e mal fadada CPMI do MST, desencadeada em 2009 pela senadora e presidenta da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) Kátia Abreu. Cujos objetivos buscavam criminalizar os movimentos socioterritoriais (particularmente o MST), justamente no momento em que os dados do Censo Agropecuário eram divulgados pelo IBGE demonstrando a superioridade do desenvolvimento inclusivo e econômico proporcionado pelo setor camponês brasileiro, ademais de tentar deslocar o foco das reivindicações dos trabalhadores por limitação do tamanho da propriedade privada no campo e atualização dos índices de produtividade nacional.

O mascaramento das desigualdades multidimensionais geradas por este modelo ganha corpo na ascensão da midiabilidade em torno das políticas de combate à pobreza e miséria. Vem se tornando frequente as argumentações de intelectuais, políticos, gestores públicos, empresários, jornalistas, etc., de que não faz mais sentido falar em reforma agrária no Brasil, uma vez que vivemos uma fase de pujança econômica e que os esforços devem direcionar-se para a mitigação da pobreza. Esta é uma compreensão da realidade fundamentada na

opção de desenvolvimento pleno do capitalismo no campo e nas cidades, que perpassa a mercantilização de todas as dimensões da vida, inclusive da pobreza e da terra.

Aqueles que não se inserirem nos processos econômicos serão contemplados com os programas sociais de governo, que incluem transferência de renda, crédito fundiário, destinação de alimentos, seguro desemprego, etc. Esta perspectiva pressupõe a transferência do problema da pobreza para a gerência do Estado através de políticas compensatórias de mitigação da pobreza, porém não ataca a estrutura da desigualdade social e garante a regulação do preço da força de trabalho e existência de um exército de reserva de força de trabalho sob controle.

AS LUTAS DOS TRABALHADORES E APONTAMENTOS PARA RECUPERAR A REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL

Diante desta ofensiva de contrarreforma agrária a correlação de forças torna a luta contra o capital, contra o agronegócio, por terra, território e reforma agrária mais difícil. As contradições se acirram e impactam as ações dos trabalhadores em movimento e suas organizações que (re)constroem suas formas de organização para as lutas reivindicatórias e contestatórias. Há uma enorme diversidade social lutando por terra, água, território e direitos, dentre estes se destacam o grito e braço erguido: dos indígenas, sem terras, posseiros, acampados, quilombolas, bóias-frias, vazanteiros, geraizeiros, faxinalenses, quebradoras de coco babaçu, catadoras de mangaba, comunidades de fundo de pasto, etc.

No centro deste embate segue a disputa pela terra conforme podemos verificar na figura 7 abaixo que representa, no período 1994 a 2010, os quantitativos dos conflitos totais e por categorias (conflitos por terra e desmembrado desta as ocupações de terras, os conflitos trabalhistas e o trabalho escravo, os conflitos por água e outros conflitos). Este intervalo foi escolhido por referir-se ao período em que se explicitam os impactos da penetração do neoliberalismo no país e estendem-se até ao final da primeira década do século XXI que abrange as medidas de governo do Partido dos Trabalhadores (PT).

Verifica-se nestes 17 anos a permanência do conflito no campo. Em que pese a oscilação da linha de total de conflitos, verifica-se ao longo dos anos, se comparado ao início do período, um maior número total de conflitos, o que decorre da diversificação das categorias de conflitos no campo. Isto pressupõe obviamente uma diversidade maior dos sujeitos em estado de enfrentamento. Os anos compreendidos entre 1994-1998 e 1999-2002 dizem respeito aos dois mandatos do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) e o período 2003-2006

e 2007-2010 aos dois mandatos do presidente Luiz Inácio *Lula* da Silva. Observe que o quantitativo total dos conflitos tem uma tendência ascendente ao longo do período, até atingir as maiores marcas históricas de: 1.801 conflitos em 2004 e, 1.881 conflitos em 2005. Depois destes anos, verifica-se uma tendência declinante no número total dos conflitos no campo, embora o ano 2010 ainda apresente mais conflitos que o início do período, na década de 1994.

Os conflitos por terras têm grande proeminência no comportamento do total dos conflitos no campo brasileiro, de modo que a variação dos conflitos por terras acaba determinando variação idêntica tanto no tocante ao total de conflitos, quanto em relação ao número de famílias envolvidas em conflitos (Figuras 7 e 8). Quando nos referimos aos conflitos por terras precisamos ter em consideração: a) a diversidade de sujeitos em movimento (sem terra, posseiros, meeiros, parceiros, vazanteiros, seringueiros, quilombolas, ribeirinhos, gerazeiros, faxinalenses, etc.); b) o conflito por terras se dá em oposição à desterritorialização e pela reterritorialização da relação social camponesa e/ou de resistência à subalternidade do território camponês imposta pelo capital.

O impacto deste conjunto de medidas de governo sobre a luta camponesa foi a reconfiguração das suas bases, formas e alcance. O período de crescimento econômico vivido no país, a ampliação dos empregos formais e da capilaridade do Programa Bolsa Família, bem como a linha política do MST em lutar contra o capital, impactaram diretamente na flexão do número de ocupações de terras e famílias envolvidas, sobretudo, a partir de 2004. De modo que o número total de ocupações em 2010 se aproxima do quantitativo em 1994, no começo do período em análise. Isto tem impactos diretos na igual redução do número de novos assentamentos de reforma agrária e famílias beneficiadas, a partir de 2006.

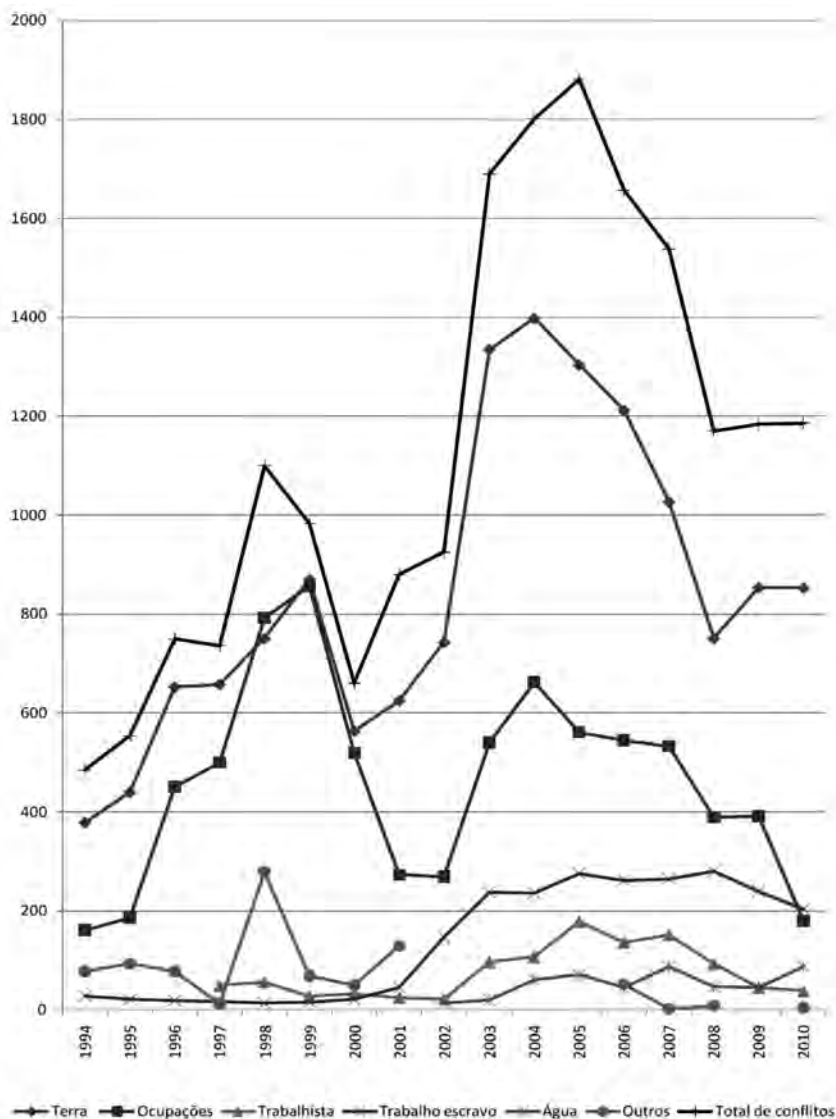
Esta redução não implica na eliminação dos conflitos no campo brasileiro. É bem verdade que há com a redução das ocupações de terras, logo, uma redução dos conflitos por terras, contudo, a principal transformação apontada por Oliveira (2011b) tem sido, após 3 décadas, a retomada do protagonismo dos posseiros na liderança das lutas por terras no Brasil. Isto decorre da resistência destes sujeitos às ações do governo em intensificar a ocupação de terras na Amazônia a partir das medidas de regularização da posse do capital sobre terras devolutas, que nada mais são que terras públicas, que segundo a legislação devem ser incorporadas ao Programa Nacional de Reforma Agrária (Figura 7 y 8).

Tais mudanças demonstram de um lado a falta de compromisso dos governos com a realização da reforma agrária no Brasil, por outro a persistência das lutas dos povos do campo na busca por sua (re)ter-

ritorialização e/ou resistência à subalternidade imposta pelo capital. O fato de maior preocupação, no momento de finalização deste artigo, é a total ausência de compromisso com a reforma agrária pelo atual governo da presidenta Dilma Vana Rousseff. Nesta direção advogo alguns caminhos/medidas articulados para a retomada reforma agrária como política pública estruturante de transformações na direção da justiça social no Brasil deste século XXI:

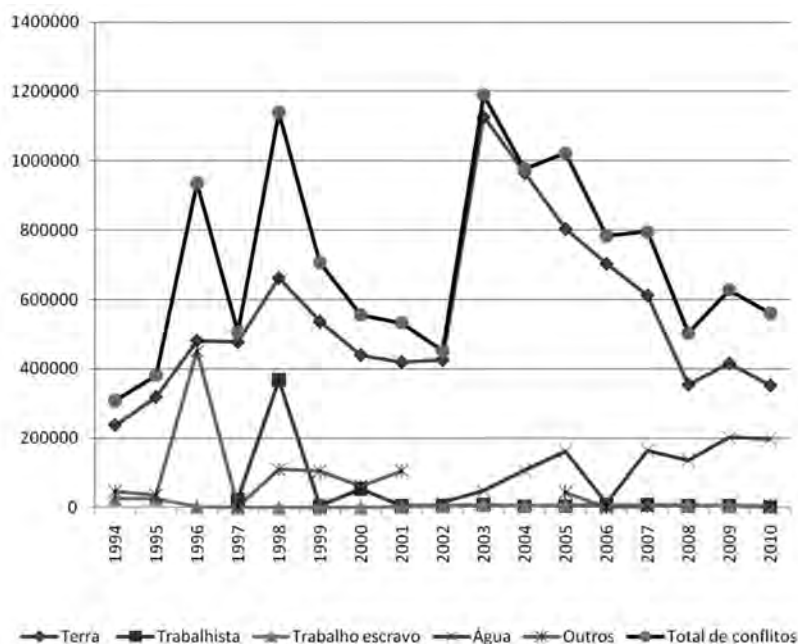
1. Elaboração urgente e execução do III Plano Nacional de Reforma Agrária;
2. Atualização imediata dos índices de produtividade da agricultura brasileira defasados desde a década de 1970;
3. Limitação do tamanho da propriedade da terra rural em até 35 módulos fiscais;
4. Suspensão imediata do Programa Nacional de Crédito Fundiário e indenização dos camponeses enganados pelos diferentes programas de governo (Cédula da Terra, Banco da Terra, Programa Nacional de Crédito Fundiário e suas respectivas linhas de financiamento);
5. Anistia das dívidas contraídas pelos programas de crédito fundiário e PRONAF;
6. Aprimoramento dos instrumentos de comercialização da produção do setor camponês e ampliação dos recursos;
7. Ampliação dos recursos destinados ao Programa Nacional de Educação do Campo;
8. Transformação da agroecologia em política de Estado estratégica para produção da soberania alimentar;
9. Fortalecimento do INCRA e da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB);
10. Construção de uma política pública de Assessoria Técnica, Social e Ambiental, gratuita, referenciada nas comunidades, dialogada com os trabalhadores e articulada com as instituições de pesquisa agropecuária, em detrimento dos contratos periódicos;
11. Aprovação de um dispositivo legal que proíba que as terras arrecadadas pelo Estado através do programa de reforma agrária, retornem ao mercado de terras mediante o processo de consolidação e emancipação de assentamentos de reforma agrária.

Figura 7
Brasil. Número de conflitos no campo (1994-2010)



Fonte: Conflitos no Campo Brasil, CPT (vários anos); DATALUTA 2009 apenas para os dados de ocupações de terras. Org.: Eraldo da Silva Ramos Filho, 2011.

Figura 8
 Brasil. Número de famílias envolvidas em conflitos no campo (1994-2010)



Fonte: Conflitos no Campo Brasil, CPT (vários anos) – Org.: Eraldo da Silva Ramos Filho, 2011.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

À guisa de conclusão, recorde-se que os nobres esforços de *erradicação da extrema pobreza* tem sua centralidade nas ações de transferência de renda do Estado para os mais pobres. O repasse de dinheiro impele estes sujeitos a consumir os produtos de primeira necessidade, em detrimento de ações estruturantes de acesso às condições de produção. No capitalismo é fundamental que o circuito do capital seja completado, ou seja, que as mercadorias que carregam no seu interior o trabalho excedente sejam consumidas.

Quando uma família média encontra-se em condições de rendimentos suficientes para seu bem estar e conforto e obtém alguma renda extra, muito provavelmente a utilizará na compra de um eletrodoméstico sofisticado para renovar ou completar o repertório tecnológico do lar. Já as famílias em situação de fome e pobreza quando obtém um rendimento extra, buscam suprir aquilo que acessam precariamente, a comida.

Portanto, diante do vertiginoso crescimento de beneficiários do programa bolsa família, que atingiu em 2011 o número de 13.361.503 de beneficiários, as corporações agroalimentares que integram o agronegócio produtivista, reestruturam seus processos produtivos: inaugurando novas fábricas no Nordeste (onde se encontram a maioria dos beneficiários pelo programa), adequando os produtos tradicionais com embalagens de quantidades reduzidas, ademais das novas formas de distribuição das mercadorias encontradas nos vendedores de porta a porta e mercados itinerantes nas águas da Amazônia, para mencionar alguns exemplos. Estas estratégias estão focadas nestes beneficiários, que para o agronegócio produtivista são reconhecidos como um lucrativo mercado consumidor. Portanto, o agronegócio produtivista, contraditoriamente, é um importante aliado do combate à pobreza, e o combate à pobreza um importante aliado do agronegócio.

Neste projeto não há espaço para a realização de ações estruturantes que possibilitem a criação de condições produção de vidas com autonomia. O acesso à terra mediante uma política de reforma agrária capaz de alterar a estrutura fundiária e o *status quo* na sociedade brasileira a ponto de reduzir as desigualdades socioeconômicas é obliterado pelo capital com o apoio do Estado e governos. É por isso que os causídicos da ciência da pobreza não incluem o conflito agrário, ou melhor, a conflitualidade inerente ao desenvolvimento desigual, contraditório e combinado do capitalismo nos seus esforços de medição da pobreza. Estas têm sido as orientações e dimensões, consideradas e esquecidas pelas políticas de combate à pobreza no Brasil. Suas configurações as denunciam como ações de contrarreforma agrária no Brasil, nesta segunda década do século XXI.

BIBLIOGRAFIA

- Banco Mundial 2002 *Llegando a los pobres de las zonas rurales*. Washington, DC: Banco Mundial” em <<http://www.worldbank.org/rural>> Acesso 19 de junho de 2008.
- Carvalho, Horácio Martins de 2009 *A readequação do Estado aos interesses do capital. O crescimento da pobreza e da fome no mundo*. (Curitiba: in mimeo).
- Castro, Josué de 1947 (2001) *Geografia da fome: o dilema brasileiro – pão ou aço* (0Rio de Janeiro: Civilização Brasileira).
- Díaz, Ariel Dacal 2009 *Crisis alimentaria. La agresión del capital. Cuadenos de solidaridad* - vol. 2 (La Habana: Editorial Caminos).
- ____ 2009 *Crisis alimentaria. Las soluciones antagónicas. Cuadenos de solidaridad*. vol. 3 (La Habana: Editorial Caminos).

- Escobar, Arturo 1998 *La invencion del Tercer Mundo. Construcción y desconstrucción del desarrollo* (Bogotá, Colômbia: Editorial Norma).
- FAO – Food and Agriculture Organization of the United 2010 *The state of food insecurity in the world: addresing food insecurity in protracted crises* (Roma: FAO).
- FAO – Organización de las Naciones Unidas para la agriculturay la Alimentación 2011 *El estado mundial de la agricultura e la alimentación 2010 – 2011: las mujeres en la agricultura. Cerrar las brechas de género en aras del desarrollo* (Roma: FAO).
- FAO - Food and Agriculture Organization of the United 2012 *The state of food insecurity in the world: economic growth is necessary but not suficiente to accelerate reduction of hunger and malnutricion* (Rome: FAO).
- Feliciano, Carlos Alberto et al 2011 *DATALUTA: Banco de Dados da Luta Pela Terra* (Presidente Prudente: FCT/NERA, Universidade Estadual Paulista). Disponível em: < http://www2.fct.unesp.br/grupos/nera/projetos/dataluta_brasil_2010.pdf >.
- Felício, Munir Jorge 2006 “A conflitualidade dos paradigmas da questão agrária e do capitalismo agrário a partir dos conceitos de agricultor familiar e camponês” in: *Campo –Território: revista de Geografia Agrária*. Disponível em: <http://www.seer.ufu.br/index.php/campoterritorio/article/viewFile/11793/6905>. Acessado em: 17 jan. 2012 às 18:18 hs.
- Felício, Munir Jorge; Fernandes, Bernardo Mançano 2010 “Contribuição ao debate paradigmático da questão agrária e do capitalismo agrário”. In: *X Reunión del Grupo de Trabajo Desarrollo Rural. Contribución a la actualización del conocimiento sobre el desarrollo rural en Latinoamerica y Caribe* (Xochimilco, México: CLACSO/UAM), in mimeo.
- Fernandes, Bernardo Mançano 2001 *Questão agrária, pesquisa e MST* (São Paulo: Córtez).
- ____ 2005 “Questão Agrária: conflitualidade e desenvolvimento territorial” in Buainain, Antônio Márcio (Editor) *Luta pela Terra, Reforma Agrária e Gestão de Conflitos no Brasil*. Editora da Unicamp.
- ____ 2008 “27 anos do MST em luta pela terra” In Ferrante, Vera Lúcia Silveira Botta; Whitaker, Dulce Consuelo Andreatta (orgs.) *Reforma agrária e desenvolvimento: desafios e rumos da política de assentamentos rurais* (Brasília: MDA/NEAD; São Paulo: UNIARA).

- ____ 2010 “Reconceitualizando a reforma agrária” In: *Boletim DATALUTA* (Presidente Prudente: NERA/UNESP). Disponível em: < http://www2.fct.unesp.br/nera/boletimdataluta/boletim_dataluta_07_2010.pdf >.
- Garcia, Antonio 1970 *Dinâmica de las reformas agrarias en América Latina* (Medellin/Bogotá: Editorial La Oveja Negra).
- ____ *Sociología de la reforma agrária en América Latina* 1973 (Bogotá: Ediciones Cruz del Sur).
- Gonçalves, Carlos Walter Porto 2003 “Violência e democracia no campo brasileiro: o que dizem os dados de 2003”. In: COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. *Conflitos no Campo Brasil 2003* (Goiânia: CPT).
- ____ 2004 “Geografia da violência contra a pessoa no campo brasileiro: agronegócio, grilagem e devastação” In: COMISSÃO PASTORAL DA TERRA *Conflitos no Campo Brasil 2004* (Goiânia: CPT).
- ____ 2006 “Índice de violência no campo –Brasil 2005”. In: COMISSÃO PASTORAL DA TERRA *Conflitos no Campo Brasil 2005* (Goiânia: CPT).
- Lapayre, Frédéric 2007 “Objetivos de Desarrollo del Milenio: ¿Instrumentos de desarrollo o Caballo de Troya de las políticas neoliberales?” In: ¿Objetivos de Desarrollo del Milenio? (La Habana: Editorial Ciencias Sociales).
- Melo, Hildete Pereira de 2005 “Gênero e pobreza no Brasil” *Relatório Final do Projeto Governabilidad Democrática de Género en América Latina y el Caribe* (Brasília: CEPAL – SPM).
- Mészáros, István 2002 “Das crises cíclicas à crise estrutural” In Mészáros, István *Para além do capital: rumo a uma teoria da transição* (São Paulo: Editora da Unicamp/Boitempo Editorial).
- ____ 2011 “Crise estrutural necessita de mudança estrutural” in *II Encontro de São Lázaro – Conferência de abertura* (Salvador: Universidade Federal da Bahia). Disponível em: < http://www.ffch.ufba.br/IMG/pdf/Conferencia_Mezzaros.pdf > Acessad em 02 ago. 2011.
- Millet, Damien; Toussaint, Eric 2009a “Repasse de las causas de la crisis alimentaria mundial” In Díaz, Ariel Dacal (org.) *Crisis alimentaria. La agresión del capital. Cuadenos de solidariedad*. vol. 2. (La Habana: Editorial Caminos).
- ____ 2009b “Por qué hay hambre galopante en el siglo XXI y cómo erradicarla” in Díaz, Ariel Dacal (org.) *Crisis alimentaria. Las*

- soluciones antagónicas. Cuadenos de solidaridad. vol. 3.* (La Habana: Editorial Caminos).
- Ministério do Desenvolvimento Agrário s/d *Agricultura familiar no Brasil e o Censo Agropecuário de 2006* (Brasília: MDA).
- Mutis, Alicia Puyana; Okuro, Samwel Ong'wen (orgs.) 2011 *Strategies against poverty: designs from de north and alternatives from the south* (Buenos Aires: Conselho Latino Americano de Ciências Sociais – CLACSO).
- Oliveira, Ariovaldo Umbelino 2011a “Não reforma agrária e contra reforma agrária no Brasil no governo Lula” In *Encontro de Geógrafos da América Latina* (San José - Costa Rica. Anais...). Disponível em: < http://www.egal2011.geo.una.ac.cr/index.php?option=com_remository&Itemid=180&func=fileinfo&id=514 >.
- ____ 2011b “Os posseiros voltam a assumiro o protagonismo da luta camponesa no Brasil” in COMISSÃO PASTORAL DA TERRA *Conflitos no campo Brasil 2010* (Goiânia: CPT). Disponível em < www.cptnacional.org.br >
- ____ 2007 *Modo capitalista de produção, agricultura e reforma agrária* (São Paulo: Labur Edições).
- ____ 1997 *A agricultura camponesa no Brasil* 3 ed. (São Paulo: Contexto).
- Pereira, João Márcio 2010 “O Banco Mundial e a construção político-intelectual do “combate à pobreza”. In: *Topoi*, v. 11, n. 21, jul – dez. p. 260 – 282. Disponível em: < http://www.revistatopoi.org/numeros_anteriores/topoi21/Topoi21_14Artigo14.pdf >.
- PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento 2010 *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para America Latina y el Caribe 2010. Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional da desigualdade* (Nueva York, EE.UU, Costa Rica: Editorama S/A). Disponível em < www.idhalc-actuarsobreelfuturo.org >, Acessado em 03 de ago. 2010, 10:05.
- Ramos Filho, Eraldo da Silva 2008 *Questão agrária atual: Sergipe como referênica para um estudo confrontativo das políticas de reforma agrária e reforma agrária de mercado (2003-2006)* (Presidente Prudente: Doutorado em Geografia – Programa de Pós-graduação em Geografia, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita” – Campus de Presidente Prudente). Disponível em: <<http://www4.fct.unesp.br/nera/biblioteca.php>>. Acessado em: 3 out. 2008a.

- ____ 2008b “Dilemas da (re)criação do campesinato na atualidade: a reforma agrária e a reforma agrária de mercado” in: Curado, Fernando. et all. (org.) *Do plural ao singular: dimensões da reforma agrária e assentamentos rurais em Sergipe* (Aracaju: Embrapa/UFS).
- ____ 2008c “A Via Campesina Brasil e a avaliação da primeira década de impactos da reforma agrária do Banco Mundial” in *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales* (Barcelona: Universidad de Barcelona). <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-270/sn-270-76.htm>>
- ____ 2009 “De pobre e sem-terra a pobre com terra e sem sossego: territorialização e territorialidades da reforma agrária de mercado” In Fernandes, B. M. et. all. (orgs.) *Lutas camponesas contemporâneas: condições, dilemas e conquistas* Vol. 2, (Coleção História Social do Campesinato) (São Paulo: NEAD, MDA, EDUNESP). Disponível em: < http://www.iica.int/Esp/regiones/sur/brasil/Lists/Publicacoes/Attachments/65/Lutas_Camponesas_vol2.pdf >.
- ____ 2011a “A contrarreforma agrária do Banco Mundial e o MST em Sergipe – Brasil”. In: *I Reunión del Grupo de Trabajo “Desarrollor Rural: disputas territoriales, campesinos e decolonialidad* (Quito: CLACSO).
- ____ 2012a “Da prisão da dívida ao território da política: reforma agrária de mercado e o combate a pobreza rural. Os casos da FETASE, MST e MARAM” in Rubio, Ana María Pérez; Duran, Nelson Antequera. (Org.) *Viejos problemas, nuevas alternativas: estrategia de luchas contra la pobreza gestadas desde el Sur* (Buenos Aires: CLACSO-CROP/NORAD). Disponível em: < <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/clacso-crop/20120716122727/PerezAntequera.pdf> >
- ____ 2012b *Movimentos socioterritoriais, a reforma agrária de mercado do Banco Mundial e o combate a pobreza rural: os casos do MST, CONTAG e MARAM. Subordinação ou resistência camponesa* (Buenos Aires: Conselho Latino Americano de Ciências Sociais – CLACSO-CROP)
- Silva, José Graziano da 2011 *Investir no combate à pobreza deixa um extraordinário retorno. Entrevista concedida a Fabiana Frayssinet*. (Salvador: Agência de notícias Inter Press Service). Disponível em: < <http://ips.org/ipsbrasil.net/print.php?idnews=7783> >. Acessado em: 15 jan. 2012 às 17:40hs.
- Silva, José Graziando da; Chakrabarti, Suma 2012 “Hungry for investment: the private sector can drive agricultural

development in contries that need it most” In *The Wall Street Journal* 6 set 2012 . < <http://online.wsj.com/article/SB10000872396390443686004577633080190871456.html> >

Stédile, João Pedro (org.) 2005 *A questão agrária no Brasil: programas de reforma agrária (1946-2003)* (São Paulo: Expressão Popular).

____ 2008 *A democracia que vivemos é hipocrisia. Entrevista concedida a Marcela Rocha* (Biblioteca Diplô – Movimentos sociais). Disponível em: < <http://diplo.org.br> >. Acessado em: 17 de jan. 2012 às 11:13hs.

Teixeira, Gerson 2011 “Agravamento da concentração de terras no Brasil?” in *Boletim DATALUTA: artigo do mês* (Presidente Prudente: NERA). Disponível em: < http://www4.fct.unesp.br/nera/artigodomes/7artigodomes_2011.pdf > Acesso em 10 set 2011 às 11:00hs.

III.

**NUEVAS DIMENSIONES
PARA LA COMPRENSIÓN
DE LA POBREZA**

Diosnara Ortega*

¿QUÉ NOS DICEN LOS ESTUDIOS SOBRE LA POBREZA DESDE CLACSO-CROP?

SISTEMATIZACIÓN DE CUARENTA Y CINCO ESTUDIOS SOBRE POBREZA PROMOVIDOS POR CLACSO-CROP

LA POBREZA ESTÁ AQUÍ, no la hemos excluido de nuestras vidas ni tampoco ella a nosotros/as. Seamos trabajadores formales o informales, hagamos trabajo productivo o reproductivo, contemos con más o menos capacidades y recursos culturales, políticos, económicos, ella sigue siendo una parte tan real como oscura de nuestras sociedades. ¿Por qué? ¿Cuáles son las condiciones que (re)producen la pobreza? ¿Cuáles son sus sujetos, sus características, estructuras y relaciones sociales en las que se insertan y de las que son excluidos? ¿Por qué son poco eficientes los programas de “lucha” contra la pobreza? ¿Qué tipos de pobreza y de pobres se generan en nuestras sociedades, algunas con gobiernos progresistas y otras más neoliberales? Estas, entre otras interrogantes, guían una parte importante de los estudios sobre pobreza producidos en la región.

El Programa CLACSO-CROP ha sido una institución de vanguardia en la promoción y acompañamiento de estos estudios. Durante los últimos diez años ha promovido la investigación sobre —si no el más acuciante— uno de los principales problemas sociales,

* Lic. en Sociología y Msc. Psicología social y comunitaria (Universidad de La Habana). Investigadora ICIC Juan Marinello. Trabaja las líneas de pobreza, desarrollo local y cultura política. Fue Becaria del Programa CLACSO-CROP en 2009.

políticos, económicos, ambientales y culturales de América Latina: la pobreza.

La multidimensionalidad de este fenómeno permite ubicarlo en cualquiera de las esferas de reproducción de la vida social y al mismo tiempo es la pluralidad de enfoques (culturales, de género, ambientalistas, sociopolíticos, económicos) los que ayudan a comprenderlo de manera más holística y compleja.

El presente artículo propone la sistematización de un grupo de trabajos publicados en la colección CLACSO-CROP y que son resultado de investigaciones —tanto de investigadores juniors, becarios del mismo programa, como de otros investigadores participantes de los Seminarios Internacionales de Estudios sobre la Pobreza— que convoca el Programa CLACSO-CROP en los últimos diez años.

Entre los objetivos que se persiguen con esta sistematización cabe mencionar:

- Conocer cuáles han sido las temáticas principales asociadas al tema de la pobreza en estos estudios y cómo se relacionan con la agenda de convocatorias del Programa CLACSO-CROP.
- Identificar las metodologías, enfoques teóricos, mediciones y nociones de la pobreza que han primado.
- Analizar las fortalezas y limitaciones de los enfoques utilizados en el estudio de las problemáticas planteadas.

A fin de presentarles los resultados de esta investigación, las siguientes páginas se estructuran en un primer acápite que aborda la heterogeneidad de la pobreza, su multidimensionalidad y los principales enfoques teórico-metodológicos desde los que se estudia. Seguidamente se propone la sistematización de los artículos objeto de investigación en dos partes: (i) breve descripción de las temáticas abordadas; (ii) análisis de los enfoques teórico-metodológicos utilizados. Finalmente los resultados de esta indagación, no solo ofreciendo una descripción del estado de las investigaciones estudiadas, sino también una propuesta crítica desde la cual construir un enfoque multidimensional sobre la pobreza.

DE DÓNDE PARTIMOS. PRINCIPALES ENFOQUES TEÓRICO-METODOLÓGICOS SOBRE LA POBREZA.

Los procesos de naturalización de la pobreza han permeado el imaginario sociopolítico, cultural e incluso científico de varios grupos sociales. Quizás el peligro mayor de este proceso se exprese en la necesaria formación del pensamiento crítico, única vía para visibilizar

las complejas relaciones y estructuras que producen las desigualdades sociales y con ellas la pobreza.

La naturalización de la pobreza puede expresarse —y de hecho lo logra— mediante discursos también elaborados y legitimados bajo un paradigma científico y no solo bajo una racionalidad político-económica. El hecho de hacer prevalecer ciertas expresiones de la pobreza como el desempleo, la insuficiencia de ingresos o la falta/precariedad de recursos educativos —de manera independiente unas de otras— solo contribuye a formar una representación incompleta sobre la pobreza y los pobres, por tanto fatalista.

Cuando se estudia un proceso complejo como la pobreza, donde intervienen múltiples variables y dimensiones cuyas expresiones son heterogéneas tanto en esferas de la vida social como al interior de los propios sujetos que la reproducen¹, se corre el riesgo de focalizar una de esas expresiones o dimensiones y obviar el resto.

Esto, que como se demostrará en el transcurso de estas páginas se convierte en una práctica intelectual frecuente, si bien favorece el conocimiento exhaustivo de una parte de la problemática, la limita al no mostrar las conexiones aparentemente lejanas con otros fenómenos, esferas, sujetos y escalas.

Pocas veces se encuentran estudios sobre el tema que deconstruyan las relaciones de dependencia tanto a nivel local (entre grupos sociales e instituciones) como nacional (entre actores políticos, sociales y económicos) e internacional (el mercado)². Esto es solo un ejemplo que puntualiza algunos de los enfoques y tipos de análisis que quedan olvidados —conciente o inconscientemente— en las agendas de estudios sobre la pobreza.

Las consecuencias conllevan no solo a comprender a medias la problemática, sino a naturalizar un “tipo” de expresión de la pobreza, reduciéndola y esquematizando solo una parte del proceso. El riesgo de la naturalización de una expresión/compreensión reducida de la pobreza impone un diseño e implementación limitados de las políticas de lucha contra ella. También aquí se produce un círculo vicioso entre los estudios sobre la pobreza, la (re)construcción del imaginario social —y dentro de este muy significativamente el imaginario de los/

1 Esto cuenta tanto a los pobres como a los no pobres. Se entiende que la pobreza no es el resultado del accionar individual de un grupo de sujetos, sino el producto de las relaciones desiguales generadas entre diferentes grupos sociales en estructuras cuyo funcionamiento depende de la reproducción de esas desigualdades. En este sentido la pobreza es cuestión de todos/as.

2 La formación de economías dependientes que se mantiene aún en la nueva coyuntura progresista de América Latina. ¿Cuáles son los principales mercados de nuestras producciones?

as pobres— y las políticas de lucha o mitigación de la pobreza, cualesquiera que sean. Es por ello que se torna tan importante no solo revisar críticamente las políticas —objeto de las agendas de investigación— sino también la propia producción científica.

Al decir de Else Øyen: “Las explicaciones causales tienen la tendencia de seguir las definiciones de pobreza que utilizan los proyectos, y la pobreza es un fenómeno complejo y multidimensional. Hasta el momento se ha invertido muy poco, no sólo en la comprensión de la relación de las causas y efectos, sino en entender la naturaleza de las causas y cómo estas se interrelacionan, que representa el eslabón perdido en el proceso de investigación que necesita ser estudiado” (Øyen, 2002).

NOCIONES SOBRE LA POBREZA. PRINCIPALES ENFOQUES TEÓRICO-METODOLÓGICOS EN LOS ESTUDIOS SOBRE LA POBREZA

Si se hace un estudio de las disímiles nociones de pobreza con que trabaja el discurso científico, nos percataremos de que la mayoría se construyen alrededor de una idea central: la carencia, falta de acceso, precariedad de recursos materiales y/o espirituales.

No es objetivo de este trabajo presentar un recorrido teórico minucioso sobre la pobreza como concepto, pero sí un cuadro general de los principales enfoques y métodos de medición de la pobreza que permitan comprender si desde ellos es posible medir/aprehender la multidimensionalidad y heterogeneidad de este proceso. Este cuadro favorecerá una comprensión mayor sobre las rutas que siguen o no los estudios aquí sistematizados y los por qué.

El enfoque desarrollista

Las relaciones del desarrollismo con el auge de los Estados del Bienestar no son causales, como tampoco lo es que sea dentro de este marco donde se fomente un enfoque centrado en los ingresos como principal recurso desde el cual definir la pobreza. Es en este contexto que aparece la Línea de Pobreza como principal medición de la misma.

En esta etapa de auge del desarrollismo y del Estado del Bienestar la pobreza se asume como el efecto de insuficiencias e ineficiencias de los mecanismos de integración social, debiendo tratarse a través de políticas integradoras desde el Estado. Predominan las mediciones de la pobreza a partir de criterios monetarios, utilizando el ingreso personal o familiar. Es aquí donde surge el instrumento Línea de la Pobreza y sus otras expresiones Línea de Pobreza del Banco Mundial y la Línea de Pobreza Relativa.

La utilización de la Línea de Pobreza —en sus diferentes versiones— ubica el análisis en una dimensión economicista, enfocándose en el ingreso como único indicador. Esta es su principal limitación

metodológica. Si bien es necesario estudiar los ingresos como una de las causas y expresiones de la pobreza cuando son insuficientes, definirla solo desde allí implica dejar fuera otras expresiones del mismo proceso, no comprender porqué son insuficientes esos ingresos y dentro de qué coyunturas y estructuras se producen.

Además, el énfasis en los ingresos predetermina una comprensión de la pobreza que se restringe al *consumo* como mecanismo reproductor de la vida, dejando fuera la *producción* y *distribución*, los cuales también juegan un papel central en la generación de la pobreza.

¿Quién define la *media* de los ingresos en una sociedad, es decir, ¿cuál es el consumo mínimo a partir del cual se considera a un sujeto pobre? La respuesta a esta pregunta conduce a otro tipo de medición muy utilizada y estrechamente vinculada a la Línea de la Pobreza: el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas.

El método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) es un método directo. El mismo utiliza un grupo de bienes y servicios que define como necesarios, entre los que se encuentran la vivienda, infraestructura sanitaria, acceso a educación, salud, alimentación y vestimenta.

A diferencia de la Línea de Pobreza este método no se centra en un solo indicador, sino que amplía su campo a esferas estructurales de la vida. Sin embargo, sus limitaciones radican en una estrecha definición de las Necesidades Básicas pues dejan fuera importantes indicadores a partir de los cuales es imprescindible no solo definir la pobreza sino el estado de las propias necesidades ya contempladas dentro del método, por ejemplo el empleo o la propiedad. Al igual que la Línea de la Pobreza considera solo el *consumo* como mecanismo regulador y clasificador de la pobreza.

El Índice de Desarrollo Humano (IDH) es otro método que puede incluirse dentro del enfoque desarrollista y quizá sea su mejor exponente. Este índice busca medir el desarrollo en forma integral, incluyendo oportunidades de vida, conocimientos e ingresos.

El IDH es sobre todo un método de análisis *macro* que utiliza estadísticas generales como fuentes de datos principales. Esta característica implica que se pierdan de vista los procesos vivenciales —subjetivos— desde los que se reproduce la pobreza, así como las relaciones locales, intergrupales, intraclasistas e institucionales entre otras tantas desde las que se generan procesos de empobrecimiento.

El IDH es quizás el método impulsor por excelencia del discurso desarrollista. Su agenda impone un tipo de desarrollo y “civilidad” para todas las sociedades, ocultando y obviando las relaciones de dependencia (económicas, culturales, políticas) que se establecen entre las diferentes naciones.

Una variante más ampliada de este método está constituida por el Índice de Pobreza Humana (IPH), el cual define la pobreza como “la negación de opciones y oportunidades para una vida aceptable”. A diferencia del Índice de Desarrollo Humano, el Índice de Pobreza Humana define áreas de la vida socioeconómica de un país, desde donde es posible —para su discurso— definir niveles de pobreza.

A pesar de que hay un cambio en los indicadores que uno y otro Índice recogen —el IDH centrado en una lectura del desarrollo y los avances generales de un país, y el IPH en las limitaciones a ese desarrollo, la pobreza— ambos se basan en un análisis cuantitativo de procesos que van más allá de las estadísticas y que implican sinergias de carácter subjetivo, cultural, difícilmente mensurables y profundamente determinantes en la reproducción de la pobreza.

Este método se desprende de la propuesta de Amartya Sen, el cual se centra en el estudio de las *capacidades* (entendidas como la habilidad humana para alcanzar el bienestar) y los recursos ya no tanto materiales sino subjetivos, culturales, con que cuenta o no el individuo. Esta propuesta ubica en el individuo la responsabilidad tanto del desarrollo como de la pobreza.

Si en los métodos anteriores son fundamentalmente las estructuras e indicadores macroeconómicos los que permiten definir la pobreza, aquí son las capacidades y recursos personológicos, culturales y sociales los que clasifican al sujeto como pobre o no.

Este enfoque —más que tomar el *consumo* como área clave desde la cual definir la pobreza— coloca su punto de partida en la *distribución* de bienes y servicios. El *acceso* es su herramienta principal. Sin embargo también aquí se privilegia una dimensión de la pobreza, dejando fuera elementos esenciales como aquellos que se derivan de formas de producción organizadas sobre relaciones de explotación y operando desde una primarización del sujeto y sus necesidades (Espina: 2008).

Otras críticas que deben observarse sobre este enfoque es que parte de una noción de desarrollo que responsabiliza al individuo como agente determinante del mismo, y por lo tanto de la pobreza. También aquí estructuras y actores sociales de peso como el Estado, las clases sociales, las relaciones entre Sociedad Civil y Sociedad Política y el Mercado quedan fuera de las nociones utilizadas y de sus aparatos metodológicos.

El enfoque cultural

Dentro de este enfoque se identifican a aquellos estudios de corte antropológico que parten de una comprensión cualitativa sobre la pobreza. Aquí se ubican los cada vez más frecuentes estudios de caso

o pequeñas muestras que ofrecen una descripción y explicación de los procesos de empobrecimiento de determinados grupos sociales o pequeñas comunidades.

Este enfoque también se vale en ocasiones de datos estadísticos, pero el tipo de análisis que produce sobre ellos es cualitativo. La necesidad de aprehender las relaciones múltiples dadas entre diversos actores y dimensiones de una realidad, hacen que su concepción metodológica se amplíe y con ella las nociones sobre la pobreza.

Sin embargo también aquí se encuentran limitaciones, las que a su vez pueden ser leídas como desafíos en la búsqueda de un enfoque cada vez más integral y complejo:

- El tiempo. Estos estudios necesitan de un tiempo de investigación pocas veces disponible por los/as investigadores.
- La preparación transdisciplinar. La multidimensionalidad de la pobreza implica un reto en términos de formación metodológica y teórica de los/as investigadores que no siempre se alcanza. Es necesario comprender que las realidades estudiadas van más allá de las posibilidades que ofrecen los aparatos limitados de un solo perfil profesional. La pobreza es un proceso que tiene que ser aprehendido en su dimensión política, donde se producen luchas hegemónicas y contrahegemónicas entre los actores, al mismo tiempo hay que comprender que generalmente las expresiones de esas luchas tienen un perfil económico sobre la propiedad y el uso del capital.
- En todo ello intervienen las culturas, ideologías y subjetividades de los grupos que las reproducen. Por su parte, el uso de la historia es vital para comprender la trayectoria de este fenómeno y con ello romper los mitos que velan su verdadera esencia. Estos son solo aspectos que el enfoque cultural intenta abarcar pero que pocas veces logra integrar de manera orgánica.
- El diseño metodológico. La amplitud de dimensiones y formas de expresión de la pobreza, así como los diversos actores (historias, culturas, discursos) que de ella son *sujetos*, imponen un reto en el diseño de la investigación, específicamente en la recogida de la información: con qué datos se trabaja, a qué sujetos investigar, qué técnicas utilizar, y lo más importante: cómo integrar toda la información recopilada de un modo coherente que logre ir más allá de la descripción de las situaciones de pobreza y permita al menos hacer nuevas preguntas sobre la realidad estudiada.

La complejidad de este tipo de diseño de investigación hace que muchas veces los estudios se queden en una línea descriptiva y no siempre logren pasar a una propuesta explicativa, fin último que daría cuenta de un verdadero enfoque multidimensional.

Estos dos enfoques recogen de manera muy general el cuadro de estudios sobre la pobreza que se viene desarrollando en los últimos años en América Latina. A continuación se ofrece un análisis de cuarenta y cinco estudios que permitirán revelar cómo se expresan estos enfoques, sus limitantes y fortalezas en la construcción de una propuesta multidimensional de la pobreza.

BREVE SISTEMATIZACIÓN DE ESTUDIOS SOBRE LA POBREZA

Los cuarenta y cinco trabajos sistematizados en esta investigación³ pertenecen a cuatro libros de la colección CLACSO-CROP. Estos textos recogen los resultados de investigación de la mayoría de los becarios *junior* del mismo programa entre el período 2002-2012, así como artículos presentados en los Seminarios Internacionales desarrollados también por CLACSO-CROP en igual período y que han sido publicados.

Esta característica de la muestra escogida introduce un elemento importante a tener en cuenta en su estudio: la predisposición temática que el Programa impone a las presentaciones. Cinco grandes temas son objeto de estos textos y de algún modo de las convocatorias a las becas de investigación y los seminarios internacionales realizados en este período y que han sido publicados:

- - Rol del Estado en la reducción de la pobreza.
- - Economía política de la pobreza.
- - Pobreza y desigualdad en América latina y el Caribe.
- - Pobreza urbana y exclusión en América Latina.
- - Estrategias contra la pobreza: alternativas desde el Sur.

Si bien el espectro amplio de estos temas da lugar a introducir las problemáticas disímiles de nuestras realidades, hay que tener en cuenta que sus marcos conceptuales influyen los enfoques teórico-metodológicos, así como las nociones abordadas sobre pobreza y sus conceptos afines.

A continuación se presentan las categorías de análisis desde las que se han sistematizado los estudios:

3 Ver Anexo 1.

Temáticas abordadas

Los estudios analizados han permitido construir una agenda de problemáticas existentes en la región no solo a nivel nacional sino también local, lo cual permite visualizar los aspectos más concretos de nuestras realidades nacionales, las cuales no siempre coinciden con los informes de desarrollo ni los discursos oficiales.

Es importante tener en cuenta —como se mencionó antes— que la predisposición de una agenda temática general por parte del Programa CLACSO-CROP condiciona las problemáticas presentadas, sin embargo ese condicionamiento se expresa sobre todo en las categorías utilizadas y no así las realidades (sujetos y situaciones de pobreza) abordadas.

Si se revisa la lista anexa de temáticas (anexo2), llama la atención la existencia de problemáticas relevantes que se repiten en distintos espacios y trascienden de una convocatoria a otra. Pueden resumirse en las siguientes: pobreza e infancia, formas de empleo y desempleo, migración, programas para mitigar la pobreza y políticas sociales, formas discursivas de la pobreza, condiciones de vida campo-ciudad, desigualdades y exclusión. Estas dos últimas sí han estado marcadas por las agendas propositivas del Programa CLACSO-CROP, sobre todo el tema de la exclusión, el cual se concentró en las investigaciones referidas al tema “Pobreza urbana y exclusión en América Latina”. Por su parte el tema de la desigualdad fue saliente en los cinco temas generales. Deberá tenerse en cuenta la constancia de estas problemáticas como expresión de áreas de pobreza en nuestras sociedades.

NOCIONES SOBRE LA POBREZA. USO DE CONCEPTOS AFINES.

Una característica interesante de muchos de los estudios analizados (veintidós) es que carecen de una noción explícita sobre la pobreza. A pesar de ser esta la problemática central y común a todos ellos, en la mitad de los artículos no se cuenta con una definición sobre qué entienden por pobreza y cómo definen a los pobres. Este constituye un problema metodológico de peso, ya que se realizan estudios sobre grupos o situaciones de pobreza que no permiten saber cómo fueron definidas, desde qué parámetros, mediciones y enfoques.

Esto no impide que se aprecie una propuesta implícita sobre cómo se entiende la pobreza y cuáles son los enfoques utilizados en su abordaje.

A partir de realizar una lectura indirecta sobre aquellos trabajos que no definen la categoría, y contando con aquellos que sí presentan su propuesta de partida, puede afirmarse que:

Existe una tendencia a definir la pobreza desde indicadores como el desempleo, la precariedad de las condiciones de trabajo, los ingre-

sos, y la educación reducida al grado de escolarización. El énfasis en estos indicadores expresa generalmente una reproducción acrítica de las mediciones clásicas sobre la pobreza. De hecho, existe una relación directa entre las nociones trabajadas explícita o implícitamente y las metodologías utilizadas: “Las necesidades básicas insatisfechas como vivienda, educación, salud, etc. siguen teniendo a la zona rural como la más afectada [...]. Estas dimensiones están interrelacionadas, porque así como pueden agravar la exclusión, al mismo tiempo pueden disminuir el efecto de una y otra dimensión” (Arista, 2011: 335).

Sin embargo, aunque con una menor representación, también aparecen nociones sobre la pobreza que la entienden como un proceso estructural y multidimensional. Son estas propuestas las que describen el carácter de circularidad⁴ de la pobreza, y que ofrecen una crítica a los enfoques unicausales y específicamente a las mediciones antes señaladas. Estos estudios logran trascender un análisis descriptivo y centrarse en uno explicativo.

La pobreza es un elemento constitutivo de un modo de acumulación y poder social: los pobres son parte de la trama social que alimenta su funcionamiento. Es el resultado de los valores y estrategias de acción adoptadas por las formas de organización que prevalecen en la sociedad. La pobreza no puede definirse en abstracto sino que requiere ser situada, dando cuenta de coordenadas de tiempo y espacio. Una persona no *es* pobre sino que vive, nace y muere en situación de pobreza, y esa situación no es estática, puede y *debe* ser transformada: “La pobreza se concibe como una suerte de patología universal vinculada con el desarrollo de la economía monetaria. Las políticas que se elaboran para llevar adelante dicha asistencia se encuentran en general condicionadas a la aplicación de medidas tecnocráticas acompañadas de recetas abstractas y universales (políticas de empleo, producción, educación)” (Socorro; Pérez Rubio, 2012: 191). Padrón afirma al respecto que “De este modo, en este estudio se defiende una comprensión multidimensional de la pobreza, donde la mirada a esta noción no se restringe a los ingresos y a la satisfacción de necesidades básicas. Considero que la raíz económica que tiene la pobreza debe valorarse allí donde es necesaria para explicar su integración al resto de las dimensiones que la están atravesando; en tanto se trata de un proceso que tiene como base tanto una estructuración económico-política como un problema de orden cultural” (Padrón, 2011: 138).

4 Se refiere al círculo vicioso de la pobreza, el cual expresa las interrelaciones de dependencias estructurales entre la pobreza, sus múltiples expresiones y otros fenómenos y procesos de la sociedad, los cuales van desde el entorno ambiental, hasta la política, por citar brevemente solo dos ejemplos.

Existe también una relación entre la formación profesional de los/as investigadores/as y los enfoques teórico-metodológicos utilizados⁵. Si bien no puede establecerse una relación de determinación unidireccional entre estas variables, llama la atención que los/as investigadores con una formación en perfiles económicos son los/as que generalmente utilizan enfoques basados en las mediciones de línea de pobreza y NBI, sin producir un análisis crítico sobre ellas, y al mismo tiempo son los/as que producen nociones sobre la pobreza que se acercan al economicismo, ubicando al ingreso como indicador de partida desde el cual comprender este proceso.

Incluso en ocasiones se produce una crítica explícita a la preponderancia que ciertos estudios realizan del ingreso por sobre otros indicadores, pero en la práctica de su estrategia metodológica no logran ser coherentes con esa crítica y asumen ese indicador, o los utilizados por las mediciones ya mencionadas como los únicos a partir de los cuales entender la pobreza y definir a los sujetos investigados.

Estas desconexiones entre las nociones utilizadas por el/la investigador/a —explícita o implícitamente— y su práctica metodológica tiene una tercer arista: las nociones de los grupos estudiados (la voz de los/as pobres) y/o los discursos oficiales.⁶

En ocasiones las nociones de los/as investigadores/as no coinciden con las de los sujetos estudiados y clasificados por ellos/as como pobres, y en ocasiones tampoco coinciden con las reconocidas por la oficialidad (discurso político, estadísticas nacionales). El desafío radica en que no siempre esta característica es abordada con claridad y conciencia declarada por el/la investigador/a a fin de mostrar la complejidad del fenómeno.

Aún cuando en San Pedro Jocopilas se pueden encontrar algunos paliativos a la pobreza, las condiciones de vida son complejas por varios motivos: las familias están en situaciones precarias, no hay fuentes de empleo, la educación es vista como una necesidad lejana a la familia y la salud sólo se asocia a enfermedades prevenibles, como también la condición ambiental, la mayoría de familias se asientan en terrenos infértiles fuertemente afectados por

5 Llama la atención que de los/as cuarenta y seis investigadores/as solo dos tengan formación en ciencias de la psicología. La distribución según formación profesional es la siguiente: nueve economistas, dos en ciencias sociales, una licenciada en Derecho, quince sociólogos, un ingeniero agrónomo, tres en ciencias políticas, dos comunicadores sociales, cinco antropólogos, un arquitecto, dos licenciados en trabajo social y un geógrafo.

6 Se refiere a los discursos de los programas de lucha contra la pobreza, los informes oficiales sobre pobreza, así como el discurso de gobiernos.

la sequía. Todos estos elementos están vinculados a procesos de extrema pobreza.

No obstante, desde la perspectiva de líderes indígenas, el concepto de “pobreza” ha sido heredado por las mismas condiciones de la sociedad, interpretándolo como un círculo vicioso. El empobrecimiento de muchas familias o comunidades da lugar a estigmatizar a cierto grupo social, según su escala económica, considerado como una brecha por *el que tiene* y por *el que no tiene* (Calel, 2011: 220; énfasis propio).

Las nociones sobre la pobreza trabajadas en estos estudios, generalmente asocian otros conceptos íntimamente relacionados a la pobreza como la desigualdad y la exclusión. Hay que señalar que en ocasiones no se establece una diferencia entre *desigualdad* y *pobreza* ni entre *exclusión* y *pobreza*, entendiéndolas como sinónimos.

Por ello, nos interesamos por la variable desigualdad para intentar medir la relación con la pobreza. Técnicamente, pobreza y desigualdad son dos cosas separadas, pero nosotros, deliberadamente, las hemos ligado para el análisis, no solo por una convicción ética sino también metodológica: la pobreza se asume como una característica de los segmentos más bajos de la curva de Lorenz. No de otro modo se entiende que el cálculo de pobreza se realiza a través de estimativas de la distribución (Gaitán, 2010: 164).

Sin embargo en otros trabajos sí se establecen las distancias teóricas entre cada uno de los conceptos, permitiendo análisis más finos sobre cada uno de estos procesos y visibilizando las relaciones de influencias entre unos y otros: “En este texto se asume la corriente de estudios que defiende que estar excluidos no significa necesariamente ser pobres. [...] Sin embargo, ser pobre sí implica estar excluido y limitado en la potencialidad de alcanzar y ejercer ciertos derechos” (Forselledo, 2002; citado por Padrón, 2011: 138).

La pobreza, en su vínculo con la exclusión, tendría que ser vista como un conjunto de relaciones sociales de las cuales las personas quedan excluidas de participar a partir de un patrón de la vida social. En este sentido, es necesario aclarar que este trabajo no aborda la exclusión en sí misma sino aquella relacionada con la condición de ser pobre. De esta manera, se quiere profundizar en las relaciones que se dan entre estos dos procesos sociales (Padrón, 2011: 139).

Ciertamente la superación de la pobreza, la exclusión social y cultural está muy lejos de alcanzarse por el camino de la profundización de las políticas de redistribución [...] tal como están planteadas pues-

to que las mismas mantienen las desigualdades categoriales fundadas en la diferencia étnica. [...] Las políticas remediales de carácter afirmativo (o de ‘alivio a la pobreza’ en términos gubernamentales) dejan intactas las estructuras que generan la desigualdad (Antequera, 2010: 247).

Las relaciones establecidas entre estos conceptos no siempre son acompañadas por una mirada multicausal y se tiende a establecer relaciones de determinación unidireccionales, limitando una comprensión de la pobreza como circularidad, así como las múltiples relaciones existentes entre pobreza, desigualdades y exclusión, por citar los conceptos más trabajados. “La inequidad de ingresos personales se encuentra determinada, fundamentalmente, por la posición que los individuos ocupan en la estructura sociolaboral y los ingresos que corresponden a esa posición” (Calvi, 2010: 101).

Dos tipos de factores contribuyen, pues, a modificar la desigualdad en su reparto: por un lado los cambios en la distribución de los ingresos individuales de los perceptores y, por el otro, las modificaciones en las estructuras ocupacionales de los hogares. Por ejemplo, un deterioro de los ingresos individuales que perjudique a los perceptores de los hogares más pobres tendrá como resultado (*ceteris paribus*) un incremento de la desigualdad del IPCF. Asimismo, un aumento en las tasas de desocupación —o una disminución en las tasas de actividad que afecte fundamentalmente a esos hogares— tendrá (*ceteris paribus*) un impacto similar (Calvi, 2010: 95).

Este determinismo se expresa sobre todo en aquellos enfoques economicistas, los que anclados en el uso exclusivo de estadísticas y su abordaje cuantitativo, se autoimposibilitan una comprensión dinámica y abierta entre los procesos de desigualdad, pobreza y exclusión.

Otro elemento a tener en cuenta es que hay una tendencia a concebir la desigualdad en términos económicos, específicamente entender la desigualdad como desigualdad de ingresos.

Por ello, en la presente investigación se asume como concepto de desigualdad a las diferencias suscitadas en la distribución de los ingresos entre las personas (Becker y Nigel, 1986). A efectos de operacionalizar esa noción declarativa, se argumenta que la *variable dependiente* denominada desigualdad en los ingresos, se observa mejor a partir de la variación en cuanto a los *ingresos laborales* percibidos por los agentes. Se recurre a la citada forma de mensurar la desigualdad por diversas razones. De un lado, por ser la que resulta más fácilmente observable; y, de otro, por ser allí donde las desigualdades en el ingreso son más notorias (Ocampo, 2010: 72).

Finalmente hay que señalar la apropiación repetida en varios estudios de la propuesta de Sen sobre las capacidades como elemento clave en la definición de la pobreza. El enfoque de Sen es usado por estos/as autores/as como herramienta de crítica y distanciamiento de los enfoques economicistas centrados en los ingresos y las mediciones de NBI y Línea de la Pobreza, sin embargo no se encuentra en ellos una crítica sobre las limitaciones de la propia propuesta de Sen, asumiéndola acríticamente.

Cabe señalar que el enfoque sobre pobreza utilizado para la realización de este trabajo es el de las capacidades y realizaciones de Amartya Sen. Según este, la pobreza se relaciona con la imposibilidad real de un grupo de personas en una sociedad específica para —con base en la movilización de sus capacidades— generar los recursos que en esa sociedad son fundamentales para garantizar su buen desempeño social o para funcionar de manera eficiente en dicha sociedad.

Una de las principales diferencias entre el enfoque de Sen y los enfoques más tradicionales sobre pobreza es que en el primero se considera al ingreso (y a los bienes) solo como un medio y no como un fin en sí mismo a la hora de medir la pobreza. Según Sen lo realmente importante en relación al ingreso es la oportunidad de convertirlo en capacidades (o habilidades) de funcionamiento social, pero ellas dependen de una variedad de circunstancias personales y del medio social que rodea a la persona” (Olavarría, 2001: 10; Hernández, 2010: 173).

Por eso, considero que el enfoque de Reygadas por un lado y el de Sen por el otro responden adecuadamente a este problema que diría se trata de un fenómeno procesual y dialéctico. En este sentido, sostengo, los actores subalternos tienen amplias posibilidades de desarticular las redes de desigualdad en las que se hallan inmersos, considerando que particularmente en América Latina existe un amplio repertorio de resistencias (Canedo, 2012: 401).

Por su parte, de acuerdo con el Enfoque de Capacidades, desarrollado a partir de los aportes de Amartya Sen, se hace hincapié en la adquisición de aptitudes, destrezas y habilidades que permitan superar la pobreza mediante la inserción social, económica y política. El Enfoque de Capacidades se refiere al desarrollo de la agencia, es decir la capacidad de una persona para actuar por sí misma e impactar en el mundo, la habilidad de una persona para hacer actos valiosos. Desde esta perspectiva ya no se pregunta por el grado de satisfacción de las personas o por la cantidad de recursos con que cuentan para llevar un tipo de vida u otra, sino por lo que estas personas son capaces de hacer o ser realmente (Dallorso, 2012: 88).

Es pertinente señalar también aquí la desconexión entre la teoría y la práctica metodológica usada por algunos autores, los que declarando

un apego al enfoque de las capacidades de Sen —y utilizándolo para criticar las mediciones economicistas de la Línea de la Pobreza y las NBI— terminan usándolas como métodos recolectores de datos sobre los que basan sus estudios. Esta es una limitante que deberá ser aprehendida conscientemente por los/as estudiosos/as del tema.

Metodología

El cuerpo metodológico de cada uno de estos trabajos tiene una relación estrecha y en ocasiones dependiente con su marco conceptual. Existen algunos trabajos que —como se apuntó antes— producen un distanciamiento entre la teoría sobre la pobreza y sus relaciones con otros procesos afines y la práctica metodológica seguida para su estudio.

En este sentido cabe señalar que dentro de los enfoques centrados en los ingresos, el desempleo y el acceso a la educación como indicadores clave desde los cuales definen las desigualdades y la pobreza, los más utilizados son la Línea de la Pobreza y el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas.

El uso de estas mediciones a veces se hace de manera acrítica, reproductiva, se toman como punto de partida para definir la pobreza y como fuente de datos desde las cuales establecen los análisis. Sin embargo, no producen una lectura crítica sobre las estadísticas que dichas mediciones arrojan ni sobre las propuestas teórico-metodológicas de las mismas. Sus limitaciones aparecen al restringirse a solo un pequeño grupo de indicadores macroestructurales que dejan fuera a otros como las relaciones de poder inter e intra clases, grupos sociales, indicadores ambientales (índices de acceso a recursos naturales, estado y distribución de esos recursos, índices de afectaciones por sucesos climatológicos), fenómenos culturales, tipos de relaciones de dependencia estructurales a nivel local, nacional e internacional, solo por mencionar algunos esenciales en el estudio multidimensional de la pobreza.

Un ejemplo de conclusión muy limitada, producto de un enfoque teórico-metodológico centrado en los ingresos y el determinismo entre variables, es el siguiente: “Con el objetivo de analizar si los altos niveles de desigualdad económica de los países de América Latina han implicado altos niveles de inestabilidad social y/o política, se estimó una ecuación donde la variable dependiente es el indicador de conflicto interno o estabilidad política y la variable independiente es la desigualdad de ingresos, controlado por el nivel inicial de PBI de los países” (Amarante, 2008: 57).

La evidencia empírica existente para las bases de datos mundiales apunta a una relación positiva entre conflicto social y desigualdad de

ingresos (Alesina y Perotti, 1996; Perotti, 1996). En el caso de América Latina, la desigualdad de ingresos se relaciona negativamente con el conflicto social, indicando que la intensidad de los conflictos armados no se relaciona con la alta desigualdad de ingresos, sino todo lo contrario, ya que los mismos se han producido en los países y momentos de menor desigualdad de ingresos. [...] Ello indica que no es la presencia de conflicto armado por sí misma, sino el clima de inestabilidad asociado con la incertidumbre política lo que podría estar afectando las potencialidades de crecimiento económico” (Amarante, 2008: 59).

Esta conclusión se obtuvo sobre la base exclusiva del análisis estadístico de los ingresos y el PIB en los países latinoamericanos en un período determinado y el análisis también estadístico de la presencia de conflictos armados internos.

Esto —ligado a la ausencia de una comprensión de las desigualdades como un producto histórico de luchas por la apropiación/expropiación del poder político y económico, y la ausencia de un enfoque histórico-político que estudie en profundidad el conflicto social y toda su amplia trayectoria en el campo de las ciencias sociales— conlleva a la autora a plantear tan desacertada conclusión.

Si bien este es un ejemplo extremo de lo que constituye una tendencia de estos estudios, también existen algunos que —aunque utilizan dichas mediciones como la vía fundamental o una de ellas para la obtención de información— generan una mirada crítica sobre las limitaciones de las mismas, e intentan superarlas acompañando a los estudios de un enfoque cultural que revela otros indicadores y relaciones ocultas en la reproducción de la pobreza, obviadas por las estadísticas generales y sus métodos de recolección.

Lavopa (2008) analiza las potencialidades y limitaciones del crecimiento económico y plantea que entre los años 2002 y 2006 la economía argentina creció un 41% y la ocupación 27% y con ello se redujeron los índices de desempleo y pobreza. Sin embargo, en el período de “crecimiento genuino” (2004-2006) la creación neta de empleos se desaceleró y siguieron siendo los empleos en el sector de baja productividad los que explicaron la mayor parte del crecimiento. Es decir que comenzaran a visualizarse las limitaciones estructurales de una estructura productiva heterogénea (Hoop, 2012: 140).

Tradicionalmente se ha conceptualizado a la persona pobre a partir de métodos basados en la Línea de la Pobreza, lo cual plantea que la condición de pobreza de familias o individuos puede referirse a sus ingresos (comprendidos como la capacidad de compra de un mínimo de bienes y servicios) o al grado de satisfacción de un conjunto de necesidades consideradas básicas. Las necesidades básicas serán: a)

hacinamiento (más de tres personas por habitación); b) deserción escolar para población de 7 a 12 años de edad y c) falta de agua potable y servicio sanitario (Sojo, 1997). Además del económico existen otros elementos que permiten determinar y visualizar a la persona pobre, uno de los más determinantes es el manejo del poder dentro del sistema social. Tomando en cuenta este elemento, las personas pobres lo son no porque quieran o porque les guste, sino porque no poseen los recursos (económicos, materiales, políticos) para dejar de serlo. Son pobres por relaciones de poder, por el manejo de la realidad que hacen unos pocos que disponen de los recursos para hacerlo, mientras que a otros no les queda más remedio que obedecer. Dentro de los recursos están los de conocimiento, los emocionales, la salud integral y el acceso a opciones laborales (Alvarado, 2011: 192).

El hecho de que muchos de estos estudios asuman las mediciones de Línea de la Pobreza y Necesidades Básicas Insatisfechas, conlleva a un énfasis en los procesos de consumo y distribución, los cuales si bien tienen un peso fundamental en la (re)producción de las desigualdades y la pobreza, no son los únicos desde los que estas se dan.

También es necesario incluir interrogantes sobre los procesos de producción, sus características, sujetos, entre qué grupos y porqué, condiciones, qué lugar ocupan las fuerzas productivas, qué tipos de luchas se dan entre ellas, en qué terrenos, la relación sobre la propiedad en su concepción amplia, a fin de comprender la lógica *producción-distribución-consumo* como un todo y no como partes desconectadas unas de otras.

De hecho el énfasis en la variable distribución (desigual) como causa de la pobreza hace que para muchos/as investigadores/as, una de las soluciones a la misma está en lograr procesos redistributivos más equitativos, sin embargo esta redistribución no puede estar desligada del lugar que ocupan los sujetos en la producción y de cuáles modelos de producción y de consumo les son apropiados. Además, deben comprenderse los procesos distributivos no solo desde la lógica monetario-mercantil, también hay que entenderlos ligados a otras series de derechos y oportunidades: educación, empleo, propiedad y cultura, por citar solo algunos. Al decir de uno de los autores estudiados: “el *núcleo primario* de las causas de la pobreza [...] es aquel que se establece en torno de la distribución de los recursos al interior de una determinada sociedad” (Gaitán, 2010: 142).

Para este autor —como para otros cinco de los cuarenta y seis estudiados— la distribución se reduce a la distribución del ingreso y esto es producto de dos factores: por un lado entienden también la desigualdad como desigualdad de los ingresos, y por otro y como cau-

sa de lo anterior; se basan en mediciones como la Línea de la Pobreza, centrada en los ingresos.

Para Eraldo da Silva la redistribución no puede ser un proceso que repita las mismas lógicas de desigualdad solo que a pequeña escala, sino que tiene que transformar las estructuras desde las que se produce la distribución misma.

Contudo, ha que se observar que para atacar a pobreza e seus efeitos nao somente necessita-se redistribuir terras para sem terras, minifundiarios ou pobres urbanos. Deve-se avaliar o(s) instrumento(s) utilizado(s) na redistribuicao da propriedade territorial no tocante as possibilidades e dilemas impostos a emancipacao social dos camponeses, condicao fundamental para atacar o par pobreza-desigualdade (Da Silva, 2012: 226).

CONCLUSIONES

Como se ha venido revelando en los análisis propuestos, existe una estrecha relación entre las temáticas abordadas por estos estudios sobre la pobreza, sus nociones sobre la misma, conceptos afines y metodologías, permitiendo concluir que existen dos grandes grupos de estudios: los que haciendo un uso reproductivo de las mediciones de la pobreza —LP y NBI— se centran en un grupo de indicadores tales como desempleo, precariedad del empleo, vivienda, índice de escolaridad (analfabetismo) e ingresos; tomando a este último como el indicador por excelencia desde el cual definen la pobreza y la desigualdad.

Estos estudios también tienen como limitante metodológica el uso indiscriminado y acrítico de conceptos afines al de pobreza, sin lograr establecer en términos teóricos las relaciones entre procesos interrelacionados pero no idénticos como la pobreza, la exclusión y las desigualdades.

El reduccionismo de esta propuesta conlleva a establecer relaciones unicasales y deterministas entre las diferentes variables que asocian a la producción de la pobreza en sus casos de estudio. Un ejemplo de este reduccionismo es el énfasis en la *distribución*, específicamente la distribución de ingresos, como proceso fundamental de explicación a la pobreza y por tanto es hacia él donde en su criterio deben dirigirse las políticas de lucha contra la misma.

Sin embargo, la insuficiencia de los programas encaminados hacia la distribución y redistribución de recursos —básicamente materiales y específicamente monetarios— parecen no ser aún una prueba contundente de su poca efectividad, a pesar de ser ellos mismos objeto de análisis en varios de estos trabajos.

El otro grupo integra aquellos estudios que desde una perspectiva cultural y cualitativa sobre la pobreza logran comprenderla como

un producto histórico con condiciones estructurales desde donde se reproduce. Este punto de partida hace que aún cuando utilizan mediciones desarrollistas y cuantitativas para obtener datos generales, producen una lectura crítica sobre esos datos y los métodos de recopilación.

En este esfuerzo combinan el uso de los mismos con estrategias etnográficas y de análisis crítico que dan cuenta de un cuadro no solo descriptivo de sus objetos de estudio sino de una búsqueda explicativa a las múltiples dimensiones e indicadores que se relacionan en la producción de la pobreza. Generalmente estas investigaciones se basan en estudios de caso. El enfoque multidimensional que logran algunos de ellos, les lleva a comprender y revelar el carácter de circularidad (círculo vicioso) de la pobreza.

Como características (limitantes) generales de los estudios sistematizados pueden señalarse:

Las desconexiones entre indicadores y dimensiones de la pobreza, prevaleciendo enfoques causa-efecto que establecen relaciones unidireccionales y deterministas entre las variables, aunque también—en menor medida— se encuentran estudios que producen una lectura estructural e histórica sobre la pobreza y comprenden las relaciones de interdependencia entre las múltiples variables e indicadores estudiados.

La desconexión entre las nociones de pobreza de los/as investigadores/as, el discurso oficial de programas de lucha contra la pobreza, agendas de políticas públicas y las propias nociones de los sujetos investigados sobre la pobreza: los/as pobres. Al menos dos de estas tres vertientes influyen en el concepto de pobreza con que trabaja el/la investigador/a y no siempre es tenido en cuenta de manera consciente, lo cual produce errores metodológicos, o cuando menos restringe la complejidad de las problemáticas estudiadas.

Las desconexiones entre el marco conceptual propuesto, las nociones de pobreza de las que parten y la práctica metodológica que asumen. Estas desconexiones señalan una problemática mayor en el terreno de las ciencias sociales en general y de los estudios sobre la pobreza en particular: por un lado el camino ganado en la crítica a cuerpos teóricos pero que no se ha correspondido con propuestas operativas y por otro la amplitud de definiciones sobre la propuesta y su difícil medición debido a su heterogeneidad y multidimensionalidad.

Como saldo positivo hay que señalar que estas propuestas apuntan a realidades conflictivas de nuestras sociedades y sobre las que las agendas de investigación y las políticas públicas deben volcarse. Además aportan desde su práctica la complejidad metodológica en el estudio de la pobreza y sus procesos comunicantes.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

- Alvarado, Carlos 2011 “Trabajo infantil y migración: pobreza, marginación y exclusión social de niños y niñas trabajadores/as, emigrantes nicaragüenses en Costa Rica. Una lectura desde la pobreza de capacidades y los derechos humanos” en De Virgilio, María Mercedes *et al.* (comp.), *Pobreza urbana en América Latina y el Caribe* (Buenos Aires: CLACSO).
- Amarante, Verónica 2008 “Crecimiento económico, distribución del ingreso y conflicto social: el caso de América Latina” en Cimdamore, Alberto (comp.) *La economía política de la pobreza* (Buenos Aires: CLACSO).
- Antequera, Nelson 2010 “El sistema de organización originario y el ciclo agrícola-comercial-laboral como estrategias de resistencia a la pobreza en el contexto de la municipalización. El caso de las comunidades indígenas del ayllu Kirkyawi (Bolivia)” en De Virgilio, María Mercedes *et al.* (comp.) *Pobreza y desigualdad en América Latina y el Caribe* (Buenos Aires: CLACSO).
- Arista, Adriana 2011 “Pobres y excluidos en la selva de cemento: los nativos shipibos de Cantagallo en Lima Metropolitana” en De Virgilio, María Mercedes *et al.* (comp.) *Pobreza urbana en América Latina y el Caribe* (Buenos Aires: CLACSO).
- Calel, Mirian Isabel 2011 “La construcción de la identidad juvenil en el contexto de la pobreza y la migración del campo a la ciudad” en De Virgilio, María Mercedes *et al.* (comp.) *Pobreza urbana en América Latina y el Caribe* (Buenos Aires: CLACSO).
- Calvi, Gabriel 2010 “Las metamorfosis de la desigualdad de ingresos en la Argentina (1974-2005)” en De Virgilio, María Mercedes *et al.* (comp.) *Pobreza y desigualdad en América Latina y el Caribe* (Buenos Aires: CLACSO).
- Canedo, Gabriela 2012 “Vinimos para quedarnos. La participación de actores étnicos en el poder y lo comunitario en el diseño de políticas alternativas para superar la pobreza: el caso de Bolivia” en Pérez Rubio, Ana y Antequera Durán, Nelson (comp.), *Viejos problemas, nuevas alternativas. Estrategias de lucha contra la pobreza gestadas desde el Sur* (Buenos Aires: CLACSO).
- Da Silva, Eraldo 2012 “Da prisão da dívida ao território da política: reforma agrária de mercado e o combate a pobreza rural. Os casos da FETASE, MST e MARAM” en Pérez Rubio, Ana y Antequera Durán, Nelson (comp.), *Viejos problemas, nuevas alternativas. Estrategias de lucha contra la pobreza gestadas desde el Sur* (Buenos Aires: CLACSO).

- Dallorso, Nicolás 2012 “La emergencia de las transferencias monetarias condicionadas en la red de *manzaneras* y *comadres* de la Provincia de Buenos Aires, Argentina” en Pérez Rubio, Ana y Antequera Durán, Nelson (comp.), *Viejos problemas, nuevas alternativas. Estrategias de lucha contra la pobreza gestadas desde el Sur* (Buenos Aires: CLACSO).
- Espina, Mayra 2008 *Políticas de atención a la pobreza y la desigualdad* (Buenos Aires: CLACSO).
- Gaitán, Flavio 2010 “Crecimiento, desigualdad y pobreza en el capitalismo periférico: análisis de los países latinoamericanos” en De Virgilio, María Mercedes *et al.* (comp.) *Pobreza y desigualdad en América Latina y el Caribe* (Buenos Aires: CLACSO).
- Hernández, Mónica 2010 “Exclusión laboral y emigración en El Salvador. Efectos de las remesas familiares sobre la situación de pobreza de los hogares durante el período 1990-2004” en De Virgilio, María Mercedes *et al.* (comp.) *Pobreza y desigualdad en América Latina y el Caribe* (Buenos Aires: CLACSO).
- Hopp, Malena Victoria 2012 “Políticas sociales de empleo en la Argentina post-convertibilidad. Un análisis comparativo de planes de desarrollo socio-productivo”. En Pérez Rubio, Ana y Antequera Durán, Nelson (comp.), *Viejos problemas, nuevas alternativas. Estrategias de lucha contra la pobreza gestadas desde el Sur* (Buenos Aires: CLACSO).
- Ocampo, Heidy 2010 “Recorridos y causalidades de la desigualdad en el ingreso laboral en América Latina: análisis comparado de los casos ecuatoriano y nicaragüense” en De Virgilio, María Mercedes *et al.* (comp.) *Pobreza y desigualdad en América Latina y el Caribe* (Buenos Aires: CLACSO).
- Øyen, Else 2002 “Producción de la pobreza. Un enfoque diferente para comprender la pobreza” en Genov, Nicolai (ed.) *Advances In Sociological Knowledge over Half a Century* (París: International Social Science Council).
- Padrón, Silvia 2011 “¿Nuevas formas de exclusión social en niños? Consumo cultural infantil y procesos de urbanización de la pobreza en la capital cubana” en De Virgilio, María Mercedes *et al.* (comp.) *Pobreza urbana en América Latina y el Caribe* (Buenos Aires: CLACSO).
- Ramos, Cecilia 2008 “La retórica de las instituciones internacionales de financiamiento y la reducción de la pobreza en Bolivia” en Cimidamore, Alberto (comp.) *La economía política de la pobreza* (Buenos Aires: CLACSO).

- Socorro, María del y Pérez Rubio, Ana María 2012 “Pobreza y políticas públicas. Discurso y práctica” en Pérez Rubio, Ana y Antequera Durán, Nelson (comp.) *Viejos problemas, nuevas alternativas. Estrategias de lucha contra la pobreza gestadas desde el Sur* (Buenos Aires: CLACSO).
- Spicker, Paul *et al.* (Eds.) *Pobreza. Un glosario internacional* (Buenos Aires: CLACSO).

ANEXO 1

ARTÍCULOS SISTEMATIZADOS

- Abramovich, Ana Luz 2008 “Emprendimientos productivos de la economía social en Argentina: funcionamiento y potencialidades” en Cimaromore, Alberto (comp.) *La economía política de la pobreza* (Buenos Aires: CLACSO).
- Alvarado Cantero, Carlos 2011 Trabajo infantil y migración: pobreza, marginación y exclusión social de niños y niñas trabajadores/as, migrantes nicaragüenses en Costa Rica. Una lectura desde la pobreza de capacidades y los derechos humanos” en De Virgilio, María Mercedes *et al.* (comp.), *Pobreza urbana en América Latina y el Caribe* (Buenos Aires: CLACSO).
- Amarante, Verónica 2008 “Crecimiento económico, distribución del ingreso y conflicto social: el caso de América Latina” en Cimaromore, Alberto (comp.) *La economía política de la pobreza* (Buenos Aires: CLACSO).
- Antequera, Nelson 2010 El sistema de organización originario y el ciclo agrícola-comercial-laboral como estrategias de resistencia a la pobreza en el contexto de la municipalización. El caso de las comunidades indígenas del *ayllu* Kirkyawi (Bolivia)” en De Virgilio, María Mercedes *et al.* (comp.) *Pobreza y desigualdad en América Latina y el Caribe* (Buenos Aires: CLACSO).
- Antequera Durán, Nelson 2012 “Con nuestras propias manos. La autogestión de los servicios básicos como alternativa contra la pobreza en las zonas periurbanas” en Pérez Rubio, Ana y Antequera Durán, Nelson (comp.) *Viejos problemas, nuevas alternativas. Estrategias de lucha contra la pobreza gestadas desde el Sur* (Buenos Aires: CLACSO).
- Antón Sánchez, Jhon 2010 “Exclusión, pobreza y discriminación racial en los afroecuatorianos las respuestas desde sus organizaciones sociales” en De Virgilio, María Mercedes *et al.* (comp.) *Pobreza y desigualdad en América Latina y el Caribe* (Buenos Aires: CLACSO).

- Arévalo, Marcel 2012 “Programas sociales asistencialistas en Guatemala, 2004-2008” en Pérez Rubio, Ana y Antequera Durán, Nelson (comp.) *Viejos problemas, nuevas alternativas. Estrategias de lucha contra la pobreza gestadas desde el Sur* (Buenos Aires: CLACSO).
- Arista Zerga, Adriana 2011 Pobres y excluidos en la selva de cemento: los nativos sh ipibos de Cantagallo en Lima Metropolitana” en De Virgilio, María Mercedes *et al.* (comp.), *Pobreza urbana en América Latina y el Caribe* (Buenos Aires: CLACSO).
- Bacallao, Lázaro 2012 “Representaciones discursivas de la “condición-pobreza” y procesos de desempobrecimiento/ Empoderamiento. La mediación comunicativa en los movimientos sociales latinoamericanos” en Pérez Rubio, Ana y Antequera Durán, Nelson (comp.) *Viejos problemas, nuevas alternativas. Estrategias de lucha contra la pobreza gestadas desde el Sur* (Buenos Aires: CLACSO).
- Barreto, Miguel Á. y Benítez, María A. 2012 Confrontación de las lógicas técnica y política en la asignación de la vivienda social en el Chaco” en Pérez Rubio, Ana y Antequera Durán, Nelson (comp.) *Viejos problemas, nuevas alternativas. Estrategias de lucha contra la pobreza gestadas desde el Sur* (Buenos Aires: CLACSO).
- Berlien Araos, Karin 2012 “Mecanismo de coordinación en los mercados libres, instituciones y organizaciones lo cales para la generación de trabajo y la superación de la pobreza” en Pérez Rubio, Ana y Antequera Durán, Nelson (comp.) *Viejos problemas, nuevas alternativas. Estrategias de lucha contra la pobreza gestadas desde el Sur* (Buenos Aires: CLACSO).
- Blanco, Osvaldo 2010 “Microcrédito y Emprendimiento en Chile. Un análisis desde la ideología y el análisis de discurso” en De Virgilio, María Mercedes *et al.* (comp.) *Pobreza y desigualdad en América Latina y el Caribe* (Buenos Aires: CLACSO).
- Brunstein Alegre, José 2008 “Tendencias de las políticas públicas y la pobreza rural campesina en Paraguay” en Cimaadamore, Alberto (comp.) *La economía política de la pobreza* (Buenos Aires: CLACSO).
- Calel Mejía, Mirian Isabel 2011 “La construcción de la identidad juvenil en el contexto de la pobreza y la migración del campo a la ciudad” en De Virgilio, María Mercedes *et al.* (comp.), *Pobreza urbana en América Latina y el Caribe* (Buenos Aires: CLACSO).
- Calvi, Gabriel 2010 “Las metamorfosis de la desigualdad de ingresos en la Argentina (1974-2005) en De Virgilio, María Mercedes *et*

- al. (comp.) *Pobreza y desigualdad en América Latina y el Caribe* (Buenos Aires: CLACSO).
- Canedo Vásquez, Gabriela 2008 “Una conquista indígena. Reconocimiento de municipios por “usos y costumbres” en Oaxaca (México)” en Cimaadamore, Alberto (comp.) *La economía política de la pobreza* (Buenos Aires: CLACSO).
- Canedo Vásquez, Gabriela 2012 “Vinimos para quedarnos”. La participación de actores étnicos en el poder y lo comunitario en el diseño de políticas alternativas para superar la pobreza: el caso de Bolivia” en Pérez Rubio, Ana y Antequera Durán, Nelson (comp.) *Viejos problemas, nuevas alternativas. Estrategias de lucha contra la pobreza gestadas desde el Sur* (Buenos Aires: CLACSO).
- Cobos, Gabriela Nieves 2008 “Desarrollo local y pobreza: desigualdades socioterritoriales” en Cimaadamore, Alberto (comp.) *La economía política de la pobreza* (Buenos Aires: CLACSO).
- Da Silva Ramos Filho, Eraldo 2012 Da prisão da dívida ao território da política: reforma agrária de mercado e o combate a pobreza rural. Os casos da FETASE, MST e MARAM” en Pérez Rubio, Ana y Antequera Durán, Nelson (comp.) *Viejos problemas, nuevas alternativas. Estrategias de lucha contra la pobreza gestadas desde el Sur* (Buenos Aires: CLACSO).
- De M. Bonjour, Sandra C. et al. 2012 “Simetrías entre riqueza e pobreza no Mato Grosso de 1995 a 2007” en Pérez Rubio, Ana y Antequera Durán, Nelson (comp.) *Viejos problemas, nuevas alternativas. Estrategias de lucha contra la pobreza gestadas desde el Sur* (Buenos Aires: CLACSO).
- Dallorso, Nicolás 2012 “La emergencia de las transferencias monetarias condicionadas en la red de manzaneras y comadres de la Provincia de Buenos Aires, Argentina” en Pérez Rubio, Ana y Antequera Durán, Nelson (comp.) *Viejos problemas, nuevas alternativas. Estrategias de lucha contra la pobreza gestadas desde el Sur* (Buenos Aires: CLACSO).
- Egüez Guevara, Pilar 2008 “Mujeres en el trueque en Argentina: las implicancias de su participación” en Cimaadamore, Alberto (comp.) *La economía política de la pobreza* (Buenos Aires: CLACSO).
- Foio, María del Socorro y Pérez Rubio, Ana María 2012 Pobreza y políticas públicas. Discurso y prácticas” en Pérez Rubio, Ana y Antequera Durán, Nelson (comp.) *Viejos problemas, nuevas alternativas. Estrategias de lucha contra la pobreza gestadas desde el Sur* (Buenos Aires: CLACSO).

- Gaitán, Flavio 2010 “Crecimiento, desigualdad y pobreza en el capitalismo periférico análisis de los países latinoamericanos” en De Virgilio, María Mercedes *et al.* (comp.) *Pobreza y desigualdad en América Latina y el Caribe* (Buenos Aires: CLACSO).
- Gunturiz R, Angélica 2011 “Concepciones de ciudadanía en las políticas contra la exclusión social: el caso de los programas Familia en los conurbanos de Bogotá y de Buenos Aires” en De Virgilio, María Mercedes *et al.* (comp.), *Pobreza urbana en América Latina y el Caribe* (Buenos Aires: CLACSO).
- Hernández Chávez, Mónica L. 2010 “Exclusión laboral y emigración en El Salvador. Efectos de las remesas familiares sobre la situación de pobreza de los hogares durante el período 1990-2004” en De Virgilio, María Mercedes *et al.* (comp.) *Pobreza y desigualdad en América Latina y el Caribe* (Buenos Aires: CLACSO).
- Hopp, Malena Victoria 2012 “Políticas sociales de empleo en la Argentina post-convertibilidad. Un análisis comparativo de planes de desarrollo socio-productivo” en Pérez Rubio, Ana y Antequera Durán, Nelson (comp.) *Viejos problemas, nuevas alternativas. Estrategias de lucha contra la pobreza gestadas desde el Sur* (Buenos Aires: CLACSO).
- López-Ruiz, Mauricio 2008 “Historia reciente del discurso de la política social antipobreza en Costa Rica” en Cimaadamore, Alberto (comp.) *La economía política de la pobreza* (Buenos Aires: CLACSO).
- Martínez, Gleidys 2010 “Inter(des)conexiones del Estado y la sociedad civil en las políticas y estrategias de superación de la pobreza en Cuba” en De Virgilio, María Mercedes *et al.* (comp.) *Pobreza y desigualdad en América Latina y el Caribe* (Buenos Aires: CLACSO).
- Molina, Mercedes 2012 “Programas sociales con componente educativo: ¿una alternativa frente a la pobreza? El caso del Plan Jefas de Hogar en Mendoza, Argentina” en Pérez Rubio, Ana y Antequera Durán, Nelson (comp.) *Viejos problemas, nuevas alternativas. Estrategias de lucha contra la pobreza gestadas desde el Sur* (Buenos Aires: CLACSO).
- Navarro Arredondo, Alejandro 2011 “Coordinación intergubernamental y pobreza urbana en México” en De Virgilio, María Mercedes *et al.* (comp.), *Pobreza urbana en América Latina y el Caribe* (Buenos Aires: CLACSO).
- Ocampo Meneses, Heidys Paola 2010 “Recorridos y causalidades de la desigualdad en el ingreso laboral en América Latina. Análisis

- comparado de los casos ecuatoriano y nicaragüense” en De Virgilio, María Mercedes *et al.* (comp.) *Pobreza y desigualdad en América Latina y el Caribe* (Buenos Aires: CLACSO).
- Ortega González, Diosnara 2012 “Estado centralista. Fortalezas y limitaciones de la experiencia cubana” en Pérez Rubio, Ana y Antequera Durán, Nelson (comp.) *Viejos problemas, nuevas alternativas. Estrategias de lucha contra la pobreza gestadas desde el Sur* (Buenos Aires: CLACSO).
- Padrón Durán, Silvia 2011 “¿Nuevas formas de exclusión social en niños? Consumo cultural infantil y procesos de urbanización de la pobreza en la capital cubana” en De Virgilio, María Mercedes *et al.* (comp.), *Pobreza urbana en América Latina y el Caribe* (Buenos Aires: CLACSO).
- Paniagua, Laura 2011 “Segregación y fronteras simbólicas en La Carpio, una comunidad centroamericana” en De Virgilio, María Mercedes *et al.* (comp.), *Pobreza urbana en América Latina y el Caribe* (Buenos Aires: CLACSO).
- Patricio Allán, Henry 2011 “Regeneración urbana y exclusión social en la ciudad de Guayaquil: el caso de la Playita de El Guasmo” en De Virgilio, María Mercedes *et al.* (comp.), *Pobreza urbana en América Latina y el Caribe* (Buenos Aires: CLACSO).
- Perelman, Mariano D. 2011 “Pobreza urbana, desempleo y nuevos sentidos del (no)trabajo. Cirujas y Movimientos de Trabajadores Desocupados de la Ciudad de Buenos Aires” en De Virgilio, María Mercedes *et al.* (comp.), *Pobreza urbana en América Latina y el Caribe* (Buenos Aires: CLACSO).
- Ramos Arauco, Cecilia 2008 “La retórica de las instituciones internacionales de financiamiento y la reducción de la pobreza en Bolivia” en Cimaadamore, Alberto (comp.) *La economía política de la pobreza* (Buenos Aires: CLACSO).
- Rapoport, Ana 2011 “¿Envejecer solos o sólo envejecer? la exclusión social en la tercera edad” en De Virgilio, María Mercedes *et al.* (comp.), *Pobreza urbana en América Latina y el Caribe* (Buenos Aires: CLACSO).
- Scala, Lorena M. 2010 “Trabajo, pobreza y políticas sociales de empleo. Un acercamiento a los emprendimientos del Plan de Desarrollo Local y Economía Social Manos a la Obra en la provincia de Mendoza” en De Virgilio, María Mercedes *et al.* (comp.) *Pobreza y desigualdad en América Latina y el Caribe* (Buenos Aires: CLACSO).
- Soares Campos, Rosana 2011 Da empresa e da casa para rua - Um estudo sobre as mulheres camelôs em Porto Alegre/RS-

Brasil (pobreza e exclusão social como impacto das políticas econômicas liberais no mercado de trabalho informal) en De Virgilio, María Mercedes *et al.* (comp.), *Pobreza urbana en América Latina y el Caribe* (Buenos Aires: CLACSO).

Torres, Andreína 2011 “Justicia condicionada: pobreza y género en espacios de encuentro entre mujeres y justicia” en De Virgilio, María Mercedes *et al.* (comp.), *Pobreza urbana en América Latina y el Caribe* (Buenos Aires: CLACSO).

Valdivia, Gustavo 2012 “(Re)tejiendo el espacio en los Andes. Las sociedades agropastoriles del sur andino peruano frente al proyecto geográfico del neoliberalismo” en Pérez Rubio, Ana y Antequera Durán, Nelson (comp.) *Viejos problemas, nuevas alternativas. Estrategias de lucha contra la pobreza gestadas desde el Sur* (Buenos Aires: CLACSO).

Vázquez Fernández, Salvador 2012 “Repensando la desigualdad. Alternativas contra la pobreza desde el sur” en Pérez Rubio, Ana y Antequera Durán, Nelson (comp.) *Viejos problemas, nuevas alternativas. Estrategias de lucha contra la pobreza gestadas desde el Sur* (Buenos Aires: CLACSO).

Viáfara López, Carlos Augusto 2010 “Efectos del cambio estructural en las oportunidades educativas y ocupacionales en la ciudad de Cali, Colombia” en De Virgilio, María Mercedes *et al.* (comp.), *Pobreza y desigualdad en América Latina y el Caribe* (Buenos Aires: CLACSO).

ANEXO 2

LISTA DE TEMÁTICAS

Los objetos de estudio que las investigaciones abordaron fueron:

El empleo (emprendimientos socioproductivos en Buenos Aires, Argentina; cuatro estudios).

Condiciones de vida de la población rural en Paraguay.

Conflicto social y distribución del ingreso en América Latina.

La agenda de los programas de los organismos multilaterales de reducción de la pobreza en Bolivia.

Desigualdades socioterritoriales en Ecuador.

El trueque como alternativa de desarrollo integral en México.

Legitimación del Instituto Mixto de Ayuda Social en Costa Rica.

Cambio estructural de la economía y oportunidades educativas y ocupacionales en Cali (Colombia).

Desigualdad de ingresos laborales en Ecuador y Nicaragua.

Desigualdad, desempeño socioeconómico y laboral en Argentina.
Crecimiento económico, desigualdad y bienestar social en América Latina.
Emigración, remesas familiares y pobreza en El Salvador.
La ciudadanía afroecuatoriana frente a la marginalidad, la exclusión y la desigualdad socioeconómica.
Políticas sociales y organización tradicional de los campesinos indígenas del *ayllu* Kirkyawi en Bolivia.
Expresiones discursivas de la pobreza: microcrédito y emprendimiento en Chile.
Relación Estado-sociedad civil en la lucha contra la pobreza en Cuba.
Producciones simbólicas sobre la pobreza en Costa Rica.
Pobreza, regeneración urbana y civilización en Ecuador.
Desempleo en Argentina.
Pobreza, infancia y exclusión social en Cuba.
Pobreza, exclusión, infancia y migración nicaragüense en Costa Rica.
Pobreza y migración en el campo guatemalteco.
Pobreza, exclusión social y precarización de condiciones de trabajo en las mujeres de Porto Alegre, Brasil.
Exclusión social y tercera edad en Argentina.
Pobreza, exclusión social urbana y migración en Perú.
Género, pobreza y justicia en Ecuador.
Programas de superación de la pobreza en México.
Dimensión política de los programas de inclusión social en Argentina.
Programas sociales asistencialistas en Guatemala.
Autogestión de servicios básicos como alternativa contra la pobreza en Bolivia.
La ocupación de viviendas como alternativa contra la pobreza en Argentina.
Políticas públicas en Argentina.
Resistencia campesina y programas de reducción de la pobreza en Brasil.
Exclusión territorial de sociedades pastoriles indígenas en Perú.
Políticas de lucha contra la pobreza en Bolivia: la dimensión comunitaria.
Rol del Estado centralista como alternativa de lucha contra la pobreza en Cuba.

Estrategias de coordinación (cooperación y autorregulación en los mercados callejeros de Chile).

Representaciones discursivas entorno a la pobreza en los movimientos sociales latinoamericanos.

Dominación, clases sociales y desigualdad en México.

Pobreza y riqueza en Brasil.

Griselda Alfaro*

LOS DERECHOS HUMANOS COMO UNA DIMENSIÓN DE LA POBREZA

EL DERECHO A UNA ALIMENTACIÓN ADECUADA**

CONTEXTO GENERAL DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN COMO DERECHO HUMANO

Previo a cualquier planteo se estima necesario especificar la noción de derechos humanos. Este concepto está relacionado según Pedro Nikken¹ con la afirmación de la dignidad de la persona frente al Estado, quien remarca que una de las características que la sociedad contemporánea reconoce es que todo ser humano, por el hecho de serlo, tiene derechos frente al Estado. En consecuencia, el Estado debe respetar y garantizar los derechos humanos que corresponden a toda persona por su condición de tal.

* Doctora en Humanidades, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Tucumán. Abogada. Diplomado en Políticas Públicas FLACSO. Investigadora de la UNT. Miembro de Proyectos de Investigación Interdisciplinarios sobre Derechos Humanos y Construcción de Ciudadanía. Docente de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, UNT. Docente de Postgrado en la Especialización de Políticas Públicas de Niñez Adolescencia y Familia.

** El trabajo que presentamos forma parte de uno de los capítulos de la Tesis Doctoral “Los sistemas de exclusión social y ciudadana: Derechos Humanos y Derecho a la alimentación en Tucumán (2001-2007)”, aprobada con la calificación *Summa Cum Laude*.

1 Nikken Pedro, “El origen de los derechos humanos”. Serie estudios de derechos humanos, San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1996.

En este sentido, la Declaración Universal de Derechos Humanos en su Artículo N° 1 indica: «Todos los hombres nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros».

Así, adelantamos que Argentina en su Carta Magna Nacional incorporó con jerarquía constitucional una serie de tratados internacionales de derechos humanos que deben ser la guía de su accionar. En esta lógica resulta importante contextualizar cuáles son los instrumentos que el país ratificó para establecer el grado de avance, las limitaciones y flaquezas en el diseño, implementación y monitoreo de políticas públicas con enfoque de derechos.

ALGUNOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES

Antes de avanzar con el estudio de los instrumentos internacionales, creemos oportuno mencionar que ya en 1948, año de la Declaración Universal de Derechos Humanos, Josué De Castro escribió *Geografía del hambre*. Allí expuso rotundamente que cuando hablamos de hambre nos representamos al Extremo Oriente, sin embargo el fenómeno social del hambre es más generalizado. Es un fenómeno universal y no hay ningún continente que escape a este flagelo. Así sostuvo que nuestro continente —conocido como el continente de la abundancia— sufre de hambre y las tierras que en el pasado atrajeron a millones de inmigrantes de Europa que huían de las guerras y de este flagelo, aquí también lo padecieron. De Castro en su pesquisa remarcó que todas las poblaciones de América estaban expuestas a las consecuencias negativas de la desnutrición y el hambre, al constatar en su investigación a través del continente carencias proteicas, vitamínicas y de minerales.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos del año 1948, en sus artículos N° 3, 21, 23². El Artículo N° 25 en su 1° párrafo consignó:

2 Declaración Universal de los Derechos Humanos. Asamblea General de las Naciones Unidas. Resolución 217 A (III) del 10 de diciembre de 1948, París. Artículo N° 3: Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona. Artículo N° 23 1. Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo. 2. Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual. 3. Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social. 4. Toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses. Artículo N° 25 1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos

“Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.”

En el mismo año también agregamos la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio³. Asimismo, la Resolución N° 217 (III) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, mediante la cual fue adoptada la citada Declaración Universal de Derechos Humanos, dispuso la redacción de un Pacto Internacional de Derechos Humanos que debía incorporar los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, así como la igualdad de género. Sin embargo, dicho Pacto no fue redactado como único y mediante la Resolución 543 (V) de 5 de febrero de 1952, la Asamblea General de las Naciones Unidas decidió la redacción de dos pactos separados: el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)⁴ y el Pacto Internacional de Dere-

de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad. 2. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social.

3 Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio. Adoptada y abierta a la firma y ratificación, o adhesión, por la Asamblea General en su Resolución 260 A (III), de 9 de diciembre de 1948. Entrada en vigor: 12 de enero de 1951.

4 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor: 3 de enero de 1976. Artículo N° 1. 1. Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural. 2. Para el logro de sus fines, todos los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, sin perjuicio de las obligaciones que derivan de la cooperación económica internacional basada en el principio de beneficio recíproco, así como del derecho internacional. En ningún caso podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia. 3. Los Estados Partes en el presente Pacto, incluso los que tienen la responsabilidad de administrar territorios no autónomos y territorios en fideicomiso, promoverán el ejercicio del derecho de libre determinación, y respetarán este derecho de conformidad con las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas. Artículo N° 3. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a asegurar a los hombres y a las mujeres igual título a gozar de todos los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en el presente Pacto. Artículo N° 11. 1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán

chos Civiles y Políticos (PIDCP),⁵ ambos con fecha 16 de diciembre de 1966.

No fue un antecedente menor la aprobación en forma simultánea pero separadamente del PIDCP y del PIDESC en plena vigencia de la Guerra Fría. Ese hecho materializó la lucha política e ideológica de la época y vinculó:

- El principio de operatividad con los DCP.
- El principio de progresividad con los DESC.

La aprobación de dos Pactos trajo como consecuencia que la doctrina tradicional ponderara a los derechos sociales como normas programáticas, que no otorgaban derechos subjetivos y por lo tanto no eran justiciables. Así surgió la distinción entre el valor normativo de los derechos civiles y políticos considerados como plenos y cuyas obligaciones por parte del Estado eran de carácter negativo (no matar, no imponer censura o no violar la propiedad privada); y los derechos sociales a los que les fue asignado un valor simbólico o político, porque las obligaciones a cargo del Estado eran de carácter positivo e incluían prestaciones como brindar educación, vivienda o salud, entre otras.

medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento. 2. Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos, que se necesitan para: a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales; b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan. Artículo N° 12. 1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental. 2. Entre las medidas que deberán adoptar los Estados Partes en el Pacto a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesarias para: a) La reducción de la mortalidad y de la mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños; b) El mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente; c) La prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas; d) La creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad.

5 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor: 23 de marzo de 1976.

Como se advierte esta distinción —presente en varias décadas— hoy tiene una nueva respuesta frente a la doctrina tradicional mostrando la debilidad de ésta y destacando que todos los derechos, ya sean civiles, políticos, económicos, sociales o culturales tienen un costo y prescriben obligaciones positivas y negativas. En el caso de los derechos civiles y políticos no se agotan en las obligaciones de abstención por parte del Estado, implican conductas positivas, por ejemplo los recursos que destina el Estado a la protección del derecho de propiedad con los registros de inmuebles, del automotor, de catastro o el derecho a contar con asesoría letrada costeadada por el Estado en caso de carecer de recursos suficientes. En igual sentido, los DESC no se agotan en las obligaciones positivas porque una vez que los titulares de derechos hayan accedido a ellos, el Estado tiene la obligación de abstenerse de realizar acciones que los afecten⁶.

En consecuencia, en dicha lógica de segmentación imperante en su momento, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos estableció como órgano de supervisión al Comité de Derechos Humanos. A éste le fue asignado un mecanismo de procedimiento de comunicaciones individuales a través del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, vigente desde el año 1976.

Específicamente, el PIDESC originalmente no previó el establecimiento de un órgano de supervisión. Así, los derechos económicos, sociales y culturales quedaron bajo un régimen de protección internacional menor que los derechos civiles y políticos. Recién en el año 1985 fue creado el Comité de Derecho Económicos, Sociales y Culturales, subsidiario del Consejo Económico y Social (ECOSOC). Al igual que el Comité DESC, comenzó a funcionar en 1987.

Interesa poner de relieve esta distinción entre el PIDESC y el PIDCP porque el primero reconoció de manera expresa el derecho a la alimentación y esta desigualdad en los mecanismos de protección de los derechos que originó durante muchos años una especie de jerarquización de unos derechos sobre otros, en contradicción con los principios rectores del Derecho Internacional de los Derechos Humanos: interdependencia, universalidad e imprescriptibilidad, correspondientes a todos los seres humanos sin distinción de raza, sexo, color, idioma o preferencias religiosas o políticas.

El hecho trascendental que marcó el quiebre de la dicotomía entre DCP y DESC fue, por un lado, la culminación de la Guerra Fría, y por el otro el proceso de globalización con el comienzo de la etapa

6 Abramovich, Víctor; Añón, García José; Courtis, Christian. *Derechos Sociales. Instrucciones de uso*, México, Fontamara, 2003.

neoliberal. Por lo tanto, en ese período el ambiente del Derecho Internacional de los Derechos Humanos promovió iniciativas con la finalidad de aproximar ambos grupos de derechos.

Asimismo en 1990 —en su Observación General N° 3— el Comité de DESC examinó el principio de progresividad reservado a la plena efectividad del derecho, consolidó el principio de no regresividad e instituyó la existencia de núcleos básicos de los DESC de cumplimiento inmediato, es decir plenamente operativos. Además, para enfatizar esta interrelación de los derechos no podemos dejar de mencionar la Declaración de Viena del año 1993 donde se acentúa que los derechos humanos son universales, indivisibles, interdependientes y están relacionados entre sí. Además remarca que es tarea de la comunidad internacional tratar los derechos humanos otorgándoles a todos el mismo peso considerando las particularidades nacionales y regionales y protegiendo las libertades fundamentales.

El PIDESC afirmó la igualdad entre hombres y mujeres y definió el derecho de toda la población a un nivel de vida adecuado, a la alimentación y al derecho de estar libre del hambre. Además obligó a los Estados miembros a desarrollar programas específicos para garantizar los derechos. No obstante, el PIDESC no creó un órgano especial para la vigilancia de su cumplimiento desde su nacimiento.

“En vez de establecer inicialmente un comité, el PIDESC encargó al Consejo Económico y Social (ECOSOC) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) una serie de tareas para la supervisión del cumplimiento del Pacto. Sin embargo, ni el ECOSOC ni los grupos de trabajo creados en los primeros años estuvieron en condiciones para cumplir con efectividad e independencia el mandato y las tareas encomendadas por el PIDESC. Recién en 1985 el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁷, subsidiario del ECOSOC⁸, inició

7 El Comité se estableció en virtud de la resolución 1985/17, de 28 de mayo de 1985, del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) para desempeñar las funciones de supervisión asignadas a este Consejo en la parte IV del PIDESC. Todos los Estados Partes deben presentar al Comité informes periódicos sobre la manera en que se ejercitan esos derechos. Inicialmente, los Estados deben presentar informes a los dos años de la aceptación del Pacto y luego cada cinco años. El Comité examina cada informe y expresa sus preocupaciones y recomendaciones al Estado Parte en forma de “observaciones finales”. El Comité se reúne en Ginebra y normalmente celebra dos períodos de sesiones al año, que constan de una sesión plenaria de tres semanas y un grupo de trabajo anterior al período de sesiones que se reúne durante una semana. El Comité también publica su interpretación de las disposiciones del Pacto, en forma de observaciones generales. Consultado el día 15 de enero de 2012, disponible en: <http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/ceschr/>.

8 El Consejo Económico y Social se ocupa de los problemas económicos, sociales y ambientales del mundo. El Consejo, uno de los órganos constituyentes de las Naciones

funciones en 1987. Para 1990, el Comité de DESC comenzó a tratar el asunto de un Protocolo Adicional al PIDESC, que ampliara sus facultades para poder recibir comunicaciones individuales sobre presuntas violaciones.”⁹

Salteamos el orden cronológico de nuestro relato para destacar un hecho importante relacionado con la efectividad de los DESC. En fecha relativamente reciente, el 10 de diciembre de 2008 —mediante la Resolución N° A/RES/63/117— la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PF-PIDESC)¹⁰. El mismo entró en vigencia el 24 de septiembre de 2009 con la firma de los primeros diez Estados, entre ellos la Argentina, Chile, Ecuador, Guatemala, El Salvador, Paraguay y Uruguay. Sin embargo, nuestro país no lo ratificó sino hasta el 24 de octubre de 2011.

La importancia de este Protocolo fue la posibilidad de acercar la justicia internacional a personas, grupos, comunidades y pueblos excluidos de todo el mundo como un instrumento del Sistema de Naciones Unidas.

El largo proceso de negociación del PF-PIDESC actuó como un antecedente para comprender el alcance de la discusión que planteamos entre lo que reconocen las normas y su efectivización en la práctica. Para nosotros es de crucial importancia que las disposiciones que reconocen derechos humanos en los tratados, sus mecanismos de control y supervisión actúen indudablemente. De lo contrario las cláusulas sustantivas quedan libradas al accionar de los Estados Parte sobre el cumplimiento de las obligaciones que ellos mismos asumieron y colocan a las víctimas en situación de indefensión. Por lo tanto, coincidimos con la afirmación que destaca: “un derecho internacionalmente reconocido por un tratado pero carente de procedimiento o recurso internacional de pro-

Unidas que figuran en la Carta, fue establecido en 1946 y es el foro en que esas cuestiones se examinan y debaten y en el que se formulan recomendaciones de política. En la Cumbre Mundial de 2005, los Jefes de Estado y de Gobierno encomendaron al Consejo Económico y Social la celebración de Exámenes Ministeriales Anuales y un Foro sobre Cooperación para el Desarrollo de periodicidad bienal.

9 Sandoval Terán, consultado el día 20 de marzo de 2001, disponible en: <http://dfensor.blogspot.com/2009/11/el-protocolo-facultativo-del-pidesc.html>.

10 En la actualidad son 36 los Estados signatarios del Protocolo: Argentina, Armenia, Azerbaiyán, Bélgica, Bolivia, Bosnia, Chile, Costa Rica, República Democrática del Congo, Ecuador, El Salvador, Finlandia, Gabón, Ghana, Guatemala, Guinea, Italia, Kazajstán, Luxemburgo, Madagascar, Mali, Mongolia, Montenegro, Paraguay, Países Bajos, Portugal, Senegal, Eslovaquia, Eslovenia, Islas Solomón, España, Togo, Timor-Leste, Ucrania, Uruguay.

tección, difícilmente puede ser considerado plenamente como un derecho.”¹¹

Es consecuencia, es necesario advertir que el PF-PIDESC fue un progreso en materia de mecanismos procesales de protección internacional de los derechos porque en la actualidad no hay justificación jurídica para que algunos derechos humanos tengan mecanismos de protección y otros no. En esta lógica, se considera que el PF-PIDESC fue un avance significativo en materia de DESC.

No obstante, el texto del PF-PIDESC no innovó en los modelos de procedimientos de comunicaciones y de investigación ya vigentes en el Sistema Universal de Derechos Humanos. Las modificaciones o innovaciones introducidas fueron inspiradas en los instrumentos regionales, tales como: la inclusión de dos nuevos criterios de admisibilidad, uno obligatorio (Artículo 3.2.a) y otro facultativo para el Comité (Artículo 4); la previsión de una etapa procesal de solución amistosa en el procedimiento de comunicaciones (Artículo 7); la posibilidad de consulta, por parte del Comité, de documentación proveniente de otros órganos internacionales y regionales (Artículo 8.3); la inclusión de un estándar de revisión para la consideración de las comunicaciones (Artículo 8.4); y la inclusión de una cláusula que permite vincular el procedimiento de comunicaciones con mecanismos de asistencia y cooperación internacionales, incluyendo la previsión de un fondo fiduciario (Artículo 14)¹².

El Protocolo permitió dirigir comunicaciones individuales al Comité DESC, en la medida en que se alegue ser víctima de alguna violación a los derechos que protege el PIDESC, entre ellos el derecho a la alimentación. Al respecto, algunas cláusulas del Protocolo establecieron:

- Los Estados Parte del Pacto que adopten el Protocolo reconocen la competencia del Comité de la ONU sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales para recibir y evaluar comunicaciones referidas a violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales estipulados en el Pacto.
- El Protocolo abre la posibilidad de que se tomen “medidas cautelares”, facultar al Comité para enviar al Estado Parte correspondiente un pedido urgente para que adopte tales medidas

11 IIDH, Comentario del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos Unidad de Información, 2008.

12 *Ibidem*, p. 29.

cautelares a fin de evitar que las víctimas de las supuestas violaciones sufran posibles perjuicios irreparables.

- El Protocolo crea un procedimiento de investigación, el cual establece que —si el Comité recibe información confiable referida a violaciones graves o sistemáticas del Pacto— deberá invitar al Estado Parte a cooperar en la evaluación de la información y, para ello, a presentar observaciones al respecto. La investigación puede incluir una visita al territorio del Estado Parte involucrado.
- El Protocolo exige que los Estados tomen todas las medidas apropiadas para asegurar que las personas bajo su jurisdicción no sean sometidas a ninguna forma de maltrato o intimidación como consecuencia de las comunicaciones que se presenten ante el Comité en virtud del Protocolo.

No podemos dejar de observar que la adopción del Protocolo representó un avance cualitativo en la efectivización de los DESC y, a su vez, en el reconocimiento expreso de la interdependencia de los derechos humanos.

Los principios del Derecho Internacional Humanitario (DIH) también protegen el derecho a una alimentación adecuada. Los Convenios de Ginebra de 1949 y sus dos Protocolos adicionales de 1977 —si bien no mencionan explícitamente el derecho a la alimentación— sus disposiciones contemplan dicho derecho y lo prevén al establecer que no puede negarse el acceso de las personas a este durante los conflictos armados. Igualmente, el Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra con fecha 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II), en su Artículo N° 14 registró: “Queda prohibido, como método de combate, hacer padecer hambre a las personas civiles. En consecuencia, se prohíbe atacar, destruir, sustraer o inutilizar con ese fin los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil, tales como los Artículos alimenticios y las zonas agrícolas que los producen, las cosechas, el ganado, las instalaciones y reservas de agua potable y las obras de riego.”

Otros Convenios que incidieron accesoriamamente en el reconocimiento del derecho que analizamos fueron: el Convenio N° 99, de 1951, referente a los métodos para la fijación de salarios mínimos en Agricultura y el Convenio N° 102, de 1952, respectivo a la norma mínima de la seguridad social.

Dentro del contexto de conflictos armados las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos del año 1955, su Artículo N° 20¹³

13 Reglas Mínimas para el tratamiento de los reclusos, adoptadas por el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del

estableció el derecho a la alimentación de todo prisionero. En la misma década se menciona el Convenio N° 105 (1957), inherente a la abolición del trabajo forzoso; el Convenio N° 107 del mismo año, sobre la protección e integración de las poblaciones indígenas y de otras poblaciones tribales y semitribales en los países independientes. Luego fue sancionado el Convenio N° 117, de 1962, conexas a las normas y objetivos básicos de la política social.

Retomamos el orden cronológico de los hitos significativos y mencionamos: la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial del año 1965, el Convenio N° 131, de 1970, concerniente a la fijación de los salarios mínimos con especial referencia a los países en vías de desarrollo; el Convenio N° 138, de 1973, sobre la edad mínima de admisión al empleo.

Asimismo, otros Convenios establecieron un sistema de salarios mínimos, la seguridad social y la asistencia social, la abolición del trabajo forzoso, los derechos de las poblaciones indígenas y la edad mínima de acceso al trabajo para los niños. Entre ellos mencionamos la Convención Internacional sobre la represión y el castigo del crimen de *apartheid* del año 1973, que en su Artículo N° 2 reconoció: “A los fines de la presente Convención, la expresión *crimen de apartheid*, que incluirá las políticas y prácticas análogas de segregación y discriminación racial tal como se practican en el África meridional, denotará los siguientes actos inhumanos cometidos con el fin de instituir y mantener la dominación de un grupo racial de personas sobre cualquier otro grupo racial de personas y de oprimirlo sistemáticamente; b) La imposición deliberada a uno o más grupos raciales de condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física, total o parcial; c) Cualesquiera medidas legislativas o de otra orden destinadas a impedir a uno o más grupos raciales la participación en la vida política, social, económica y cultural del país y a crear deliberadamente condiciones que impidan el pleno desarrollo de tal grupo o tales grupos, en especial denegando a los miembros de uno o más grupos raciales los derechos humanos y libertades fundamentales, entre ellos el derecho al trabajo, el derecho a formar asociaciones sindicales reconocidas, el derecho a la educación, el derecho a salir del país y a regresar al mismo, el derecho a una nacionalidad, el derecho a la libertad de circula-

Delincuente, celebrado en Ginebra en 1955 y aprobado por el Consejo Económico y Social en sus resoluciones 663C (XXIV) del 31 de julio de 1957 y 2076 (LXII) del 13 de mayo de 1977. Artículo N° 20, 1) Todo recluso recibirá de la administración, a las horas acostumbradas, una alimentación de buena calidad, bien preparada y servida, cuyo valor nutritivo sea suficiente para el mantenimiento de su salud y de sus fuerzas, 2) Todo recluso deberá tener la posibilidad de proveerse de agua potable cuando la necesite.

ción y de residencia, el derecho a la libertad de opinión y de expresión y el derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas”.

Un hecho de gran jerarquía fue la Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición¹⁴ que en el año 1974 proclamó: “Todos los hombres, mujeres y niños tienen el derecho inalienable a no padecer de hambre y malnutrición a fin de poder desarrollarse plenamente y conservar sus capacidades físicas y mentales. La sociedad posee en la actualidad recursos, capacidad organizadora y tecnologías suficientes y, por tanto, la capacidad para alcanzar esta finalidad. En consecuencia, la erradicación del hambre es objetivo común de todos los países que integran la comunidad internacional, en especial de los países desarrollados y otros que se encuentran en condiciones de prestar ayuda.”

Una vez más, hacia 1979 se adoptó la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer¹⁵ y el derecho a la alimentación fue protegido a través de las normas referentes a la igualdad de acceso de la mujer a la tierra, al crédito, los ingresos y la seguridad social.

El primer instrumento interamericano que reguló los DESC fue el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, conocido como Protocolo de San Salvador (PSS), sancionado el 17 de noviembre de 1988, aunque no entró en vigencia sino hasta 1999, cuando fue ratificado por once Estados. Argentina, que nos interesa particularmente, lo hizo en el año 2003.

Este Protocolo reconoció que “los derechos esenciales del hombre no nacen del hecho de ser nacional de determinado Estado, sino

14 Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición. Aprobada el 16 de noviembre de 1974 por la Conferencia Mundial de la Alimentación, convocada por la Asamblea General en su resolución 3.180 (XXVIII) del 17 de diciembre de 1973; y que hizo suya la Asamblea General en su resolución 3.348 (XXIX) del 17 de diciembre de 1974.

15 Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW). El 18 de diciembre de 1979 la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, que entró en vigor como Tratado internacional el 3 de septiembre de 1981 tras su ratificación por 20 países. Artículo N° 12: 1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera de la atención médica a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, el acceso a servicios de atención médica, inclusive los que se refieren a la planificación de la familia; 2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo 1 supra, los Estados Partes garantizarán a la mujer servicios apropiados en relación con el embarazo, el parto y el período posterior al parto, proporcionando servicios gratuitos cuando fuere necesario y le asegurarán una nutrición adecuada durante el embarazo y la lactancia.

que tienen como fundamento los atributos de la persona humana, razón por la cual justifican una protección internacional, de naturaleza convencional coadyuvante o complementaria de la que ofrece el derecho interno de los Estados americanos”.

Conceptualmente destacamos la importancia del Protocolo porque en su Artículo N° 12 refirió específicamente al derecho a la alimentación: “1. Toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual; 2. Con el objeto de hacer efectivo este derecho y a erradicar la desnutrición, los Estados Parte se comprometen a perfeccionar los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos, para lo cual se obligan a promover una mayor cooperación internacional en apoyo de las políticas nacionales sobre la materia”.

Por consiguiente, al poner de manifiesto que toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure el disfrute del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual, los Estados Partes tienen entre otras la obligación de perfeccionar los métodos de producción y distribución de alimentos a los fines de hacer efectivo el derecho a la alimentación y buscar como objetivo la erradicación de la desnutrición por medio de políticas eficientes para dicho fin. En otras palabras, los Estados tienen la obligación de modificar las situaciones de hambre estructural y colocar el enfoque basado en el derecho a la alimentación en el foco del diseño, ejecución y monitoreo de sus políticas.

Al respecto, el Protocolo de San Salvador en su introducción enfatiza: “considerando la estrecha relación que existe entre la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales y la de los derechos civiles y políticos, por cuanto las diferentes categorías de derechos constituyen un todo indisoluble que encuentra su base en el reconocimiento de la dignidad de la persona humana, por lo cual exigen una tutela y promoción permanente con el objeto de lograr su vigencia plena, sin que jamás pueda justificarse la violación de unos en aras de la realización de otro [...]”¹⁶

16 Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Adoptado en San Salvador, el 17 de noviembre de 1988, por la Asamblea General de Naciones Unidas. Artículo N° 19. Medios de Protección: 1. Los Estados Partes en el presente Protocolo se comprometen a presentar, de conformidad con lo dispuesto por este artículo y por las correspondientes normas que al efecto deberá elaborar la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, informes periódicos respecto de las medidas progresivas que hayan adoptado para asegurar el debido respeto de los derechos consagrados en el mismo Protocolo; 2. Todos los informes serán

En concreto, valoramos este Protocolo como instrumento del sistema interamericano, puesto que aún cuando sólo dos derechos son exigibles judicialmente respecto del resto de los DESC reconocidos —derecho a la educación y a la libertad sindical—, los Estados Partes tienen la obligación de presentar informes periódicos para realizar un diagnóstico de la situación de los derechos contenidos en el Protocolo y luego formular estrategias para aquellos que satisfagan progresivamente el programa de los derechos contenidos en el Protocolo.

En este contexto, es necesario avanzar un poco en el tiempo y señalar los avances producidos desde 2005. Así, la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) aprobó las Normas para la confección de los informes periódicos previstos en el Artículo

presentados al Secretario General de la Organización de los Estados Americanos quien los transmitirá al Consejo Interamericano Económico y Social y al Consejo Interamericano para la Educación, la Ciencia y la Cultura, a fin de que los examinen conforme a lo dispuesto en el presente artículo. El Secretario General enviará copia de tales informes a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos; 3. El Secretario General de la Organización de los Estados Americanos transmitirá también a los organismos especializados del sistema interamericano, de los cuales sean miembros los Estados partes en el presente Protocolo, copias de los informes enviados o de las partes pertinentes de éstos, en la medida en que tengan relación con materias que sean de la competencia de dichos organismos, conforme a sus instrumentos constitutivos; 4. Los organismos especializados del sistema interamericano podrán presentar al Consejo Interamericano Económico y Social y al Consejo Interamericano para la Educación, la Ciencia y la Cultura informes relativos al cumplimiento de las disposiciones del presente Protocolo, en el campo de sus actividades; 5. Los informes anuales que presenten a la Asamblea General el Consejo Interamericano Económico y Social y el Consejo Interamericano para la Educación, la Ciencia y la Cultura contendrán un resumen de la información recibida de los Estados partes en el presente Protocolo y de los organismos especializados acerca de las medidas progresivas adoptadas a fin de asegurar el respeto de los derechos reconocidos en el propio Protocolo y las recomendaciones de carácter general que al respecto se estimen pertinentes; 6. En el caso de que los derechos establecidos en el párrafo a) del Artículo 8 y en el Artículo 13 fuesen violados por una acción imputable directamente a un Estado Parte del presente Protocolo, tal situación podría dar lugar, mediante la participación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y cuando proceda de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a la aplicación del sistema de peticiones individuales regulado por los Artículos 44 a 51 y 61 a 69 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 7. Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo anterior, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos podrá formular las observaciones y recomendaciones que considere pertinentes sobre la situación de los derechos económicos, sociales y culturales establecidos en el presente Protocolo en todos o en algunos de los Estados partes, las que podrá incluir en el Informe Anual a la Asamblea General o en un Informe Especial, según lo considere más apropiado; 8. Los Consejos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en ejercicio de las funciones que se les confieren en el presente artículo tendrán en cuenta la naturaleza progresiva de la vigencia de los derechos objeto de protección por este Protocolo.

Nº 19 del Protocolo de San Salvador y, a su vez, solicitó a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) que proponga al Consejo Permanente indicadores de progreso sobre los derechos reconocidos en el Protocolo y que serían la base para la presentación de los informes. Los indicadores fueron aprobados por la CIDH en el año 2008 como “Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”. Luego, encomendó al Consejo Permanente que propusiera la posible composición y funcionamiento de un Grupo de Trabajo (GT) para analizar los informes nacionales. El GT fue integrado y se encuentra operativo desde 2010. Más tarde, la Asamblea General confió al GT preparar la propuesta de indicadores de progreso para medición de los derechos contemplados en el Protocolo.

En consecuencia, los expertos y expertas del GT elaboraron un primer documento llamado “Indicadores de progreso para medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador”, puesto a consideración de los Estados Partes y de las organizaciones de la sociedad civil, a través de un mecanismo de consulta abierta desde el 15 de marzo al 30 de septiembre de 2011.

En concordancia con lo establecido en el Protocolo, estratégicamente los derechos fueron agrupados en dos para la elaboración de los informes: un primer grupo incluyó el derecho a la seguridad social (Art. 9, PSS) el derecho a la salud (Art. 10) y el derecho a la educación (Art. 13). Estos derechos deben ser informados en la primera etapa de cumplimiento del sistema de informes. El segundo grupo incluyó: derecho al trabajo y derechos sindicales (Arts. 6, 7 y 8), derecho a un medio ambiente sano (Art. 11), derecho a la alimentación (Art. 12) y derecho a los beneficios de la cultura (Art. 14).

Cabe destacar que este sistema de indicadores requiere que toda la información que brinden los Estados considere los enfoques de: equidad de género, grupos especiales de personas como niños y niñas, adultos mayores y personas con discapacidad, diversidad cultural y la incidencia de la sociedad civil en la formulación de avances legislativos y políticas públicas.¹⁷

Concluimos que la evaluación de los informes y los mecanismos de supervisión a realizar por el GT serán efectuados a través del principio de devolución con la finalidad de guiar al Estado que lo presentó para acotar la lista de necesidades y definir mejor sus carencias. Es decir, este mecanismo de los informes pretende generar una impron-

17 Organización de los Estados Americanos, Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral, OEA/Ser.L/XXV.2.1, GT/PSSI/doc.2/11 rev. 1, 12 de octubre de 2011 (original: español).

ta para ir más allá de los datos cuantitativos que los Estados acostumbran a elaborar y constituirse en una herramienta de control y evaluación de las políticas públicas por medio de la generación de datos cualitativos que le otorgue voz a la ciudadanía en la rendición de cuentas estatal.

Retomamos el hilo conductor de la historia y, en materia de niñez, en 1989 los Estados adoptaron la Convención sobre los Derechos del Niño¹⁸ que reconoció a los niños, niñas y adolescentes como suje-

18 Convención sobre los derechos del niño. Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 44/25, del 20 de noviembre de 1989. Entrada en vigor: 2 de septiembre de 1990. Artículo N° 24: 1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud. Los Estados Partes se esforzarán por asegurar que ningún niño sea privado de su derecho al disfrute de esos servicios sanitarios; 2. Los Estados Partes asegurarán la plena aplicación de este derecho y, en particular, adoptarán las medidas apropiadas para: a) Reducir la mortalidad infantil y en la niñez; b) Asegurar la prestación de la asistencia médica y la atención sanitaria que sean necesarias a todos los niños, haciendo hincapié en el desarrollo de la atención primaria de salud; c) Combatir las enfermedades y la malnutrición en el marco de la atención primaria de la salud mediante, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente; d) Asegurar atención sanitaria prenatal y postnatal apropiada a las madres; e) Asegurar que todos los sectores de la sociedad, y en particular los padres y los niños, conozcan los principios básicos de la salud y la nutrición de los niños, las ventajas de la lactancia materna, la higiene y el saneamiento ambiental y las medidas de prevención de accidentes, tengan acceso a la educación pertinente y reciban apoyo en la aplicación de esos conocimientos; f) Desarrollar la atención sanitaria preventiva, la orientación a los padres y la educación y servicios en materia de planificación de la familia. 3. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas eficaces y apropiadas posibles para abolir las prácticas tradicionales que sean perjudiciales para la salud de los niños. 4. Los Estados Partes se comprometen a promover y alentar la cooperación internacional con miras a lograr progresivamente la plena realización del derecho reconocido en el presente artículo. A este respecto, se tendrán plenamente en cuenta las necesidades de los países en desarrollo. Artículo 27: 1. Los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social; 2. A los padres u otras personas encargadas del niño les incumbe la responsabilidad primordial de proporcionar, dentro de sus posibilidades y medios económicos, las condiciones de vida que sean necesarias para el desarrollo del niño; 3. Los Estados Partes, de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios, adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad a este derecho y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda; 4. Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para asegurar el pago de la pensión alimenticia por parte de los padres u otras personas que tengan la responsabilidad financiera por el niño, tanto si viven en el Estado Parte como si viven en el extranjero. En particular, cuando la persona que tenga la responsabilidad financiera por el niño resida en un

tos de derecho con capacidades progresivas, es decir que poseen los mismos derechos que los adultos sumado un plus por su calidad de niños/as. Específicamente la Convención reconoció en varios artículos el derecho que estamos analizando y los citamos por su fundamental relación con nuestro tema.

En 2005 Argentina sancionó la Ley nacional N° 26.061 de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes. Esta ley significó el abandono del sistema tutelar (vigente desde 1919) contradictorio de la Convención de los Derechos del Niño ratificada por nuestro país en 1989. Es decir, la nueva Ley de Protección Integral adoptó el estándar de la normativa internacional para el diseño, implementación y monitoreo de las políticas públicas en materia de niñez y alimentación.

La Convención es una herramienta e instrumento para transformar las políticas públicas destinadas a mejorar la situación de la infancia. Asimismo, dicha Convención fue categórica al reconocer la importancia de una alimentación y nutrición adecuada porque la ausencia de ellas expone a los niños y niñas a una mayor vulnerabilidad ante las enfermedades y limita su desarrollo físico, psíquico e intelectual.

En concordancia con lo aludido, la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Fondo Internacional de Ayuda a la Infancia de las Naciones Unidas (UNICEF), los niños y niñas cuya situación alimentaria es deficiente, son susceptibles de sufrir enfermedades de la infancia como la diarrea, las infecciones respiratorias, el sobrepeso o algunos síndromes metabólicos que pueden ocasionar daños mentales y físicos irreversibles durante toda su vida, llegando a causar la muerte.

Según el UNICEF en el informe Progreso para la Infancia dedicado a la nutrición, 146 millones de niños menores de 5 años tienen bajo peso, y más de la mitad viven en Asia meridional.¹⁹ Estas cifras son escandalosas e inaceptables para los Estados que no pueden considerarlas sólo como un número más porque ellos mismos han ratificado los Tratados Internacionales que acarrearán responsabilidad.

Los datos mencionados como anticipo de algunos ejemplos que luego veremos en profundidad, en la realidad cotidiana de los niños y niñas constituyen una afrenta a los derechos humanos porque el

Estado diferente de aquel en que resida el niño, los Estados Partes promoverán la adhesión a los convenios internacionales o la concertación de dichos convenios, así como la concertación de cualesquiera otros arreglos apropiados.

19 UNICEF, Informe Estado Mundial de la Infancia, 2007, consultado el día 14 de noviembre de 2001, disponible en: http://www.unicef.org/spanish/sowc07/docs/sowc07_sp.pdf.

derecho a la alimentación forma parte del núcleo duro del derecho a una vida digna.

La problemática del derecho a la alimentación se volvió más abarcativa en 1990, con la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y reconoció indirectamente el derecho a la alimentación, la determinación de la igualdad de trato entre los nacionales y los trabajadores migrantes y sus familiares por lo que respecta al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales. Precisamente, creó el derecho de los trabajadores migratorios a “transferir sus ingresos y ahorros, en particular los fondos necesarios para el sustento de sus familiares, del Estado de empleo a su Estado, o a cualquier otro Estado.” (Artículo N° 47).

Cabe afirmar una vez más, siguiendo a Pedro Nikken, que las declaraciones mencionadas como los instrumentos de su especie, son actos solemnes por medio de los cuales quienes los emiten proclaman su apoyo como a principios de valor, juzgados como perdurables. Los efectos de las declaraciones en general, y especialmente su carácter vinculante no responden a un enunciado único y dependen, entre otras cosas, de las circunstancias en que la declaración fue emitida y del valor que se haya reconocido al instrumento a la hora de invocar los principios proclamados. Como ejemplos podemos mencionar la Declaración Universal y Americana que en sus orígenes carecían de valor vinculante desde el punto de vista jurídico.²⁰

OBSERVACIÓN GENERAL (OG) N° 12

La cuestión del derecho a la alimentación cobró mayor relevancia y entidad cuando en 1996 los Jefes de Estado se reunieron en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación en Roma. Allí discutieron la necesidad de dotar al derecho a la alimentación de un contenido concreto y operativo. Con ese objetivo, el Comité de Naciones Unidas sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales —órgano compuesto por expertos independientes cuya misión es monitorear la aplicación por parte de los Estados del PIDESC— analizó la documentación e informes de la Comisión de Derechos Humanos y la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de Minorías relativos al derecho a la alimentación como derecho humano. Analizó el 17° período de sesiones del año 1997 y consideró el proyecto de código internacional de conducta sobre el derecho humano a una alimentación adecuada preparado por diversas organizaciones no gubernamenta-

20 Consultado el 7 de septiembre de 2011, disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundosalud/2010/05/11/biociencia/1273582633.html>.

les internacionales. El Comité también participó de dos reuniones de consulta sobre el derecho a una alimentación adecuada organizadas por la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDH) en Ginebra en 1997 y en Roma en 1998, junto con la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).

En el año 1999 el Comité participó en un simposio sobre las bases y aspectos políticos de un enfoque de derechos humanos de los programas y políticas de alimentación y nutrición, organizado por el Comité Administrativo de Coordinación/Subcomité de Nutrición en su 26° período de sesiones realizado en Ginebra.

Las Observaciones Generales (OG) tuvieron su origen a partir de 1990. En la actualidad estas OG delimitan la obligatoriedad que les compete a los Estados en la aplicación de normas progresivas y aportan claridad interpretativa en cuanto a la intención, significado y contenido de las diferentes disposiciones del PIDESC. En total son 18 OG y para nuestra temática interesa específicamente la N° 12.

Al respecto, la Observación General N° 12²¹ del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas realizada en 1999, tuvo como objetivo poner de relieve las principales cuestiones de importancia en relación con el derecho a la alimentación adecuada. Asimismo, la doctrina consideró que es una interpretación autorizada del contenido y alcance del derecho, es decir, tal y como lo regula el PIDESC.

En este sentido, las Observaciones Generales del Comité sirvieron para transmitir la experiencia adquirida en el examen de los informes de los Estados Partes para facilitar y promover la aplicación del PIDESC, que como mencionamos anteriormente pertenece al Sistema de Naciones Unidas. También señalaron las deficiencias manifestadas en numerosos informes presentados por los Estados y, a partir de ello, sugieren mejoras en el procedimiento de presentación de los mismos, así como “estimular las actividades de los Estados Partes, las organizaciones internacionales y los organismos especializados interesados en lo concerniente a lograr de manera progresiva y eficaz la plena realización de los derechos reconocidos en el Pacto. Siempre que sea necesario el Comité —habida cuenta de la experiencia de los Estados Partes y de las conclusiones a que haya llegado sobre ellas— podrá revisar y actualizar sus observaciones generales.”²²

21 Observación General N° 12. El derecho a una alimentación adecuada, 20° período de sesiones, 1999. U.N. Doc. E/C.12/1999/5.

22 Observaciones Generales Adoptadas por el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, consultado el 6 de septiembre de 2011, disponible en <http://>

La OG N° 12 fue significativa y reveladora para nuestro trabajo porque analiza específicamente el derecho a la alimentación adecuada consagrado en el ya mencionado Artículo N° 11 del PIDESC: “El derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla.”²³

El Comité recordó en la OG que los DESC imperiosamente deben ser relacionados con otros instrumentos igualmente exigibles, por ejemplo la Convención de los Derechos del Niño referida a los derechos de niños, niñas y adolescentes como sujetos de derecho y a las posibilidades del ejercicio y respeto de los mismos.

En esta lógica, el Comité entendió que el contenido básico del derecho a la alimentación adecuada comprende la disponibilidad de alimentos en cantidad y remarca la necesidad de calidad suficiente para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin que contengan sustancias nocivas, sean aceptables para una cultura determinada; y la accesibilidad a esos alimentos en formas que no dificulten el goce de otros derechos humanos. Aquí advertimos la relación del tema de cantidad-calidad con los conceptos de seguridad alimentaria y la cuestión de la sustentabilidad, porque es necesario e imperativo tener en cuenta a las generaciones venideras.

Conforme la opinión del ex Relator Especial Jean Ziegler, el problema de la deficiencia alimentaria global es un problema de acceso a los alimentos, no de producción de los mismos. En consecuencia, el Comité cuando hace referencia a la accesibilidad menciona dos tipos:

- Accesibilidad económica: implica que los costos financieros personales o familiares asociados con la adquisición de los alimentos necesarios para un régimen de alimentación adecuado, deben estar a un nivel tal que no se vean amenazados o en peligro la provisión y la satisfacción de otras necesidades básicas.
- Accesibilidad física: significa que la alimentación adecuada debe ser accesible a todos, incluidos los individuos físicamente vulnerables, tales como los lactantes y los niños pequeños, las personas de edad, los discapacitados físicos, los moribundos y las personas con problemas médicos persistentes, tales como los enfermos mentales.

www.oacnudh.org.gt/documentos/publicaciones/KIT%20INSTRUMENTOS%20INTERNACIONALES/2%20DESC/2.5%20Observaciones%20Generales.pdf.

23 Observación General N° 12. El derecho a una alimentación adecuada, 20° período de sesiones, 1999. U.N. Doc. E/C.12/1999/5.

El Comité desarrolló las obligaciones del Estado de respetar, proteger y realizar que integran el deber de hacer efectivo el derecho en cuestión. Como sabemos, el PIDESC es trasgredido cuando el Estado no satisface el mínimo indispensable para evitar el sufrimiento del hambre y para ello el Comité diferencia:

- Cuando el Estado invoque limitación de sus recursos que le impida facilitar el acceso a la alimentación a las personas que no pueden hacerlo por ellas mismas. En este supuesto, el Estado deberá demostrar que ha acudido a todos los medios y ha realizado todos los esfuerzos posibles para cumplir con esas obligaciones mínimas, porque el Estado se obliga a tomar las medidas necesarias hasta el máximo de los recursos de que disponga, según el Artículo N° 2 del PIDESC.
- En el caso de que el Estado fundamente que es incapaz de cumplir la obligación por razones que están fuera de su control deberá comprobar que ello es cierto y que no ha logrado obtener apoyo internacional para garantizar la disponibilidad y accesibilidad de los alimentos necesarios.

Otro escenario en el que se viola el PIDESC es el de discriminación en el acceso a los alimentos por motivos de raza, color, sexo, idioma, edad, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social, con el fin o efecto de anular u obstaculizar la igualdad en el disfrute o ejercicio de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Un paso muy significativo y *sine qua non* que dio la OG N° 12 fue el abordaje de los recursos judiciales y la responsabilidad de los Estados Partes. En efecto, un requisito para la efectividad de los DESC es la posibilidad de tener acceso a recursos judiciales idóneos o de otra índole en caso de violación al derecho a una alimentación adecuada a una persona o grupo determinado. En este sentido, dicha OG señaló la importancia de que los tribunales sean quienes juzguen respecto de las trasgresiones al derecho a una alimentación adecuada y subraya el destacado rol que cumplen los defensores de los derechos humanos y las organizaciones de la sociedad civil a los fines de lograr el respeto del derecho a una alimentación adecuada para la población y en especial para los grupos vulnerables.

Adelantamos un caso judicializado por desnutrición en Tucumán. El caso de Rosarito, donde sus padres —amparados en los derechos reconocidos por los tratados internacionales que forman parte de nuestro ordenamiento interno— reclamaron por el derecho a la salud y alimentación de su hija. En correlación con lo distinguido, no es una

referencia menor que el Comité, en la OG, reconoció el antagonismo entre los tratados reafirmados por la comunidad internacional respecto del derecho a una alimentación adecuada y la situación fáctica en los Estados.

Al respecto, en el año en que fue realizada la OG, en el mundo había más de 840 millones de personas con hambre crónica, hambrunas causadas por los desastres naturales o el uso de los alimentos como arma política. Este dato no es menor, como adelantamos, que personas mueran de hambre porque no pueden acceder a una alimentación saludable y nutritiva significa que estamos en presencia de un sistema genocida. Este número creció desde aquel entonces y no puede ser pasado por alto por los Estados al momento de diseñar e implementar políticas públicas contra el hambre. Así la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el famoso Caso Niños de la Calle reconoció que los Estados deben tomar las medidas positivas necesarias en relación con la protección de la vida de las personas vulnerables e indefensas, porque la privación arbitraria de la vida no se limita sólo al ilícito del homicidio, incluye también la privación del derecho de vivir con dignidad. De esta forma la Corte vincula y supedita el derecho a la vida a la interrelación e indivisibilidad de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

Sabemos que la función de las OG es señalar las principales cuestiones que el Comité considera de importancia respecto del derecho que analiza, pero consideramos que es necesario realizar una precisión mayor aún en las interpretaciones que realizó porque muchas de ellas pueden llegar a ser imprecisas o generar cierto grado de discrecionalidad al momento en que los Estados diseñan la política alimentaria.

OBLIGACIONES DEL ESTADO EN EL MARCO DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

Como sabemos, los Estados tienen la obligación jurídica de respetar y garantizar la efectivización de los derechos consagrados en los tratados internacionales que ratificaron. En palabras de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), “el Estado deberá organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público en orden a cumplir con esta obligación.”²⁴

De igual modo, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su Observación General N° 3 analizó las obligaciones de los Estados, en relación al principal deber de adoptar medidas “para

24 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Velázquez Rodríguez, Sentencia de 29.VII.1988, Párrafo 166.

lograr progresivamente... la plena efectividad de los derechos reconocidos [en el Pacto].”²⁵ El concepto de progresiva efectividad instituyó un reconocimiento que significa que la plena efectividad de todos los derechos económicos, sociales y culturales requiere de un período de tiempo. Esta mención a la progresividad efectiva implicó una cuota de flexibilidad que muestra las realidades del mundo y las dificultades que involucra para cada país asegurar la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales. Asimismo, el Comité expresó que existe un mínimo de satisfacción que los Estados deben garantizar sea cual fuere el desarrollo económico del mismo, sin ese mínimo el derecho pierde contenido y se convierte en un postulado teórico.

Para ejemplificar cada uno de estos deberes seguimos a Van Hoof²⁶, quien planteó un esquema interpretativo de dichas obligaciones estatales en relación al derecho a una alimentación adecuada. Así, sostuvo que la obligación de respetar el derecho a una alimentación adecuada implica que el Estado no debe expropiar tierras a aquella población para la cual el acceso a ese recurso constituye la única o principal forma de asegurar su alimentación, salvo que se adopten medidas alternativas apropiadas.

Jean Ziegler puntualizó que “la obligación de respetar significa que el gobierno no debe privar arbitrariamente a las personas del derecho a la alimentación, ni dificultar su acceso a los alimentos. [...] Se produciría una violación de la obligación de respetar si, por ejemplo, el gobierno desalojara o desplazara arbitrariamente a las personas de su tierra, especialmente si la tierra es su medio básico de subsistencia. También existe una violación si el gobierno suprimiese las disposiciones relativas a la seguridad social sin asegurarse de que las personas vulnerables disponen de medios alternativos para alimentarse, o si el gobierno introdujese a sabiendas sustancias tóxicas en la cadena alimentaria, puesto que el derecho a la alimentación entraña el acceso a alimentos “libres de sustancias nocivas.”²⁷

La obligación estatal de proteger el derecho incluyó el deber de prevenir que las personas resulten de una u otra manera privadas de sus recursos básicos para satisfacer sus necesidades de alimentación por

25 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, Observación General N° 3.

26 Van Hoof, Fried, *The Legal Nature of Economic, Social and Cultural Rights: A Rebuttal of Some Traditional Views*, en Alston, Philip y Tomasevski, Katarina (eds.), *The Right to Food*, Martinus Nijhoff, Utrecht, 1984.

27 Comisión El derecho a la alimentación. Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Jean Ziegler (16 de marzo de 2006), DOC. N.U. E/C.N.4/2006/44.

otras personas, por ejemplo grupos económicos dominantes, en aspectos diversos como el acceso a la tierra, al agua, al mercado, al trabajo.

Cabe destacar que esta obligación fue delimitada en las directrices de Maastricht, conforme las cuales: “Un elemento de la obligación de proteger es la responsabilidad del Estado de asegurar que entidades privadas o particulares, incluidas las empresas transnacionales sobre las cuales ejerce jurisdicción, no violen los derechos económicos, sociales y culturales de las personas. Los Estados son responsables de las violaciones a los derechos económicos, sociales y culturales que resultan cuando no controlan con la debida diligencia la conducta de dichos actores no estatales.”²⁸

Estimamos que otra idea clave la aportó el Representante Permanente de Argelia ante las Naciones Unidas en Ginebra y Presidente del Grupo de Trabajo sobre el Derecho al Desarrollo al afirmar que el derecho a la alimentación emana de un derecho matricial, es decir, que constituye la matriz de otros derechos, a saber el derecho al desarrollo.²⁹

Por último, esta obligación implicó —a semejanza de los derechos civiles y políticos— que el Estado debe diseñar e implementar un sistema legislativo, institucional y judicial adecuado de protección al derecho a la alimentación.

La obligación de garantizar el derecho a la alimentación requiere que el Estado adopte medidas para el caso que algunos de sus miembros acrediten su incapacidad de proveerse a sí mismos alimentos en suficiente cantidad y calidad, por ejemplo en casos de emergencia en los cuales el Estado debe agotar hasta el máximo de sus recursos para satisfacer las necesidades alimentarias. La obligación de garantizar el derecho puede cumplirse por ejemplo recurriendo a la ayuda internacional para adquirir mayores recursos (Art. 11.2, PIDESC) o implementando una reforma agraria en orden a mejorar la producción y distribución de los alimentos.

Asimismo, Van Hoof señala que es difícil anticipar en abstracto qué medidas debe adoptar en cada situación un Estado para satisfacer adecuadamente su obligación de garantizar el derecho, lo cierto es que el Estado habrá violado claramente el precepto cuando en una situación de escasez de alimentos se limite a no hacer nada. La cuestión de los medios a utilizar por el Estado es aplicable a la obligación

28 Directrices de Maastricht.

29 Entrevista del Relator Especial con el Sr. Mohamed-Salah Dembri, en el Informe preparado por el Sr. Jean Ziegler, Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, de conformidad con la resolución 2000/10 de la Comisión de Derechos Humanos. E/CN.4/2001/53.

de promover el derecho a la alimentación, pues se trata de medidas de largo alcance que en algunos casos podrían consistir, según el autor, en la implementación de programas de educación de los campesinos con el objeto de mejorar los métodos de producción y la productividad del sector agrícola.

En relación con la obligación de promover la realización del derecho a la alimentación, el Relator Jean Ziegler en su informe del año 2005 destacó que está integrada por “la obligación de facilitar el derecho a la alimentación y de hacerlo efectivo. La obligación de facilitar la realización del derecho a la alimentación no requiere necesariamente recursos ni ayuda internacional. Requiere que todos los países colaboren con el fin de crear un entorno propicio que permita la concreción del derecho a la alimentación en todos los países. Como afirmó en el Artículo N° 28 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, “toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en esta Declaración se hagan plenamente efectivos”. Por ejemplo, unas normas de comercio equitativas permitirían a todos los países hacer efectivo el derecho a la alimentación, tanto en su propio territorio como en otros países. La cooperación para el desarrollo, en la que participan la mayoría de los países más ricos, también debe contribuir a crear un entorno propicio. La mayoría de los gobiernos más ricos son conscientes de su responsabilidad de facilitar la realización del derecho a la alimentación en otros países.”³⁰

En el año 2002 se realizó la Cumbre Mundial sobre Alimentación, cuyo objetivo fue establecer las pautas básicas en relación al Derecho a una Alimentación Adecuada, por esa razón el relator especial Sr. Jean Ziegler formuló cinco puntos que debían estar incluidos en las directrices: 1. Reafirmación de las obligaciones jurídicas existentes (insistencia en la Observación general N° 12); 2. Obligaciones internacionales de los Estados (obligaciones en el ámbito nacional y obligaciones “extranacionales”); 3. Directrices prácticas de aplicación nacional (puesta en vigor de una ley marco sobre el derecho a la alimentación, estrategia nacional de aplicación del derecho a la alimentación, ejemplos de buenas prácticas, referentes e indicadores, mecanismos nacionales de supervisión y soluciones y exigencias de responsabilidad); 4. Obligaciones y responsabilidades frente a agentes internacionales (organizaciones internacionales, agentes del sector privado y ONG); 5. Mecanismos internacionales de supervisión.³¹

30 E/CN. 4/2005/47.

31 Comité de Seguridad Alimentaria Mundial y Comité del PIDESC.

CONTEXTUALIZACIÓN ARGENTINA

Como consecuencia de la crisis económica, social, política e institucional de fines del año 2001 en Argentina, el tema alimentario estuvo presente en la agenda política y de medios a nivel nacional e internacional y cabe destacar que el diario *La Nación* publicó lo siguiente: “La responsabilidad por la muerte de la niña no sería del Estado, sino de los padres. Según los vecinos, la niña venía padeciendo desde principios del año pasado una desnutrición crónica por la que debió ser internada en el Hospital de Concepción.”³²

Destacamos que la prensa responsabilizó a la familia por no hacer lo correcto y dejó de lado que estamos en presencia de sujetos titulares de derechos vulnerados. Asimismo, silenció el rol del Estado como garante de dichos derechos. Estos silenciamientos estuvieron relacionados con la construcción histórica que desde diferentes ámbitos mediáticos, políticos o sociales consideran a las personas simples beneficiarios de ayuda y como población-objeto de programas de apoyo.³³

En este contexto, Flavia Demonte reconoció que en el discurso de los medios a partir de un caso documentado generalizaron que la mayoría de los pobres saben poco sobre cómo alimentar a sus hijos/as y cómo cuidarlos; o que no pueden hacerlo porque carecen de ingresos, de trabajos, de alimentos, de capacitación, de información.³⁴

Desde el punto de vista jurídico, siguiendo a Despouy, pensamos la miseria como una sucesión de precariedades que incluyen hábitat insalubre, ausencia de domicilio, falta de inscripción en los registros civiles, desempleo, mala salud, educación insuficiente, marginación, imposibilidad de participar activamente como ciudadano. En consecuencia, la característica de esta cadena de carencias como el hambre, el hacinamiento, las enfermedades o el analfabetismo inciden en forma negativa unas sobre las otras y forman el conocido círculo vicioso de la pobreza.

Luego de lo expresado, relacionando los estándares internacionales de aplicación obligatoria para Argentina, analizaremos la implementación del Programa Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA) vigente desde el año 2003 hasta la actualidad.

32 En Tucumán harán un censo de indigentes. Nota publicada en *La Nación* el día 10/01/2003. Consultado el día 15 de noviembre de 2011, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/465067-en-tucuman-haran-un-censo-de-indigentes>.

33 Demonte Flavia Carolina, “El derecho a la alimentación silenciado: la desnutrición infantil en la Nación luego de la sanción de la ley nacional 25724.” Disponible en: <http://www.perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/question/article/viewFile/1207/1071>.

34 Demonte Flavia, “La construcción de la malnutrición infantil en la prensa escrita argentina durante la crisis de 2001”, en *Revista Salud Colectiva*, Buenos Aires, enero-abril 2011.

ANTECEDENTES: PROGRAMA NACIONAL DE NUTRICIÓN Y SEGURIDAD ALIMENTARIA NACIONAL (PNSA)

El 27 de diciembre de 2002 fue sancionada la Ley Nacional N° 25.724³⁵ 48 (PNSA), promulgada el 16 de enero de 2003 y publicada

35 La Ministra de Desarrollo Social Resuelve: ARTÍCULO 1°.- Dáse por aprobado el PLAN NACIONAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA “EL HAMBRE MAS URGENTE”, que estará destinado a financiar acciones de ejecución integral, tendientes a garantizar la Seguridad Alimentaria de personas en condición de vulnerabilidad social, priorizando la atención de la emergencia alimentaria. Dichas acciones tienen por objetivo: a) realizar un aporte a las necesidades alimentarias del hogar; b) fomentar mecanismos de asistencia y promoción que privilegien el ámbito familiar y el fortalecimiento de redes solidarias en la comunidad. El PLAN NACIONAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA “EL HAMBRE MAS URGENTE” articulará el componente nacional constituido por las prestaciones citadas en los artículos 3° y 4° con los componentes provinciales y municipales. Las provincias y los municipios que adhieran definirán el nivel de participación financiera y de asignación de recursos propios, para constituir dicho componente; todo ello con el objeto de articular la política alimentaria nacional con las desarrolladas por los Estados Provinciales y Municipales y por Organizaciones Intermedias, a efectos de converger en un sistema eficiente que garantice la satisfacción de las necesidades alimentarias de la población en situación de vulnerabilidad. ARTÍCULO 2°.- FOCALIZACION - El PLAN NACIONAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA “EL HAMBRE MAS URGENTE” estará destinado a las familias vulnerables, con atención prioritaria de las necesidades básicas de la población citada en la Ley 25.724 y en el Decreto 1018/03. Se priorizarán familias con embarazadas, niños menores de catorce (14) años, desnutridos, discapacitados y adultos mayores sin cobertura social. ARTÍCULO 3°.- PRESTACIONES - El PLAN NACIONAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA “EL HAMBRE MAS URGENTE” contemplará y/o financiará las siguientes prestaciones: • Asistencia Alimentaria a las familias-. • Asistencia Alimentaria Directa-. • Asistencia en Comedores Escolares-. • Asistencia en Comedores Infantiles-. • Asistencia en Comedores de organizaciones de la sociedad civil-. • Asistencia Alimentaria para situaciones especiales, que hagan a pautas sociales y culturales-. • Asistencia para desnutridos y celiacos-. • Autoproducción de alimentos-. • Asistencia a huertas familiares-. • Asistencia a huertas comunitarias. • Asistencia a huertas escolares-. • Asistencia a granjas familiares • Asistencia a granjas comunitarias-. • Estimulación temprana y Desarrollo Infantil • Educación Alimentaria nutricional-. • Orientación en compras comunitarias • Asistencia Técnica y Capacitación-. • Formación de agentes de seguridad alimentaria (madres cuidadoras, agentes sanitarios, promotores sociales, maestros, jefes y jefas de hogar, estudiantes, profesionales, voluntarios, otros)-. • Fortalecimiento de la gestión por medio de cooperación técnica a equipos provinciales y municipales-. • Equipamiento básico a efectores-. • Supervisión y Monitoreo de la ejecución del Plan-. • Evaluación del Estado nutricional de la población-. ARTICULO 4°.- ARTICULACION E INTEGRACION. El PLAN NACIONAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA “EL HAMBRE MAS URGENTE” articulará su ejecución con el PLAN MATERNO-INFANTIL, desarrollado por el MINISTERIO DE SALUD; asimismo, integrará en sus componentes al Proyecto PROHUERTA, creado por Resolución N° 239/90 del INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGIA AGROPECUARIA (INTA)-. ARTÍCULO 5°.- DETERMINACION DE ENTIDADES BENEFICIARIAS - Podrán acceder a los recursos del PLAN, en forma directa y/o indirecta, las siguientes Entidades: • GOBIERNOS PROVINCIALES-. • MUNICIPALIDADES y/o COMUNAS-. • ORGANISMOS

en el Boletín Oficial al día siguiente. La sanción de esta ley formal no es un dato menor, por el contrario revistió gran importancia porque existen numerosos programas que no tuvieron el carácter de ley, tales como: Bono Solidario de Emergencia creado por decreto y el Programa de Alimentación y Nutrición Infantil creado por resolución de la Secretaria de Desarrollo Social (PRANI) entre otros.

La ley N° 25.724 creó el Programa de Nutrición y Alimentación Nacional (PNSA), en cumplimiento del deber indelegable del Estado de garantizar el derecho a la alimentación de toda la ciudadanía (Artículo N° 1). Dicho Programa está destinado a cubrir los requisitos básicos nutricionales de niños hasta los 14 años, embarazadas, discapacitados y ancianos desde los 70 años en situación de pobreza.

Interesa a los fines del presente trabajo subrayar nuevamente el alcance de esta ley N° 25.724 como un hecho paradigmático ya que su origen fue una iniciativa popular,³⁶ conocida como “El Hambre más

NO GUBERNAMENTALES vinculados a las temáticas alimentarias-. ARTÍCULO 6°.- REGISTRO DE BENEFICIARIOS - Las Entidades Beneficiarias deberán sentar las bases para la Construcción de un Registro Unico de Beneficiarios-. ARTÍCULO 7°.- CONSEJOS CONSULTIVOS. Los Consejos Consultivos de Políticas Sociales Provinciales, Municipales y/o Barriales, que progresivamente se irán constituyendo, participarán en la construcción de estrategias para la Seguridad Alimentaria-. ARTICULO 8°.- CONTROL DE GESTION. Encomiéndase a la RED FEDERAL DE CONTROL PUBLICO la realización de controles y auditorías de gestión en relación a la aplicación de los recursos correspondientes al PLAN NACIONAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA “EL HAMBRE MÁS URGENTE”; todo ello sin perjuicio de los controles que le competen a la AUDITORIA GENERAL DE LA NACION-. ARTICULO 9°.- RECURSOS HUMANOS - El PLAN NACIONAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA “EL HAMBRE MAS URGENTE” funcionará en la órbita de la SECRETARÍA DE POLITICAS SOCIALES; afectándose a dicho fin al personal de planta permanente, transitoria y/o contratado que prestare funciones en la misma, con arreglo a las asignaciones que oportunamente se dispusieren. ARTÍCULO 10°.- La SECRETARÍA DE POLITICAS SOCIALES dictará las normas reglamentarias, aclaratorias, interpretativas y/o complementarias que resulten necesarias para una implementación eficaz de la presente Resolución; pudiendo incluso, celebrar todo tipo de acuerdos vinculados a dicho fin. ARTICULO 11°.- la presente resolución deberá ser refrendada por el Sr. SECRETARIO DE POLITICAS SOCIALES. ARTÍCULO 12°.- Regístrese, comuníquese y archívese-. RESOLUCION MDS N°: 2040 Dra. ALICIA M. KIRCHNER, MINISTRA DE DESARROLLO SOCIAL - Lic. DANIEL ARROYO SECRETARIO DE POLITICAS SOCIALES MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL.

36 Iniciativa Popular en la Constitución Nacional, Art. 39: Los ciudadanos tienen el derecho de iniciativa para presentar proyectos de ley en la Cámara de Diputados. El Congreso deberá darles expreso tratamiento dentro del término de doce meses. El Congreso, con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, sancionará una ley reglamentaria que no podrá exigir más del tres por ciento del padrón electoral nacional, dentro del cual deberá contemplar una adecuada distribución territorial para suscribir la iniciativa. No serán objeto de iniciativa popular los proyectos referidos a reforma constitucional, tratados internacionales,

Urgente” que instaló en el debate público la imperiosa necesidad de una política pública en materia de alimentación con énfasis en los niños y niñas como grupo vulnerable.

En este sentido coincidimos con lo expresado en su tesis doctoral por Pilar Arcidiácono al sostener que la sociedad civil frente a una iniciativa de tal amplitud no direccionó la energía en las modificación real de la política alimentaria del país, al no innovar en el planteo y porque el Estado se apropió del nombre de la campaña que en líneas generales ya estaba definida por los actores de la burocracia ministerial.

En consecuencia es importante destacar que las diferentes discusiones respecto de las políticas y programas alimentarios demostraron la ausencia del enfoque de derechos, por ejemplo el diario *La Nación* en la sección Editorial II del día 15/01/2003 concluyó en base a los numerosos casos de desnutrición en Entre Ríos que: “Sobran las palabras y aún faltan hechos concretos que permitieren augurar una solución a corto plazo para el estigma de la desnutrición infantil, que ya ha segado las vidas de varias criaturas. Las autoridades entrerrianas están hondamente preocupadas por la situación provincial; pues bien, sería menester que en Entre Ríos y, también, en el resto de nuestro vasto territorio esa preocupación se tradujese en acciones inmediatas para prestarles atención médica a todos los niños desnutridos y, asimismo, en la realización de urgentes campañas educativas, a fin de que las familias de esa niñez ultrajada por el hambre conozcan cómo atenderlos y cuáles son los recursos que podrían tener a la mano para empezar a nutrirlos aunque más no fuere en forma rudimentaria.”³⁷

Por su parte, Luis Aguilar Villanueva, expresó: “ante algunas cuestiones los gobiernos son inmediatamente sensibles y se muestran preocupados, otras los dejan indiferentes. Algunas cuestiones ni llegan a alcanzar la calidad de cuestión pública y son remitidas a la clase de asuntos privados.”³⁸

Particularmente, la mencionada crisis de 2001 colocó a la alimentación como una cuestión social que estuvo presente en la agenda política, social y mediática, como mencionamos, las políticas alimentarias clásicas reflejaron la incapacidad para contener el deterioro de las

tributos, presupuesto y materia penal. Esta herramienta se encuentra regulada por la Ley N° 24.747, que reglamenta el artículo 39 de la CN y fue utilizada por primera vez en la campaña “Jubilemos los privilegios” en marzo del 2002, encabezada por la Organización Poder Ciudadano y Luis Majul.

37 Nota Editorial II “Niños entrerrianos desnutridos”, 15/1/2003, consultado el 15 de setiembre de 2011, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/466252-ninos-entrerrianos-desnutridos>.

38 Aguilar Villanueva, Luis, “Estudio introductorio”, (en comp.), Problemas públicos y agenda de gobierno, México, Porrúa, 1994.

condiciones de seguridad alimentaria y nutricional. Ahora bien, este proceso culminó con la sanción de la indicada ley nacional N° 25.724, sin embargo, estuvo atravesado por discursos que consideraban que la obligación del Estado se reducía a la distribución de asistencia alimentaria dejando de lado que para hacer efectivo el derecho a la alimentación no bastaba con garantizar un conjunto de calorías, por el contrario, estaba relacionado con el acceso real a los alimentos, factor que con la crisis quedó prácticamente eliminado debido al incremento de los precios y el deterioro de los salarios.

DESTINATARIOS, OBJETIVOS Y PROGRAMAS DENTRO DEL PNSA

Como adelantamos, el PNSA estuvo vigente desde 2003 en materia alimentaria y cuyo eje estableció que la Nación debe acordar con las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el desarrollo y la ejecución del Programa y la integración con los programas ya existentes (Artículo N° 13).

El PNSA estableció criterios de focalización y estuvo destinado a cubrir los requisitos nutricionales de niños hasta los 14 años, embarazadas, discapacitados y ancianos desde los 70 años en situación de pobreza. A tal efecto se consideraba la definición de línea de pobreza del INDEC. Se priorizó a las mujeres embarazadas y a los niños hasta los cinco años de edad. Otra aspecto del PNSA se desprendió de sus objetivos generales que pueden condensarse en: brindar asistencia alimentaria adecuada y acorde a las particularidades y costumbres de cada región del país; facilitar la autoproducción de alimentos a las familias y redes prestacionales, fortalecer la gestión descentralizando fondos a las provincias; realizar acciones en materia de educación alimentaria y nutricional y desarrollar acciones dirigidas a grupos de riesgo focalizados.

Asimismo desarrolló otros programas, que complementan los objetivos mencionados anteriormente: Familias y nutrición; Pro huerta; Abordaje comunitario; Educación alimentaria y nutricional.

- Familias y nutrición: Este proyecto es realizado en cooperación con UNICEF. Su objetivo es fortalecer a las familias en su función básica de sostén y crianza de sus hijos, alimentación-nutrición y cuidado de la salud. Promueve la concreción de los derechos de niños y niñas en situaciones de la vida cotidiana. Se intenta enlazar la alimentación y nutrición con la atención temprana del desarrollo infantil en el ámbito familiar y comunitario. Para su implementación se trabaja en articulación con equipos provinciales y locales, así como con los distintos actores sociales involucrados en la temática de infancia y familia.

- Abordaje comunitario: Este programa promueve el desarrollo y fortalecimiento de las organizaciones comunitarias que brindan servicios alimentarios, a fin de mejorar y ampliar sus servicios sociales y aumentar la capacidad de gestión basada en metodologías participativas. Este programa es financiado con recursos nacionales a través de un Proyecto de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD-ARG/06/001), la iniciativa está dirigida a menores de 18 años, mujeres embarazadas o madres de niños lactantes, mayores de 60 años y adultos en situación de abandono o con algún tipo de discapacidad, que concurren a estas organizaciones de la sociedad civil.
- Pro huerta: Este programa incentiva el acceso a una alimentación saludable, variada y equilibrada, mediante la asistencia técnica, capacitación, acompañamiento y provisión de insumos biológicos para la producción de huertas y granjas orgánicas que posibiliten el autoconsumo a nivel familiar, escolar, comunitario e institucional.
La iniciativa, comprendida dentro de los alcances del PNSA, está dirigida a sectores socialmente vulnerables que requieran asistencia alimentaria o que se encuentren en situación de desnutrición crónica por insuficiencia de micronutrientes. La implementación se realiza de manera conjunta con el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA).
- Educación alimentaria y nutricional: Todas las acciones desarrolladas por el PNSA son acompañadas y fortalecidas con la edición de materiales educativos, folletos, cuadernillos, afiches, textos informativos y de capacitación. Este programa, previsto por la ley 25.724, promueve el desarrollo de hábitos saludables permanentes para la producción, selección, compra, manipulación y utilización biológica de los alimentos mediante la educación alimentaria nutricional como herramienta imprescindible para el ejercicio de la autonomía, el autocuidado y la responsabilidad.

A modo de resumen el PNSA tuvo los siguientes componentes: 1) un ingreso no remunerativo, que consiste en la entrega de dinero a través de las tarjetas magnéticas; 2) la promoción familiar y comunitaria, que consiste en acciones de promoción en términos de salud, educación alimentaria, capacitación para la producción de huertas; 3) descentralización de los fondos a las provincias para su ejecución. En el caso de la provincia de Tucumán, el PNSA se ejecuta a través del Programa Familias Críticas y de Rehabilitación Nutricional, Comedores Escolares e Infantiles.

IMPLEMENTACIÓN EN TUCUMÁN: CARACTERÍSTICAS GENERALES EL PNSA

El Artículo N° 12 del PNSA dispuso la unificación y coordinación, a partir de la sanción de la ley, de todos los programas vigentes, financiados con fondos nacionales en todo el territorio nacional destinados a este efecto, a los fines de evitar la superposición de partidas dinerarias presupuestadas que quedarán afectadas al cumplimiento de esta ley, cuyo objetivo es desterrar la desnutrición en todo el territorio nacional. De esta forma, es interesante valorar que el PNSA adoptó una forma distinta de intervención en cada jurisdicción, es decir, existe heterogeneidad en las modalidades de implementación en los niveles subnacionales. En el caso de la provincia de Tucumán opera a través del Programa Familia Crítica (FC); Comedores Escolares; Comedores Infantiles y Cocinas Comunitarias; Programa Focalizado de Celíacos dentro del área del Ministerio de Desarrollo Social provincial y el Programa Focalizado de Rehabilitación Nutricional (PFRN) dentro del Ministerio de Salud local. Cabe destacar que nuestro trabajo está focalizado en el análisis del Programa Familias Críticas y el Programa Focalizado de Rehabilitación Nutricional.

“FAMILIAS CRÍTICAS”

Durante el período 2001-2003, el Programa Familia Crítica tuvo la modalidad de la entrega de tickets sociales, consecuencia de la Emergencia Alimentaria declarada. Posteriormente, con la sanción de la ley nacional, el Programa es ejecutado dentro del PNSA y el objetivo es acompañar a las familias en situación de vulnerabilidad social para que den respuestas a sus necesidades básicas alimentarias.

Los criterios de inclusión fueron: familias que se hayan inscripto en la Asignación Universal por Hijo³⁹ y que tengan cinco o más hijos

39 La Asignación Universal por Hijo (AUH) se encuentra destinada a las niñas, niños y adolescentes cuyos padres, tutores o curadores se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal por un salario menor al Mínimo Vital y Móvil. A partir de reformas que se implementaron posteriormente a la sanción del Decreto de Necesidad y Urgencia que dio origen a la AUH, la prestación también alcanza en los hechos a las hijas e hijos del personal doméstico con sueldo inferior al SMVyM (Art. 4°, Resolución 393/09) y a los niños y niñas de los trabajadores temporarios registrados del sector agropecuario (ANSES, 2011). El límite de edad de los hijos, para percibir la prestación, es hasta los 18 años o inexistente cuando se trate de personas con discapacidad. En cuanto a la nacionalidad se exige que los adultos sean argentinos, naturalizados o residentes legales por un período no inferior a tres años (Art. 6°, DNU 1602/09). La AUH contempla la exigencia de condicionalidades, en base a las cuales ANSES retiene mensualmente el 20% de la prestación a condición que se demuestre anualmente su cumplimiento en materia de salud y educación. La acreditación de las mismas da lugar al cobro de lo acumulado

menores sin DNI; familias con pensión asistencial por vejez, por discapacidad del jefe de familia; familias con pensión asistencial de siete hijos, que posean cuatro menores de 18 años; familias con adultos indocumentados y que no pueden acceder a planes sociales; familias vulnerables, cuyos jefes de hogar se encuentran en trabajos temporarios; familias con niños en rehabilitación Nutricional (SIPROSA); familias en riesgo social detectadas por los CAPS de zonas periféricas, (pobreza estructural); familias con niños/as en Rehabilitación Nutricional, esto se realizará mediante acuerdo con el Ministerio de Salud de la provincia, que bimestralmente enviará el padrón de titulares del Programa Focalizado de Rehabilitación Nutricional, a fin de realizar los cruces con el padrón de Familia Crítica.

A partir de año 2008, la implementación del PFC se realiza a través del sistema mixto, es decir con la incorporación de tarjetas magnéticas que pueden ser utilizadas en más de 120 negocios en municipios del interior y de la Capital adheridos, por los 43.000 titulares de derecho con asistencia mensual de \$ 70 y 20.500 titulares de derecho con asistencia bimestral a través de módulos alimentarios por valor de \$ 140.

COMEDORES ESCOLARES

Otro recurso para atender a este plan integral son los Comedores Escolares. Este programa tuvo por objetivo completar la alimentación de los niños en escuelas públicas, a través de la asistencia de los alumnos en relación con la jornada de cada establecimiento. Cabe destacar que los Comedores Escolares dependen de la Dirección de Políticas Alimentarias del Ministerio de Desarrollo Social de la provincia. Hay 635 escuelas incorporadas en el programa y 195.570 niños beneficiarios.

COCINAS COMUNITARIAS (CC)

Relacionado con lo anterior están las Cocinas Comunitarias como parte de un proyecto de la provincia con financiamiento propio que

y a continuar percibiendo la Asignación; caso contrario, se adjudica su baja. Las condicionalidades deben ser cumplidas en instituciones de gestión pública. El monto abonado por hijo es equivalente al máximo valor establecido para la “zona general”, que actualmente se fija en \$ 220. Sin embargo, por la retención del 20%, el importe abonado mensualmente equivale a \$ 176 (Straschnoy 2011, Mimeo). Por otro lado, la AUH abona hasta el quinto hijo/a y a su vez, resulta incompatible con cualquier otra prestación que suponga una transferencia de ingresos, ya sea ésta contributiva o no y más allá del tipo de riesgo que busquen cubrir (desempleo —PJyJHD—, vulnerabilidad familiar —Programa Familias por la Inclusión Social—, Ciudadanía Porteña en la CABA, etc.). En términos operativos, quienes contaban con planes y programas nacionales de transferencia de ingresos y cumplían con los requisitos para percibir la AUH migraron de forma automática a ésta.

tiene por finalidad la reconversión de los tradicionales comedores infantiles.

La finalidad de la CC consiste en la preparación de los alimentos para luego llevarlos al hogar para comer en familia.

PROGRAMA DE REHABILITACIÓN NUTRICIONAL (PFRN)

El Programa Focalizado de Rehabilitación Nutricional está a cargo del Sistema Provincial de Salud de Tucumán (SIPROSA). Este Programa estuvo vigente desde el año 2004 mediante convenio entre el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y el Ministerio de Salud Pública de la provincia de Tucumán. En ese momento, las personas destinatarias eran los niños/as, las embarazadas, los discapacitados y los ancianos con desnutrición crónica y aguda. Las familias eran aproximadamente 36.000 y recibían un bolsón que contenía leche, polenta, aceite, arroz, fideos, harina, azúcar. Dichos alimentos tan solo cumplían la función de un refuerzo alimenticio para quienes tenían problemas nutricionales. Cada CAPS era el encargado de distribuir los paquetes de alimentos correspondientes.

A partir del año 2007, el PFRN fue reorganizado para una mejor distribución y control de los fondos y la población destinataria fue: niños y niñas de entre seis meses y 14 años, 11 meses y 29 días, las embarazadas y nodrizas en situación de riesgo nutricional o desnutrición aguda. Ingresan al Programa luego de un diagnóstico realizado por los médicos de los Servicios del Sistema Provincial de Salud y Centros de Salud Municipales.

Asimismo, el bolsón cambió por la tarjeta magnética, con una ayuda económica de \$ 50. Esta suma histórica vigente desde el 2007 está formada por \$ 40 que aporta la Nación y \$ 10 que aporta la provincia. La diferencia entre el PFC y el PFRN es que en este, se entrega una tarjeta por cada persona del grupo familiar que reúna los requisitos mencionados, en cambio en FC es una tarjeta por familia.

Al igual que en FC, las zonas de difícil acceso continuaron con la distribución del bolsón de manera mensual, que es entregado en el CAPS.

Como mencionamos, en este Programa sólo estaban incluidos los niños y niñas en estado de desnutrición aguda, razón por la cual el Ministerio de Salud provincial articuló con el Ministerio de Desarrollo Social provincial y envía mensualmente la información sobre los destinatarios dados de baja en el PFRN, para ser ingresados al Programa Familia Crítica, si aún no pertenecen al mismo. La permanencia en el Programa en el tiempo es sostenida durante el tratamiento de los destinatarios hasta la recuperación nutricional y en los seis meses posteriores a su recuperación.

Este apartado tuvo por finalidad contextualizar el funcionamiento del Programa en Tucumán desde una visión detallada para luego poder analizar dichos datos desde la óptica de los derechos humanos, en el afán de examinar el PNSA ponderando los estándares establecidos por los organismos internacionales de derechos humanos.

EL PNSA A LA LUZ DE LOS ESTÁNDARES DE DERECHOS HUMANOS

A fin de optimizar el análisis y organizar la información relevada realizaremos el análisis a partir de las siguientes categorías conceptuales: 1) recepción del derecho; 2) capacidades estatales; 3) contexto financiero y compromiso presupuestario y 4) producción y acceso a la información pública. Estas categorías fueron desarrolladas en el documento "Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales."⁴⁰

La primera categoría fue la recepción del derecho en el sistema legal. En otras palabras, estudió las normas que lo reconocen, la operatividad y la jerarquía normativa dada al derecho en cuestión. Cabe destacar que, como señalamos en el capítulo I, Argentina incorporó los tratados internacionales de derechos humanos en su ordenamiento jurídico en el Artículo 75 inc. 22, razón por la cual el derecho a una alimentación adecuada es un derecho que debe ser garantizado por el Estado. También recordamos que para Tucumán los tratados internacionales son ley interna. En el caso del PNSA, Argentina fue pionera en sancionar la primera ley regional en la materia (2003), para responder a la crisis interna ya expuesta. En consecuencia, el Programa Nacional de Nutrición y Alimentación fue coordinado a través de la Comisión Nacional de Nutrición y Alimentación. Además, mencionamos su institucionalidad de la ley formal integrada por el decreto reglamentario y la resolución del MDS, que reconocen el alcance del derecho a la alimentación y el grado de precisión con que las obligaciones básicas del Estado fueron definidas.

A modo de laguna en la norma mencionamos que en la normativa del PNSA no están previstos mecanismos administrativos y/o judiciales de reclamo para los destinatarios. Esta ausencia evidente, imprime, al menos como indicio, que las instancias estatales todavía razonan las prestaciones procedentes de los programas sociales como concesiones graciosas del Estado, extrañas a la perspectiva de derechos, a pesar de la incorporación de referencias a los tratados interna-

40 Documento elaborado por la Organización de los Estados Americanos. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II.132 Doc. 14, 19 de julio de 2008 (original: español).

cionales de derechos humanos en los fundamentos que dan origen a la creación de estos programas sociales.⁴¹

Sin embargo, en el año 2006 la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la sentencia por el caso *Rodríguez Karina vs. Estado Nacional y otro s/Amparo* ordenó efectivizar las previsiones del Programa Nacional de Alimentación y Nutrición, como medida cautelar. En resumen, los hechos del caso son los siguientes: Karina Rodríguez demandó en representación de sus hijos menores Rut de cinco años y Kevin Lautaro de dos años e invocó la ley 25.754, contra el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires y la Municipalidad de Quilmes. A su vez, solicitó por la realización de acciones para la superación del estado de desnutrición de sus hijos, bajo control directo de las autoridades competentes. Frente a estos hechos, la mayoría de la Corte Suprema integrada por los jueces Petracchi, Fayt, Maqueda, Zaffaroni y Lorenzetti se declaró incompetente para intervenir en el caso. Sin perjuicio de ello, en atención al riesgo para la vida de los menores, hizo lugar a la medida cautelar solicitada y ordenó a la Provincia de Buenos Aires y a la Municipalidad de Quilmes: "...que le provean a Kevin Lautaro H. y Rut R. de los alimentos necesarios para asegurar una dieta que cubra las necesidades nutricionales básicas y se realicen controles sobre la evolución de su salud, en un plazo de cinco días."

La minoría de la Corte compuesta por las juezas Highton de Nolasco y Argibay también se declararon incompetentes pero además se negaron a otorgar la medida cautelar. En su disidencia aclararon: "...el desamparo que expone la actora y en el que funda su presentación, si bien revelador de un dramático cuadro social, no puede ser considerado ni resuelto por esta Corte toda vez que no es de su competencia valorar o emitir juicios generales de las situaciones cuyo gobierno no le está encomendado toda vez que la naturaleza específica de sus funciones en el marco de las instituciones fundamentales se lo impide."

Posteriormente, también con fecha de 2006, la CSJN replicó idénticos criterios e idéntica conformación de mayorías y minorías en la jurisprudencia de *Esquivel y Quiñone*.

En el caso *Esquivel, R. E. y S. M.*, en representación de sus hijos L., de ocho años, M. e I., de seis años, R. de cinco años, D. de cuatro años, B., de dos años y A. de un año, iniciaron acción de amparo, con fundamento en la ley 25.724 ante el Juzgado Federal N° 2 de La Plata, contra el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires y la Municipalidad de Quilmes, con la finalidad de que disponga el cese de las acciones y omisiones de dichas agencias estatales que hacían que sus

41 CELS, Programa familias por la inclusión social. Entre el discurso de derechos y la práctica asistencial, Buenos Aires, 2007.

hijos padecieran un grave estado de desnutrición, y que se llevaran a cabo las acciones necesarias para superarlo, bajo el control directo y efectivo de las autoridades competentes.

Por mayoría, la Corte decidió hacer lugar a la medida cautelar y, en consecuencia, ordenar a la Provincia de Buenos Aires y a la Municipalidad de Quilmes que le provean a L., M., I., R., D., B. y A. E., de los alimentos necesarios para asegurar una dieta que cubra las necesidades nutricionales básicas y se realicen controles sobre la evolución de su salud, en un plazo de cinco días y también declaró la incompetencia de la Corte para entender en las actuaciones.

El otro caso fue Quiñone, Alberto Juan en representación de sus hijos I. A. de ocho años, E. A. de seis años, B. G. de cinco años, K. N. de tres años y L. L. de un año de edad inició acción de amparo, con fundamento en la ley 25.724 ante el Juzgado Federal N° 2 de La Plata. Su argumento fue el mismo que los anteriores y solicitó que se dispusiera el cese de las acciones y omisiones del Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires y la Municipalidad de Quilmes, porque sus hijos estaban en un grave estado de desnutrición. Asimismo requirió que se llevaran a cabo las acciones necesarias para superarlo.

Por su parte, la resolución de la Corte coincidió con las anteriores e hizo lugar a la medida cautelar y, en consecuencia, ordenó a la Provincia de Buenos Aires y a la Municipalidad de Quilmes que le provea a I. A., E. A., B. G., K. N. y L. L. Q. de los alimentos necesarios para asegurar una dieta que cubra las necesidades nutricionales básicas y se realicen controles sobre la evolución de la salud, en un plazo de cinco días. Por último se declaró incompetente para entender en dichas actuaciones.

Muy bien plantea Guillermo Moro al aseverar que fueron esporádicos los casos de derecho a la alimentación que llegaron a sede judicial, entre ellos recordamos el de Rosarito como pionero. Entonces al analizar las sentencias advertimos que la argumentación no es unívoca y fuerte en términos de derechos para justificar las distintas órdenes judiciales, sin desconocer el otorgamiento de las medidas cautelares.

“Más bien, parece haber una reacción de los jueces ante el dramatismo de los casos reseñados en términos de hacer algo, pero sin un amparo articulado bajo la égida de alguna violación de derechos alimentarios. En ese sentido, el campo se presenta todavía como un ‘campo no-racionalizado’”.⁴²

42 Moro Guillermo, “La posibilidad de un derecho constitucional a la alimentación. Apuntes para una constitución fuera de sí misma,” Trabajo presentado en la

Del mismo modo, en los casos reseñados no hubo control de la política social desde la óptica de la implementación arbitraria o discriminatoria por parte del poder judicial, por el contrario, esta jurisprudencia se enlazó al paradigma de la escasez, definido por Lucas Grossman⁴³ como aquel que involucra funciones estatales pero incluye aquellos casos en los cuales los recursos existentes no son suficientes para alcanzar el fin, y por lo tanto se hace necesario adoptar medidas distributivas. Al respecto los procesos reseñados establecieron y determinaron directamente una solución para cada caso y exigió al Estado su cumplimiento. Empero queremos subrayar que en dichos pronunciamientos no precisaron los contenidos de las provisiones alimentarias, ni establecieron mecanismos ni lugares de entrega, ni indicaron quién es el encargado de realizar los controles, ni se enfrentaron en general a ninguno de los muchos problemas administrativos para garantizar un efectivo acceso de las víctimas a los bienes alimentarios básicos. Estos temas no son menores porque como analizamos en el caso Rosarito, la innovación en el reconocimiento del derecho luego fue un obstáculo en la efectivización práctica del Convenio homologado por la justicia. En este sentido hacemos propias las palabras de Guillermo Moro: “Una sentencia judicial favorable no es un resultado: es parte de un proceso. Más aún, la aprobación de una política social tampoco es un resultado. El problema de la efectividad del Derecho para el cambio social sigue allí tan pendiente como cuando se sanciona una ley o una reforma constitucional.”⁴⁴

La segunda categoría referida a las capacidades estatales describió el aspecto técnico instrumental y de distribución de recursos de poder al interior del aparato estatal fue definida de la siguiente manera: esta categoría describió un aspecto técnico instrumental y de distribución de recursos de poder al interior del aparato estatal. Es decir, implicó revisar de qué manera y bajo qué parámetros el Estado (y sus diversos poderes y reparticiones) resuelven el conjunto de cuestiones socialmente problematizadas. Particularmente cómo definen sus metas y estrategias de desarrollo. Implica analizar las reglas de

Jornada “Una Constitución para el nuevo siglo”. Consultado el día 16 de junio de 2012, disponible en: <http://igualitaria.org/wp-content/uploads/2010/05/Derecho-a-la-Alimentaci%C3%B3n-en-la-Constituci%C3%B3nI.pdf>.

43 Grossman, Lucas. *Escasez e Igualdad. Los derechos sociales en la Constitución*, Buenos Aires, Librería, 2008.

44 Moro Guillermo, “La posibilidad de un derecho constitucional a la alimentación. Apuntes para una constitución fuera de sí misma.” Trabajo presentado en la Jornada “Una Constitución para el nuevo siglo”. Consultado el día 16 de junio de 2012, disponible en: <http://igualitaria.org/wp-content/uploads/2010/05/Derecho-a-la-Alimentaci%C3%B3n-en-la-Constituci%C3%B3nI.pdf>.

juego al interior del aparato estatal, las relaciones interinstitucionales, la división de tareas, la capacidad financiera y las habilidades del recurso humano que tiene que llevar adelante las tareas definidas. En otros términos, buscó recuperar aspectos centrales que den cuenta de la materialización de la voluntad política de los Estados para el cumplimiento de sus obligaciones como garante de los derechos fundamentales de su sociedad, así como verificar si están dadas las condiciones efectivas para implementar a través de políticas públicas una perspectiva de derechos en el marco de la estructura estatal vigente. En consecuencia, un aspecto distinguido para medir las capacidades estatales fue la existencia de organismos de control, monitoreo y evaluación de los programas y servicios sociales dentro de la estructura estatal y la capacidad del Estado de implementar políticas preventivas contra la corrupción y el uso clientelar de los recursos destinados al área social.⁴⁵

El diseño del PNSA previó el trabajo interinstitucional e interministerial. La resolución del MDS delegó en la Secretaría de Políticas Sociales el funcionamiento del Programa, así como la afectación de los recursos humanos. Igualmente reconoció la articulación de su ejecución con el Plan Materno-Infantil desarrollado por el Ministerio de Salud y su integración con el Proyecto Pro-Huerta del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA).

Del análisis de la información obtenida a partir de las diferentes fuentes y entrevistas, advertimos que, respecto del armado y ejecución de los distintos proyectos, desde la crisis política-económica-social de 2001 a 2007, hubo progresos en el equipamiento, asistencia técnica y los equipos técnicos fueron ampliándose y capacitándose. Por ejemplo, en 2003 en el Ministerio de Desarrollo Social de Tucumán el equipo de trabajadoras sociales era de tres personas y en la actualidad hay más de cien.

Al respecto, destacamos como aspecto positivo la digitalización y nominalización de los Programas. En la actualidad, los padrones provinciales de destinatarios son entrecruzados entre Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Salud provincial y el SINTyS,⁴⁶ para

45 Documento elaborado por la Organización de los estados Americanos. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II.132 Doc. 14 19 julio 2008 Original: Español.

46 La Dirección Nacional SINTyS, dependiente del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, Presidencia de la Nación, Brinda de manera segura y descentralizada el acceso a la información unívoca de las personas. Coordina el acceso de los Organismos Públicos Nacionales, Provinciales y Municipales, a la información de Identidad, Social y Fiscal de la población, asegurando la privacidad y confidencialidad de la misma, como estipula la Ley de Protección de Datos Personales.

determinar los diferentes programas a los que acceden las personas que integran el padrón. Este avance en la provincia de Tucumán representó un cambio en el diseño de políticas públicas, porque durante la crisis de 2001 nuestra provincia fue una de las más afectadas y no existía un banco de datos estadísticos sobre la población en riesgo nutricional o con desnutrición, olvidando que para que un programa alimentario tenga éxito debe partir de un diagnóstico de los problemas nutricionales que predominan en el lugar.

Otro avance a subrayar fue que el Ministerio de Desarrollo Social provincial en el año 2007 creó en su esfera una institución específica, la Dirección de Políticas Alimentarias. Además, esta Dirección trabaja en conexión con tres ONGs: FUNCRESO, Nuevas Raíces y Manos Abiertas, en el fortalecimiento de los procesos grupales de las cocinas comunitarias donde los destinatarios preparan sus propios alimentos que luego son llevados a su casa para compartir en familia.

Ahora bien, respecto de la letra de la ley que dio origen al PNSA, la misma reconoció el derecho a la alimentación de toda la ciudadanía, sin embargo, a lo largo de sus Artículos aludió constantemente a las personas como beneficiarios. A nivel local, en Tucumán, la redacción del Proyecto Familia Crítica indicó al grupo destinatario como titulares de derechos, sin embargo las diferentes páginas oficiales que reseñaron al PNSA y al Programa Familia Crítica los señalaron como beneficiarios. Este aspecto no es menor porque “no se trata sólo de personas con necesidades que reciben beneficios asistenciales o prestaciones, fruto de la discrecionalidad política, sino que se trata de considerar a todos como titulares de derechos con el poder jurídico y social de exigir del Estado ciertos comportamientos.”⁴⁷

En esta categoría un aspecto apreciable para medir las capacidades estatales fue implementar políticas preventivas contra el uso clientelar de los recursos destinados al área social, problema complejo. También se buscaba captar información relativa a la accesibilidad de los servicios y programas sociales organizados por el Estado, considerando por ejemplo el acceso físico, la publicidad de los servicios y la pertinencia cultural.⁴⁸

Advertimos así, una nueva modalidad de los programas de asistencia alimentaria. Pasaron del suministro directo de alimentos vigente por déca-

47 Abramovich, Víctor y Pautassi, Laura, “El enfoque de los derechos y la institucionalidad de las políticas sociales”, en *La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos*, Buenos Aires, Editores del Puerto, 2009.

48 Documento elaborado por la Organización de los Estados Americanos. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II.132 Doc. 14, 19 de julio de 2008 (original: español).

das a un sistema bancarizado de transferencias de dinero para la compra de alimentos. Esta modalidad implicó un grado de formalidad e intenta disminuir el riesgo de generar una relación clientelar entre delegados políticos y destinatarios. Además, por un lado, este cambio resultó positivo al facilitar la adquisición diversificada de alimentos y es superador de las dificultades de la entrega de los bolsones que —muchas veces por problemas logísticos— eran entregados con demoras que imposibilitaban a las familias satisfacer sus necesidades alimenticias. Sin embargo, el monto establecido resulta insuficiente para satisfacer las necesidades alimentarias básicas del grupo, aún como complemento del ingreso familiar, porque el valor asignado es de \$ 70 para FC y de \$ 50 para PFRN. En efecto, el valor de la Canasta Básica Alimentaria para una familia compuesta por cuatro personas en Tucumán es aproximadamente de \$ 1.200.⁴⁹

La dificultad que encontramos en el uso de la tarjeta es que su cobertura a veces es menor a la caja de alimentos y además sin la compañía de una campaña educativa constante sobre los alimentos saludables y nutritivos puede llevar a la compra de productos que no son esenciales para una alimentación adecuada.

El PNSA unificó a la población de programas anteriores con el objetivo de elaborar una base única de beneficiarios y pone el acento en el grupo de los niños, las embarazadas y los ancianos, reiteramos, actúa con la lógica de la focalización.

La tercera categoría fue el contexto financiero, referido a la disponibilidad efectiva de recursos del Estado para ejecutar el Gasto Público Social y cómo es distribuido el mismo. También incluyó esta categoría los compromisos presupuestarios asumidos por el Estado respecto del derecho en cuestión.

En este aspecto cabe destacar que, en términos presupuestarios, los programas alimentarios nacionales son parte del presupuesto nacional, ello significó que tuvieron continuidad y con la crisis de 2001 creció la partida presupuestaria. Ahora bien, en términos nominales (en pesos de cada año), los fondos destinados a programas alimentarios pasaron de 56,4 millones de pesos en 2001 a cerca de 1.914 millones en 2011. En términos reales a nivel nacional, es decir como porcentaje del Producto Bruto Interno, las asignaciones para programas alimentarios han pasado de representar 0,02% del PBI a cerca del 0,10%, lo que refleja un significativo incremento.

A nivel provincial, las asignaciones presupuestarias pasaron de 12,8 millones de pesos a 25,4 millones entre 2002 y 2011, lo que, en promedio, equivale a cerca del 2,1% del presupuesto total destinado

49 Consultado el día 21 de septiembre de 2011, disponible en: <http://www.elsigloweb.com/nota.php?id=71399>.

a programas alimentarios. En términos del PBI, las asignaciones provinciales fueron reduciéndose, mientras en 2002 estas representaban 0,004%, para 2011 tan solo representan el 0,001%.

Respecto del Gasto Público Social Dirigido a la Niñez (GPSdN)⁵⁰, conforme a los datos disponibles en el Ministerio de Economía y Finan-

50 Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación, consultado el 15 de marzo de 2012, disponible en: http://www.gastopubliconinez.gov.ar/datos_ultimos.html. De acuerdo a esta primera clasificación el gasto se divide en cuatro clases, pudiendo ser: Gasto Específico (GE), Gasto Indirecto (GI), Gasto Ampliado (GA) o Gasto en Bienes Públicos (GBP):

-Gasto específico: programas e iniciativas dirigidos específicamente a niños.

-Gasto indirecto: gasto que beneficia a menores de 18 años a partir de programas orientados a familias u otros agentes que tienen una alta repercusión sobre los niños.

-Gasto ampliado: proporción del gasto que beneficia a niños a través de programas orientados a un grupo poblacional más amplio.

-Gasto en Bienes Públicos: es el porcentaje del gasto destinado a la niñez en provisión de otros bienes, tales como Ciencia y Técnica, Cultura o Servicios urbanos.

Adicionalmente, estas 4 clases se dividen en dos grupos, en función del objetivo de impacto etario que persigue cada programa. El primer grupo (Grupo I) corresponde al subconjunto compuesto por el GE y el GI, mientras que el segundo (Grupo II) se refiere al GA y al GBP.

La segunda clasificación consiste en asociar las acciones (programas y/o actividades) que lleva adelante el Estado con áreas temáticas o categorías, a saber: Ayuda directa; Condiciones de vida; Deporte, Recreación y cultura; Desarrollo e integración; Educación; Nutrición y alimentación; Protección del niño; Salud; Obras sociales; Ciencia y técnica y Otros servicios urbanos.

Ayudas directas: transferencias de ingresos o subsidios a familias con hijos menores de 18 años.

Condiciones de vida: acciones para el mejoramiento de las condiciones de infraestructura básica (vivienda, agua potable, entre otros).

Deportes y cultura: programas de promoción y fomento del deporte y acción cultural destinados específicamente a niños y niñas.

Desarrollo e integración: programas para la integración y desarrollo de grupos vulnerables (discapacitados, indígenas y adictos).

Educación: programas de educación básica (inicial, primaria y media), programas compensatorios, calidad educativa, gestión curricular, capacitación docente, entre otros.

Nutrición y alimentación: comedores escolares, copa de leche, comedores comunitarios y/o familiares, entrega de tickets y bolsones de alimentos, etc.

Protección del niño: programas dirigidos a niños y niñas en riesgo, así como iniciativas de protección de los derechos del niño, de erradicación del trabajo infantil, de prevención y asistencia en casos de violencia familiar y de la mujer, entre otros.

Salud: programas materno-infantiles, de prevención de enfermedades y riesgos específicos, vacunas pediátricas, sanidad escolar, medicamentos, educación en salud sexual y reproductiva, entre otros.

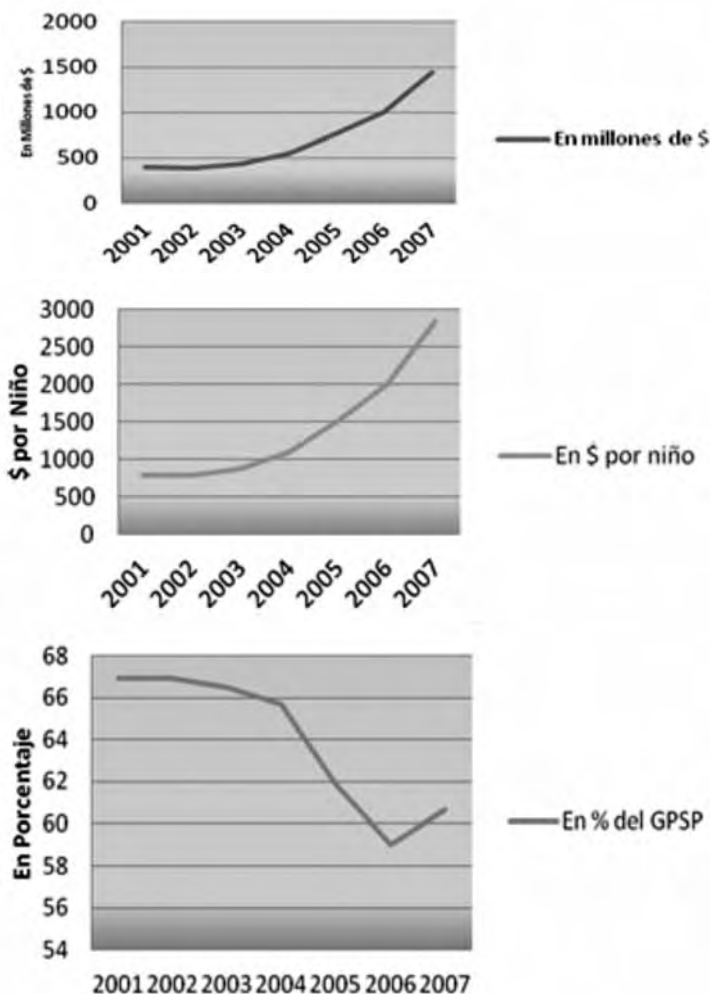
Obras sociales: obras sociales, incluido el Instituto Nacional de Seguridad Social, Jubilaciones y Pensiones.

Ciencia y técnica: programas inherentes a la obtención de nuevos conocimientos o a la investigación de sus aplicaciones

Otros servicios urbano: programas inherentes a servicios urbanos tales como cementerios, mercados, alumbrado y limpieza urbana, etc.

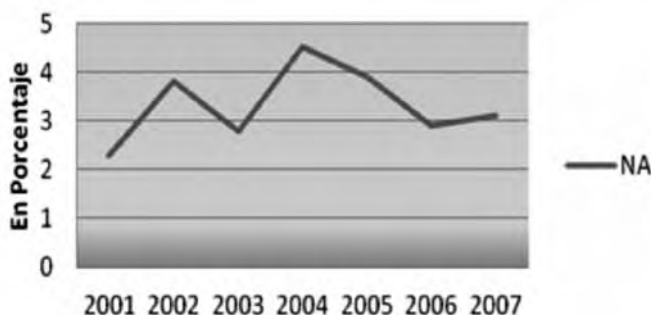
zas Públicas de la Nación, se observan que los porcentajes del GPSdN de la Provincia de Tucumán mantiene los valores entre los años 2001-2007, no obstante, se puede observar que la inversión hacia el sector no se vio incrementada en los años mencionados. A continuación detallamos los datos en forma de cuadros y gráficos para mejor comprensión.

Gasto Público Social Provincial dirigido a la niñez



Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales. Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales (fecha de última actualización: junio de 2011). Elaboración Propia con colaboración del Licenciado en Finanzas Maximiliano Alfaro.

Estructura Porcentual Horizontal



Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales. Diseño propio.

Ahora bien, en referencia al área específica de nuestro estudio: Alimentación y Nutrición, observamos que desde el año 2001 a 2004 hubo incrementos en los porcentajes recibidos para dicho grupo, sin embargo desde 2005 a 2007 advertimos una caída en las percepciones del mismo. A su vez, podemos mostrar que el porcentaje promedio en el sector temporal 2001-2007 el grupo Nutrición y Alimentación tiene un valor de 3,3%, cercano a todos los valores expuestos. Estos datos demuestran que los incrementos al mismo no fueron considerables.

Respecto de la integración e interdisciplinariedad de la política alimentaria, coincidimos con lo expuesto por Daniel Maceira y Mariana Stechina⁵¹ al considerar imprescindible avanzar en el reconocimiento de la nutrición como una política sanitaria, para ello, el Ministerio de Salud de la Nación debió tener mayor presencia como unidad ejecutora de los programas alimentarios dentro del PNSA, porque en realidad quien monitorea a nivel nacional es el Ministerio de Desarrollo Social y cada provincia debe rendirle cuenta a éste.

En este sentido Maceira y Stechina sugieren que sigue siendo una dificultad reconocer a la nutrición como una política eminentemente sanitaria tal como lo expresamos arriba, por lo tanto, es indispensable estimular políticas públicas que contemplen la alimentación como componente fundamental de la salud, así como brindar a los beneficiarios independencia y educación para la adquisición y provisión de alimentos que les permita tener buenas prácticas alimentarias.

51 Maceira, Daniel y Stechina, Mariana. "Intervenciones de política alimentaria en 25 años de democracia en Argentina", en Revista Cubana de Salud Pública; 37(1)44-60, 2011.

Por último analizaremos la cuarta categoría representada por la producción y acceso a la información pública como herramienta para el diseño de políticas públicas. Así, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) estableció que “quienes están bajo la protección de la Convención tienen no sólo el derecho y la libertad de expresar su propio pensamiento, sino también la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole.”⁵²

Consecuencia de lo expuesto, advertimos que el Derecho de Acceso a la Información Pública (DAIP) es un derecho en sí, un medio para exigir otros derechos como el derecho a la salud y una herramienta esencial para el diseño, implementación y seguimiento de las políticas públicas. En este aspecto, utilizamos el DAIP como un instrumento para acceder a la información y datos específicos sobre el PNSA.

No obstante, a partir de la búsqueda realizada a través de las páginas oficiales del Ministerio de Desarrollo Social a nivel Nacional y Provincial, detectamos que las mismas no proporcionan toda la información necesaria a la ciudadanía. A nivel nacional, la información disponible está limitada a presentar resúmenes de los diferentes componentes del PNSA, material gráfico, la ley nacional y algunas noticias. No detalla cómo se ejecuta el PNSA en cada provincia o el presupuesto asignado a cada una. Tampoco hay un link en la página del Ministerio de Desarrollo Social, que remita al explorador a la Encuesta Nacional de Nutrición y Salud (ENNyS), tema específico para el diseño de la política pública en materia de alimentación y seguridad alimentaria, realizada en el año 2005. El Ministerio de Salud de la Nación sí menciona como parte de sus programas a la ENNYS, pero es necesario precisar que quien financia los proyectos locales de Seguridad Alimentaria es

52 Convención Americana sobre Derechos Humanos, 1969, Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religiosa que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción legal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.

el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, por lo que la información tiene que estar disponible allí también. En el caso de Tucumán, la página oficial del MDS no cuenta con información específica sobre el PNSA en la provincia. Lo que sí existe es la posibilidad de conocer los servicios en línea sobre: consulta de expedientes, consulta de “beneficiarios”, padrones de tarjetas alimentarias, padrones de módulos alimentarios y de celíacos. En este sentido, consideramos que se está vulnerando el derecho de buscar y recibir información pública, que el Estado tiene obligación de producir y actualizar constantemente de manera accesible a los ciudadanos.

Respecto del Ministerio de Salud de la Provincia, sucedió algo similar: los datos obtenidos fueron a partir de las entrevistas, porque no está disponible la información de cómo funciona el PFRN, así como tampoco las estadísticas de desnutrición. La página redireccionó a la Dirección General del Programa Integrado de Salud donde se menciona al PFRN, sin más detalles.

A nivel de Ministerio de Salud de la Nación, la Dirección de Estadísticas e Información de Salud (DEIS) reconoció que los datos que puede ofrecer son sobre las defunciones ocurridas como consecuencia de desnutrición, no así estadísticas específicas sobre desnutrición, lo cual es preocupante para obtener estadísticas eficientes. Por último, la Dirección Nacional de Maternidad e Infancia del Ministerio de Salud de la Nación, a la misma pregunta respondió que la información está disponible en la página de la ENNYS y que para los datos solicitados a nivel provincial deberíamos consultar con el área de maternidad e infancia del Ministerio de Salud local. También aclaró que no hay fecha prevista para una próxima ENNyS.

Este análisis demostró que la información existe parcialmente, de manera sectorizada y que no es actualizada constantemente. En una sociedad democrática la información no puede estar ausente para el ejercicio efectivo de los derechos y avanzar en la eliminación de la cultura del secreto y para ello abordaremos a continuación un punto sensible y esencial: la efectivización de los derechos.

CONCLUSIONES: DEL DISCURSO A LA PRÁCTICA DE DERECHOS

En general, en la Argentina las políticas públicas respecto de la Seguridad Alimentaria y Nutricional que estuvieron vigentes en el período 1983-2001 tuvieron tres elementos comunes: los programas de distribución de módulos alimentarios, los comedores comunitarios que, por lo general, fueron formados a partir de las organizaciones barriales y los comedores escolares dependientes del Ministerio de Desarrollo Social nacional y provincial. En esta etapa, también mencionamos el programa Materno-Infantil, dependiente del Ministerio de Salud de la

Nación. Posteriormente, con la citada crisis de 2001, quedó al descubierto que el problema estaba basado en la falta de acceso a alimentos de calidad y cantidad suficientes conforme a los estándares establecidos para garantizar el derecho a la alimentación. Por eso, como señalamos precedentemente, el hambre no está ligado solamente a la disponibilidad sino al precio de los alimentos, al poder adquisitivo y a las condiciones ocupacionales de las personas. En otras palabras, algunos problemas de salud afines con la alimentación están en estrecha relación con la inequidad en el acceso a los alimentos y, en consecuencia, con la exclusión.

Luego de declarada la Emergencia Alimentaria y con la posterior sanción de la ley nacional que creó el PNSA, estuvimos en presencia de una modificación en el diseño e implementación de políticas alimentarias públicas porque reconoció la articulación de los programas nacionales existentes como el PEA de distribución de alimentos; el FOPAR caracterizado por la asistencia a comedores comunitarios; el de comedores escolares; el Pro Huerta para la producción de huertas familiares y escolares y el Programa Materno-Infantil. En consecuencia, para dicha finalidad promovió la elaboración de una Base Única de Beneficiarios de Programas Alimentarios así como la descentralización de los fondos por medio de transferencias a las provincias y el fortalecimiento de las instancias de capacitación, asistencia técnica y supervisión por parte del Gobierno Federal.

En el debate actual existe un reconocimiento discursivo del derecho a la alimentación en las disertaciones gubernamentales y en la ley nacional N° 25.724, es decir, constituyeron hechos simbólicos con fuertes implicancias pero que debieron estar acompañados de políticas públicas reales con enfoque de derechos en las que esté presente la correspondencia entre la norma y la práctica porque de nada vale el reconocimiento de un derecho si el mismo no puede hacerse efectivo.

Respecto de la nueva modalidad de la tarjeta magnética, es entregada en la mayoría de las localidades, por lo general vigente desde 2006-2007. Este cambio implementado intenta reemplazar, como ya dijimos, la entrega de bolsones o módulos alimentarios para superar deficiencia que por lo general cubren un número de calorías pero no la cantidad de nutrientes necesarios según la edad de la persona. También es superadora de los retrasos e inconvenientes en la distribución de dichos bolsones. Sin embargo, al conocer los montos depositados en las cuentas bancarias, quedó claro que la cobertura es menor a la de las cajas con alimentos; no obstante ofrece la posibilidad a las personas de adquirir libremente tales alimentos. En consecuencia, para que en la experiencia cotidiana funcione es necesario fortalecer el eje de educación alimentaria en el corto, mediano

y largo plazo porque la educación alimentaria no puede sustituir las transferencias dinerarias o viceversa.

Otro aspecto concreto que puntualizamos respecto de las tarjetas magnéticas es el reintegro de 5 puntos de IVA en todas las compras realizadas con tarjetas de débito. Este reintegro equivale a un descuento de 4,31% en el precio final de cualquier producto, es decir, estamos en presencia de una medida progresiva en materia impositiva y con rumbo hacia la seguridad alimentaria. Así lo afirman los doctores Alejandro O'Donnell y Sergio Britos, sin desconocer las limitaciones de su alcance respecto de los hogares y la distancia geográfica a un supermercado, junto con la transformación cultural que implica manejar una tarjeta.

El otro avance detectado es el trabajo intersectorial que viabiliza la alianza con los diferentes ministerios y direcciones. En este aspecto, para que el diseño de una política pública tenga éxito requiere la deliberación ciudadana en un análisis abierto y colectivo de las políticas que se perfilan bajo el paradigma del trabajo interinstitucional e interdisciplinario y el abordaje integral de cada eje, en este caso la temática alimentaria.

Es de suma importancia incorporar una encuesta nacional periódica que refleje de forma precisa la realidad nutricional de toda la población. Cifras actuales y certeras ayudan mucho más a la dirección de actividades y lineamientos, optimizando de esta forma tiempo y recursos.

En Argentina y Tucumán existen numerosas deudas respecto de las obligaciones contraídas por el Estado en relación con la protección de los DD.HH., por tal razón el eje de la discusión debe abarcar el tema que incluye el diseño de las políticas sociales con un lenguaje de derechos, sin embargo continúan siendo delineadas bajo supuestos que proponen transferencias mínimas de ingresos que no permiten cubrir un nivel de vida adecuado.

Pensar las políticas sociales de inclusión, reflexionando acerca del derecho a la alimentación como derecho en sí y como medio para ejercer otros, significa poner a funcionar en el centro de la escena los derechos como elementos protagónicos a la hora de pensar el diseño y la implementación de políticas públicas y no sólo desde el camino de la judicialización, que es una alternativa para la exigibilidad de los derechos, pero no es la única.

BIBLIOGRAFÍA

Abramovich, Víctor y Courtis, Christian 2006 *El umbral de la ciudadanía* (Buenos Aires: Del Puerto).

Abramovich, Víctor y Courtis, Christian, Los derechos sociales como derechos exigibles, Trotta, Madrid, 2001.

- Abramovich, Víctor y Pautassi, Laura 2009 “El enfoque de los derechos y la institucionalidad de las políticas sociales” en *La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos* (Buenos Aires: Editores del Puerto).
- Abramovich, Víctor; Añón García, José y Courtis, Christian 2003 *Derechos Sociales. Instrucciones de uso* (México: Fontamara).
- Abramovich, Victor y Courtis, Christian 2006 *Hacia la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. Estándares internacionales y criterios de aplicación ante los tribunales locales* (Buenos Aires: Editores Del Puerto).
- Abregú, Martín y Courtis, Christian (comp.) 2004 *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales* (Buenos Aires: Editores del Puerto).
- Aguilar Villanueva, Luis 1992 *La hechura de las políticas* (México: Porrúa).
- Aguilar Villanueva, Luis 1994 *Problemas públicos y agenda de gobierno* (México: Porrúa).
- Aguirre, Patricia 2003 “10 años de convertibilidad en la Seguridad Alimentaria del área Metropolitana. Una visión desde la antropología alimentaria” en Publicación del Boletín Informativo de Techint N° 31, mayo-junio.
- Aguirre, Patricia 2001 “Gordos de escasez. Las consecuencias de la cocina de la pobreza”, ponencia presentada en las Primeras Jornadas de Patrimonio Gastronómico: La cocina como Patrimonio (in) tangible, Centro Cultural San Martín (Buenos Aires).
- Aguirre, Patricia 2004 “Seguridad alimentaria. Una visión desde la antropología alimentaria”, en Desarrollo Integral en la Infancia: El Futuro Comprometido (Córdoba: Fundación CLACYD).
- Aguirre, Patricia 2005 *Estrategias de consumo: qué comen los argentinos que comen* (Buenos Aires: Ciepp Miño y Dávila).
- CELS 2007 Programa familias por la inclusión social Entre el discurso de derechos y la práctica asistencial (Buenos Aires).
- Demonte, Flavia 2011 “La construcción de la malnutrición infantil en la prensa escrita argentina durante la crisis de 2001”, en revista *Salud Colectiva*, Buenos Aires, enero-abril.
- Grossman, Lucas 2008 *Escasez e Igualdad. Los derechos sociales en la Constitución* (Buenos Aires: Librería).
- Maceira, Daniel y Stechina, Mariana 2011 “Intervenciones de política alimentaria en 25 años de democracia en Argentina” en *Revista Cubana de Salud Pública* 37(1) 44-60.

- Nikken, Pedro 1996 *El origen de los derechos humanos. Serie estudios de derechos humanos* (San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos).
- Sandoval Terán, Areli 2001 *Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Una revisión del contenido esencial de cada derecho y de las obligaciones del Estado* (México: DECA Equipo Pueblo y ALOP).
- Van Hoof, Fried 1984 "The Legal Nature of Economic, Social and Cultural Rights: A Rebuttal of Some Traditional Views" en Alston, Philip y Tomasevski, Katarina (eds.), *The Right to Food* (Utrecht: Martinus Nijhoff).

Mayarí Castillo Gallardo*

FRONTERAS SIMBÓLICAS Y DISCRIMINACIÓN EN LAS CLASES MEDIAS

MIRADAS SOBRE LAS “MARCAS” DE LA POBREZA

INTRODUCCIÓN

Este artículo se basa en los resultados de una investigación cualitativa cuyo objetivo principal es dar cuenta de lo que es ser de clase media en el Chile contemporáneo, qué elementos adquieren prioridad en la construcción simbólica de esta posición y cuáles son los planos involucrados en la definición de fronteras que la delimitan. Esto implica abordar quiénes son definidos como parte de “nosotros” y, quizás incluso con más relevancia, quiénes son considerados “los otros” frente a los que se busca establecer y reproducir una distancia simbólica cotidiana.

Esta preocupación, tributaria de los desarrollos teóricos de Pierre Bourdieu (2000), Lamont y Molnar (2002), busca incorporar los

* Antropóloga Social, Universidad de Chile. Maestra en Ciencias Sociales, FLACSO México. Doctora en Sociología, Freie Universität Berlin. Académica de la Universidad Academia de Humanismo Cristiano (UAHC).

** Este artículo forma parte de la tesis doctoral en sociología de la autora, en el marco de sus estudios en el Lateinamerika Institut-Freie Universität Berlin. Se agradece el apoyo a la investigación brindado por las siguientes entidades: Comisión Nacional de Ciencia y Tecnología (CONICYT-Chile), Dahlem Research School-Freie Universität Berlin y el Proyecto Anillo SOC12 “Desigualdades”, todas fundamentales en la realización de este trabajo. Se agradecen también los comentarios del comité editorial de esta publicación y del Programa de Estudios sobre Pobreza CLACSO-CROP.

elementos del plano subjetivo involucrados en las dinámicas de reproducción de la desigualdad, como parte de la línea de estudios sobre percepciones de la estratificación social. Este es el marco en el cual surge la preocupación sobre los elementos que construyen simbólicamente al sujeto “pobre”, estableciendo fronteras y atributos que adquieren fuerza performativa, basada en la constante reiteración que estas imágenes tienen en el plano de lo cotidiano. Así, la construcción simbólica que hay tras la imagen de “pobreza” y que permite a los sujetos diferenciar su propia posición de ésta no es en absoluto baladí, ubicándose en el corazón mismo de las dinámicas de discriminación/asimilación que hay tras toda sociedad con índices de pobreza y desigualdad persistentes.

En este marco, la construcción simbólica del sujeto “pobre” se constituye en un elemento clave a considerar en cualquier política destinada a intervenir en este fenómeno en el largo plazo y de manera permanente. Por esta razón llama la atención la escasa investigación de carácter cualitativo que existe al respecto al interior del campo de estudios sobre pobreza, sobre todo enfocada al análisis de las miradas de los otros en relación a quiénes se encuentran en esta situación. La ausencia de investigación al respecto habla de una tendencia al interior de los estudios de pobreza que, por un lado, menoscaba la importancia de los aspectos simbólicos en la reproducción de la pobreza y, por otro, minimiza los aspectos relacionales oscureciendo que la persistencia de este fenómeno se encuentra directamente vinculada a la sociedad en su conjunto. Partiendo de este diagnóstico, este trabajo busca ser un aporte para subsanar ambas falencias.

Los resultados de esta investigación, elaborados en base a entrevistas en profundidad con sujetos clasificados como de clase media, permiten acercarse de una manera interesante al problema, usando estas reflexiones como marco. La evidencia empírica recabada nos enfrenta con percepciones transversalmente negativas sobre la pobreza y sobre los trabajadores ubicados en la base de la estratificación social, condensados para efecto del análisis de entrevistas como “clase trabajadora”. En todos los segmentos analizados en el marco de esta investigación se establecieron fronteras simbólicas con estos grupos que implicaban la construcción de imágenes negativas, ligada a la apatía, la ignorancia, la falta de hábitos, por nombrar los más relevantes. Las imágenes contemplan visiones respecto al comportamiento de estos grupos, sus modelos de familia, modelos de género, imbricadas en argumentos sobre las causas de la pobreza que resultan claves para comprender las dinámicas de su reproducción, pues estructuran comportamientos y actitudes discriminatorias de los entrevistados que van, a la larga y si se analizan sus efectos en términos agregados,

estructurando barreras entre grupos que se constituyen en obstáculos a cualquier estrategia orientadas a erradicar la pobreza y reducir la desigualdad. La negatividad de las imágenes resulta más intrigante si se atiende a que los sujetos envueltos en procesos de movilidad social ascendente en curso —es decir que provienen de hogares de origen de clase trabajadora o pobres— son quienes muestran una percepción más negativa de estos grupos.

Desde esta perspectiva, los resultados que se muestran en este trabajo apuntan a relevar la necesidad de considerar el soporte simbólico y cultural involucrado en la persistencia de estos fenómenos, como uno de los ejes clave de cualquier intervención orientada a romper con este círculo. Se parte del supuesto que la mirada de las clases medias sobre el fenómeno resulta particularmente relevante en primer lugar por su peso en términos estructurales: éstas han crecido en importancia en las dos últimas décadas (Barozet y Espinoza, 2008; Barozet y Fierro, 2011; León y Martínez, 2001), razón por la que su importancia en un análisis que busque visibilizar el rol de las fronteras simbólicas en las dinámicas discriminatorias resulta de alta relevancia. En segundo lugar, a este peso en términos de estructura social hay que sumar el que tiene la clase media en términos de autoidentificación: la investigación reciente señala que un 70% del total de encuestados a nivel nacional se consideran de clase media (ENES, citado en Barozet y Fierro, 2011). Respecto a este punto y como se verá en la exposición del análisis, resulta notorio señalar que en casi todos los segmentos dentro de las clases medias analizados, enfrentados a la pregunta sobre quiénes se encuentran en una posición inferior a la suya, ésta siempre se encuentra asociada a las ideas de pobreza extrema y sobrevivencia, incluso entre quienes poseen un ingreso o patrimonio muy por sobre el promedio nacional o muy por debajo de éste. Esto pone claramente un marco a través del cual los sujetos se enfrentan a una discusión sobre la pobreza, la desigualdad y su propio rol en la persistencia de estos fenómenos.

Pero, ¿qué entenderemos por clases medias? Dado que la intencionalidad de volumen se encuentra principalmente orientada a la presentación de resultados empíricos respecto a los temas de pobreza y desigualdad, no se abordará en profundidad la discusión teórica que subyace tras esta pregunta. Sí se establecerá que el trabajo toma como base teórica la obra de Pierre Bourdieu, y que con el fin de avanzar hacia una definición operativa de las clases medias que encontrase sentido y coherencia en el marco del trabajo del autor, se utilizó parte del trabajo de E. O. Wright (2009) como base de un esquema basado en la distribución desigual de tres tipos de capital: de producción, de organización y de cualificación. A partir de la combinatoria de estos

tipos de capital, se consideraron los doce grupos teóricos del esquema de Wright, dentro de los cuales las clases medias se encuentran situadas en los pequeños empleadores y la pequeña burguesía en el polo de los *propietarios* y en los directivos titulados, directivos no titulados, supervisores expertos y no directivos expertos, en el polo de los *no propietarios* (Wright, 1985; 2009). Hay que considerar que estos grupos son abstracciones teóricas y que el proceso de clasificación de la gran diversidad de sujetos existentes en el mundo social en clases o estratos representa un problema de gran magnitud en cualquier investigación sin importar el enfoque (Crompton, 1996 y 1997).

Considerando esta complejidad y con el fin de generar una definición para la selección de una muestra teórica cualitativa, se generaron a partir de este esquema cuatro grupos al interior de aquella posición identificada como clase media: pequeños propietarios, directivos no profesionales, técnicos en cargos de responsabilidad —supervisión (con al menos una persona a su cargo)— y profesionales autónomos y/o asalariados. Posteriormente y para dar cabida a la dimensión de consumo —tan relevante en el trabajo de Bourdieu— se introdujo la variable *ingreso*¹ en la selección de la muestra, ya que a pesar de compartir un determinado tipo de capital, de calificación y de control sobre el proceso laboral, las diferencias en términos de ingreso marcan diferencias sustantivas al interior de la clase media. Por último y atendiendo a las importantes transformaciones de la estructura social latinoamericana y específicamente chilena a partir de la década de los ochenta, se consideró relevante incluir como criterios de selección de la muestra la trayectoria de movilidad social. Como ha sido documentado en la literatura sobre el tema, el cambio en la matriz productiva y en la orientación económica del país a partir de la década de los ochenta marcó un aumento paulatino de los grupos intermedios y un aumento de la movilidad social absoluta (León y Martínez, 2001; Torche, 2005; Torche y Worlmal, 2007), por lo que buena parte de lo que se considera clase media corresponde a la primera generación

1 Se introdujo la variable ingreso a partir de lo estimado por GSE de los grupos C2 (ingreso promedio por hogar de 1.073.000-U\$S 2.217) y C3 (Ingreso promedio por hogar de 517.000-U\$S 1.068). Sin embargo y dada la definición de clase media utilizada, sectores limítrofes del segmento ABC1 y D también debían ser considerados, en función del tipo de empleo, años de estudio y patrimonio. Dado que el promedio de ingreso de un hogar ABC1 asciende a los 2.866.000-U\$S 5.924 y de un hogar perteneciente al segmento D a 292.000-U\$S 603, se estableció un límite inferior de 350.000-U\$S 723,469 por hogar y de 3.000.000-U\$S 6.201 en el caso del límite inferior. En base a ello, se establecieron tres intervalos para la selección de entrevistados: ingreso alto (350.000/U\$S 723,469-500.000/U\$S 1.033); ingreso medio (501.000/U\$S 1.035-1.000.000/U\$S 2.067) e ingreso bajo (1.001.000/U\$S 2.069-3.000.000/U\$S 6.201).

de profesionales de una familia obrera, lo que delimita diferencias sustanciales en términos de *habitus* en relación a los sujetos que han crecido en hogares de clase media².

Los criterios de definición de la muestra quedaron conformados por la combinatoria de los atributos descritos, en base a los cuales se generaron perfiles que guiaron la selección de entrevistados. Se realizaron 35 entrevistas, durante el período comprendido entre febrero y abril de 2011. La muestra quedó compuesta por 35 individuos de entre 28 y 64 años, orientándose intencionalmente la selección de la muestra hacia entrevistados preferentemente en el intervalo de edad entre 28 y 36 años, pues se buscaba dar cuenta de las nuevas configuraciones de lo social en Chile. En este esfuerzo, 27 entrevistados se encuentran en el rango de edad 28-36 años; 2 se encuentran en el rango de edad 37-45 años y 6 se encuentran en el rango de edad de 46 o más. A cada entrevistado se le aplicó una entrevista semiestructurada de alrededor de 45 minutos orientada principalmente a dos aspectos: identificación y percepción de mapas simbólicos de clases/posición y participación política. Para efectos del análisis, los entrevistados se segmentaron en grupos por ingreso y movilidad social, intentando no perder las diferencias al interior de cada segmento, por lo que dentro de cada grupo existen entrevistados pertenecientes a las distintas categorías generadas a partir del modelo de Wright antes reseñado. Los grupos creados para el análisis quedaron conformados así: A. Clase Media-Alta: 15 entrevistados; B. Clase Media-Baja: 8; C. Clase Media-Media: 12.

La información se analizó mediante el software *Nvivo* y a través de la metodología de la Teoría Fundamentada de Glaser y Strauss (1998), que contempla una primera etapa de codificación libre y luego la generación de modelos teóricos de mediano alcance a partir del refinamiento paulatino de códigos. Este proceso dio por resultado dos

2 Al introducir el tema de movilidad social se buscó hacerlo de una forma operativa, considerando que el tema de movilidad social es un campo bastante específico y complejo dentro de los estudios sobre estratificación y clases sociales. Así, se seleccionaron entrevistados susceptibles de ser clasificados en dos grupos: quiénes provenían de un hogar de clase media y quiénes provenían de un hogar de clase trabajadora. Los hogares se clasificaron por la ocupación del jefe(a) de hogar por los grandes grupos del código CIUO. Así, las ocupaciones incluidas en los grupos: 0 (Fuerzas Armadas), 2 (Profesionales científicos e intelectuales), 3 (Técnicos y profesionales de nivel medio) y 4 (Empleados de oficina) fueron clasificados como clase media. Las ocupaciones incluidas en los grupos 5 (Trabajadores de los servicios y vendedores de comercios y mercados), 6 (Agricultores y trabajadores calificados agropecuarios y pesqueros), 7 (Oficiales, operarios y artesanos de artes mecánicas y de otros oficios calificados), 8 (Operadores de instalaciones y máquinas y montadores (calificados/semicalificados) y 9 (Trabajadores no calificados), fueron calificados como clase trabajadora.

categorías de mediano alcance —autoidentificación en el espacio social/Socialización y Acción política— siendo la primera la utilizada para este artículo, conformada a partir de tres dimensiones: el yo en el espacio social/el otro “opuesto” en el espacio social/el similar o “cercano” en el espacio social. Los resultados presentados en este artículo son una breve síntesis de los elaborados a partir de estas categorías en el marco de esta investigación.

1. FRONTERAS SIMBÓLICAS Y MARCAS CORPORALES

El “lugar” de cada sujeto se construye en base a los saberes sedimentados que en relación constante con las prácticas van configurando fronteras simbólicas y dejando sus marcas intangibles sobre los individuos (Bourdieu, 2001). Ser “de clase media” tiene sentido en función de lo que se considera particular de esta posición y en función de los “otros” frente a los que se crean fronteras e identifican diferencias. Si bien este fenómeno es transversal a lo social, es particularmente claro para el caso de la clase media, ya que es una posición construida simbólicamente a partir de sus diferencias con dos polos, como bien señala Bourdieu (2001).

Dentro de estas fronteras simbólicas, este artículo se centra en los límites que se establecen con aquellas posiciones identificadas como “más abajo” a la que los sujetos de clase media identifican como propia: lo que denominan clase “baja” o “pobres”. Este sujeto, construido a partir de una cierta cantidad de características actitudinales, físicas e incluso cognitivas, va a enmarcar no sólo la construcción del propio “lugar” de clase media, sino también va a estar tras las dinámicas de discriminación a las que se van a ver expuestos quienes portan suficientes señales como para ser clasificados dentro de esta categoría. La connotación negativa que adquiere la idea de “clase baja” en el discurso de los entrevistados hace que la necesidad de establecer diferencias con este segmento se vuelva más imperiosa. Así, esta frontera con la “clase baja” adquirirá mayor centralidad en el discurso de los sujetos en función de la mayor percepción de mayor o menor distancia simbólica que perciben con su propia posición, por lo que en los segmentos más vulnerables de la clase media o los de menor ingreso será uno de los ejes articuladores del discurso.

En ese sentido, es preciso recalcar que la heterogeneidad de las clases medias establece diferencias importantes en los significados que adquiere esta “clase baja” para los entrevistados, sobre todo si se atiende a las diferentes trayectorias de movilidad social. En los casos de los entrevistados con un hogar de origen de clase de trabajadora se observa cómo esta diferenciación adquiere una mayor centralidad en la narrativa biográfica de los sujetos, mientras que quienes provienen

de hogares de clase media el mayor peso de la narrativa está puesto en la diferenciación con una clase media “recién llegada”, sobre todo en los segmentos de ingreso bajo y medio. En este último caso uno de los elementos claves en las dinámicas de diferenciación va a ser la identificación en los sujetos recientemente incorporados a la clase media de aquellas “marcas” que para este segmento constituyen un indicador de pobreza o de un reciente vínculo con la “clase baja”: color de piel/ojos, forma de hablar o de vestir. Todo lo que es connotado negativamente en esta clase media “recién llegada” o “emergente” por parte de los entrevistados, alude directamente a lo que se considera relacionado con el mundo de la pobreza. Estas formas de diferenciación diversas al interior de los distintos segmentos que componen las clases medias han sido relevadas en la investigación reciente sobre el caso chileno (Ariztía, 2009; Barozet y Fierro, 2011; Méndez, 2002; Silva, 2005; Stillerman, 2010), sobre todo a partir de los patrones de consumo y residencia observados en estos grupos. Sin embargo, estos no han llegado a incorporar el fenómeno de la corporalidad en estos procesos de diferenciación simbólica, elemento en el cual busca centrarse este artículo y que ha sido escasamente explorado en la investigación sobre el área.

Durante el proceso de elaboración de los resultados, fue posible notar que parte importante de las fronteras entre grupos en el marco de un mapa simbólico de clases y de las diferencias construidas entre ellos, se condensan en un relato sobre ciertas “marcas” en el plano corporal, a partir de las cuales los sujetos establecen dinámicas de identificación, rechazo y reconocimiento. Estas “marcas” corporales, como se les llama en el marco de este trabajo, son hitos construidos que a modo de “mapa de ruta” permiten a los sujetos guiarse en el mundo social, atribuir a los otros una posición determinada y vincularla a una serie de atributos. A diferencia de las señales de un mapa, éstas no poseen un significado fijo, unívoco, por lo que muchas veces los sujetos mismos no saben que las portan o no saben los significados que llevan asociadas: la corporalidad de un individuo está llena de señales que los otros comprenden y frente a las que actúan. Este fenómeno, apuntado de manera contundente por Goffmann (1963) años atrás, habla de la necesidad de incluir estos elementos del plano simbólico en los estudios sobre pobreza y desigualdad, sobre todo cuando se intenta evaluar las posibilidades reales de los sujetos de romper con las dinámicas de exclusión y discriminación en las que se ven involucrados. Entender estas dinámicas pasa por entender la desigualdad como una *relación*, susceptible de ser comprendida sólo a partir de los vínculos que se establecen entre grupos, a la vez que implica entender *el rol que los grupos que no se encuentran en condición de pobreza tienen en la persistencia de este fenómeno*.

El cuerpo no es sólo el soporte de una determinada subjetividad, sino también parte fundamental en el proceso de su constitución. Siguiendo a Le Breton (2002), es posible decir que el cuerpo pese al escaso lugar que tiene en la reflexión de lo social, es precisamente el nudo en el cual se atan distintos fenómenos: es cultura, es construcción, es la mirada de los otros y es el borde que delimita a su vez lo más privado del individuo. Mediante el cuerpo el sujeto pone en escena su yo público, pero a su vez experimenta su sufrimiento o satisfacción privada, mediante sensaciones que sólo a él pertenecen. A través del cuerpo es leído por los otros, pero también se experimenta la diferenciación social en uno de los planos considerados más privados por el sentido común. Tal como lo establece Boltansky (1975) en su estudio de las relaciones diferenciadas entre clase y corporalidad para la sociedad francesa, estas diferencias entre segmentos no sólo son relevantes en tanto constituyen un lenguaje para otro que interpreta, sino también porque marcan relaciones diferenciadas del propio sujeto con su corporalidad dependiendo de su posición, anudando este soporte con un universo cultural específico, en función de concepciones e interpretaciones acerca de la belleza, el dolor, la enfermedad, por nombrar los más evidentes. De esta manera, bien el sujeto pone en escena una determinada corporalidad, que puede incluir dimensiones tan fundamentales como el género, éste sólo encontrará *existencia* en este juego de interpretaciones que rodean a esta aparición, que la sitúan y a partir de la cual los sujetos le otorgan determinado significado a aquellos signos que sobre el cuerpo han sido construidos como señales, indicadores o hitos de un mapa destinado a guiar la comprensión del otro.

Es en este marco que la noción de “marcas corporales” adquiere significación en este trabajo. En estas se condensan una serie de elementos que, a través de desplazamientos metonímicos, se constituyen en señales de trayectorias vitales, del espacio de origen y otros elementos relevantes para que el sujeto pueda situar “al otro” en una determinada posición en el espacio social. Estas adquieren un significado diferenciado para cada segmento dentro de las clases medias e impactarán directamente en las interacciones entre individuos. En los resultados de la investigación, llama la atención que el componente relativo a los caracteres físicos sea el más transversal en la constitución del sujeto “clase baja” o “pobre”, incluso más relevante que el tipo de trabajo, la forma de hablar o el nivel educacional: en todos los segmentos se alude al color moreno de la piel, el cabello liso oscuro, el tamaño pequeño y el sobrepeso. Los tres primeros son asociados a lo que los entrevistados llaman “genética indígena”, aludiendo a *marcas* que portan no sólo una historicidad remitida al sujeto en específico,

sino también establecer la posición de ciertos grupos en una trayectoria de largo plazo y carácter nacional. En el último atributo —el sobrepeso— se vincula y condensa la falta de cuidado de la imagen proyectada, como indicador de una actitud similar frente a otros aspectos de la vida y a la existencia de una moralidad alternativa. Así, el hecho de que los pobres sean “medio gorditos” para los entrevistados no sólo refiere la actitud apática de este sujeto frente a su corporalidad, sino también es un indicador de la actitud que tienen frente a sus propias posibilidades de salir de la pobreza y a la existencia de una “idea de belleza” dentro de la cual el sobrepeso no sólo tiene cabida, sino que también es deseable en ciertos circuitos sociales.

Pese a estos elementos transversales, es claro que uno de los elementos que debe cruzar cualquier investigación sobre las clases medias es la noción de *diferenciación horizontal*. Con el fin de dar cuenta de estas diferencias horizontales al interior de las clases medias, se revisan a continuación las distintas visiones, distinguiendo por trayectorias de movilidad social y niveles de ingreso. Inicialmente, la exposición de resultados estaba planificada para ser realizada por cada uno de los grupos definidos, seis en total. Sin embargo, la importancia que adquirieron las trayectorias de movilidad social como elemento discriminatorio entre los grupos en relación a sus percepciones de la pobreza hizo necesario replantear la forma de exposición de resultados. Evaluando los elementos que establecían diferencias significativas entre los sujetos, se construyó un análisis basado en las trayectorias de movilidad social. Así, en los siguientes apartados se exponen los resultados en dos grandes grupos (Clase media origen clase trabajadora-Clase media origen clase media) aunque en el texto se apunta siempre a las diferencias en términos de grupos de ingreso cuando esto constituye un elemento discriminatorio. Se considera que este cambio permite una mayor comprensión de los resultados y apunta de mejor manera aquellos elementos distintivos entre los grupos, a la vez que no se pierde la heterogeneidad de las clases medias contenidas ya en la selección de la muestra como criterio fundamental.

2. “VIVIENDO AL DÍA”. PERCEPCIONES DE LA CLASE MEDIA CON ORIGEN DE CLASE TRABAJADORA

Este grupo concibe el mapa simbólico de clases como un espacio dentro del cual existen tránsitos posibles en línea ascendente, en particular desde la clase trabajadora hacia las clases medias. Quienes comparten un origen de clase trabajadora muestran así algunas coincidencias en las imágenes y relatos sobre la clase trabajadora y la pobreza, basadas en tres aspectos fundamentales. En primer lugar, en torno al tipo de empleo y niveles de calificación en donde prima la idea de sobrevivien-

cia y “vivir al día”. La clase trabajadora se encuentra asociada laboralmente a ocupaciones informales, precarias y no calificadas: trabajadores de supermercado, vendedores, empleo doméstico y aseo, existiendo también una vinculación con el delito, ya sea el tráfico de drogas o el robo ocasional y/o sistemático. Este grupo es representado a través de la imagen de un sujeto cuyo único interés es sobrevivir un día más. El bajo ingreso y la inestabilidad laboral de estos individuos hacen que deban centrarse sólo en la cobertura diaria de sus necesidades más básicas, por lo que se les construye como un sujeto que se encuentra en una constante situación de emergencia:

“La clase baja, pasa es que lamentablemente vive con un sueldo mínimo, es un sueldo en donde ellos tienen que ser capaces de hacerlo estirar para todo lo más básico, lo más importante y eso es para mí sobrevivir, para mí la clase pobre sobrevive, porque con el sueldo mínimo no puede darse grandes lujos, grandes comodidades, entonces lo que hace la persona es sobrevivir, y si ellos quieren comprarse algo aprietan el cinturón en comida, en alguna ropa, etcétera y logra comprarse con mucho esfuerzo alguna cosa” (entrevista Caso 1, Empresaria, Ingreso Alto).

El hecho de encontrarse anclados en el círculo de la sobrevivencia implica que no pueda ni quiera tener otras perspectivas, por lo que la descripción está principalmente por la *ausencia de proyecto y ambición*: los individuos no logran ver “más allá” de su situación concreta y de sus posibilidades inmediatas. Esta *ausencia de proyecto y ambición* se constituye en una frontera simbólica clave a partir de la que los entrevistados diferencian su posición en relación con la clase trabajadora. Está ligada causalmente a dos fenómenos distinguibles por los entrevistados: la *falta de educación/cultura* y la *comodidad*, ubicados en el centro de un discurso explicativo sobre su posición actual de clase media. Así, se identifica en el hogar de origen diferencias en torno a estos dos elementos que permitieron al sujeto involucrarse en un proceso de movilidad social.

El primer fenómeno —la *falta de educación/cultura*— implica un acceso limitado a elementos culturales tangibles o intangibles que van configurando el escaso desarrollo de la capacidad cognitiva y de análisis de estos sectores, impidiéndoles la identificación de vías de “salida” de su situación y haciendo que no puedan “pensar en otra cosa”. Estas imágenes aluden a que no sólo no tienen herramientas en el ámbito de la educación sino que tampoco tienen interés en desarrollar otros aspectos de su vida que no estén ligados a la pura subsistencia.

“No están las condiciones para nada más, tienes que preocuparte prácticamente de sobrevivir, cambian tus metas, no puedes estar pensando

en la universidad porque tienes que ir a buscar a tu mamá porque la asaltan o tienes que preocuparte de sobrevivir porque están baleando en la esquina, pasan a ser necesidades más básicas con las cuales no puedes tener necesidades superiores, estás preocupado de sobrevivir poco menos” (entrevista Caso 2, Gerente, Ingreso Alto).

Llevan una vida sin perspectivas, marcadas por la ausencia de reflexividad frente a la propia posición: hay en la descripción de la clase baja un fuerte componente de alienación que se manifiesta también en su uso y vinculación con las drogas, el delito e incluso con sus patrones de consumo. Como indicador de esta falta de reflexividad, prefieren invertir en objetos de estatus que en elementos de primera necesidad, elecciones que no se condicen con su nivel de vida y que agudizan su precariedad. Así, su *falta de educación/cultura* les impide establecer prioridades en función de elementos más allá de lo inmediato:

“Yo estudié en un colegio que era muy, muy peligroso, donde asaltaban y todo eso, con todo lo que pasaba en los colegios de allá de La Florida, en algunos como más marcados, como más estigmatizados. Los chicos me decían ‘yo no tengo para la micro³, no tengo para almorzar hoy día, tengo que juntar las monedas con mi mamá’, cosa que yo también viví cuando chico. Pero tú no ves que mis compañeros estaban interesados en salir de eso y no me refiero a salir de eso en tener más plata, no me refiero a eso, sino en tener un nivel de conocimientos mayor frente a la vida, al mundo” (entrevista caso 27, Profesional contratado, Ingreso Medio).

El segundo fenómeno —la *comodidad*— identifica en el gobierno y otras instituciones instancias que generan costumbre en quienes son objeto de su intervención, instalando patrones de conducta basados en que “darle de todo” y produciendo hábitos persistentes que inhiben el desarrollo de proyectos a largo plazo, por la vía de que los sujetos cuentan con este apoyo incondicional. Desde la clase baja hay un “aprovechamiento” en un sentido negativo, pues a pesar de haber otras opciones optan por lo que se encuentra más a la mano y con el menor esfuerzo, en este caso el apoyo estatal y las subvenciones. Llama la atención en este punto la percepción de traspaso intergeneracional de estos hábitos, que generan la imagen de un círculo casi imposible de romper: la gente de clase baja deja “que el hijo haga lo que quiera total después todo se lo van a dar”:

“La gente se aprovecha de la salud, yo el otro día escuchaba en algunas comunas la falta de remedios, pero por ejemplo yo acá a todos mis

3 Coloquial: Transporte público.

trabajadores les impongo y lo cual ellos deberían atenderse por FONASA, pero ellos pueden ir a un médico ‘equis’ y comprar sus remedios, no, ellos salen al consultorio, gran alegato que tengo con mi nana, con ellos, porque se están quitando el derecho a un indigente, realmente a un pobre que no puede pagar y hay que darle los remedios, la gente lamentablemente se ha convertido en un vicio en que en la salud como se ha, como se regalan los remedios, la mayor parte de la gente prefiere hacer esas colas inmensas a las cinco de la mañana, por el regalo de los remedios” (entrevista Caso 1, empresaria, ingreso alto).

“El pobre quiere seguir siendo pobre, yo creo que por ahí va la cosa. Porque si tú miras a un pobre, el pobre tiene todo lo de una persona que trabaja, porque tiene salud gratis, tiene beneficios gratis, tiene lucas⁴ que le dan con bonos, entonces realmente se le da la vida fácil y ellos no tienen como la capacidad de decir que el camino son los estudios, entonces dejan que el hijo haga lo que quiera, total después todo se lo van a dar y va a ser fácil para él todo” (entrevista Caso 3, directivo/supervisor, ingreso alto).

Finalmente, los tres grupos de ingreso coinciden en torno al tema de la corporalidad de la clase trabajadora, en torno a la cual se establece otra frontera simbólica relevante para la construcción de la posición de clase media. Esta corporalidad está construida en este caso a partir de “marcas” vinculadas a lo biológico y al cuidado del cuerpo: la clase baja es reconocible porque tiene el tamaño, color de piel, pelo y ojos marcados por *rasgos más indígenas*: son más morenos y pequeños de estatura.

“Igual es como el rollito, más morenitos, como más chascones⁵ que nosotros, todo eso” (entrevista Caso 7, Profesional contratado, Ingreso Alto).

“Lo noto hartito en la ropa y de las características físicas, en que la gente más pobre suele ser más gorda, no sé por qué, probablemente por algo con la alimentación, o también porque se maneja otro estereotipo de belleza y suelen ser más pequeñas, más gorditas y los hombres son más bajos también, y de pierna corta yo creo que más asociado a la composición genética indígena” (entrevista Caso 25, Profesional contratado, Ingreso Medio).

Por otro lado, se le atribuye en todos los segmentos un *sobrepeso* evidente, elemento que se vincula discursivamente no sólo a un descuido generalizado sobre el cuerpo, producto de su inmersión en la dinámica de la sobrevivencia, sino también a la existencia de parámetros

4 Coloquial: dinero.

5 Despeinados.

alternativos de belleza, dentro de los cuales la extrema delgadez sería considerada como algo positivo sólo en los estratos superiores a la clase trabajadora. Esta imagen de un *criterio estético diferenciado* habla también de la posición de distancia en la cual se ubica el sujeto al hablar de la clase trabajadora, estableciéndole como un sujeto perteneciente a un mundo completamente diferente del hablante. La corporalidad de la clase trabajadora está marcada también por un discurso respecto a la falta de cuidado general, que se manifiesta no sólo en el sobrepeso que se identifica como rasgo sustantivo, sino también en los hábitos de higiene y presentación personal, marcados por la falta de prolijidad. Así, los discursos de los entrevistados va construyendo tres marcas corporales que resultan distintivas de la clase baja: el *sobrepeso*, *rasgos indígenas* y *la falta de cuidado hacia la imagen proyectada*. En términos de estilo se señala que la ropa —comprada en Patronato⁶ o el Mercado de Bío Bío⁷— es de menor calidad y peor gusto, se observa una mayor uniformidad y en los hombres se alude a la inversión en artículos destinados a la ostentación, como zapatillas, ropa de invierno o deportiva de marcas caras e incluso de lujo:

“La gente que tiene menos plata se le nota en los zapatos, no siempre son de cuero, en la marca de los jeans que también distingo, en el algodón de la polera que suele no ser algodón, o en que se va a comprar ropa a Patronato y que es ropa sintética generalmente y como muy a la moda, muy a la moda, todo a la moda, con la polera floreada, con el pantalón nevado, no sé qué más. Y todos iguales y de pelo más feo y físicamente son niñas o hombres que son más pequeñas, de tamaño” (Entrevista Caso 25, Profesional contratado, Ingreso Medio).

Dentro de estos elementos comunes, es posible encontrar algunas variaciones a partir de los grupos de ingreso a los cuales pertenecen los sujetos. Para quienes se encuentran en el grupo de ingreso alto, hay un elemento más que se agrega a los fenómenos que están causalmente relacionados con la falta de ambición y proyecto de la clase trabajadora: *la segregación*. Este elemento refuerza y establece un marco más general al elemento anteriormente establecido relativo a la existencia de criterios estéticos diferenciados, al referir que la clase baja vive en sectores en los cuales se hace dificultoso tener contacto con gente de

6 Sector ubicado en el centro de la ciudad de Santiago de venta de ropa de producción nacional de muy bajo costo, de venta al por mayor y al detalle.

7 Famoso mercado de antigüedades, artículos de segunda mano y de ropa de baja calidad, de elaboración nacional o importación de bajo costo. Ubicado en una zona de la ciudad catalogada como peligrosa, es también conocido como el lugar donde se realiza con frecuencia la reducción de especies robadas.

otras clases sociales, por lo que desarrolla una forma de vida y una moral alternativa en las que el desarrollo de proyectos a largo plazo no tienen cabida y, mucho menos, aquellos proyectos vinculados a generar una “salida” de esta situación. De esta manera, orientan sus fuerzas a la obtención de ese ideal legítimo en el imaginario de la marginalidad: el delincuente más fuerte, la mujer casa a temprana edad, el dinero “fácil”:

“Nosotros como familia pasamos un periodo súper malo, vivimos en la población Santa Olga, después vivimos en la Bandera y conocí bastantes realidades de ese estilo y hay gente que no va a salir nunca porque, la pobreza no va con lo material, parte de lo material va con el tema de la formación, de la educación entonces no van a salir nunca porque piensan que es el mejor el más choro⁸, que quieren ser el narco⁹ más malo, el que quiere pegarle a todos, son otras cosas las que se valoran en las poblaciones [...] (entrevista Caso 2, Gerente Directivo, Ingreso Alto).

Para quienes se encuentran en el grupo de ingreso bajo, si bien se comparte el componente de sobrevivencia en la descripción de la clase trabajadora, hay un mayor énfasis en éste de la idea de *vida de privaciones*, en la que adquiere mayor relevancia el componente de sufrimiento de la clase trabajadora. Esta *vida de privaciones* está ligada a la imagen de una cotidianeidad y trayectoria de vida plagada de dificultades, en las cuales los sujetos deben sacrificar aspectos importantes de su desarrollo y el de sus hijos por la dinámica de la sobrevivencia, lo que incluye la inserción en círculos delincuenciales con todos los peligros que esto implica. Así, cuando se habla de la cotidianeidad de la clase baja se hace referencia a ideas como “sacrificio”, “vida sufrida” y de “mucho esfuerzo”, mecanismo discursivo a partir del cual la vida de la clase baja pasa a constituirse en todo lo que este segmento quiere evitar en su propia vida, para lo cual trabaja y busca mejorar. La cercanía que perciben con ésta en el espacio social, reforzada por el propio origen de los entrevistados, hace que esta *vida de privaciones* propia de la clase baja sea un fantasma que la ronda constantemente y evitarla constituye la razón fundamental para el desarrollo de estrategias para mejorar su posición en términos de ingreso, educación y ocupación. En este marco, aquellos elementos que identifican como positivos en la clase media son precisamente aquellos que les permiten mantener esta distancia en relación a la *vida de privaciones* de la clase baja: la motivación en contraposición con la falta de proyecto y ambición que caracteriza a la clase trabajadora, el empuje en contraposición con la comodidad y la apatía.

8 Coloquial: Valiente.

9 Coloquial: Narcotraficante.

Para quienes se encuentran en el grupo de ingreso medio, hay varias diferencias importantes dentro de su construcción de clase trabajadora, marcada por la complejidad de las descripciones de estos entrevistados. En primer lugar, se puede ver que la noción de sobrevivencia no pasa por el bajo nivel de ingreso solamente, sino que se hace referencia directamente a una condición de pobreza, dentro de la cual los sujetos no encuentran forma de satisfacer sus necesidades de comida, vivienda y mucho menos de educación, recreación y cultura.

Otra variación importante es que en este grupo de ingreso se pueden distinguir dos sujetos diferenciados dentro de la clase trabajadora. En primer lugar encontramos a la *gente de trabajo* caracterizada por los entrevistados como sujetos que tienen puestos muy mal pagados, pero muy exigentes ya sea en términos físicos, por lo prolongado de su jornada o por las malas condiciones laborales en que se encuentran. Esta *gente de trabajo* siempre se asocia a un hogar, al mantenimiento de una familia numerosa que hace necesario que los individuos se mantengan en una constante lucha por sobrevivir a través de trabajos no calificados como meseros, aseadores de las calles, comercio informal, por nombrar los más recurrentes. El segundo sujeto es el *flaite*¹⁰, que refiere a aquellos hombres y mujeres —predominantemente jóvenes— que están asociados al mundo delincriminal, al consumo y distribución de drogas y a la violencia. Estos sujetos se mueven en un mundo marginal, en el cual existe una moral paralela o alternativa, a través de la cual los individuos construyen su identidad y legitimidad antes otros con mecanismos distintos a los que se usan en el resto de la sociedad, directamente vinculados al ejercicio de la violencia.

En la descripción de estos sujetos llama la atención la descripción diferenciada por género que se realiza: mientras que los hombres son asociados a delitos como narcotráfico o asalto, las mujeres se encuentran asociadas al pequeño robo, el ser “mechera¹¹” y sobre todo, al rol de una maternidad numerosa. En ese sentido, hay un discurso fuertemente moralizante hacia el control de la sexualidad femenina al aludir que tienen hijos de varios padres y que es precisamente esta cantidad numerosa de hijos el que refuerza el círculo de la pobreza:

“Yo creo que clase baja la conocí y tal vez exista, debe haber gente, o sea, sacando los indigentes, sacando esa gente, los mendigos y todo eso, yo creo que clase baja en La Pintana, yo ví hartos, eran mujeres con mu-

10 Coloquial. Aunque tiene múltiples significados en función del contexto, se puede asimilar a un sinónimo de la expresión “lumpen”, que intenta aunar una pertenencia a la clase baja con un comportamiento del orden de lo delincriminal.

11 Denominación que se usa para quienes roban especies a pequeña escala en tiendas departamentales o supermercados.

chos hijos, sin trabajo, mucho problema judicial, hijos de varios papás, no sé, parece que son medias polígamas las mujeres de clase baja, de diferente padre y generalmente asociados al delito también, generalmente” (entrevista Caso 28, Profesional Contratado, Ingreso Medio).

Otro énfasis diferenciado en este grupo es que el componente de *ausencia de proyecto y ambición* no solo se manifiesta en un comportamiento alienado de consumo, sino que tiene una expresión en el plano político, a partir de un comportamiento político clientelista, que sigue la lógica que intercambia apoyo electoral por bienes materiales que constituyen a los ojos de los entrevistados “migajas”, sin mantener la fidelidad con ningún actor político y reforzando así un sistema político que les excluye. Así, en este segmento se le atribuye una responsabilidad importante en la reproducción de su situación de precariedad y pobreza:

“Veo mis vecinas de la esquina que viven como cinco familias en la casa de la esquina y votaron por Piñera, y tú dices ‘¿voy a hacer algo por estos y después van a votar por Piñera?’. Mi hermana estudia trabajo social, trabajaba en la Gobernación de Talca y le tocaba ver miles de casos también de viejas, que regalándoles cosas, dándoles miles de facilidades, yendo a buscarlas en auto para votar y terminan votando por Piñera. Aunque por otro lado sé que esa gente no tienen por qué ser fieles a nada porque son gente por pocos recursos, por poco desarrollo intelectual, por una cosa de comida de libros y de acceso a la información, entonces ‘a mí me sirve en tanto me dé, no importa quién me dé, pero que me dé’” (Entrevista 25, Profesional Contratado, Ingreso Medio).

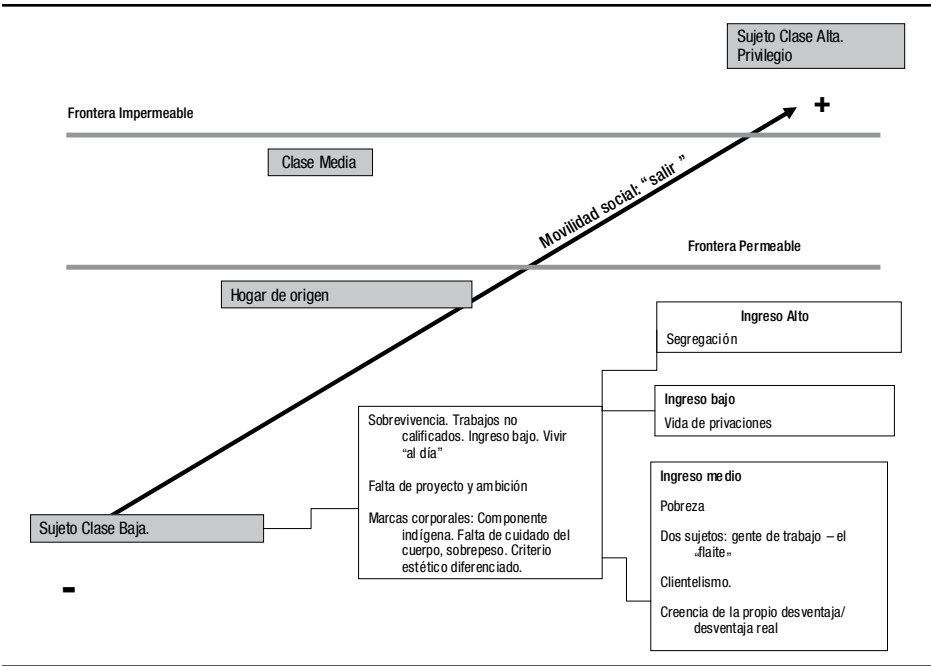
En esta misma línea, hay en el grupo de ingreso medio otro componente vinculado a la participación de los sujetos de clase trabajadora en las dinámicas de discriminación que delimitan la reproducción de la pobreza. Los entrevistados identifican en estos sujetos un comportamiento marcado por la *creencia de la propia desventaja*: las personas de clase baja tienden a evaluar su posición como una posición de desventaja y a naturalizarla al punto de automarginarse o asumir una actitud de inferioridad frente a otros, incluso antes de que éstos establezcan una distancia entre ellos, manteniendo una actitud vinculada a la subordinación. Esta *percepción de desventaja* se basa en la confianza mermada que tienen al notar la falta de lenguaje y de conocimientos que tienen en relación a otras clases, quienes han accedido a una mejor educación formal y no formal:

“La gente que tiene menos recursos tienden a idolatrar a estos personajes de clase alta y tiende a menospreciarse sola. Son re pocos capaces de entablar una conversación con uno de éstos. Creo que es gran responsabilidad de la gente que tiene menos recursos en llegar a mirarlos a la cara, porqué les tienen miedo, es raro, es raro. He encontrado

gente que no habla, y sabe mucho, y se omite, y claro, no puede hablar más y tiene un miedo escénico tremendo cuando el otro le tira alguna palabra técnica. Como una cosa de poder de lenguaje, de conocimiento. Y de confianza también del otro lado” (entrevista Caso 29, Técnico en cargo de responsabilidad, Ingreso Medio).

Este es un elemento contradictorio pues a pesar de que parece haber una interpelación a la igualación actitudinal por parte de los entrevistados, la representación de la clase trabajadora siempre está apuntando a mostrar que la desventaja de estos individuos es real y que se inscribe en el orden de lo que no se puede esconder y que difícilmente se puede revertir. Mientras señalan que cuando se enfrentan a la clase alta deberían tener una actitud de iguales, por otro lado recalcan que “hablan muy mal” o que “por mucho que vayan al colegio no cambian”. De la misma forma aluden a que hay en estos sectores “poco desarrollo intelectual” que está marcado por la ausencia de un acceso temprano a buena alimentación, información y libros. En ese sentido este atributo tiene dos planos contradictorios: *creencia de la propia desventaja/constatación de la desventaja real*.

Cuadro 1
Percepciones de la clase media con origen de clase trabajadora



2. “EL OTRO INVISIBLE”. PERCEPCIONES DE LA CLASE MEDIA CON ORIGEN DE CLASE MEDIA

En este segmento la percepción negativa de la clase trabajadora se atenúa un poco, mostrando un carácter ambivalente marcado por las ideas de *dificultades y distancia*. Aunque se encuentra asociada a trabajos rutinarios, mal pagados y a la ausencia de estudios profesionales, la clase baja adquiere una connotación más positiva que la clase alta aunque su descripción es claramente más vaga. Se le asocia a una familia numerosa, a una condición de pobreza, humildad y un “mal pasar”, pese a que viven una vida ligada al trabajo. La vaguedad de su descripción es una muestra de lo lejano que es considerada en términos de distancias sociales, lo que se puede explicar por lo estratificadas que son las redes sociales de un individuo en el contexto chileno, así como a partir de lo altamente segregado de la ciudad de Santiago.

En este contexto, los entrevistados —nacidos y establecidos en barrios del sector centro y oriente de la ciudad— han tenido poco contacto con sujetos susceptibles de ser considerados *clase trabajadora*, fuera de las interacciones en el marco de los servicios en ocasiones ciertos individuos les han prestado, por lo que cuando son requeridos a nombrar uno o dos ocupaciones que consideran de clase trabajadora o de pobres, todos los entrevistados de este grupo nombran las únicas que les resultan más cercanas por el contacto cotidiano: porteros, trabajadores de la basura y barrereros. Su referencia a este tipo de trabajadores para la conformación de una descripción de clase baja se cristaliza en la identificación de una actitud corporal ligada al servicio, a la que aluden cuando señalan que la gente de clase baja tiene una actitud corporal tendiente a “bajar la mirada”. Así, en el plano corporal es donde los entrevistados identifican con mayor fluidez y especificidad algunos elementos distintivos, marcada por elementos de carácter juvenil como el tipo de calzado o la presencia de tatuajes que contrasta con la imagen de trabajador ligado a los servicios cotidianos, pareciendo responder más a una imagen mediática de determinado tipo de jóvenes representados en los medios como pertenecientes a la clase baja: el ideal estético difundido a través de la música reggaeton. Este hecho refuerza que la distancia entre la propia posición y la clase trabajadora es tan grande para los entrevistados, que hace que sólo pueden elaborar una descripción distintiva a partir de dos tipos de contacto: a través del servicio y a través de los medios. De esta manera, uno de los elementos más relevantes en este grupo es la *centralidad del componente corporal* en la descripción de la clase trabajadora. En todos los grupos de ingreso, es el primer elemento mencionado siendo transversales las “marcas corporales” como el sobrepeso, el color de la piel, los ojos y la estatura.

“Me imagino como el poblador, por ejemplo, gente, pobladores, mujeres que salen gorditas, hombres de piel morena, niñitos con los pies sucios” (Caso 10, Profesional contratado, Ingreso Alto).

Esta descripción se articula con una compleja descripción sobre “marcas corporales” vinculadas al estilo, asociada a una ausencia de “gusto para vestir” expresada en dos fenómenos: *el efecto cardumen*, que refiere a la uniformidad ciega en la forma de vestir, sin intentar amoldar los criterios de la moda a sus características personales y la *ostentación “kitsch”*, vinculada a la inversión de dinero en objetos de vestuario, calzado o accesorios que muchas veces pueden ser valiosos, pero que son demasiado llamativos: zapatillas excesivamente grandes, ropa con marcas a la vista o muy brillantes, lo que se opone completamente a la estética austera que los entrevistados identifican como propia de la clase media en la que se ubican:

“Puede ser que de repente la moda que se repite mucho, o sea la gente, podemos decir que andan todas vestidas iguales, todas las niñitas andan todas iguales, es el pantalón a la cadera muy apretado, aunque casi siempre no tienen el cuerpo necesario para usarlo” (entrevista Caso 8, Profesional contratado, Ingreso Alto).

“Las zapatillas, que es un tema, la gente de clase más modesta anda con unas zapatillas gigantes y es súper significativo para ellos todo eso de la marca y que sean bien grandes” (entrevista Caso 9, Profesional contratado, Ingreso Alto).

Dentro de estos elementos comunes, es posible identificar algunas diferencias entre grupos de ingreso. Para quienes se encuentran en el grupo de ingreso alto, la diferencia fundamental tiene que ver con que la vaguedad de la descripción es particularmente notoria. Pero no sólo eso: también es posible observar que, a menos que esta descripción sea requerida especialmente por el entrevistador, la configuración del mapa simbólico de clases de este grupo no contempla un sujeto de clase trabajadora, sino que traza su principal frontera frente a una clase media en la cual identifican elementos vinculados a los sectores populares, pero que no constituyen parte de ellos: la clase media “modesta” o “recién llegada”.

Interpelados a construir una descripción, estos entrevistados se basan principalmente en la corporalidad, aludiendo a las figuras mediáticas clásicas de “niñitos con los pies sucios” como eje principal de la descripción. Pese a la vaguedad, en este segmento la clase trabajadora tiene un componente más negativo que en los otros dos grupos de ingreso y aquellas “marcas corporales” consideradas como distintivas

de la clase trabajadora y de los pobres, son justamente aquellos connotados negativamente en una clase media *modesta*, considerada la negación de elementos estéticos y corporales positivos de la propia posición. La escasa relevancia de este actor en el mapa simbólico de clases de quienes provienen de hogares de clases medias ha llevado a que se le denomine a la clase trabajadora y a la pobreza “el sujeto invisible”.

Para quienes se encuentran en el grupo de ingreso bajo, la clase trabajadora tiene una connotación más positiva y la idea de *dificultades* adquiere un énfasis más vinculado a la idea de esfuerzo. En ese sentido, la clase baja está siempre referida posiciones de trabajo muy exigentes y a la presencia de *condiciones adversas* que les impiden a estos individuos — pese a su esfuerzo y trabajo— superar su condición de pobreza. Familias extensas, largas enfermedades, falta de educación, infancias difíciles y falta de oportunidades, son algunos y quizás los principales elementos asociados a la idea de *condiciones adversas*, que estructuran una cotidianeidad difícil dentro de la cual los individuos logran apenas sobrevivir. A partir de estas condiciones, se estructura la imagen de una clase baja víctima de sus propias circunstancias o de su mala suerte, vinculándola a un círculo que les mantiene atrapados en esa condición y en el cual no es posible vislumbrar la posibilidad de una salida.

Para quienes se encuentran en el rango de ingreso medio, la descripción de la clase baja se complejiza al existir dos sujetos anidados en el discurso: “la gente buena” y la “gente mala”. La *gente buena* es aquella identificada con ocupaciones no calificadas, en tareas de rutina y jornadas laborales extensas: se esfuerza mucho, trabaja por poco dinero y obtienen pocas retribuciones. Lo extenso de su jornada se ve agudizado por lo extenso de los traslados en transporte público, dado que en su mayoría viven en sectores marginales y trabajan fuera de éstos. Esta última idea alude a la dimensión concreta de las distancias sociales que este grupo identifica entre la propia posición y la de la clase baja, señalando que viven en un lugar periférico tan lejano al suyo que la distancia parece irremontable. Estos lugares —propios de la clase baja— son compartidos por estos sujetos con la *gente mala*, lo que aumenta su inhospitalidad.

Dentro de la descripción de *la gente buena* un elemento que llama la atención es la fuerte connotación de género, pues las descripciones se asocian mayoritariamente a mujeres: madres “dueñas de casa”, “la nana” o “la clásica mujer ‘shilena’¹² aperrando¹³”, ésta última imagen

12 La “Sh” alude a una determinada forma de pronunciar la ch en la clase baja. Con el tiempo se ha convertido en una marca de distinción clave, identificada por casi todos los entrevistados provenientes de hogares de clase media.

13 Soportando circunstancias adversas.

asociada a mujeres jefas de hogar de sectores populares, que no cuentan con ayuda de parte de los padres de sus hijos y que los mantienen a fuerza de trabajo doméstico o venta informal. La *gente mala* en cambio está vinculada a la masculinidad y tiene que ver con lo delincuencial y con tres tipos de individuos delimitados por tipos de conductas moralmente cuestionables. El “lumpen” como reflejo de un sujeto que vive con la ley del más fuerte, que busca aprovecharse incluso de sus vecinos, a pesar de su pobreza y que se asocia a acciones como el matonaje, las pandillas y otro tipo de delitos menores, aunque sin una organización central. El “narco” como figura que encarna no sólo el comercio ilícito de drogas, sino un sistema de vida basado en el respeto a una ética y una autoridad alternativa a la del resto de la sociedad, marcados por la idea de corrupción y violencia instrumental. El “ladrón” como figura de aquel que no busca generar sus propios ingresos porque le resulta más fácil obtener ilegítimamente el que obtiene la *gente buena*, los trabajadores:

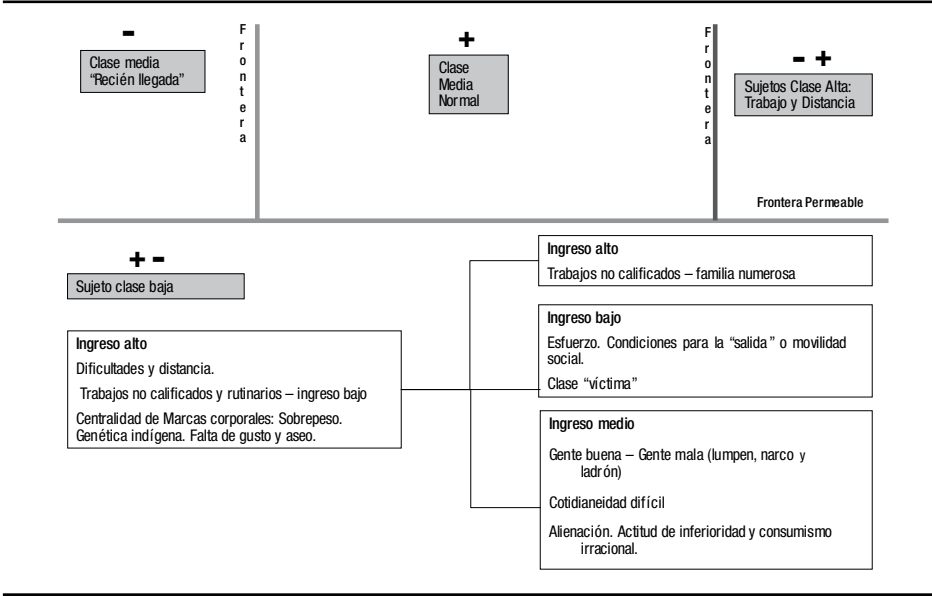
“La clase baja, hay varios tipos, está la clase trabajadora: el que agarra la parte mala, la parte peor, pero que igual se saca la mugre: la gente trabajadora, que se levanta temprano tiene que ir a trabajar al mall, se banca dos horas en micro de ida, dos horas en micro de vuelta. Me los imagino viviendo en Puente Alto, Maipú, puede ser Quilicura, típico de las periferias en las ciudades donde hace más frío, donde llueve más, dónde se inunda más, o donde hace más calor en el verano y después está ya el lumpen, ahí puede meter a los delincuentes, al narcotraficante, al ladrón” (entrevista Caso 32, Empresario, Ingreso Medio).

Estos sujetos de clase baja comparten el espacio de la marginalidad, ubicada principalmente en las comunas de la ciudad de Santiago. Pero no sólo comparten esta especialidad sino también atributos del plano más cognitivo o actitudinal, marcados por la idea de *alienación*, al igual que en otras descripciones de la clase baja analizadas anteriormente. Estos sujetos —la *gente buena* y la *gente mala*— comparten también elementos en el plano de la corporalidad que los hace distinguibles independientemente de la ropa y que pasan principalmente por aquellas marcas corporales descritas como “rasgos indígenas” pero también por elementos vinculados a los hábitos, como es que “el pelo es opaco” por falta de aseo y el olor ya que “la persona que es menos que clase media tiene un olor especial”. A estos elementos se les suman aquellos más distintivos de la “gente mala”: zapatillas de gran valor, corte de pelo y ropa más informal y deportiva:

“Yo que viajo a diario tomo el metro que acá, no sé si te ha tocado estar en metro, por ejemplo ahí uno se da cuenta, una de dos, tú dices

realmente no tienen recursos o realmente es cochina, por que lo notas hasta en el olor de su piel, en su ropa, hasta en el pelo, el pelo no brilla es opaco, entonces de repente tú decís, bueno, a lo mejor yo tengo el pelo opaco porque me lo lavo día por medio, pero no como que la persona menos de clase media como que tiene no sé si un olor especial, no lo sé, la verdad no te podría decir pero si es identificable, en la ropa, en la forma de vestirse, en la forma de hablar, de expresarse” (entrevista Caso 33, Empresaria, Ingreso Medio)

Cuadro 2
Percepciones de la clase media con origen de clase media



CONCLUSIONES

Este trabajo representa una primera aproximación al fenómeno de la construcción del sujeto “pobre” desde las clases medias. Aquí se han expuesto las percepciones mayoritariamente negativas que desde las clases medias se producen respecto a estos grupos, enmarcando las interacciones que en el plano cotidiano establecen los individuos e instalando los cimientos de argumentos sobre la reproducción de la pobreza y la desigualdad que es preciso incorporar a la discusión sobre estudios del área, sobre todo si se atiende a que estas percepciones tienen un correlato en una determinada semiótica de lo corporal que establece marcas, a veces indelebles y estigmatizantes, sobre ciertos sujetos.

En el marco de este seminario, algunas ideas a modo de conclusiones preliminares. En torno a los resultados, resulta llamativa la visión negativa que las clases medias tienen de quienes identifican “bajo” su propia posición. Pese a que existen diferencias importantes en cada uno de los segmentos analizados, todos ellos comparten una visión negativa y, sobre todo, una condensación de esta mirada negativa en determinadas marcas corporales como son rasgos asociados a lo indígena, el sobrepeso, formas de vestir vinculadas al consumo irracional, los dos últimos elementos que construyen a partir de la idea de falta de cuidado corporal adecuado la noción de un sujeto en permanente “falta”, un sujeto cuya condición es, por lo tanto, normalizada y justificada a partir de los sujetos. Una visión particularmente elocuente del vínculo que existe tras estas ideas de corporalidad y la legitimación de determinadas posiciones es la que se observa cuando este “descuido” del cuerpo alude a elementos vinculados a la reproducción y a la sexualidad femenina, aludiéndose que “no saben por qué tienen montón de hijos de distintos padres” (Entrevistas. Santiago de Chile, 2011). Este “descuido” se encontraría, para algunos de los entrevistados, en la base de los círculos de la reproducción de la pobreza y llama la atención de los alcances que una política de erradicación de este fenómeno puede tener sin comprenderlo como un fenómeno relacional, en el cual se pone en juego la moralidad de la sociedad toda.

En este contexto, los resultados de la investigación establecen la necesidad de profundizar en el estudio de tres áreas que han sido tangencialmente tocadas y metodológicamente poco tratadas en los estudios sobre pobreza y desigualdad: las dimensiones subjetivas y cotidianas tras el proceso de reproducción de estos fenómenos; el rol de los sujetos que no se encuentran en condición de pobreza en su persistencia y, por último, el rol de lo corporal en las dinámicas de construcción de sujeto, ya sea a partir de su involucramiento en dinámicas de discriminación como en su calidad de soporte performático, a partir del cual el sujeto pone en escena y es leído por los otros presentes en el mundo social. En cada uno de estos planos queda largo camino por recorrer.

BIBLIOGRAFÍA

- Araujo, Kathya 2009 *Habitar lo social. Usos y abusos en la vida cotidiana en el Chile actual* (Santiago de Chile: LOM Ediciones).
- Aritzía, T. 2009 *Arreglando la casa propia: La cultura material de la movilidad social*. En Pérez, F. y Tironi, M. *SCL: Espacios, Prácticas y Cultura Urbana* (Santiago: Editorial ARQ).
- Atria, Raúl 2004 “Estructura ocupacional, estructura social y clases sociales” Documento de Trabajo. Serie Políticas Sociales N° 96 (Santiago de Chile: FLACSO).

- Barozet, Emanuelle; Espinoza, Vicente 2008 “¿Quiénes pertenecen a la clase media en Chile? Una aproximación metodológica”. *Revista Ecuador Debate* 74, pp. 103-121.
- Barozet, Emmanuelle y Fierro, Jaime “Clase media en Chile, 1990-2011: Algunas implicancias sociales y políticas”. Serie Estudios N° 4 (Santiago de Chile: Konrad Adenauer Stiftung).
- Boltansky, Luc 1975 *Los usos sociales del cuerpo* (Buenos Aires, Periferis).
- Bourdieu, Pierre 2000 *Poder, Derecho y Clases Sociales* (Bilbao: Editorial Desclée de Brouwer).
- Castillo, Mayarí 2011 “El centro de la disputa: clases medias y la política de la desigualdad en Chile” en Castillo, Mayarí; Durand, Anahí y Bastias, Manuel (Comp.) *Desigualdad, Legitimación y conflicto. Dimensiones políticas y culturales de la desigualdad en América Latina* (Santiago de Chile: Ediciones Universidad Alberto Hurtado).
- Goffman, Ervin 1986 (1963) *Estigma. La identidad deteriorada* (Buenos Aires: Amorrortu).
- Lamont, Michele y Molnar, Virag 2002 “The Study of Boundaries in the Social Sciences” *Annual Review Sociology*, 28: 167-95.
- Le Breton 2002 *Antropología del cuerpo y modernidad* (Buenos Aires: Nueva Visión).
- León, Arturo; Martínez, Javier 2001 “La estratificación social chilena hacia fines del siglo XX”. Documento de trabajo, Serie Políticas Sociales (Santiago de Chile: CEPAL/ECLAC).
- Méndez, María Luisa 2002 “Experiencias y Significados asociados a la idea de movilidad social en el relato de doce familias floridanás”, *Revista Mad* N° 6, mayo (Departamento de Antropología, Universidad de Chile).
- Silva, Beatriz 2005 *La clase media después de las transformaciones estructurales: una aproximación cualitativa a través del análisis de clase*. Tesis para obtener el grado de socióloga (Santiago de Chile: Universidad de Chile).
- Stillerman, Joel 2010 “The Contested Spaces of Chile’s Middle Classes”, *Political Power and Social Theory*, Volume 21, 185-214.
- Wright, Erik O. 1985 *Classes* (Londres: Verso).
- Wright, Erik O. 2009 “Understanding Class. Towards an Integrated Analytical Approach”. *New Left Review* 60.

Rosa Elizabeth Flores Medina*

SER POBRE, DESDE LA ÓPTICA DE LOS BENEFICIARIOS DE PROGRAMAS SOCIALES DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA

EL PROPÓSITO DE ESTE ARTÍCULO es contribuir al debate sobre la pobreza a partir de la presentación de la opinión de la población (definida como “pobre monetario”), sobre los niveles de bienestar en sus comunidades. Estos testimonios fueron recogidos en procesos participativos realizados con población beneficiaria de diversos programas de reducción de la pobreza. Se presentarán las palabras de la población de algunas comunidades de Colombia, Perú, Ecuador y Nicaragua. Complementa la presentación de la información de las encuestas de hogares aplicadas en esos países, específicamente la relativa a la variable de mayor relevancia para la población para definir los niveles de vida: *los activos*.

* Doctora en Economía Laboral de la Universidad de Ciencias Sociales de Toulouse (Francia) y Máster en Economía Laboral de la American University (EE.UU.). Actualmente es Gerente General de Monitoreo, Vigilancia e Impacto Social SRL, firma de consultores radicada en el Perú, especializada en el desarrollo de Estudios Socioeconómicos así como en el diseño de Sistemas de Monitoreo y Evaluación. Asimismo es Consultora Internacional de diversos organismos internacionales, como el PNUD, PMA y el Banco Interamericano de Desarrollo. Sus líneas de investigación son: Niveles de Vida y Pobreza; Mapas de Pobreza e Inversión Social; Seguridad Alimentaria y Nutricional; Empleo e Ingresos; Líneas de base y evaluaciones de Impacto de Programas Sociales; y Diseño de Sistemas de Monitoreo y Evaluación de programas y Proyectos.

IMPORTANCIA DE LA DEFINICIÓN DE POBREZA SEGÚN LA PERCEPCIÓN DE LOS POBRES

Las definiciones de pobreza que se vienen utilizando se sustentan en una conceptualización desarrollada básicamente por académicos, las cuales han derivado en una gama de metodologías de medición, evaluación y diseño de políticas de pobreza. Los enfoques más difundidos son los de carencia de ingresos, necesidades básicas y actualmente el de multidimensionalidad de la pobreza.

No obstante, ninguno de estos enfoques se deriva de un proceso de consulta a los propios protagonistas. Rara vez se escucha que una conceptualización y su consecuente medición es producto de haber escuchado de manera sistemática “las voces de los pobres”. Conocer la percepción y valorización de la población sobre los niveles de bienestar va a permitir desarrollar un abordaje metodológico más ajustado a la realidad.

Una adecuada definición conceptual y operacional de la multidimensionalidad de la pobreza debería partir de la forma en que es concebida por la población, especialmente por la población clasificada por los ejecutores de programas sociales como “pobres o extremadamente pobres”. Sus palabras deberían constituirse en los referentes principales para la adopción de una definición que supere la concepción de la “pobreza monetaria” y verdaderamente refleje las dimensiones más relevantes de esta realidad. En el marco del enfoque multidimensional, las palabras de los pobres permitirán la inclusión de variables no consideradas preliminarmente en las metodologías desarrolladas, pero que para la población son fundamentales.

En virtud de esta necesidad en los últimos años, diversos investigadores e instituciones han venido realizando procesos de consultas a la población y en base a las respuestas obtenidas enriquecer el debate sobre el significado de “ser pobre” o estar en “mejor situación o peor situación” en determinados contextos, especialmente en aquellos focalizados para la realización de acciones de lucha contra la pobreza.

Entre los estudios que ha permitido recoger los aportes, vale destacar los llevados a cabo por el Banco Mundial en 1999, cuya publicación *La voz de los pobres* fue difundida por esa institución en los primeros años de la década de 2000¹. Sin embargo, ni la propia institución que realizó el estudio utilizó los resultados obtenidos con fines de reconceptualización de la pobreza y, menos aún, para desarrollar propuestas metodológicas tendientes a incorporar las áreas de bienestar y calidad de vida, mencionados por las personas calificadas como pobres en la medición. La operacionalización de pobreza que lidera

1 Narayan, Deepa 2000 *La Voz de los Pobres ¿Hay alguien que nos escuche?* Publicado para el Banco Mundial (Ediciones Mundi-Prensa: Madrid, Barcelona, México).

esta organización continuó siendo la de la “pobreza monetaria”, no obstante el amplio debate en torno a este tipo de medición.

Con miras al rescate de las consideraciones de la población sobre los niveles de vida, resulta sumamente relevante realizar regularmente los procesos de consulta, en los que la propia población defina los factores clave que les permiten estratificar a las familias de sus comunidades. Esta actividad viene siendo incorporada por algunas instituciones de manera regular, en el marco de las evaluaciones de resultados e impacto de diversos programas de reducción de la pobreza. En tal sentido, considerando que las evidencias producto de los procesos realizados pueden contribuir al debate renovado sobre la conceptualización de la pobreza, se han rescatado algunos casos de los estudios realizados por MVI Social en comunidades beneficiarias de proyectos sociales de Colombia, Perú, Ecuador y Nicaragua.

LA POBLACIÓN CONSULTADA

El proceso de consulta se realizó durante las evaluaciones realizadas a proyectos sociales de relevancia para los países, por su implicancia en la reducción de los niveles de pobreza de la población beneficiaria. Se trata de proyectos ejecutados por instituciones gubernamentales u organismos internacionales de los cuatro países, a saber:

Cuadro 1
Proyectos en los que participa la población consultada

País	Proyecto/Programa	Objetivo
Ecuador	Reforzamiento de organizaciones indígenas y apoyo a la recuperación de productos tradicionales en zonas alto andinas de Ecuador y Perú.	Contribuir a la mejora de la Seguridad Alimentaria de las familias de las comunidades indígenas.
Colombia	Programa Oportunidades Rurales.	El propósito del Programa es incrementar las posibilidades de acceso de los pobres rurales y sus microempresas a recursos financieros, servicios técnicos, conocimientos e información para el desarrollo de sus iniciativas.
Nicaragua	Fortalecimiento de la Oferta Sostenible de la Cadena Maderera en Nicaragua.	El objetivo de desarrollo del proyecto es el de contribuir a la reducción de la pobreza y calidad de vida en la RAAN y en actores clave en la cadena de valor de la madera en Nicaragua.
Perú	Promoción del Desarrollo Sustentable en Microcuencas Altoandinas - PER 6240.	Contribuir al desarrollo socioeconómico sustentable de los habitantes de 32 microcuencas altoandinas de los departamentos de Ayacucho, Huancavelica y Apurímac.
	Programa Aliados.	El objetivo central del programa es mejorar los activos y las condiciones económicas de aproximadamente 53.600 familias rurales en las áreas seleccionadas de Apurímac, Ayacucho, Huancavelica, Junín, Huánuco y Pasco.

En el marco de la evaluación se realizaron procesos participativos con instrumentos cualitativos, los cuales tenían por finalidad recoger la opinión de los beneficiarios sobre los procesos llevados a cabo por el proyecto y los resultados obtenidos, así como sobre las lecciones aprendidas y recomendaciones. Una de las herramientas aplicadas fue la denominada “Midiendo nuestro Bienestar”, la cual permite identificar y agrupar por estratos a las familias de las comunidades de acuerdo a su nivel de bienestar (los que están mejor, los que están regular y los que están peor) y conocer la opinión de los consultados sobre las razones para ubicarlas en cada grupo.

Entre las principales características de la población consultada vale destacar sus niveles de pobreza monetaria, variable que ha dado lugar a que sea considerada beneficiaria del proyecto.

Cuadro 2

Población consultada según proyectos y nivel de pobreza monetaria

País/Proyecto	Población consultada	Nivel pobreza monetaria
Ecuador. Reforzamiento de organiz. indígenas y apoyo a la recuperación de prod. tradicionales en zonas alto andinas de Ecuador y Perú.	Población de la comunidad de Sanjapamba de la Parroquia San Andrés, Cantón Guano.	Pobreza: 65,2% tienen un nivel de gasto inferior a los US\$ 2 per cápita diarios. Pobreza Extrema: 14,1% tienen un nivel de gasto inferior a US\$ 1 per cápita diario.
Colombia. Programa Oportunidades Rurales.	Productores participantes en el Programa de tres departamentos: Huila, Sucre y Santander.	Pobreza: 54,3% tienen un nivel de gasto inferior a los US\$ 2 per cápita diarios. Pobreza Extrema: 34,2% tienen un nivel de gasto inferior a US\$ 1 per cápita diario.
Nicaragua. Fortalecimiento de la Oferta Sostenible de la Cadena Maderera en Nicaragua.	Productores participantes en el proyecto de la Región Atlántica de Nicaragua (Miskitos).	Pobreza Extrema: 76% de hogares tienen un nivel de gasto inferior a US\$ 1 per cápita diario.
Perú. Promoción del Desarrollo Sustentable en Microcuencas Altoandinas -PER 6240	Población de comunidades de las microcuencas Macro, Qochapampa, Paqcha y Pomabamba de los departamentos de Ayacucho, Huancavelica y Apurímac.	Pobreza monetaria total: 81,2%; Pobreza extrema: 49,1%
Perú. Programa Aliados.	Productores participantes en los Planes de negocio financiados por el programa de las comunidades de Socos y Ambo del Departamento de Ayacucho.	Pobreza monetaria total: 57,5%; Pobreza extrema: 38,8%

Fuente: Informes de Evaluaciones de los proyectos realizadas por MVI SOCIAL SRL.

DEFINICIÓN DE UNA FAMILIA “EN MEJOR O PEOR SITUACIÓN” SEGÚN PALABRAS DE LA POBLACIÓN

Los procesos de consulta realizados han puesto en evidencia una variable que no está siendo considerada en los enfoques actuales para la medición de la pobreza, como es la relativa a *los activos*. Los resultados de los procesos permitieron visualizar que para la población de escasos recursos, los niveles de bienestar se encuentran básicamente asociados a los “elementos” que dan una relativa seguridad, refiriéndose prioritariamente a los “activos”.

En otras palabras, para los grupos consultados lo que permite clasificar a las familias de su comunidad por niveles de vida es fundamentalmente el nivel de capitalización del hogar, dentro del cual cobran una relevancia especial los activos que conforman el capital físico (tierras, vivienda, bienes) y los que constituyen el capital humano (especialmente educación). La síntesis de las palabras de los beneficiarios se presenta a continuación.

Se pudo apreciar asimismo que la referencia a los “ingresos” fue prácticamente nula, lo cual corrobora lo mencionado por otros estudios en que se señala que “los pobres casi nunca hablan de ingresos”.

Cuadro 3

Caracterización de los niveles de vida según palabras de la población

ECUADOR: Población de la comunidad de Sanjapamba de la Parroquia San Andrés, Cantón Guano participantes del proyecto Reforzamiento de organizaciones indígenas y apoyo a la recuperación de productos tradicionales en zonas alto andinas de Ecuador y Perú.

Los que están mejor	Los que están regular	Los que están peor
- Tienen tierras de una dimensión entre 8 y 10 ha. - Poseen entre 8 y 10 vacas, de 19 a 15 ovejas y de 4 a 5 puercos. - Tienen una casa grande de 1 a 2 pisos. - Cuentan con tractor y tienen carro. - Cultivan de 4 a 5 lotes.	- Tienen tierras de una dimensión entre 1,5 y 2 ha. - Poseen a lo sumo 1 vaca, entre 2 y 4 ovejas y entre 1 y 2 puercos. - Tienen una casa mediana o 2 pequeñas. - No cuentan con vehículos. - Cultivan 2 lotes como máximo.	- No poseen tierras porque no han recibido herencia. - No tienen animales. - Su casita es pequeña. - Siembran al partido.

COLOMBIA: Productores participantes en el Programa Oportunidades Rurales de tres departamentos: Huila, Sucre y Santander.

Los que están mejor	Los que están regular	Los que están peor
- Poseen parcelas. - Cuentan con mayor capital de trabajo. - Cuentan con taller propio. - Tienen puntos de venta asegurados. - Mejor nivel tecnológico. - Tienen mayor calificación.	- Tienen menos capital. - Nivel tecnológico regular. - Producen a pedido.	- No cuentan con capital de trabajo. - Sus niveles de venta son muy bajos. - Nivel de vida bastante precario, apenas cubren sus necesidades básicas.

NICARAGUA: Productores de las comunidades de Layasiksa, SIPBBA y Las Crucetas de la Región Atlántica de Nicaragua (Miskitos) participantes en el proyecto Fortalecimiento de la Oferta Sostenible de la Cadena Maderera en Nicaragua.

Los que están mejor	Los que están regular	Los que están peor
• Son por lo general los funcionarios públicos que vienen a la comunidad como maestros y trabajadores de salud. • Las familias que tienen una pulpería. • Los que tienen activos para el trabajo forestal, como la motosierra. • Las familias que reciben dinero de fuera.	• Los trabajadores de la empresa forestal. • Los que trabajan en la agricultura y venden su producción. • Los que se dedican a la crianza de vacas y gallinas, y venden parte de su producción.	• Los que solo se dedican a la pesca. • Los que no tienen capacidad para desarrollar alguna actividad económica, como los huérfanos y las viudas.

PERÚ: Población de comunidades de las microcuencas Macro, Qochapampa, Paqcha y Pomabamba de los departamentos de Ayacucho, Huancavelica y Apurímac participantes del proyecto Promoción del Desarrollo Sustentable en Microcuencas Altoandinas.

Los que están mejor	Los que están regular	Los que están peor
• Agricultores y ganaderos, poseen grandes extensiones de tierra. • Tienen ganado mejorado. • Venden la producción en los mercados de la provincia. • Tienen buena vivienda. • Algunos tienen tiendas de abarrotes.	• Agricultores y ganaderos que poseen parcelas medianas. • Venden parte de su producción al mercado.	• Pequeños agricultores que poseen pequeñas parcelas de tierra. • Siembran para autoconsumo y solamente en épocas de lluvia porque no tienen agua. • Los que trabajan en otras chacras. • Viudas y ancianos.

PERÚ: Productores de las comunidades de Socos y Ambo del Departamento de Ayacucho participantes en el Programa Aliados.

Los que están mejor	Los que están regular	Los que están peor
• Los que tienen más terrenos, más activos y más animales. • Se dedican a la agricultura y ganadería y venden en el mercado. • Los animales son de raza mejorada y su crianza es de manera tecnificada. • Preparan alimentos balanceados. • La casa está mejor construida. • Tienen mayor grado de instrucción.	• Tienen terreno más pequeño. • Venden parte de su producción en el mercado. • Menos animales, mayormente de raza criolla. • La crianza de animales no la realizan de manera tecnificada. • No tienen secundaria completa.	• Sus tierras están en las afueras. • Agricultura de autoconsumo. • Tienen pocos animales. • Son analfabetos, solo saben firmar.

Fuente: Procesos participativos desarrollados durante la evaluación de los proyectos. Informes de Evaluaciones de los proyectos realizadas por MVI SOCIAL SRL.

En términos generales, se puede resumir que para estas poblaciones la posesión y tamaño de las tierras y el número de animales son los factores que —en primer lugar— determinan las condiciones de vida de las familias de sus comunidades. Cabe reiterar que esta dimensión no viene siendo considerada en las mediciones actuales de pobreza.

Otros factores como la educación, la salud y los servicios básicos —es decir los que contribuyen en la valorización del capital humano—

también cobran relevancia para la población, aunque estos sí vienen siendo considerados en las mediciones de niveles de vida por Carencias o Necesidades Básicas Insatisfechas.

De la opinión de estas familias consultadas subyace que el uso adecuado o potenciamiento de los activos permite mejorar su nivel de vida. A esto se adiciona el papel que estos juegan para enfrentar situaciones críticas. En este sentido cabría destacar los momentos vividos en periodos de emergencia que los obligó a deshacerse de algún activo. La vulnerabilidad ante catástrofes y situaciones económicas críticas es paliada o amortiguada si las familias cuentan con determinados activos.

Finalmente cabe destacar que la comparación de las opiniones de la población de localidades y países tan diferentes pone en evidencia la homogeneidad en la selección de las variables “clave” para la definición de los niveles de vida de las familias de sus comunidades.

RELACIÓN DE LOS ACTIVOS CON NIVELES DE POBREZA MONETARIA DE LAS FAMILIAS

Con miras a visualizar la asociación entre pobreza y capitalización de activos de las familias de estas comunidades, en el marco de la presentación se propone la revisión de tabulados de las encuestas de hogares en los que se rescate los resultados de Valor de los Activos por Niveles de Pobreza monetaria, así como de la metodología utilizada para la estimación de los activos, específicamente los que conforman el capital físico de las familias.

Los cuadros que se presentan a continuación muestran la valorización de los principales activos físicos que poseen las familias beneficiarias de los programas sociales estudiados de Perú, Colombia y Ecuador. Se ha realizado la estimación en base a la valorización de los siguientes activos: tierras, vivienda, stock pecuario, bienes del hogar, activos productivos y otros bienes.

Una primera evidencia corresponde a la información del promedio del total de los activos de las familias beneficiarias, según los niveles de pobreza monetaria. Esta información muestra que, generalmente, en promedio existe una correlación entre pobreza y capitalización, pero que incluso las familias en situación de pobreza extrema (monetaria) cuentan con activos.

Cuadro 4

Valor promedio de los activos físicos de las familias beneficiarias
de algunos programas sociales (en U\$S)

Proyectos/País	Pobres extremos	Pobres no extremos	No pobres	Total general
Aliados-Perú	5.213	6.144	12.406	8.084
FAO-Ecuador	4.467	6.507	11.004	7.826
Oportunidades Rurales-Colombia	8.494	9.922	28.681	19.481

Fuente: Resultados de las encuestas de hogares. Informes de Evaluaciones de los proyectos realizadas por MVI SOCIAL SRL.

Una segunda evidencia que guarda correspondencia con la importancia que da la población consultada sobre los niveles de bienestar es la relativa a que los principales activos que definen el nivel de vida de las familias son las tierras, la vivienda y el stock pecuario.

Cuadro 5

Estructura de los Activos según niveles de pobreza monetaria

Activos	Pobres extremos	Pobres no extremos	No pobres	Total general
<i>PERÚ</i>				
Tierras	36%	38%	46%	42%
Vivienda	25%	23%	23%	24%
Stock pecuario	31%	28%	23%	26%
Bienes del hogar	3%	2%	2%	2%
Activos productivos	3%	6%	2%	3%
Otros bienes	2%	3%	4%	3%
<i>ECUADOR</i>				
Tierras	51%	53%	54%	53%
Vivienda	24%	21%	25%	23%
Stock pecuario	17%	17%	13%	15%
Bienes del hogar	5%	5%	5%	5%
Activos productivos	2%	5%	3%	4%
<i>COLOMBIA</i>				
Tierras	63%	59%	62%	62%
Vivienda	23%	22%	20%	21%
Stock pecuario	8%	8%	6%	6%
Bienes del hogar	2%	3%	2%	2%
Activos productivos	2%	4%	5%	4%
Otros bienes	2%	4%	5%	5%
TOTAL	100%	100%	100%	100%

Fuente: Resultados de las encuestas de hogares. Informes de Evaluaciones de los proyectos realizadas por MVI SOCIAL SRL.

Una tercera evidencia es que, dentro de un mismo país, los niveles de capitalización de los pobres y pobres extremos son variados. Los resultados demuestran que —en algunas regiones del país— las familias pobres y pobres extremas poseen un nivel de activos superiores a los no pobres de la misma o de otras regiones del país.

En el caso del Perú, por ejemplo, se aprecia que el valor de los activos que poseen las familias no pobres de Huancavelica y Huánuco beneficiarias del Programa Aliados son similares al de los pobres extremos de las otras regiones y en el caso de Huánuco incluso inferior a los pobres extremos y pobres no extremos de esta región.

En el caso de Colombia, se aprecia que los pobres extremos y pobres no extremos de las regiones de Huila y Santander tienen un nivel de activos superiores a los de los no pobres del departamento de Bolívar.

Cuadro 6

Valor monetario de los activos de las familias según niveles de pobreza monetaria

Departamento	Pobres extremos	Pobres no extremos	No pobres	Total general
<i>ALIADOS-PERÚ</i>				
APURIMAC	5.504	7.228	17.370	12.527
AYACUCHO	5.126	6.188	12.359	8.402
HUANCAVELICA	4.697	4.275	5.951	4.736
HUANUCO	6.235	6.609	5.898	6.252
<i>OPORTUNIDADES-COLOMBIA</i>				
BOLÍVAR	6.775	6.873	14.025	9.350
CORDOBA	5.832	8.077	43.203	26.692
HUILA	14.085	14.722	36.483	31.498
NARINO	7.625	8.992	20.339	14.142
SANTANDER	14.474	15.540	36.761	26.317
SUCRE	4.391	6.668	18.185	11.456

Fuente: Resultados de las encuestas de hogares. Informes de Evaluaciones de los proyectos realizadas por MVI SOCIAL SRL.

La evidencia pone de relieve que el hecho de que las poblaciones pobres cuenten con activos y ellos consideren que su potenciamiento puede influir positivamente en sus niveles de vida plantea retos para el desarrollo de instrumentos de política social.

COMENTARIO PARA DISCUSIÓN

Los resultados del proceso de consulta ponen de relieve la importancia de definir y medir la pobreza sustentada en las “voces de los pobres”. Las variables por ellos consideradas deben ser el eje en torno

del cual gire el debate conceptual relativo a la multidimensionalidad de la pobreza. De ellas cabría poner de relieve la variable “activos”, dada la importancia para la población.

En el debate operacional, resulta menester la discusión de los diferentes criterios para la inclusión de los “Activos de la familia” como una dimensión de la pobreza. La cuantificación periódica de esta importante variable se torna un indicador de relevancia del bienestar de las familias dado que —como viene siendo planteado por destacados expertos²— su movilización permite mejorar su situación socioeconómica, evitar el deterioro de sus niveles de vida y disminuir su vulnerabilidad frente a situaciones de emergencia.

Considerarla como variable clave del nivel de bienestar se constituye en un desafío tanto para los Institutos de Estadística de los países, como para los programas de reducción de la pobreza. Para los primeros, dado que actualmente es un área “no considerada” u “olvidada” por las encuestas de niveles de vida, deberán incluir su medición de manera regular. Para los Programas de Reducción de la Pobreza, el reto lo constituye la implementación de acciones dirigidas al desarrollo de capacidades y generación de condiciones favorables en el entorno, para que la población pobre pueda realizar un mejor aprovechamiento de sus activos, y de ese modo mejorar de manera sostenible sus condiciones de vida.

En tal sentido, el reto de los programas de reducción de pobreza al considerar esta variable está constituido por la implementación de acciones dirigidas al desarrollo de capacidades y generación de condiciones favorables en el contexto, para que la población pobre pueda realizar un mejor aprovechamiento de sus activos, y de ese modo mejorar de manera sostenible sus condiciones de vida.

BIBLIOGRAFÍA

- Narayan, Deepa 2000 *La Voz de los Pobres ¿Hay alguien que nos escuche?* (Ediciones Mundi-Prensa: Madrid, Barcelona, México).
- Katzman, Ruben 2000 “*Notas sobre la medición de la vulnerabilidad social*”, Documentos de Trabajo del IPES, N° 2, LC/R.2026, pp. 275-301 (Montevideo, Universidad Católica de Uruguay).
- Alkire, Sabina 2009 *Multidimensionalidad de la pobreza. OPHI*. Iniciativa de Desarrollo Humano y Reducción de la Pobreza. Departamento de Desarrollo Internacional.
- Programa Mundial de Alimentos 2008 *Evaluación de Impacto del*

2 Katzman, Ruben 2000 *Notas sobre la medición de la vulnerabilidad social*. Documentos de Trabajo del IPES, N° 2, LC/R.2026, pp. 294 (Montevideo, Universidad Católica de Uruguay).

Proyecto Promoción del Desarrollo Sustentable en Microcuencas Altoandinas. Perú. Informe de Evaluación realizado por MVI Social SRL.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura FAO 2008 *Estudio de Línea de Base del proyecto Reforzamiento de organizaciones indígenas y apoyo a la recuperación de productos tradicionales en zonas alto andinas de Ecuador y Perú. Santiago de Chile. Informe de Evaluación realizado por MVI Social SRL.*

AGRORURAL Proyecto Aliados 2011 *Estudio de Evaluación Intermedia del Proyecto Aliados. Informe de Evaluación de MVI Social SRL (Perú).*

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - Programa de Oportunidades Rurales 2007 *Estudio de Línea de Base del Programa de Oportunidades Rurales. Informe de Estudio de Línea de Base de MVI Social SRL (Colombia).*

IFC-Banco Mundial 2007 *Estudio de Línea de Base de Estudio de Línea de Base del Proyecto "Fortalecimiento de la Oferta Sostenible de la Cadena Maderera en Nicaragua". Informe de Estudio de Línea de Base de MVI Social SRL (Nicaragua).*

Sonia Pérez Tello*

LA POBREZA EN EMERGENCIA

NUEVAS DIMENSIONES EN SITUACIONES DE CRISIS

INTRODUCCIÓN

Este escrito asume la misión de problematizar las expresiones de los fenómenos de pobreza en nuestros actuales contextos históricos y culturales, a partir de claves de comprensión que superen la sola búsqueda descriptiva de las dimensiones de carencia o de los factores de su reproducción, para atender más bien a los problemas de la dinámica de la pobreza en las manifestaciones cotidianas de familias que enfrentan distintas situaciones de crisis, principalmente socioeconómicas y sicionaturales.

Para ello, propone un análisis de los alcances de la llamada “dimensión subjetiva” en el estudio de la pobreza, orientando el foco de estudio a las experiencias sociales de las distintas vulnerabilidades que ofrece actualmente nuestro sistema social, siendo éstas las síntesis de los procesos de construcción y reconstrucción de los sujetos sobre y bajo los variados marcos estructurales, institucionales y medioambientales en los que está obligado a desarrollarse.

* Académica del Departamento de Psicología de la Universidad de Chile. Investigadora Responsable Suplente del Centro de Investigación en Vulnerabilidades y Desastres Socionaturales, Proyecto NS 100.022 financiado por ICM, Ministerio de Economía, Fomento y Turismo. Doctora en Psicología Social y del Desarrollo de la Università Cattolica del Sacro Cuore de Milán (Italia).

Como base del análisis se integran resultados de una línea de investigación sobre subjetividades y vulnerabilidad desarrollada por el Centro de Investigación en Vulnerabilidades y Desastres Socionaturales de la Universidad de Chile, a través de estudios cualitativos realizados con familias chilenas que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad ante distintos tipos de riesgos socioeconómicos y medioambientales.

Finalmente, se discuten los hallazgos relativos a las características subjetivas que sustentan las acciones de enfrentamiento a la pobreza, enfatizando la importancia de generar conocimientos que alumbrén las dinámicas de empobrecimiento y los límites de poder y control sobre las capacidades efectivas de los sujetos en situaciones de pobreza y vulnerabilidad social.

EL PROBLEMA DEL PROBLEMA DE LA POBREZA

Dentro de los discursos contemporáneos que problematizan la pobreza, nos encontramos frente a la actualización de históricos esfuerzos que han buscado dar cuenta de su definición y de las dimensiones en las que ésta se manifiesta (Altimir, 1979; Beccaria *et al.*, 1992; Max Neef, 1986; Sen, 1992). La discusión sobre las características de lo que distintas naciones pueden o deben llamar pobreza ha mantenido el eje del debate tanto en la perspectiva económica —que la define principalmente como carencias y necesidades traducidas al ingreso, con sus potenciales de adquisición de bienes y servicios— como en la perspectiva desarrollista, que la define principalmente como un asunto de capacidades que se encuentran desarticuladas de las oportunidades presentes en la estructura social; capacidades que pueden ser extrapolables a ámbitos de realización que permiten el desarrollo humano y social.

Hasta hoy, sólo el enfoque de derechos ha logrado introducir nuevas claves de comprensión en el debate, desafiando las definiciones de pobreza “carente” y pobreza “inhabilitada” bajo el prisma de la pobreza “injusta”, es decir proponiendo la pobreza como un problema de vulneración de los derechos humanos fundamentales (ONU, *s/a*; Abramovich, 2006).

Más allá de resolver el debate aludiendo a una supuesta incompatibilidad de paradigmas, lo que aquí interesa es discutir, en un primer momento, las implicancias que estas formas de problematización de la pobreza han tenido en sus definiciones y en las prácticas de medición y evaluación a la hora de saber quiénes son pobres y en qué medida.

En efecto, las actuales prácticas de medición en muchos países del mundo han asumido el desafío de integrar nuevas dimensiones

distintas al ingreso económico, para delimitar los sectores pobres de la población, incorporando áreas del vivir cuya insatisfacción limita la calidad de vida (Alkire y Foster, 2007; Atkinson, 2003; Sen, 1982; Coneval, 2009). Con ello, la discusión se traslada a cuáles son los umbrales de satisfacción que pueden ser considerados mínimos para una vida digna que permita el desarrollo social y en qué áreas principales se encuentran éstos. Un debate que ciertamente no puede remitirse exclusivamente al ámbito tecnocrático de construcción de indicadores —sino que debe observarse atentamente a la luz del alcance de los conocimientos que ofrece, del tipo de conocimiento que construye y de los conocimientos que no permite visibilizar.

El supuesto inicial de este artículo es que la problematización que se ha hecho de la pobreza no facilita la comprensión de las formas de ser pobre hoy en nuestra peculiar sociedad, puesto que se centra en responder la pregunta sobre “quién es pobre hoy”, descuidando la pregunta “qué significa ser pobre hoy”. Ambas, complementariamente, debieran organizar los conocimientos científicos y las planificaciones políticas para atender el problema de la pobreza tanto en su ubicación dentro de la estructura social como en sus mecanismos de reproducción, su dinámica estructural, sus implicancias en el bienestar y su impacto en el desarrollo humano. Seguir atendiendo exclusivamente a la identificación de variables no consideradas previamente dentro del fenómeno de la pobreza corre el peligro de simplificar agregadamente una realidad eminentemente compleja, que cobra sentido sólo en la relación que se da (y diremos luego en este artículo, se *construye*) entre dichas variables.

Entonces, definir cuál es el problema de la pobreza hoy es, en sí mismo, un problema. Un área de problematización ineludible si se pretende dar cuenta de las formas de expresión de la pobreza, de dónde éstas se observan y, sobre todo, para qué serán medidas.

Nos centraremos en el caso de Chile, en donde los porcentajes de pobreza absoluta han tenido una tendencia al descenso en los últimos 15 años en un marco de crecimiento económico nacional, mientras la desigualdad socioeconómica ha aumentado brutalmente entre los deciles extremos, junto con la flexibilidad, informalidad y precariedad laboral, la privatización de la educación, la salud y las pensiones¹

1 La medición en Chile calcula la pobreza absoluta en relación a una Línea de Pobreza y una Línea de Indigencia, y se sirve para ello del instrumento “Encuesta de Caracterización Socioeconómica (CASEN)”, cuyos resultados se conocen trianualmente. En 2011 la encuesta arrojó un controvertido puntaje cercano al 15% de la población que se encontraba bajo la línea de la pobreza y un 2,8% bajo la línea de la indigencia. A la vez, el 10% más rico de la población tiene 35,6 veces más ingresos que el 10% más pobre. Según datos de la OCDE, Chile sigue siendo el país con la dis-

(PNUD, 2010; Le Foulon, Beyer, 2002; Larrañaga, 2001, entre otros). Al igual que en otros países de América Latina, se evidencia una creciente desigualdad de acceso y calidad en los bienes y servicios, así como un cambio en la relación entre Estado y sociedad, resultante de las reformas neoliberales tendientes a la privatización. Identificar el problema implica medirlo y situarlo, pero también relacionarlo con los mecanismos de la estructura social que aumentan la vulnerabilidad de estar en ese lugar.

Siguiendo el argumento, ¿cuál es el problema actual de la pobreza en América Latina y el Caribe? En otras palabras, ¿qué problema se quiere resolver? Una sociedad que se enfrenta al problema de tener un sector de la población definido como pobre, ¿de qué se tiene que preocupar? Cabe destacar una distinción: ciertas definiciones y mediciones multidimensionales de la pobreza apuntan a conocer de manera más completa el problema que enfrenta un sector de la población, mientras otras buscan comprender el problema que enfrenta una sociedad con pobreza. Pareciera encontrarse aquí una primera decisión en el definir para qué se quieren conocer distintas dimensiones de la pobreza y, por ende, qué dimensiones se van a investigar.

La pregunta sobre la multidimensionalidad de la pobreza que hoy debe ser atendida es: ¿Qué dimensiones de la pobreza se requieren conocer para intervenir en la dinámica de reproducción de la pobreza? En otros términos, lo que una sociedad debiera definir para favorecer el desarrollo humano y social no es sólo el campo de la pobreza, su magnitud o las características de su población, sino los problemas que enfrenta como sociedad cuando las personas se encuentran con la pobreza, ya sea de entrada, de salida o de frente. En este sentido, el problema no es sólo la pobreza que sufren los pobres, sino la construcción de subjetividades y de vida social que se produce en las condiciones sociales, institucionales, medioambientales y económicas facilitadoras de la pobreza, la caída, la carencia, el quiebre y la desprotección, que hacen de la pobreza una situación posible y muchas veces inevitable.

El problema, entonces, lo tiene la sociedad que no sabe qué hacer cuando no logra ser, hacer, estar y tener lo que de ella misma espera. En concreto, para el primer caso (cuando la pobreza es asumida como el problema que sufren los pobres), son entonces útiles los conocimientos sobre su magnitud, sobre quiénes la padecen, dónde se

tribución de ingresos más desigual de sus países miembros: el 20% más rico se lleva el 54,5% de los ingresos del país, mientras el 20% más pobre sólo se queda con el 4%. Y si bien el crecimiento en el PIB fue del 11,3% entre 2009 y 2011, la pobreza sólo se redujo en un 4,3% durante el mismo período.

encuentran y cómo se manifiesta. Más que un discurso, se construye una ideología de la pobreza que la entiende como la ausencia de la sociedad y no como producto de ella misma. El individuo, en este caso, es la expresión molecular de esta carencia: mientras el individuo carece de bienes y servicios básicos, escalarmente la pobreza carece de los bienes y principios de la sociedad “positiva”.

Si, en una segunda mirada (por supuesto no la última), se asume la pobreza como producto histórico de la sociedad —por tanto resultado de las interacciones entre sus instituciones, comunidades, valores y normas en un lugar histórico determinado— el problema radica además en el proceso mediante el cual se produce pobreza, es decir, en cómo se empobrece, las distintas formas explícitas y subrepticias en que se empobrece a las comunidades y cómo se enfrenta dicho empobrecimiento.

Este nuevo escenario social nos lleva a proponer la vulnerabilidad como objeto de análisis, entendida como la inseguridad de los individuos, familias o comunidades frente a un entorno cambiante —en el sentido económico, ecológico, social y político— (Moser, 1996) y con una baja capacidad de control de las fuerzas que modelan el propio destino para contrastar los efectos de las crisis sobre el bienestar (Kaztman y Filgueira, 1999; Kaztman y Wormald, 2002). La vulnerabilidad social resulta de recursos no articulados correctamente con la estructura de oportunidades ofrecida por el Estado, el mercado y la sociedad. Kaztman y Filgueira (1999) proponen en su teoría del AVEO (Activos, Vulnerabilidad y Estructural de Oportunidades) considerar tanto la estructura de oportunidades posibles para enfrentar la vulnerabilidad, como la posesión y control de activos que permitan aprovechar esa estructura. Dicha teoría enfatiza la dinámica de la formación del capital potencialmente móvil y las relaciones entre éstos, al mismo tiempo que se orienta a los procesos de pérdida o limitación para recomponer tal capital. Dicho de esta forma, las oportunidades del Estado, del mercado o de la sociedad misma, no son en muchos casos aprovechadas, porque los recursos son pasivos, bloqueados o se encuentran activos en otras dimensiones (Filgueira, 2001). El concepto de activos, por lo tanto, comprende los distintos grados de control e influencia que los individuos tienen sobre los recursos (humanos, materiales, culturales o económicos), así como las diversas estrategias que dichas personas desarrollan para su movilización.

Surgen entonces importantes puntos de atención: las crisis y los riesgos sintetizados en las vulnerabilidades. Es decir, las diversas situaciones en que personas, familias y comunidades se encuentran expuestos, desprotegidos e indefensos a una mayor desigualdad, pobreza y exclusión social (Busso, 2001). Atender a las vulnerabilidades

implica comprender los componentes de las situaciones de crisis que ponen en riesgo a la población en nuestra sociedad, lo que en América Latina y el Caribe conlleva una consideración de los distintos ámbitos de la vida social que se han visto evidentemente afectados por las transformaciones políticas, sociales y culturales. Así, las crisis actuales en nuestra región no son sólo económicas y macroestructurales ni los riesgos son externos a las culturas locales. Ambos se manifiestan en forma multiescalar, resultando de la interacción entre la estructura socioeconómica, las transformaciones políticas y las culturas locales. Todo ello en una interacción que se cristaliza en la vida cotidiana del sujeto (individual, familiar y/o social), quien vivencia crisis superpuestas y entrelazadas y cuya vulnerabilidad resulta finalmente del margen de acción con el que combate los riesgos en el día a día.

Asumiendo esta propuesta de comprensión, la pregunta científica y política se orienta a las situaciones económicas, políticas y socioculturales que ponen a las sociedades en riesgo de empobrecer la calidad de vida de sus actores sociales, así como las condiciones objetivas y subjetivas de su enfrentamiento en la búsqueda de hacer viable las formas locales de desarrollo humano y social.

En síntesis, en esta propuesta el problema por el cual la pobreza se convierte en un problema es la relación entre vulnerabilidad y tipos de crisis, en sus dimensiones políticas, estructurales y subjetivas, más allá de la definición de los niveles de carencia en las distintas áreas de la calidad de vida. La pobreza hoy es distinta no porque los pobres sean otros, sino porque se produce, se vive y se reconoce de otra manera.

No cualquier comprensión de la pobreza ayuda a superar este (post)moderno tipo de pobreza.

DIMENSIONES SUBJETIVAS Y EL LUGAR DEL SUJETO ANTE LAS CRISIS

De lo analizado en el apartado anterior, resulta fundamental asumir que en nuestra sociedad postmoderna, neoliberal o de modernidad tardía, salir de bajo la línea de la pobreza y satisfacer las necesidades fundamentales ya no funciona como antes. La reducción de la protección social y la ineficiencia en los manejos de riesgos ambientales generan la emergencia de nuevas pobreza. No es suficiente estar integrado al mercado laboral, al sistema educativo, a un sistema de protección de la salud ni tener una vivienda, pues la desigualdad en los niveles de calidad en cada una de estas dimensiones es definitorio de la pobreza. Junto a la desigualdad, la inestabilidad de muchos de estos accesos define también un constante riesgo en su pérdida y, por último, la desprotección estatal de estas dimensiones constituye un

sistema de riesgos que muchas veces deben ser enfrentados simultáneamente, con el consecuente menoscabo de una dimensión a favor de otras. La superación de la pobreza en la sociedad actual es un problema referido a su complejidad y su dinámica².

La pobreza no parece ser hoy el verdadero problema sino el *empobrecimiento* (Mora y Pérez, 2006), debido a una serie de crisis que golpean diversos ámbitos de la vida, de modo tal que cuando una se supera otra ocasiona negativos impactos en una nueva dimensión. Dicho proceso implica una constante y permanente relación con el riesgo que, se espera, debiera ser controlado a través de conductas que eviten su aparición o manejen sus impactos (Holzmann y Jorgensen, 2003). Este artículo propone que las situaciones de riesgo no se consideren sólo en el ámbito de la conducta, sino que sea descrita de dos formas, idealmente complementarias. Una primera vía es describir la *estructura de riesgos* en los que se encuentra la población, en diferentes escalas (individual, familiar y comunitaria), definiendo indicadores de riesgo integrados presentes en un grupo de dimensiones (por ejemplo salud, vivienda, educación, trabajo, participación) y ponderando los indicadores de acceso a cada una de ellas.

Una segunda vía es describir cualitativamente las articulaciones que los propios sujetos realizan en relación a los riesgos en que se encuentran, mostrando así una *arquitectura del riesgo*, es decir las relaciones de priorización y causalidad que los sujetos atribuyen y que finalmente orientan sus acciones de enfrentamiento, activación de recursos y aprovechamiento/desaprovechamiento de la estructura de oportunidades. Este tipo de conocimiento, base de lo que se expone a continuación en este artículo, permite visibilizar dinámicas de crecimiento en la vulnerabilidad, de profundización en los problemas de la pobreza, de mantenimiento o superación de la misma, aún cuando aparezcan como adquiridos ciertos bienes y servicios.

Observar la estructura y arquitectura de los riesgos en los que se encuentran las personas y hogares en situación de pobreza podría visibilizar tanto la estructura efectiva de oportunidades para la realización de capacidades como los recursos realmente dispuestos a ser movilizados, mostrando configuraciones de situaciones de pobreza que responden a distintas modalidades de control y libertad de los sujetos y que, por tanto, manifiestan también distintas “calidades”

2 En Chile, el único estudio longitudinal que alumbra el problema de la dinámica de la pobreza fue realizado con el comportamiento de los ingresos en cerca de 4.000 familias por 10 años muestra. El estudio arrojó que, en ese periodo, al mismo tiempo que se reducen los porcentajes de pobreza absoluta, el 34,1% de la población se ha encontrado bajo la línea de la pobreza al menos una vez (OSUAH, 2007; Raczynski, 2006; y Contreras, Cooper, Herman y Neilson, 2004).

de la pobreza y experiencias de ella, aún teniendo los mismos bienes y servicios.

Dicha orientación remite a la investigación de la dimensión subjetiva de la pobreza como una dimensión ineludible para su comprensión, pues de la acción del sujeto, de los sentidos, valores, identificaciones y afectos dependen en gran parte tanto las dimensiones de la calidad de vida que se decide mejorar como las dimensiones que se prefieren arriesgar o aquellas que se asume descuidar. Una ejemplificación puede encontrarse en la situación de muchas familias que, al confiar en el valor transgeneracional de la educación, optan por pagar el acceso a la educación superior privada de sus hijos/as, lo que implica endeudamientos, aceptación de trabajos precarios, readecuación de la vivienda y lugares de residencia (generalmente con más endeudamientos), asunción de riesgos en la salud del agente proveedor familiar y sacrificio de la recreación y participación cultural en el estilo de vida de la familia. Es decir, se enfrenta la pobreza pagando a cambio, en un sistema que cobra por ello.

Concebir de este modo la dimensión subjetiva supone analizar sus márgenes reales de acción, asumiendo que, en nuestra sociedad actual, el sujeto en pobreza no es un sujeto ideal, libre de elegir entre múltiples alternativas las acciones que lo lleven a vivir la vida que quiera vivir, sino un sujeto artífice de las posibles condiciones de vida que le permitan evitar la vida que no quiere —y no puede— seguir sobrellevando.

Sin duda “lo subjetivo” ha ocupado un lugar de interés creciente en las conceptualizaciones y estudios sobre la pobreza y el bienestar, delatando la insuficiencia de la perspectiva económica para explicar las diferencias en los impactos que tienen las deprivaciones en distintos grupos sociales. El regreso al sujeto ha sido una vía de respuesta para definir aquellas igualdades que, de todas las que están en deuda, pueden ser las más urgentes o las más convenientes de resolver. Sin embargo, la dimensión subjetiva en el estudio de la pobreza se ha analizado principalmente en dos formas no siempre complementarias y que tienen sus propios rendimientos: como *causa*, es decir, considerando al sujeto como dimensión subyacente a los factores que mantienen, reproducen y muy eventualmente superan su situación de pobreza, y como *efecto*, es decir entendiendo al sujeto como individualidades cognoscentes que reciben y elaboran información sobre su situación a través de percepciones y opiniones.

La variación en la consideración del sujeto puede estar dada por los fines políticos con que es interrogada la dimensión subjetiva. En el primer caso, el interés se centra en mejorar la inclusión al bienestar de sectores de la población, por tanto la pregunta por el sujeto recae

en cuáles son sus niveles comparativos de satisfacción y felicidad o bienestar subjetivo (Diener, 2000; García, 2002; PNUD, 2012, Clark y Oswald, 1996), para iluminar la forma en que estas cualidades individuales y singulares subyacen a su situación objetiva, agravándola o aminorándola. Se encuentran también entre estos estudios aquellos que puntualizan la desesperanza, la depresión o la amargura, entre muchos otros, como expresiones subjetivas que disminuyen la movilización de recursos y las capacidades necesarias para combatir la trampa de la pobreza (Raczynski, Serrano y Valle, 2002).

En el segundo caso, lo subjetivo es atendible cuando interesa resituir el bien común. Aquí, se le pregunta al sujeto por sus evaluaciones sobre el acceso a los bienes, sus niveles de privación, las percepciones resultantes de su relación con la estructura social y económica (cómo percibe su situación, qué define por pobreza o no pobreza), buscando encontrar definiciones más completas para aclarar quién es pobre y quién no lo es (Fundación Superación de la Pobreza, 2010).

Más que complementariedades, las perspectivas de estudio manifiestan distintas ideologías del sujeto, en tanto subentienden una forma particular de ser y estar en pobreza, de percibirse a sí mismo y a su relación con la estructura social. Las implicancias políticas son claras: al considerar al sujeto como dimensión explicativa y parte de los factores de la pobreza, las políticas enriquecerán sus conocimientos para reparar mejor las características psicológicas inhabilitantes para un mayor bienestar; mientras que considerar al sujeto como efecto y “perceptor” de su situación objetiva de pobreza ayuda a definir mejor la población a la cual focalizar instrumentos programáticos de superación.

Un tercer camino puede generar conocimientos que permitan modificar las modalidades de intervención para generar relaciones entre política y sujeto (personas, familias o comunidades) que amplíen los márgenes de acción y proyecten las restringidas libertades de transformación hacia una vida más digna. Ello implica estudiar la subjetividad como una dimensión de la pobreza en tanto racionalidad emergente en la interacción con las crisis constantes que habitan la experiencia de lo social. En otras palabras, importa conocer las distintas significaciones y sentidos de las acciones que emprenden los sujetos ante las crisis, a través de las cuales sostienen su posición vital.

Las subjetividades en pobreza se constituyen en emergencia, en ambos sentidos, puesto que emergen construcciones de sí mismo de modo contingente a las crisis y puesto que surgen en situaciones de emergencia, cuando las distintas crisis sacuden el orden de las cosas (principalmente el proyecto de vida y la posición en la estructura social). Ello implica que la relación entre tipos de crisis, riesgos y

subjetividad es un núcleo insoslayable de explorar para comprender “cómo se llega a ser pobre” en lugar de quién lo es. Dicha relación está atravesada por la acción del sujeto y las significaciones que la sustentan. Ello permite comprender por qué las personas hacen cosas inesperadas para la política pública (salir a marchas, bloquear caminos), cómo construyen nuevos escenarios (toma de terrenos y viviendas), o cómo no aprovechan las oportunidades entregadas por el Estado y el mercado (no “rebajarse” a buscar beneficios públicos, o no aceptar un trabajo aún cuando se está desempleado).

La acción subjetiva y sus márgenes efectivos de control se proponen aquí como un campo de estudio indispensable en los nuevos contextos de riesgo, pues dan cuenta de las priorizaciones fácticas que colocan a cada una de las dimensiones ya estudiadas de la pobreza en un orden variable y ponderado de impacto, al ser articulados subjetivamente según la crisis que se vive y los riesgos que se pretende enfrentar.

En síntesis, las dimensiones de la pobreza no coinciden sólo con los ámbitos en que se manifiestan las carencias y las dificultades de acceso, sino que también integra los ámbitos en que la pobreza se mueve, los espacios en que el sujeto actúa, saliendo o entrando, gracias a la construcción de sí mismo como sujeto. El correlato subjetivo de la pobreza es tanto lo que sufre y padece el sujeto con una crisis, como la elaboración de autopercepción, identidad, acción social que toma lugar en un proceso de individuación de la desprotección social en vivencias de incertidumbre e inseguridad.

Para conocer la cualidad de estos “movimientos” son necesarias investigaciones cualitativas que permitan comprender la subjetividad frente a la vulnerabilidad, las arquitecturas de riesgo construidas y las crisis vivenciadas; una subjetividad que no remita sólo al padecimiento psicológico o a la percepción cognoscitiva, sino a los significados por los cuales se prefiere una oportunidad por sobre otra, en el proceso dinámico de ser y permanecer en un mundo que ya no es previsible.

Las proyecciones del análisis de una dimensión subjetiva deberían orientarse a comprender cómo las crisis (políticas, medioambientales y económicas) ponen en riesgo los estilos de vida familiares; a complementar los conocimientos sobre la desigualdad entre las clases sociales, con la comprensión de los ejes simbólicos en torno a los que se construyen desintegraciones sociales; a delatar las deficiencias de las instituciones políticas, según las desprotecciones que son culturalmente más sensibles a comportamientos sociales de resistencia. Una perspectiva como ésta nos muestra nuevos delineamientos de espacios de exclusión, de poder, de participación, de desarrollo, calidad y prácticas de bienestar, que no pueden ser obviadas al estudiar multidimensionalmente la pobreza.

SUBJETIVIDADES EN EMERGENCIA EN SITUACIONES DE CRISIS. EL CAMPO DE ACCIÓN POSIBLE Y POSIBILITADO

Las familias que se han encontrado en situación de pobreza monetaria y que son vulnerables a volver a caer dentro del sector de la población denominado como “pobre”, se perciben, se relacionan y orientan sus acciones según racionalidades emergentes en los momentos de crisis, que buscan hacer frente a los riesgos priorizados de manera implícita y cotidiana. Así lo han mostrado estudios recientes realizados en Chile (Pérez, Agurto y Arteaga, 2012; Arteaga & Pérez, 2012; Arteaga, Pérez, Ugarte e Íñigo, 2011; Pérez y Arteaga, 2011; Íñigo y Ugarte, 2011; Pérez, Ruiz y Arteaga, 2009; Ugarte e Íñigo, 2010, Arteaga, Pérez, Ugarte e Íñigo, 2010) que permiten conocer, desde los propios sujetos, la naturaleza de los sentidos que orientan las acciones de enfrentamiento a la pobreza y, con ello, tanto los recursos y oportunidades que son considerados como aquellos que son desaprovechados o invisibilizados.

Dichos estudios ponen énfasis en la subjetividad como una dimensión subyacente y articuladora de las otras dimensiones de la calidad de vida y que, no obstante, se muestra muchas veces impredecible en su actuar. El sustento de esta forma de comprender al sujeto se encuentra en la particular manera en que los riesgos habitan la vida de las personas cercanas a la situación de pobreza, puesto que —como se insinuó anteriormente— el carácter crónico, multidimensional, dinámico e inesperado de las crisis que golpean la vida del hombre y la mujer vulnerable, delimitan un campo estrecho de posibilidades de acción y control sobre la propia vida, definiendo también los ámbitos problemáticos de las otras dimensiones de ésta.

En situaciones de pobreza y vulnerabilidad, las crisis se ubican en distintas dimensiones de la calidad de vida de manera superpuesta. El bienestar se puede ver disminuido simultáneamente en el ámbito laboral (pérdida del trabajo, precarización o inestabilidad), de la salud (enfermedad propia o muerte de un familiar), de la familia (cambio en la estructura por nacimiento de un/a hijo/a o allegamiento de parientes), de la educación (ingreso a educación privada), de la vivienda (pérdida o daño por catástrofes naturales), de los servicios básicos (pérdida de recursos naturales por crisis socioambientales) y del hábitat (desplazamientos forzados por desastres sociales³), entre otros, y todos ellos con efectos en los ingresos económicos.

3 Según Vargas (2002), Latinoamérica y el Caribe conforma una de las regiones del mundo más afectada por desastres naturales, cobrando más vidas que los conflictos armados. Además, se observa un incremento en la frecuencia de desastres que afectan más fuertemente a las comunidades con menor grado de desarrollo (Cardona, 2003; Dettmer, 2002; Muñoz, 2010).

Así, la manera en que se enfrenta una crisis puede determinar la situación de privación o carencia que se pueda tener en cualquiera de los ámbitos de bienestar, pues su interrelación y complejidad hacen que la pobreza eventualmente observada en uno, dos o tres de estos ámbitos, sea resultado de la acción que las personas y familias despliegan activamente sobre ellas en función de aquel otro ámbito de la vida que se busca proteger. En otras palabras, lo que aquí se plantea es que la pobreza latinoamericana actual incluye realidades de personas que, por ejemplo, tienen un empleo estable, con un salario cercano a los 200 dólares y que aún teniendo vivienda propia (a través de endeudamiento o beneficio social), los bienes y servicios a los que acceden no desarrollan las capacidades que consideran más importantes; pues, por ejemplo, se privan de participar en actividades de recreación o formación cultural por invertir en cursos de capacitación en competencias que, además, escoge más bien el mercado, pues son las que prometen mejores ingresos futuros, pero que no corresponden a la formación que elegirían tener. Más aún, como resultado se afecta la salud (física y mental), se alteran los tiempos y dinámicas familiares y no se desarrolla la propia vocación. En síntesis, se expresa una pobreza que, más que ser una “sumatoria” de problemas, es un circuito de accesos inadecuados que afecta el sistema de calidad de vida en su globalidad.

La línea de investigación⁴ que aquí se expone ha observado que la subjetividad que sustenta las acciones dista mucho del análisis que se realiza para predecir preferencias o satisfacciones en situaciones de pobreza. Allí es donde se espera que las expectativas respondan a

4 La línea de investigación integra los estudios: Proyecto Fondecyt Iniciación N° 11.090.364, *Mediaciones subjetivas en tácticas de enfrentamiento del riesgo, de miembros no jefes de hogar, pertenecientes a familias vulnerables urbanas de la región Metropolitana*; Estudios del Centro de Investigación en Vulnerabilidades y Desastres Socionaturales (CIVDES) de la Universidad de Chile, NS 100.022: *Dimensiones subjetivas de la vulnerabilidad social producto de la erupción volcánica de Chaitén*; financiados por Iniciativa Científica Milenio del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo del Gobierno de Chile; Proyecto Vicerrectoría de Investigación y Desarrollo para las Ciencias Sociales, Universidad de Chile, *Tácticas y mediaciones subjetivas: enfrentamiento de situaciones de riesgo socioeconómico en familias urbanas vulnerables de los quintiles II y III. Una aproximación desde el discurso de los/as Jefes/as de familia*; Proyecto de Investigación Domeyko: *Tácticas de enfrentamiento de situaciones de riesgo socioeconómico en familias urbanas vulnerables de los quintiles II*; Proyecto Internacional *Impactos cognitivos y afectivos en niños y niñas con experiencias de terremoto y tsunami del 27F*, co-investigada por Università Cattolica del Sacro Cuore-Italia y CIVDES. Las investigaciones se basan, fundamentalmente, en la realización de entrevistas en profundidad a jefes de hogar y parientes, de familias de quintiles II y III (ligemente por sobre la línea de la pobreza) de distintas zonas de la Región Metropolitana.

las posibilidades objetivas o que las aspiraciones se condigan con un adecuado aprovechamiento de oportunidades, el sujeto en emergencia se vuelve impredecible y hasta contradictorio, planteando grandes interrogantes sobre todo a la política social.

Pareciera así que se pone en juego una racionalidad distinta a la de otras clases sociales, que articula las experiencias de vulnerabilidad en un ordenamiento extrañamente estructurado de los distintos ámbitos de privación (Pérez, Ruiz y Arteaga, 2009). No obstante, existe una prioridad y una estructura que organiza las acciones de control y poder sobre la propia vida, sobre la estructura social a la que se pertenece o se quiere pertenecer y sobre las relaciones sociales que se establecen y se quieren establecer.

Las acciones y prácticas de enfrentamiento a las situaciones de pobreza son dinámicas y de alta complejidad puesto que se sustentan en los significados y las evaluaciones de los sujetos (Arteaga y Pérez, 2012). Las principales acciones observadas por los estudios aquí citados aparecen como prácticas arraigadas, cotidianas, con objetivos a corto plazo, de bajo nivel de planificación y racionalidades distintas a las del “costo/beneficio”. El sujeto que emerge en las situaciones de pobreza y vulnerabilidad realiza menos acciones estratégicas (que evalúan alternativas y dirigen acciones a objetivos de mediano y largo plazo, a partir de cálculos de conveniencia) y muchas más tácticas, es decir, acciones furtivas, espontáneas y cotidianas que expresan racionalidades muchas veces implícitas (De Certau, 1996). El estudio de tácticas y estrategias en familias con situaciones de enfrentamiento a la pobreza muestra que los distintos cursos de acción desplegados por las familias responden a diversas orientaciones, que no necesariamente responden a una lógica secuencial e incluso en algunos casos aparentan ser contradictorias. En otras palabras, las personas toman decisiones sin hacer uso de todos los recursos y oportunidades que podrían aprovechar ni ordenan sus acciones causalmente; más bien conducen un entramado de acciones que se basan en distintos principios y lógicas, generando incluso nuevas tensiones y conflictos (Arteaga, Pérez, Ugarte e Iñigo, 2011; Pérez, Agurto y Arteaga, 2012; Pérez y Arteaga, 2011; Iñigo y Ugarte, 2011).

En el fundamento de las acciones de enfrentamiento se encuentra precisamente la dimensión subjetiva que interesa aquí analizar y que se traduce en significaciones, afectos, sentidos asociados a los recursos (familiares, personales, materiales) y a las estructuras de oportunidades (ofrecidas por el mercado, el Estado y la sociedad). Los procesos de significación son el campo de construcción del sujeto, y principalmente son las arquitecturas del riesgo las que permiten comprender la propia vida, sus proyectos y trayectorias.

En consecuencia, esta línea de investigación ha propuesto como clave de análisis las “mediaciones subjetivas”, entendidas como “la red de significados contruidos en la experiencia, a nivel simbólico y relacional, en función de las cuales se movilizan ciertos recursos, se distinguen ciertas estructuras de oportunidades, se establecen relaciones sociales y se elaboran tácticas o estrategias en situaciones de vulnerabilidad” (Pérez, Ruiz y Arteaga, 2009).

Esta subjetividad habla de un “margen de acción” que no coincide plenamente con la libertad que Sen planteara respecto a la realización de las capacidades (Sen, 1982), ya que —en situaciones de pobreza— no se escoge libremente entre alternativas de vivir la vida que se quiere vivir. Las personas y familias en y con pobreza se las arreglan tácticamente para subjetivarse, diferenciarse, resistir o adecuarse dentro del sistema y no siempre desarrollan las capacidades que se esperan en un sujeto ideal y ahistórico. Las dimensiones de la calidad de vida son reevaluadas y reorganizadas cuando hay una crisis, se rearticulan, se contraponen, unas se protegen mientras las otras se atacan, en síntesis, se re-priorizan.

Ello resulta en distintas trayectorias de vulnerabilidad y pobreza, producto de una estrecha relación entre las acciones y la significación que las personas y familias hacen de lo que —a veces tácitamente— definen como crítico. Los resultados de los mencionados estudios indican que, cuando la crisis es relacionada al ambiente natural (catástrofes con incidencia en la interrupción de los proyectos de vida familiar, como pérdida de la vivienda, del empleo o desplazamientos) las trayectorias intentan principalmente volver a un estado previo, mientras que en las crisis socioeconómicas se batalla por el presente e incluso se intentan cambiar las condiciones futuras. Esto por la razón evidente que entrega la situación de vulnerabilidad económica: el estado previo a una crisis suele muchas veces ser peor que aquel que rige cuando ocurre la nueva crisis.

Un hallazgo importante en este sentido es que —en familias vulnerables urbanas de Chile— la desprotección social y la superposición de crisis tienen como consecuencia la individuación del riesgo (Arteaga y Pérez, 2012), es decir, la transferencia de responsabilidad del manejo del riesgo a las personas individuales que asumen, muchas veces de manera acrítica, la condición de fragilidad en la que se encuentran. La asumen en sus prácticas cotidianas: se vive permanentemente en riesgo (de perder el trabajo, de caer enfermo, de ver inundado su hogar), se planifica integrando el riesgo y se actúa en relación al riesgo de manera cotidiana, distinguiendo aquellos que vale la pena evitar de aquellos que es preferible asumir.

Estos hallazgos se han hecho más evidentes en la emergencia de nuevas pobreza ante desastres socionaturales⁵, demostrando que las emociones de miedo e incertidumbre son, en estos casos, fuertemente organizadas por procesos de categorización social, en cuyo desarrollo surgen identidades sociales que sustentan la superación del evento crítico (Pérez, Castro y Molina, s/a). Una diferencia importante respecto al primer tipo de crisis radica en las significaciones de riesgo: en crisis directamente relacionadas con eventos de quiebre socioeconómico las acciones buscan evitar cualquier amenaza que ponga en riesgo la estructura familiar con su distribución de roles, la posición y estatus social y la definición que elaboran de sí mismos a nivel cultural. En las experiencias de desastres socionaturales, en cambio, el riesgo es significado en el habitar y en la continuidad de las prácticas cotidianas, con un gran componente de la identidad territorial (Jiménez, 2012; Pérez, Castro y Molina, s/a).

Comparando entre los distintos estudios de esta línea de investigación, aparece un elemento importante que define si hay descenso o no a la pobreza, y se refiere al tipo de crisis a la que se enfrentan personas, familias y comunidades. La pobreza es distinta si resulta de una crisis individual, colectiva o ambiental. Los sujetos articulan de distintas maneras las prioridades, realizan acciones que se asumen riesgosas (y que pueden provocar mayor vulnerabilidad) y despliegan tácticas que protegen aquello que, a juicio de las personas, jamás se pondría en riesgo (en ocasiones provocando también otras vulnerabilidades). La crisis parece ser en sí misma una dimensión de la pobreza. Ser pobre a causa de la pérdida del trabajo origina una trayectoria distinta de superaciones o agravamientos de la pobreza a cuando se es pobre por la pérdida de la vivienda producto de un desastre de origen natural. En los distintos casos se movilizan diversos recursos, se interpela al Estado de manera distinta y se activan relaciones sociales diferentes, lo que no siempre resulta en superaciones económicas, movilizaciones ascendentes o cumplimiento de aspiraciones de calidad de vida a más largo plazo.

Para todos los tipos de crisis, sin embargo, lo que media la relación del sujeto con la estructura social y de oportunidades son las significaciones del riesgo, los afectos, los sentidos con los que se movilizan activos y se aprovechan ciertas oportunidades y las categorizaciones sociales desde donde las personas se definen a sí mismas y a sus familias.

5 Se enfatiza el carácter socionatural de los desastres en tanto se consideran como resultado de procesos sociales e históricos (Lavell, 1993; Maskrey, 1993), puesto que el impacto y los daños están definidos en gran parte por características políticas, de organizaciones sociales, institucionales y culturales, entre otras.

Estas mediaciones subjetivas muestran distintas configuraciones también subjetivas, o “modos de hacer” característicos; distintos articulados de sentidos, afectos, categorizaciones y significados que sustentan tácticas y estrategias frente a la pobreza, a través de la movilización de determinados recursos y el aprovechamiento de determinadas oportunidades. Pareciera ser, hasta ahora, que las significaciones del riesgo delimitan un campo (im)posible de acciones, traducándose en determinados sentidos de acción. Los sentidos, en tanto mediación subjetiva, constituyen principios que orientan el accionar de los sujetos en situaciones de crisis, muchas veces de manera implícita y tácita en el momento mismo del emprendimiento de las acciones, pero que posteriormente dan coherencia e interpretación a lo realizado. Si bien los estudios han llevado a conocer sentidos asociados a acciones y tácticas específicas, ha sido posible observar también devenires históricos, familiares y culturales arraigados en la experiencia, que finalmente hacen que personas y familias, frente a una situación crítica, se orienten a ciertas acciones, negándose absolutamente a otras posibilidades que pueden ser, en relación a la situación objetiva de bienestar, incluso más convenientes.

Una de estas configuraciones o “modos de hacer”, por ejemplo, muestra que las acciones de ajustes económicos, restricción y endeudamiento se sustentan en un sentido de “inevitabilidad” de los sucesos que se experimentan (ver Fig. 1). Así, en la configuración denominada como “Tácticas de Resignación”, el riesgo más necesario de evitar es la pérdida de la identidad social. Cuando ésta se ve dañada, los sentimientos de inseguridad, impotencia y frustración limitan el campo de lo posible a lo que simplemente se es capaz de sobrellevar. En estos casos, la categorización que se hace de sí mismo y la familia está basada en el símbolo de la supervivencia. Actúan en tanto se definen como sobrevivientes de su propia vida.

En cambio, cuando las personas y familias significan el riesgo mayor en el atentado al estilo de vida propio o familiar, suelen centrar sus acciones en el mantenimiento de prácticas sociales y de consumo, incluyendo arriesgadas prácticas de endeudamiento por cifras abultadas y costos sucesivos (ver Fig. 2). El sentido que da coherencia a dichas prácticas —que resultan muchas veces en mayor vulnerabilidad— se ancla en la invisibilización de la crisis y evitando el estigma. Es decir, existen subjetividades que ante un evento crítico, principalmente de origen socioeconómico, temen el daño mayor de ser descubiertos y categorizados por el resto de la sociedad (incluso la propia familia), poniéndose así en diversos riesgos que vulnerabilizan otras dimensiones de la calidad de vida, principalmente la salud. Dicha subjetividad se percibe a sí misma en contraposición al sujeto definido

por la política pública, es decir que actúan en función de no ser sujeto de los instrumentos y beneficios sociales, pues no se consideran parte del grupo social al que éstas van dirigidas, aún cuando se encuentren en las mismas condiciones. Así, las denominadas “Tácticas del Ocultamiento” son pobladas por emociones de orgullo y vergüenza en la vida cotidiana de las familias.

Figura 1



Fuente: Elaboración propia.

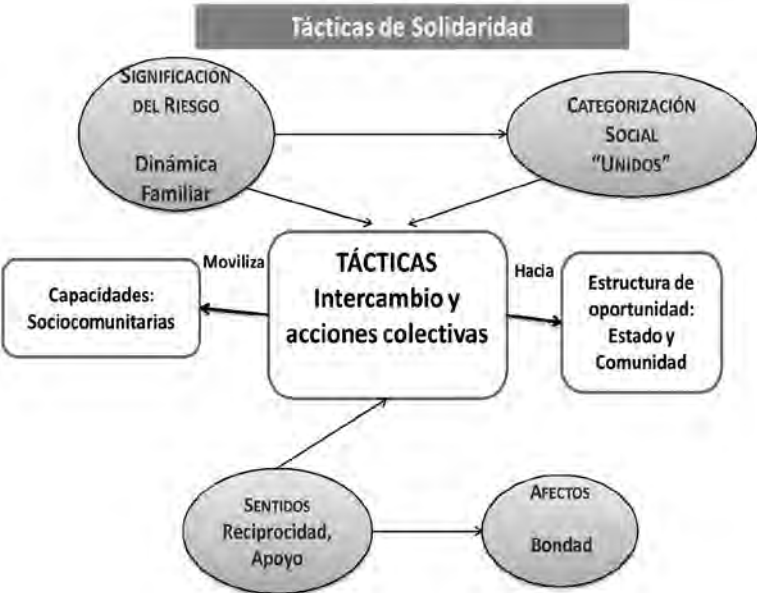
A su vez, cuando las tácticas de solidaridad incluyen acciones de intercambio y redes sociales, movilizando recursos comunitarios y aprovechando las oportunidades de los beneficios estatales, los sentidos de las acciones son la reciprocidad y el apoyo (ver Fig. 3). Ambos principios son valorados con afectos de bondad y unión en la experiencia de enfrentamiento, definiéndose a sí mismos como familias o comunidades capaces de superar la crisis en tanto permanezcan unidas. La significación del riesgo, en estos casos, se construye en torno a la dinámica familiar, orientando explícita e implícitamente las acciones hacia todo lo que no dañe, cambie o impacte en la forma de ser familia que se ha tenido hasta el momento.

Figura 2



Fuente: Elaboración propia.

Figura 3



Fuente: Elaboración propia.

Estas configuraciones de mediaciones subjetivas que articulan las acciones, sean estrategias o tácticas de enfrentamiento a las crisis, son sólo tres ejemplos de cómo la dimensión subjetiva organiza activamente las dimensiones de la calidad de vida, según la arquitectura implícita del riesgo o de la significación de aquello que es significado como más riesgoso.

Esta dinámica de la interrelación entre las dimensiones de la pobreza resulta fuertemente anclada en la experiencia de vida, en las prácticas cotidianas y en los tipos de crisis que se enfrentan. Una relación ciertamente compleja que explicaría la distancia que existe entre lo que se define y mide como pobreza y lo que las personas describen y evalúan de sí mismas y su propia situación. Más aún, explicaría en parte las incidencias entre las dimensiones de la calidad de vida, al reconocer en la acción del sujeto el espacio por excelencia en donde éste ejerce la libertad esperada por los enfoques desarrollistas para la superación de la pobreza.

En este sentido, es necesario avanzar hacia una mejor comprensión de los márgenes de acción posibilitados tanto por el sujeto como por la estructura de oportunidades en situaciones de vulnerabilidad. La línea de investigación que expone este artículo estudia las mediaciones subjetivas y las acciones de los sujetos a través —como ya se señalara— de investigaciones cualitativas y de análisis profundo en familias que han enfrentado crisis socioeconómicas y socioambientales y que, a causa de ellas, se han encontrado en situación de pobreza al menos una vez. Los resultados indican que el control sobre las alternativas de vida que se quieren desarrollar, al encontrarse frente a cualquier tipo de crisis, se ve restringido no sólo por las carencias de bienes y servicios, la falta de recursos o la insuficiencia de oportunidades sino por ejes simbólicos que validan o invalidan tales oportunidades o alternativas de acción como posibles y que son finalmente realizadas u omitidas, ya sea de modo planificado o no planificado (Pérez, Arteaga y Agurto, 2012).

Profundizando estos hallazgos, es posible analizar aquí los ejes simbólicos que limitan los campos de acción, entendiendo por éstos aquellos referentes tácitos frente a los cuales las personas, familias y comunidades toman una posición o simplemente se ubican a la hora de decidir en qué ámbitos de la calidad de vida incidir. Cada curso de acción estudiado tiene una relación con tres referentes: la posición social, las relaciones sociales y las relaciones familiares.

En el eje de la posición social, los sujetos establecen una relación con la estructura social ya sea manteniendo, cambiando o evitando un lugar en ella. Pareciera no haber opción para los sujetos que supere estas posibilidades, pues para seguir siendo sujeto se debe estar en

alguna posición, y las crisis ponen en tensión precisamente el lugar deseado para sí mismo. Así, las tácticas y estrategias movilizan recursos y aprovechan oportunidades que buscan, en algunos casos una movilidad ascendente, en otros la mantención del nivel de bienestar y, en no pocas ocasiones, simplemente no caer a la categoría de pobres.

A su vez, las modalidades de acción se inscriben en el tipo de relaciones sociales que se desean establecer, desde acciones que pretenden poner entre paréntesis las relaciones con otros grupos sociales, incluyendo la familia extendida y que por tanto se orientan a pasar desapercibidos, hacer poco visible su situación y a sí mismos, hasta acciones colectivas, orientadas a la asociatividad y que se fundamentan en la construcción de una identidad social compartida. En el primer caso se han observado con mucha fuerza identidades que se niegan a ser consideradas sujetos de políticas públicas o a ser estigmatizadas como pobres o vulnerables, identificándose con sentidos y valores que destacan la meritocracia y el esfuerzo individual. Las segundas son identidades con mayor resistencia, en donde los miembros de las familias se consideran actores y/o sujetos de derechos, poseyendo además una confianza recíproca en los otros que consideran iguales.

Al mismo tiempo que los sujetos se ubican en una posición social y establecen cierto tipo de relaciones sociales, los sujetos que enfrentan la pobreza no pueden si no establecer algún tipo de relación entre los miembros de la familia. Esta última aparece como un referente simbólico gravitante en la articulación de las acciones en todos los tipos de crisis y tácticas o estrategias estudiadas: lo que se hace para enfrentar la crisis se hace en tanto la familia que se quiere (man)tener. Así, existen acciones que invisibilizan algunas oportunidades (como el trabajo femenino, por ejemplo) con tal de mantener y fortalecer los roles que históricamente han dado subsistencia al sistema familiar. Como alternativa se pueden profundizar las acciones individuales o reconformar redes internas de apoyo y contención.

En síntesis, la libertad y el control sobre la vida personal y familiar se juega, cuando se es vulnerable a caer en la pobreza, en encontrar una posición social que establezca ciertas relaciones sociales en función de algún tipo de relaciones familiares. En función de estas alternativas el sujeto actúa, con mayor o menor nivel de planificación, cotidianamente y a largo plazo, de manera implícita y explícita, para enfrentar la pobreza. Es así como algunas familias sólo logran visualizar uno o dos caminos para enfrentar la crisis, lo que responde a lo que las estructuras de oportunidades —principalmente el mercado— les ofrece y a lo que ellos como familia han venido haciendo en su historia. Estas acciones son consideradas como pasivas o de resignación; contrariamente a ello se constatan acciones caracterizadas como de

redefinición ya que se constituyen por alternativas poco convencionales para el sistema social y familiar, siendo respuestas creativas y que optimizan los escasos recursos y alternativas existentes, creando sus propias oportunidades. Finalmente, en un punto intermedio se encuentran las acciones de adaptación que reflejan un esfuerzo por resistir los embates de la inestabilidad del sistema.

Todas estas configuraciones son posibilitadas a partir de las subjetividades que se construyen en los nuevos escenarios que ofrecen las crisis sociales. La dimensión subjetiva muestra así un valor importante en el curso de las carencias que finalmente tendrán las demás dimensiones de la calidad de vida, así como en las trayectorias y dinámicas que resulten (o no) en mejores condiciones de vida, realización de las capacidades y, finalmente, la deseada dignidad humana.

REFLEXIONES FINALES

La dimensión subjetiva resulta indispensable a la hora de comprender la dinámica de la pobreza y demuestra incidir fuertemente en el estado de las demás dimensiones de la calidad de vida.

Una clave de análisis importante resultan ser las mediaciones subjetivas, es decir, las manifestaciones del sujeto que orientan su acción y median la relación entre sus recursos y la estructura social de oportunidades. Los análisis realizados sugieren que tales expresiones de subjetividad se construyen histórica y culturalmente y emergen cotidianamente en situaciones de emergencia o crisis social, manifestándose a nivel cognitivo (percepciones de sí mismo, de la situación, de los demás), afectivo (emociones y sentimientos) y psicosocial (relaciones con los demás, con el mercado y con el Estado), configurando acciones a veces incluso contradictorias.

En los casos de pobreza urbana y de crisis socioeconómica, las familias se orientan a generar recursos monetarios y a la vez realizan acciones contraproducentes a la restricción de consumo o al mayor ingreso. Se han descrito aquí tres ejemplos de principios de la acción y de mediaciones subjetivas distintas: las orientaciones a adaptarse o “sobrevivir” ante la nueva situación de vida; la priorización por mantener el estilo de vida, con sus hábitos de consumo como espacio de identificación previo al quiebre y la concentración en respuestas colectivas de beneficio común que buscan reciprocidad en la ayuda brindada. Este tipo de análisis de la línea de investigación que describe este artículo se propone como abordaje a considerar en el estudio de la multidimensionalidad de la pobreza.

Como síntesis, vale destacar algunas ideas centrales: el sujeto no es sólo el “lugar donde ocurre la pobreza”, así como lo subjetivo no es sólo el velo que oculta las condiciones objetivas. La subjetividad

en situaciones de enfrentamiento de la pobreza es el campo en donde activos y oportunidades son visualizados, validados y relacionados de manera tal que el sujeto, individual o familiar, pueda seguir siendo tal. En situaciones de crisis socioambientales y socioeconómicas, la necesidad de no ser pobre es precedida por la necesidad de *ser*, por lo cual los sujetos posibilitan un campo de acción dentro de los ya estrechos campos posibles, priorizando aquel que permite desplegar el desarrollo humano que es considerado indispensable para subsistir.

El riesgo de la pobreza no es objetivo ni único, sino que se multiplica y superpone en la experiencia social de los sujetos, determinando en gran parte el sentido de las acciones que se despliegan para hacer frente a las crisis. La significación del riesgo y la arquitectura que de él se haga, por tanto, son aspectos fundamentales para comprender qué distancia a las personas de las conductas para ellos esperadas desde la política pública y los programas sociales.

Es importante entonces puntualizar que las acciones de los sujetos no se orientan necesariamente a superar la pobreza, sino más bien a protegerse de un sistema de riesgos subjetivamente organizados. Además, estas acciones pueden ser tácticas o estratégicas, según sea su nivel de planificación y alcance. El manejo de la situación se resuelve, en la mayoría de los casos, de manera urgente o en declarada emergencia, por lo que se actualizan repertorios de enfrentamiento basados en muchos principios generales y en pocos cálculos de conveniencia. Se hace lo que se considera que se debe hacer, lo que se supone normal, lo que se considera justo, lo que se juzga necesario o lo que simplemente es obvio y ello puede resultar o no en lo más conveniente desde un juicio estructural. Más que controlar la situación, el sujeto vulnerable ensaya controlar primero su propia vida.

Las acciones no son libres en vulnerabilidad. La libertad y el control sobre distintas alternativas se ven restringidos a las alternativas vivenciadas como válidas por las personas, familias y comunidades. Los límites de ese margen de acción son las relaciones que sostienen al sujeto en el ámbito familiar, comunitario y social.

Concluyendo, el problema de la pobreza es un problema estructural que a la vez se sitúa en el campo de la subjetividad. La existencia de la pobreza es un problema de la sociedad que vulnerabiliza activamente a los sujetos y, a la vez, es un problema de los sujetos cuando actúan en y frente a ella, individualizando los riesgos y desenvolviendo principalmente aquellas capacidades que permiten algún grado de control sobre la posición social, las relaciones sociales y la dinámica familiar. Al menos es el caso de una sociedad de acelerado crecimiento y profunda desigualdad, con injusticias ambientales, desprotección estatal y frecuentes exposiciones a catástrofes naturales,

donde el problema de la pobreza no parece ser exclusivo al ámbito del “tener” sino del “ser”. La subjetividad privada de poder y libertad en situaciones estructurales de pobreza logra ejercer el control en su vida cotidiana cuando el acceso a los bienes y servicios le permiten no ser pobres. Ello describe a su vez la paradoja de la multidimensionalidad: hay dimensiones del tener que empobrecen. El sujeto actual no sólo es pobre sino que llega a serlo, es más, el que no lo ha sido sabe hoy que puede convertirse en pobre. Luego, sus acciones se orientan no a cualquier oportunidad sino a las que no generan vivencias de verse convertido en pobre.

¿Entonces cuál es el conocimiento que se necesita para generar estrategias de apoyo en la disminución y erradicación de la pobreza en nuestras peculiares sociedades actuales? Ciertamente que conocer y medir las dimensiones que mejor reflejan el estado actual de deprivaciones no son suficientes y deben ser complementadas con estudios de orden cualitativo para comprender las dimensiones que más inciden en que las personas, familias y comunidades lleguen a ser pobres. En otras palabras, comprender la subjetividad en emergencia en las nuevas formas de pobreza.

BIBLIOGRAFÍA

- Abramovich, Víctor 2006 “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo” en *Revista CEPAL* N° 88, Santiago de Chile.
- Altimir, O. 1979 *La dimensión de la pobreza en América Latina*, Cuadernos de la CEPAL, N° 27, Santiago de Chile.
- Alkire, Sabine y Foster, James 2007 *Counting and multidimensional poverty measurement*, Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI) Working Paper N° 7.
- Arteaga, C. 2007 “Pobreza y estrategias familiares: Debates y Reflexiones”, *Revista MAD*, Facultad de Ciencias Sociales, Santiago de Chile.
- Arteaga, C.; Pérez, S. 2012 “Experiencias de vulnerabilidad, de las estrategias a las tácticas subjetivas”, *Revista Universium* N° 26, Vol 2, pp. 67-81.
- Arteaga, C.; Pérez, S.; Ugarte, A. M.; Iñigo, I. 2010 “Tácticas y Mediaciones subjetivas en familias vulnerables urbanas”, Documento de Trabajo, Centro de Investigación en Vulnerabilidades y Desastres Socionaturales, CIVDES, Santiago de Chile.
- Arteaga, C.; Pérez, S.; Ugarte, A.M.; Iñigo, I. 2011 “Mediaciones Subjetivas en Tácticas de Enfrentamiento del Riesgo de Miembros

- no Jefes de Hogar, pertenecientes a Familias Vulnerables Urbanas de la Región Metropolitana”. Informe Final Proyecto FONDECYT N°11090364, Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica, Ministerio de Educación, Santiago de Chile.
- Atkinson, A. B. 2003 *Multidimensional Deprivation: Contrasting Social Welfare and Counting Approaches*, Journal of Economic Inequality, 1, 51.
- Beccaria, Luis A.; Julio Boltvinik; Juan Carlos Feres; Óscar Fresneda; Arturo León y Amartya Sen 1992 América Latina: *El reto de la Pobreza, Características, evolución y perspectivas*, Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza (Bogotá: PNUD).
- Busso, G. 2001 Vulnerabilidad social: nociones e implicancias de políticas para Latinoamérica a inicios del siglo XXI. Documento presentado en el Seminario Internacional, “Las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe” (Santiago de Chile, 20 y 21 de junio), inédito.
- Cardona, O. 2003 La necesidad de repensar de manera holística los conceptos de vulnerabilidad y riesgo. “Una Crítica y una Revisión Necesaria para la Gestión”. *Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina*. Disponible en http://www.desenredando.org/public/articulos/2003/rmhcvr/rmhcvr_may-08-2003.pdf.
- Castel, R. 2009 *La metamorfosis de la cuestión social* (Buenos Aires: Paidós).
- CEPAL 2002 “Vulnerabilidad sociodemográfica: viejos y nuevos riesgos para comunidades, hogares y personas, División de Población de la CEPAL” - Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía.
- Clark, A. y Oswald, A. 1996 Satisfaction and comparison income, *Journal of Public Economics*, 61: 359-381.
- CONEVAL 2009 *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México* <www.coneval.gob.mx>.
- Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza 1994 “El mundo de los pobres”, Documento para la Reflexión, Santiago de Chile.
- Contreras, D.; Cooper, R.; Herman, J. y Neilson, C. 2004 Dinámica de la pobreza y movilidad social: Chile 1996-2001. Departamento de Economía, Universidad de Chile.
- De Certeau, M. 1996 *La invención de lo cotidiano I. Artes de hacer* (Universidad Iberoamericana: México).
- Diener, E. 2000 Subjective Well-Being. The Science of Happiness and a Proposal for a National Index. *American Psychologist*, 55 (1): 34-43.

- Dubet, F. 1994 *Sociologie de l'expérience* (París: Éditions du Seuil).
- Dubet, F.; Martuccelli, D. 1999 *En qué sociedad vivimos* (Buenos Aires, Losada).
- Easterlin, Richard A. 1974 Does Economic Growth Improve the Human Lot? Some Empirical Evidence.' In Paul A. David and Melvin W. Reder (eds.) *Nations and Households in Economic Growth: Essays in Honor of Moses Abramovitz* (New York/ London: Academic Press).
- Filgueira, C. 2001 "Estructura de oportunidades y vulnerabilidad social, aproximaciones conceptuales recientes". Documento preparado para seminario internacional "Las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en América latina y el Caribe". Santiago de Chile, 20-21 de junio.
- Fundación Superación de la Pobreza 2010 *Voces de la pobreza. Significados, representaciones y sentir de personas en situación de pobreza a lo largo de Chile*, en <http://www.superacionpobreza.cl/descargaarchivo/libro_voces_final.pdf>.
- Holzmann, R.; Jorgensen, S. 2003 Manejo Social del riesgo: un nuevo marco para la protección social y más allá. *Revista de la Facultad Nacional de Salud Pública*, Universidad de Antioquia, Colombia. Vol. 21, (1) 73-106.
- Íñigo, I. y Ugarte, A. M. 2011 "Trayectorias de vulnerabilidad: Subjetividad y significaciones sociales en tácticas de enfrentamiento de crisis socioeconómicas en familias de la Región Metropolitana", Documento de trabajo Centro de Investigación en Vulnerabilidades y Desastres Socionaturales, CIVDES, Santiago de Chile.
- Jiménez, Á. 2012 "Los Puntos Cardinales de Chaitén. A propósito de la representación social del territorio, Documento de Trabajo Centro de Investigación en Vulnerabilidades y Desastres Socionaturales", CIVDES en <<http://civdes.uchile.cl/wp-content/uploads/2012/05/A.-Jimenez-Los-puntos-cardinales-de-Chait%C3%A9n.pdf>>.
- Kaztman, R. 2003 *La dimensión espacial en las políticas de superación de la pobreza* (Santiago de Chile: CEPAL, ECLAC).
- Kaztman, R. y Wormald, G. 2002 *Trabajo y Ciudadanía. Los cambiantes rostros de la integración y exclusión social en cuatro áreas metropolitanas de América Latina* (Cebra: Montevideo).
- Kaztman, R. y Filgueira, C. 1999 Marco conceptual sobre activos, vulnerabilidad y estructura de oportunidades. Documento

- elaborado por la Oficina de CEPAL en Montevideo en el marco del Proyecto URU/97/017 "Apoyo a la implementación del Programa de Acción de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social".
- Larrañaga, O. 2001 "Distribución de Ingresos en Chile: 1958-2001 (178)", Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad de Chile.
- Lavell, T. 1993 "Ciencias Sociales y desastres naturales en América Latina: un encuentro inconcluso", *Eure*, 19 (58), 73-84.
- Lechner, N. 2007 "Desafíos de un desarrollo humano: individualización y capital social". En *Obras Escogidas*, Vol. 2 (Santiago de Chile: LOM).
- Lechner, N. 1995 *Los patios interiores de la democracia* (México: FCE).
- Le Foulon, C. y Beyer, H. 2002 "Un recorrido por las desigualdades salariales en Chile", *Estudios Públicos*, Vol. 85 (Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos-CEP).
- Maskrey, A. (comp.) 1993 "Los Desastres no son Naturales", Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina en <www.desenredando.org/public/libros/1993/ldnsn/LosDesastresNoSonNaturales-1.0.0.pdf>.
- Max Neef, M. 1986 "Desarrollo a escala humana. Una opción para el futuro", CEPAUR/Fundación Dag. Hammarskjöld SJ, Development Dialogue, número especial.
- McEntire, D. 2010 "Addressing vulnerability through an integrated approach". *Journal of Disaster Resilience in the Built Environment* Vol. 1, No. 1 pp. 50-64. Emerald Group Publishing Limited.
- MIDEPLAN 2002 "Dinámica de la pobreza: resultados de la encuesta panel 1999-2001", Documento de la División Social, Departamento de información social, Santiago de Chile.
- Minuchin, P.; Colapinto, J. y Minuchin, S. 2000 *Pobreza, institución y familia. Primera parte: fundamentos de nuestro pensamiento y de nuestra práctica* (Buenos Aires: Amorrortu).
- Mora, M. y Pérez Sáinz, J. 2006 "De la vulnerabilidad social al riesgo de empobrecimiento de los sectores medios: un giro conceptual y metodológico". En *Estudios sociológicos*, año XXIV, núm. 001, pp. 99-138.
- Moser, C. 1998 "The asset vulnerability framework: reassessing urban poverty reduction strategies", *World Development*, vol. 26, N° 1 (Londres: Elsevier Science).
- Moser C. 1996 "Confronting crisis. A comparative study of

- household responses to poverty and vulnerability in four urban communities, environmentally sustainable development studies”, Monographs Series, N° 8 (Washington, D.C., Banco Mundial).
- Nussbaum, M. y Sen, A. 1998 *La calidad de vida* (México D.F.: Fondo de Cultura Económica).
- ONU (s/a), “Principios y directrices para la integración de los derechos humanos en las estrategias de reducción de la pobreza, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Documento” HR/PUB/06/12.
- OSUAH 2007. Minuta. La encuesta Panel CASEN 1996, 2001, 2006: Primera fase de Análisis. Fundación para la superación de la Pobreza, Ministerio de Planificación y Observatorio Social Universidad Alberto Hurtado en <http://www.osuah.cl/documentacion_encuestapanelcasen/MINUTA_Primer_Fase_Analisis_Encuesta_Panel_CASEN_17oct07.pdf>.
- Pérez, S.; Agurto, F. y Arteaga, C. 2012 “Subjetividades frente al riesgo. Un estudio en familias urbanas vulnerables”. En *Psicología, Sociedad y Equidad*, Zúñiga (eds.), Colección Praxis Psicológica, pp. 109-132 (Santiago de Chile: Universidad de Chile).
- Pérez, S.; Arteaga, C. 2011 “Las dimensiones oculta/das en la medición de la pobreza”, Presentación en VI Congreso chileno de Sociología y Encuentro Pre Alas Chile.
- Pérez, S.; Castro, F. y Molina, G. (s/a) “Subjetividad y vulnerabilidad en situaciones de desastres naturales: Sentidos y tácticas en el desplazamiento de la comunidad de Chaitén”. Artículo en elaboración, Centro de Investigación en Vulnerabilidades y Desastres Socionaturales, CIVDES, Santiago de Chile.
- Pérez, S.; Ruiz, S.; Arteaga, C. 2009 “Avances en la conceptualización de las tácticas de enfrentamiento de situaciones de riesgo en familias vulnerables”, en *Cuaderno de Trabajo* Subprograma Domeyko Política, Pobreza y Exclusión Social: Avances de Investigación. Vol. 1 (Santiago de Chile: Universidad de Chile).
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) 2010 “Desarrollo humano en Chile. Género: los desafíos de la igualdad”, Santiago de Chile.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) Chile 2009 “Desarrollo humano en Chile. La manera de hacer las cosas”, Santiago de Chile.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) Chile 1998 “Desarrollo humano en Chile. Las paradojas de la modernización”. Santiago de Chile.

- Raczynski, D.; Serrano, C. y Valle, M. 2002 “Eventos de quiebre de ingreso y mecanismos de protección social. Estudio en hogares de ingreso medio y bajo”, Asesorías para el desarrollo, Banco Mundial.
- Sen, A. K. 1992 “Sobre conceptos y medidas de pobreza”, Comercio Exterior, vol. 42.
- 1982 *Choice, Welfare and Measurement* (Oxford: Basil Blackwell).
- Ugarte, A. M.; Iñigo, I. 2010 “Vulnerabilidad y subjetivación en familias pobres urbanas”. Ponencia presentada al V Congreso Nacional de Psicología 2010 en Arica, Chile.
- Valenzuela, J. S.; Tironi, E. y Scully, T. (Ed.), *El eslabón perdido: familia, modernización y bienestar en Chile* (Santiago de Chile: Taurus).
- Vargas, J. E. 2002 *Políticas públicas para la reducción de la vulnerabilidad frente a los desastres naturales y socio-naturales* (Santiago de Chile: División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos-Naciones Unidas).
- Wormald, G. y Kaztman, R. 2007 *Activos disponibles, estructuras de oportunidades y vulnerabilidad social*. Reseña Proyecto Fundación Ford en <<http://www.uc.cl/sociologia/html/investigaciones.html>>.
- Zaffaroni, C. 1999 “Los recursos de las familias urbanas de bajos ingresos para enfrentar situaciones críticas”. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Montevideo: CEPAL).

COLECCIÓN CLACSO-CROP

El Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) es una institución internacional no-gubernamental, creada en 1967 y que mantiene relaciones formales de consulta con la UNESCO. En la actualidad nuclea un total de 314 centros de investigación y programas de docencia de grado y posgrado en Ciencias Sociales radicados en 25 países de América Latina y el Caribe, en Estados Unidos y en Europa.

Los objetivos del Consejo son la promoción y el desarrollo de la investigación y la enseñanza de las Ciencias Sociales; el fortalecimiento del intercambio y la cooperación entre instituciones e investigadores de dentro y fuera de la región; y la adecuada disseminación del conocimiento producido por los científicos sociales entre las fuerzas y movimientos sociales y las organizaciones de la sociedad civil. A través de estas actividades CLACSO contribuye a repensar, desde una perspectiva crítica y plural, la problemática integral de las sociedades latinoamericanas y caribeñas.

Patrocinado por



Norad

Norwegian Agency for Development Cooperation



Comparative Research Programme on Poverty



Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales

CLACSO

Conselho Latino-americano
de Ciências Sociais

ISBN 978-987-1891-66-5



9 789871 891665