RIDAA
Repositorio Institucional
Digital de Acceso Abierto de la
Universidad Nacional de Quilmes

Universidad
Nacional
de Quilmes

Wehle, Beatriz

El debate europeo acerca de las nuevas dimensiones de la pobreza y la exclusión social

Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Argentina.
Atribución - No Comercial - Sin Obra Derivada 2.5
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar/

Documento descargado de RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes de la Universidad Nacional de Quilmes

Cita recomendada:
Wehle, B. (1998). El debate europeo acerca de las nuevas dimensiones de la pobreza y la exclusión social. Revista de ciencias sociales, (9), 175-205. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/1485

Puede encontrar éste y otros documentos en: https://ridaa.unq.edu.ar

Universidad
Nacional
de Quilmes

Roque Sáenz Peña 352 // Bernal
Buenos Aires // Argentina
t.: (+41 11) 4365 7100
f.: (+54 11) 4365 7101
info@unq.edu.ar

El debate europeo acerca de las nuevas dimensiones de la pobreza y la exclusión social*

Beatriz Wehle**

Introducción

Después de décadas de crecimiento económico sostenido y de la generalización de un amplio sistema de protección social, el fenómeno de la pobreza ha resurgido en los países ricos. Si bien en cada región la pobreza tiene características específicas, desde mediados de los años ochenta la pobreza ha aumentado también en los países ricos. El tema de la pobreza y de la exclusión social aparece paradójicamente presente en el debate político europeo, generando diferentes proposiciones. La paradoja se plantea cuando se observa que la pobreza se ha extendido también en ciudades de abundancia y regiones de excedentes agrícolas, donde los niveles de vida están bastante alejados de lo que eran hace un siglo. En 1992, existían en Europa 53 millones de pobres, contra 38 millones en 1975.[1] Y ello a pesar de que la seguridad social brindaba una importante protección contra las enfermedades, el desempleo, la ancianidad y, además, de que en la mayoría de los países de la Unión Europea existe un salario mínimo instituido legalmente.[2]

Pobreza y países ricos

* Ponencia presentada al 1er. Congreso Internacional "Pobres y pobreza en la sociedad argentina", Quilmes, 4 al 7 de noviembre de 1997.

** Doctora en Sociología. Docente e investigadora de la Universidad Nacional de Quilmes.

[1] A los fines estadísticos, en los países de la Unión Europea se contabiliza como pobre a toda persona que dispone de menos de la mitad del ingreso medio del país concernido.

[2] Los países europeos consagran entre el 22 % y el 30 % de su ingreso

En Europa, después de varias décadas de crecimiento y de generalización de la protección social, los interrogantes acerca del tema de la pobreza toman una nueva envergadura en el contexto de este fin de siglo. Se estima que el número global de pobres varía entre el 10 % y el 15 % de la población total, pero hay que señalar que existen importantes disparidades entre los países. En Grecia, España, Portugal e Irlanda la proporción de personas que viven en *situación de pobreza oscila entre un quinto y un cuarto de* la población,[3] mientras que en la mayoría de los países del norte de Europa la pobreza toca a menos del 10 % de la población. Pero, en el caso de Bélgica, el 20 % de los hogares se encuentran en situación de inseguridad y precariedad y el número de personas beneficiarias del *minimex* (ingreso mínimo garantizado para personas carenciadas) ha aumentado, triplicándose entre 1981 y 1996. Por otra parte, existen fuertes disparidades regionales dentro de un mismo país. En 1993, en el centro y el norte de Italia, la proporción de familias pobres era inferior al 8 %, mientras que en el sur esa proporción superaba el 20 %. En España, en once provincias de un total de 43, la proporción de familias pobres estaba entre el 30 % y el 40 %, contra menos del 20 % en todo el país.

A pesar de que el derecho a un salario decente, a la ayuda social, a la vivienda, a la educación son derechos generalmente incluidos en las leyes, en las últimas dos décadas, las restricciones de la política económica, la precarización laboral, la disminución de salarios y los recortes en la seguridad social han tenido diferentes consecuencias sobre la población, afectando, particularmente, a los sectores más débiles.

En la Europa de fin del siglo XX, la situación social resulta totalmente inédita: globalmente los países europeos producen cada vez más riquezas, pero, paradójicamente, también aumenta el proceso de precarización. En 20 años,

---

nacional al presupuesto social. Véase Olivier Mazel, *L'exclusion. Le social à la dérive*, París, ediciones Le Monde, 1996.

[3] Anne-Marie Michel, "En Europe, l'escalade de la pauvreté", en *Manière de voir*, No. 20, Le Monde Diplomatique, noviembre de 1993.

después de la crisis de 1973, el PIB ha aumentado en todos los países europeos. Sin embargo, el número de desempleados no ha cesado de crecer.[4]

En Gran Bretaña, el ingreso medio ha aumentado en un 37 % entre 1979 y 1993. Pero este crecimiento de la riqueza estuvo acompañado por una creciente desigualdad social: el ingreso del grupo más desfavorecido (alrededor de 14 millones de británicos) disminuyó en un 18 % y un niño sobre tres crece en la pobreza, contra uno sobre diez en 1979.[5]

Exclusión social

En Francia, donde el problema de la exclusión social se halla en el centro del debate político, en un estudio publicado por el INSEE se señalaba, en 1996, que los hogares afectados por el desempleo están entre los que más sufren la pobreza, particularmente aquellos donde la persona desempleada es la referencia del hogar y más aún cuando se trata de familias numerosas o monoparentales.[6]

[4] En 1997, la tasa promedio oficial de desempleo en los países de la Unión Europea fue estimada en el 11 % de la PEA y se considera que el 7 % de esa tasa se debe a factores estructurales de desempleo. Sin embargo, el desempleo se redujo en países como Dinamarca, donde pasó del 10,1 %, al 6 % en 1997, o en los Países Bajos, que pasaron del 11,9 % al 6,3 %, y Gran Bretaña, que lo redujo del 11,5 % al 7,8 %. También Finlandia, aunque todavía con una tasa alta, redujo el desempleo del 18,4 % al 14,9 % en tres años. Pero entre los países que redujeron su tasa de desempleo hay que hacer ciertas distinciones. Mientra que en los Países Bajos, a pesar de haber aumentado la PEA, la caída del desempleo se explica por un crecimiento del empleo del 6,2 % entre 1993 y 1996, en Gran Bretaña, donde el nivel de empleo en 1997 era un 4 % menor al de 1990, el descenso de la tasa se debió a una contracción de la PEA durante seis años consecutivos. El PIB por habitante de Gran Bretaña, que en 1990 correspondía al 103 % de la media de la Unión Europea, pasó al 96 % de ese nivel en 1996. Pasando por alto esta distinción, el ejemplo británico ha sido evocado muy a menudo por economistas de otros países como modelo de ensayo de reducción del desempleo y, también, ha sido utilizado frecuentemente por el neoliberalismo para justificar la necesidad de una mayor flexibilidad salarial, a pesar de que los casos de Dinamarca y de los Países Bajos demuestran que es posible reducir la tasa de desempleo con salarios estables.

[5] Webster Jacqui (1996), "Grande-Bretagne: Les leçons du Sud", en *Food for Development/Courrier de la Planete*, octubre de 1996.

[6] María Teresa Pignoni y Cecilia Lefevre, *Donnés sociales* 1996, publicación del INSEE, París, 1996.

Este panorama no se ha modificado significativamente a pesar de que en las dos últimas décadas la Unión Europea ha desarrollado crecientes esfuerzos en la lucha contra la pobreza y la exclusión con una serie de programas y acciones hacia las poblaciones más desfavorecidas.

En 1997, la Unión Europea implementaba ya el cuarto Programa (Pobreza IV) de acciones en ayuda a las poblaciones desfavorecidas y en acciones preventivas dirigidas hacia poblaciones a riesgo.[7] Además, a través de diferentes fondos estructurales como los Fondos Europeos de Desarrollo Regional (FEDER), los Fondos Europeos de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA) y los Fondos Estructurales Europeos (FSE) se busca ayudar a las regiones más *desfavorecidas e integrar a las poblaciones más vulnerables*. Por otra parte, con algunas variantes según los países, existen sistemas de ingreso mínimo garantizado para personas carenciadas en la mayoría de los estados miembros. El sistema de ingreso mínimo garantizado existe desde los años sesenta en Dinamarca, Gran Bretaña, Holanda, Alemania y en otros países desde los años setenta, como el *minimex* en Bélgica y en Irlanda el *Supplementary welfare*, al que se agregó en 1984 el *Family income supplement*. En 1986 se creó el ingreso mínimo garantizado en Luxemburgo, y en Francia, desde 1988, el ingreso mínimo de inserción (RMI).

Por otra parte, el Tratado de Maastricht ha limitado considerablemente las posibilidades de acción social en el espacio regional de la Unión Europea, y es por ello que en

[7] El *primer Programa de estudios y proyectos piloto para combatir la pobreza* se realizó entre 1975-1980 y se basaba en el hecho de que los mecanismos del Estado Benefactor no alcanzaban a los sectores más desfavorecidos. El segundo Programa (1985-1989) se concibe como continuidad del primero, pero se hace hincapié en la articulación de las acciones en favor de los desocupados, las personas ancianas, las familias monoparentales, los inmigrantes refugiados y los marginales. El tercer Programa (1989-1994) fue más ambicioso que los dos primeros en la medida en que se trataba de un programa para la integración económica y social de los grupos desfavorecidos en el que se invirtió la suma de 55 millones de ECUS, o sea una inversión superior a la de los dos programas anteriores juntos en más de un 15 %. Olivier Mazel (1996), *L'exclusion...*, citado.

los últimos años, este tratado ha sido fuente de críticas y pedidos de revisión.[8]

El debate sobre el problema de la exclusión social en Europa sigue abierto. El aumento del desempleo, el crecimiento del trabajo precario, las dificultades de inserción profesional, la ruptura de lazos familiares siguen produciendo situaciones de exclusión que afectan a los grupos de población más vulnerables: mujeres, jóvenes, niños, ancianos y personas solas, así como a los trabajadores menos calificados y los inmigrantes de países limítrofes. Y dado el peso que ha tomado el crecimiento de éstas y otras situaciones que caracterizan a la pobreza en la sociedad moderna, se ha generado no sólo un aumento de la desigualdad social, producto de fuertes desequilibrios de ingresos, sino que, por otra parte, se ha hecho más complejo su estudio.

1. Los términos del debate europeo

Concepto de pobreza

En el sentido común, el término pobreza hace referencia a la falta de recursos materiales. Sin embargo, el debate acerca del concepto de pobreza puede alcanzar interpretaciones más amplias. Los conceptos clásicos que definían la pobreza no alcanzan actualmente para delimitar y orientar políticas adecuadas, dado que la pobreza que caracteriza a la sociedad contemporánea produce un fenómeno difícil de cernir con el vocabulario de otras épocas o de otras sociedades. En el debate europeo, el término pobreza incluye diferentes situaciones, como la exclusión, la marginalización, la precariedad, los pobres y los nuevos pobres.

El tema de la exclusión social ha generado en el debate europeo un buen número de definiciones. Muchas de esas definiciones constituyen otros tantos puntos de partida en la lucha contra la pobreza y la exclusión.

[8] El Tratado de Maastricht prevé varios criterios a respetar por los países que quieren ingresar a la zona del EURO, entre otros, la deuda pública no debe superar el 60 % del PIB, lo que limita la esfera de acción de las políticas públicas.

En Europa, en el lenguaje corriente la noción de exclusión social, como resultado de su hiperutilización mediática, tiende a reemplazar la de pobreza. Sin embargo, la noción de exclusión es compleja. Además, hay que aclarar que muchas de las definiciones, que agrupan situaciones diferentes de pobreza, no necesariamente llevan a la exclusión.[9]

El debate se alimenta de las definiciones y acciones en la lucha contra este fenómeno social y especialmente de las diferentes posiciones críticas, pero frente a la gran cantidad de trabajos que, en los años noventa, han contribuido al debate sobre la pobreza y la exclusión social y para no caer en ambigüedades, ni en una simple enumeración de efectos o, como señala Pierre Bourdieu,[10] en "propósitos pensados a la ligera sobre cuestiones mal planteadas", resulta necesario clarificar algunos conceptos.

1.1. Algunas aclaraciones conceptuales como punto de partida

La existencia de pobres y de pobreza no es un fenómeno nuevo en el mundo. Sin embargo, si desde épocas remotas todas las sociedades han conocido el fenómeno, las formas y las dimensiones de la pobreza han variado de una época a otra, y muchas veces de una región a otra. Ello también ha generado diferentes maneras de abordar la cuestión que modifican las actitudes que se toman hacia los pobres y las formas en que ellos se representan la pobreza.

La insuficiencia de recursos, la exclusión de un modo de vida material y cultural dominante, la precariedad de la situación social, que delimitan las características esencia-

[9] Para Mireille Elbaum, "la toma de conciencia acerca de las nuevas formas de la pobreza ha contribuido a poner en duda el objetivo global de la lucha contra las desigualdades y ha llevado a una utilización demasiado abusiva de la noción de exclusión". Mireille Elbaum, "Justice sociale, inegalités, exclusion", en *Revue de l'OFCE*, No. 52, abril de 1995.

[10] Pierre Bourdieu (1993) hace un llamado de atención señalando los efectos que pueden producir propósitos pensados a la ligera sobre cuestiones mal planteadas.

les de las poblaciones afectadas por el flagelo de la pobreza, constituyen una base de discusion compartida que permite una primera aproximación a los términos del debate en la sociedad contemporánea.

En principio, la significación inmediata del término pobreza hace referencia a la carencia de recursos (materiales), pese a lo cual su interpretación puede ser múltiple. Los trabajos que analizan la pobreza a partir de la consideración de las necesidades alimentarias insatisfechas para la supervivencia han buscado calcular ese mínimo de distintas maneras.

Uno de los problemas para la medición de las necesidades alimentarias básicas reside en la dificultad para partir de normas comunes, ya que los alimentos considerados indispensables pueden variar de una sociedad a otra. Los conceptos de tiempo y espacio, y aspectos tales como las distintas categorías de población o grupos socioprofesionales, impiden aplicar globalmente una norma básica para diferentes contextos. Sin embargo, no debe confundirse esta "relatividad" de la *pobreza absoluta* con la *pobreza relativa*.

Pobreza absoluta y relativa

La distinción entre pobreza *absoluta* y *pobreza relativa* no es puramente de forma. Tanto el debate acerca de los términos, como el debate sobre cómo medir y analizar el fenómeno no son neutros. La discusión hace a distintas visiones del fenómeno y, por lo tanto, a distintas posiciones para dar respuesta al problema. La pobreza absoluta, según Serge Milano, evoca un nivel de vida mínimo, idéntico en todo lugar y tiempo. La pobreza relativa, por el contrario, evoca un nivel de vida normal, variable con la época y con la sociedad. La pobreza relativa toma en cuenta no sólo el mínimo vital, sino también los aspectos indispensables para desarrollar una vida "normal", es decir, relativa a una sociedad dada.

Diferentes niveles de pobreza pueden encontrarse según el nivel de desarrollo económico y su época. En el caso de los países ricos, Milano (1992) utiliza el término privación.[11] Esta perspectiva tiene el mérito de considerar

[11] Serge Milano, *La pauvreté dans les pays riches*. Nathan, 1992.

que el mínimo vital no se reduce exclusivamente a la satisfacción de las necesidades alimentarias y que hay otras manifestaciones de la pobreza.

La idea de que la pobreza no constituye una realidad homogénea, sino por el contrario multiforme y multidimensional, es un concepto compartido y un punto de partida presente en numerosos trabajos. M. A. Barthe distingue tres figuras de la pobreza: la pobreza trabajadora, los nuevos pobres y el cuarto mundo. La primera categoría incluye las personas con trabajo y un ingreso regular pero modesto que no le permite alcanzar un mejor nivel de vida. Los sistemas de protección social no lo protegen totalmente de los riesgos de caer en la pobreza como consecuencia de la pérdida del empleo, divorcio, problema de salud o fallecimiento. El segundo grupo concierne a las personas con empleo precario y con incapacidad para asegurarse un ingreso regular que le permita tener derechos para acceder a los sistemas de protección social. El tercer grupo depende directamente de la asistencia social, concentrando las mayores dificultades: falta de empleo o empleo precario (generalmente, no declarado) con ingresos irregulares o inciertos y siempre bajos.[12]

La pobreza, ya sea absoluta o relativa, se ha instalado en el debate de la sociedad moderna y, en ese debate, la tendencia a expresar la pobreza en términos de exclusión social no es ajena al debate europeo.

1.2. El debate acerca de los excluidos de la modernidad

Desde distintas perspectivas, sociólogos, economistas, antropólogos e historiadores europeos han mostrado que los logros económicos de la modernidad han tenido repercusiones desiguales en la población. La prosperidad económica no sólo no muestra signos de una disminución de la pobreza, sino que además ha generado nuevas formas de exclusión social. Sin embargo, hay que aclarar, como Pie-

[12] Citado por Guy Caire, "La pauvreté en France", en *Revue des Affaires sociales*, No. 2-3, abril-septiembre de 1995.

rre Rosanvallon bien lo señala, que el debate actual acerca de los fenómenos de exclusión se diferencia del antiguo debate, que asociaba las categorías de explotación con la exclusión social.[13] La exclusión en la sociedad contemporánea, a diferencia de la exclusión en la antigua sociedad industrial, conduce al aislamiento y a la atomización, que en ciertas categorías de la población puede llevar a la pertenencia a grupos marginales (como bandas juveniles, grupos delictivos, drogadictos) que son socialmente rechazados y que, en una gran parte de los casos, se diferencian por características de tipo étnico.

En Europa, la emergencia del término exclusión social para designar una de las características salientes de los nuevos pobres surge de los análisis de trabajos que han investigado el aumento de los fenómenos socioeconómicos que hacen a una sociedad cada vez más dual. En esta perspectiva, el debate sitúa los términos del problema no tanto en el crecimiento económico, ni en la producción de riquezas, sino en la manera de repartirla y de tener acceso a ella.

Dualismo social

El dualismo social se plantea a partir de la creciente división social entre los que participan de los beneficios de la modernidad, gozando de ingresos suficientes y estables y aquellos otros que, excluidos de los beneficios de la modernidad, viven con ingresos insuficientes y trabajan en situación precaria. Sin embargo, las fronteras entre los "incluidos" y los "excluidos" del sistema no son fáciles de delimitar, por lo que el debate encuentra serias dificultades para situar la exclusión en una categoría homogénea de la sociedad.

En ese sentido, es útil señalar el aporte del "interaccionismo", que analiza la exclusión como un fenómeno polimorfo e incluye diversas manifestaciones de la diferencia que conducen a la no-participación de los excluidos: diferencia sufrida individualmente (anomia), diferencia voluntaria y colectiva (marginalidad), diferencia voluntaria e individual (desviación) o sufrida colectivamente (estigma).

[13] Pierre Rosanvallon, *La Nouvelle Question Sociale*, París, Seuil, 1995.

Desde esta perspectiva,[14] que sigue la reflexión inaugurada por la escuela de Chicago (Georg Simmel) y orienta la sociología desviacionista, la exclusión no resulta un problema social nuevo, sino más bien una manera nueva de describir las dificultades para establecer un vínculo social entre los individuos.

2. El proceso en espiral que conduce al aumento de la exclusión social

La exclusión y la diversidad de contenidos que esa palabra encierra[15] resulta incomprensible si no se analizan las diferentes vías que la generan, y que no pueden disociarse del funcionamiento global de la sociedad. El desempleo y el proceso de aumento de la precariedad laboral, ligados a un aumento de las desigualdades en términos de ingresos, conducen a un proceso de exclusión y de marginalización que se acentúa en la medida en que se suman otros obstáculos, como dificultades familiares o ligadas, ya sea a la educación, a la vivienda o a la salud.

Definiendo la pobreza contemporánea como la situación de individuos o de hogares afectados por la insuficiencia de recursos, la exclusión de un modo de vida material y cultural dominante y la precariedad del estatus social, P. Valtriani (1993) distingue tres tipos de pobreza: 1) monetaria, con una insuficiencia más o menos aguda de capital económico (ingresos, patrimonio, empleo); 2) sociológica, con insuficiencia de capital cultural y social (educación, formación, relaciones sociales) y 3) psicológica, con insuficiencia de capital psicosociológico (salud). A par-

[14] La corriente del "interaccionismo", desde los años sesenta, incluyó el estudio del conjunto de hechos sociales sancionados por la sociedad y su incidencia recíproca y acumulativa.

[15] La palabra exclusión, como lo ha señalado Julien Freund, corre el riesgo de sufrir la suerte de muchos otros términos, "saturándose de sentidos, de no sentidos y de contra-sentidos". Citado por Marie-Thérèse Join-Lambert, "Exclusion: pour une plus grande rigueur d'analyse", *Droit social*, No. 3, marzo de 1995.

tir de esta definición de la pobreza, donde la exclusión constituye un componente de esa realidad, P. Valtriani establece las fronteras de las poblaciones concernidas, delimitando las características de siete tipos de población, que marcan los límites de la pobreza contemporánea: 1) La población más fácil de identificar: mendigos, lumpen-proletariado, vagabundos del siglo XIX y sin domicilio fijo de finales del siglo XX. 2) La población compuesta de individuos inválidos en situación de precariedad física o mental. Esta categoría, a diferencia de la anterior, dispone de un domicilio. 3) Población que sufre de insuficiencia de recursos y de exclusión. Desempleados de larga duración, por ejemplo. 4) La gran mayoría de los pobres: obreros, empleados y jubilados pobres por escaso patrimonio, inconfort habitacional, ausencia de loisirs, calidad de vida mediocre. 5) La población que sufre de precariedad e insuficiencia de recursos. Por ejemplo, jóvenes en situación inestable y con futuro incierto. 6) Los trabajadores precarios que pueden caer en la pobreza absoluta si pierden su trabajo. 7) La población que padece restricciones y una limitación de sus recursos monetarios.[16]

Siete tipos de población

Por otra parte, los trabajos que parten de una noción de exclusión incluyendo el fenómeno de ruptura en las relaciones sociales y una gran dificultad para acceder a derechos sociales incorporan la idea de exclusión como un proceso donde se van acumulando en el tiempo una serie de rupturas con las formas esenciales de vida en sociedad. Partiendo de esta noción de exclusión social, Christian Gros-Jean y Claudine Padieu (1995) consideran la exclusión como un proceso donde se acumulan en el tiempo las rupturas con las formas esenciales de lazos sociales que implican la participación en el modo de vida social dominante y que, sin embargo, para otros miembros de la sociedad son elementales, tales como una alimentación adecuada, educación, salud y empleo.[17]

[16] Patrick Valtriani, "Un concept de pauvreté disjonctif", en *Economie appliquée*, diciembre de 1993.

[17] Christian Gros-Jean y Claudine Padieu, "Les exclus", en *Revue des Affaires Sociales*, No. 2-3, abril-septiembre de 1995.

Si bien los efectos del desempleo y la precariedad laboral se encuentran, generalmente, en el centro del espiral que lleva a un aumento de la exclusión social, la falta de vivienda, de formación, de salud, de ruptura de lazos familiares van sumando una acumulación de impedimentos que conducen a situaciones de gran precarización.[18] En ese proceso de ruptura de los lazos sociales y de dificultades para acceder a los derechos sociales elementales, en primer lugar, podemos situar el caso de los desocupados de edad avanzada y de escasa calificación, quienes al pasar por un largo período de tiempo sin encontrar trabajo, reducen sus posibilidades de inserción y su situación no puede dejar de degradarse.

Pero, aunque la causa principal de la pobreza generalmente la constituye la ausencia o la precariedad de un ingreso ocupacional, los problemas habitacionales no son ajenos al proceso de exclusión social. A los problemas de vivienda, como malas condiciones habitacionales y hacinamiento, en muchas ciudades europeas se pueden sumar los problemas de exclusión urbana y suburbana.

En otra vuelta, en el espiral del proceso de exclusión, se pueden sumar los problemas que conciernen a la falta de formación. En los países europeos, donde la evolución del mercado de trabajo penaliza en mayor medida a los trabajadores poco calificados o sin capacitación, el fracaso escolar ha pasado a ser percibido como causa del desempleo, la pobreza y la exclusión social. Y aunque la percepción del fracaso escolar como causa de la exclusión social es bastante reciente, tres casos se destacan por sus características de exclusión a partir del fracaso escolar individual: la exclusión a un mínimo de capacitación; la ruptura de los saberes necesarios para poder participar "nor-

[18] El "Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie", de Francia –CREDOC– distingue tres mecanismos para analizar la exclusión: 1) el impedimento; 2) la caída y 3) la reproducción. El impedimento afecta a los jóvenes, impedidos de acceder a un empleo estable. Para la caída, puede vastar con la supresión de una indemnidad social, un divorcio u otro problema familiar. Y, por último, la acumulación de impedimentos lleva a que la persona pobre termine siendo más pobre.

malmente" de la vida social y económica; la exclusión total por la incapacidad de leer y escribir.

Espiral de la pobreza

Los problemas de salud se agregan también al espiral de la pobreza, ya que la precarización tiene como consecuencia no sólo obstaculizar el acceso a una alimentación equilibrada y variada, sino también a los sistemas de salud preventiva. Los pobres se encuentran particularmente expuestos a problemas de salud, especialmente a problemas cardiacos, obesidad, diabetes y ciertas formas de cáncer.

Por otra parte, como lo ha señalado el Consejo de Europa, el proceso de exclusión hace que grupos enteros de personas se encuentren, parcial o totalmente, fuera del campo de aplicación efectiva de los derechos del hombre, caracterizados como los derechos de la población en los paises europeos a una cierta calidad de vida mínima y a poder participar en las principales instituciones sociales y profesionales, derechos no siempre explicitados en términos jurídicos. En ese sentido, la negación o el no respeto de los derechos sociales es una vuelta mucho más sutil en el espiral de la exclusión de diversos grupos de población.

El proceso en espiral que conduce al aumento de la exclusión social no es uniforme y no tiene el mismo ritmo y duración en cada caso. Desde esta perspectiva, se puede observar el grado en que están implicadas las diferentes categorías de la población en el proceso de exclusión y las zonas de mayor vulnerabilidad. A partir de considerar que la exclusión no es un modelo estático –sino la culminación de un proceso que va generando distintas desafiliaciones y que implica una trayectoria entre la situación de donde se viene y aquella en la que se está–, R. Castel, muestra la importancia del análisis de la zona de vulnerabilidad, que incluye una mayor fragilización, reduciendo los logros adquiridos.[19]

Una de las cuestiones más difíciles que se plantea en este debate reside en la dificultad para acercar los problemas personales que sufren los excluidos, que son indivi-

[19] Robert Castel, "Les pièges de l'exclusion", en *RIAC*, No. 34, otoño de 1995.

duales, y los procesos o mecanismos socioeconómicos subyacentes, que son ante todo globales. Si los análisis de Robert Castel permiten combinar el largo plazo (el de las transformaciones sociales) y el corto plazo (el de las trayectorias individuales), otras perspectivas, al poner principalmente el acento en los individuos, se sitúan dentro de una definición liberal de las dimensiones de la pobreza.

3. Las dimensiones de la pobreza desde la posición liberal

Poniendo el acento sobre la diversidad de situaciones de exclusión, la visión liberal muestra que la exclusión no resulta comprensible si no se analizan las diversas situaciones que conducen a ella. Desde la posición liberal, analizar la exclusión social requiere ante todo comprender los procesos que llevan a los individuos a caer progresivamente fuera de los circuitos económicos rentables.

En esa perspectiva, la pobreza debe analizarse desde una dimensión individual. A partir de esta concepción se considera la pobreza como una cuestión individual, un asunto que concierne a los individuos en particular y que, por lo tanto, no se puede esperar que sean los otros (la sociedad) los que resuelvan el problema personal de ciertos individuos. Cada individuo debe situarse en la condición de "*self-empowerment*" y resolver su situación individual.

Salama y Valier (1996) analizan diferentes posiciones enfrentadas acerca de la pobreza (Hayek vs. Rawls) y concluyen que para el liberalismo y para el Banco Mundial

> [...] la exclusión no se debe a la organización social; ella es un fenómeno individual, y la política social no puede ser más que una política de beneficencia para unos cuantos individuos excluidos.

Desde esta perspectiva, las situaciones de exclusión pueden analizarse, no como rupturas totales de los lazos sociales, sino como momentos de dificultad de inserción. La exclusión se refiere al conjunto de personas que se alejan

de una situación tipo: tener un empleo estable y de tiempo completo, una vida familiar o relacional satisfactoria, una vivienda confortable, un nivel educacional correcto y adaptado a las ambiciones personales, acceso a los servicios de salud e ingresos suficientes.

Para la posición liberal, al definirse la integración social en función del sistema de pertenencia del individuo a la sociedad, se incluye su adhesión a un sistema de valores y su implicación en el futuro del mismo. Al partir de la idea de integración, como el reconocimiento de la utilidad del lugar que ocupa el individuo en el sistema social, y al ser la exclusión lo contrario de la integración, los individuos excluidos sufren el descrédito de dejar implícitamente de ser reconocidos como parte del sistema.

Descalificación social de los individuos

Desde esta lógica, se llega rápidamente a una suerte de descalificación social de aquellos individuos que se alejan de una situación tipo dentro del sistema. Serge Paugam (1991) considera la descalificación social de los individuos como el descrédito de aquéllos, de los cuales se puede decir que no participan plenamente de una vida social. Es el descrédito que se relaciona con la calidad de asistido. Analizando a las personas que recurren a la asistencia social en Francia, y particularmente a los beneficiarios del RMI (ingreso mínimo de inserción), Serge Paugam distingue tres fases diferentes que caracterizan el proceso de descalificación social. La fase de fragilidad concierne a las personas con un ingreso irregular producto del desempleo o de un empleo precario, que se benefician de una intervención económica puntual. La situación de dependencia agrupa a las personas asistidas que son objeto de un seguimiento regular, dado que sus dificultades son más importantes (deficiencias físicas o mentales). Por último, los marginales que se sitúan fuera del dispositivo oficial de asistencia, pero que pueden beneficiarse de ayudas puntuales, generalmente de tipo caritativas.[20]

Al vincular los problemas de exclusión social con las trayectorias individuales, sin considerar los procesos so-

[20] Serge Paugam, *La disqualification sociale*, Paris, PUF, 1991.

ciales más globales que inciden sobre las situaciones individuales de pobreza, el tratamiento de la pobreza sitúa la solución, fundamentalmente, en el itinerario individual. Desde esta lógica conceptual y al diluirse poco a poco el rol del Estado Benefactor, se pierde también la noción de comunidad solidaria, de interés general y de bien común.

En síntesis, la crisis del Estado Benefactor en países como Gran Bretaña y los Estados Unidos, pero también en Suecia, Alemania o Francia, colabora con esta visión e influye en el tratamiento de la pobreza.

4. Las perspectivas críticas a la posición liberal de la pobreza

Una de las principales críticas a la lógica liberal acerca de la pobreza parte de la idea de que la exclusión no es un fenómeno que pueda disociarse del funcionamiento global de la sociedad. Salama y Valier (1996), criticando la vía liberal de lucha contra la pobreza, señalan que

> [...] no basta con distinguir y catalogar a los pobres, sino que es necesario analizar los sistemas de valores y las normas que respaldan esas desigualdades, los procesos económicos globales que les otorgan materialidad, y las estrategias políticas que las legitiman.[21]

El argumento sobre el que se basan la mayoría de las perspectivas críticas, que parten de la fractura social que marca la exclusión, considerando a ésta como un fenómeno indisociable del sistema social global, también está presente en la sociología de la acción desde sus principales gestores, Alain Touraine y François Dubet. Desde la sociología de la acción, el análisis toma en cuenta la ausencia de actores y de conflictos como un elemento decisivo que dificulta el proceso de integración. A partir de la idea de que lo colectivo se constituye cuando el individuo deviene

[21] Pierre Salama y Jacques Valier, *Neoliberalismo, pobrezas y desigualdades en el Tercer Mundo*, CIEPP, Miño y Dávila, 1996.

sujeto de la historia sobre la base de un conjunto de valores comunes, se llega a la búsqueda de nuevas reglas comunes que conducen a otras pistas de análisis en el tratamiento de la pobreza.

Sociología de lo cotidiano

Por otra parte, la corriente de la sociología de lo cotidiano (Jean Baudrillard, Michel Maffesoli) analiza cómo ciertos individuos acceden a una forma de solidaridad de tipo comunitario que se funda

> [...] no ya sobre el contrato entre los individuos, el proyecto, la construcción de una historia, sino en el agrupamiento, aunque el mismo sea efímero, sobre valores, emociones y sentimientos compartidos.[22]

En este caso, la exclusión resulta de una ausencia de comunicación entre esas personas (individuos aislados o comunidades ignoradas) y la sociedad y la dificultad para poder reconocer los valores respectivos.

En los aspectos conceptuales, las perspectivas críticas a la posición liberal acerca de la pobreza ponen el acento en los peligros que puede generar el hecho de situar al individuo en el eje de la problemática. La visión liberal de la pobreza es considerada peligrosa, fundamentalmente, por su ambigüedad, porque al circunscribirse al individuo, al "*self-empowerment*", se diluye la noción de interés general, de bien común, que da sustento a la acción del estado.[23]

Mientras que desde una perspectiva absolutamente liberal la exclusión es vista simplemente como un fenómeno individual de dificultad de inserción, dentro de las perspectivas que consideran que la exclusión no es ajena al sistema social global existe un buen número de posiciones integradoras.

En ese sentido, Salama y Valier (1996) comparten el concepto de exclusión, que desde la mayoría de las visiones críticas se sitúa principalmente a *nivel macro social*, y,

[22] Citado por Marie-Thérèse Join-Lambert, "Exclusion: pour une plus grande rigueur d'analyse", *Droit social*, No. 3, marzo de 1995.
[23] Ricardo Petrella, *Los límites de la competitividad*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes/Sudamericana, 1996.

buscando que la ética social no se halle reñida con el desarrollo económico, plantean una tercera vía entre el liberalismo y el voluntarismo político, considerando que "la lucha contra la pobreza y las desigualdades sociales constituye una necesidad primordialmente ética, que no es contradictoria con la eficiencia económica". Desde esta última perspectiva, la exclusión puede resultar de la dificultad de inserción o de integración individual, pero también está indicando la ausencia de una cohesión más global.

También, desde una perspectiva integradora, la posición de P. Rosanvallon (1995) resulta ilustrativa en el sentido de recrear los lazos entre economía y sociedad, cuando señala que actualmente se asiste a una separación progresiva de la seguridad social y de la solidaridad y que la evolución demográfica, la brecha creciente entre los cotizantes y los beneficiarios de la seguridad social, se conjuga haciendo que los mecanismos productores de solidaridad vayan perdiéndose, probablemente, en forma irreversible (estos mecanismos reposaban en el sistema de seguridad social, fundado sobre la creciente "mutualización" de los riesgos sociales, de suerte tal que el Estado Providencia se identificaba con la seguridad social). P. Rosanvallon propone pasar de un Estado Providencia pasivo a un Estado Providencia activo. Este último llevaría a un enriquecimiento de la noción de derecho social, buscando nuevas vías de inserción más allá de los procedimientos estandarizados para poder adaptarse a la especificidad de las diferentes situaciones de exclusión. En síntesis, la propuesta de P. Rosanvallon parte de la idea de reconsiderar la formulación del contrato social, reformular la definición de lo justo y lo equitable, refundar la solidaridad reinventando las formas de solidaridad y redefinir los derechos por una mejor articulación entre democracia y progreso social.

5. Algunos de los interrogantes que se plantean acerca de la lucha contra la exclusión

El debate sobre la lucha contra la exclusión plantea una serie de interrogantes sobre los resultados efectivos de las

políticas sociales y las formas de organización y gestión de las ayudas sociales.

En primer lugar, la dislocación de los principios organizadores de la solidaridad y el fracaso de las políticas sociales para ofrecer una integración real a los sectores que sufren la exclusión social constituye uno de los principales interrogantes.

Hay que señalar que si bien este debate difiere de tonalidad según cómo se haga sentir la crisis del sistema de seguridad social, a pesar de las fuertes divergencias que se plantean en el debate acerca del tratamiento de la pobreza, podemos observar la paradoja de que mientras las situaciones de pobreza se vuelven cada vez más irreversibles, paralelamente, muchos grupos de población van quedando fuera del sistema de seguridad social.[24]

Dos lógicas de exclusión

Desde una perspectiva crítica a las políticas oficiales de ayuda social, Robert Castel (1995) señala que si en el pasado han existido sociedades excluyentes (en la India con el sistema de castas, la sociedad esclavista en los estados del sur en Norteamérica y el sistema feudal en la Edad Media en Europa), hoy en día se pueden distinguir dos lógicas de exclusión: 1) aquella que procede por comportamientos discriminatorios oficiales (como en Francia, cuando en el verano de 1995 el ministro de la *Integration et de la Lutte contre l'exclusion* preconizaba desplazar a las familias de los indeseables) y 2) aquella que resulta de procesos de desestabilización y genera dificultades de integración ligadas al acceso al trabajo, a la vivienda, a la educación y a la salud.[25]

Frente a políticas sociales carentes de resultados De-

[24] En 1996, en Francia menos de un desempleado sobre dos percibía una indemnización ligada al seguro de desempleo y uno sobre diez una ayuda del régimen de asistencia social: en total la tasa de cobertura global era inferior al 60 % (en neta disminución en relación al periodo 1988-1992); más del 40 % de los desempleados no percibían nada. Ello producto de las reformas sucesivas de la seguridad social, que se tradujo en una disminución de la cobertura del seguro de desempleo y del monto medio de las asignaciones de ayuda. Olivier Mazel (1996), *L'exclusion...*, citado.

[25] Robert Castel, "Les pièges de l'exclusion", en *RIAC*, No. 34, otoño de 1995.

bordeau (1994) se cuestiona acerca de las causas que dan origen a la exclusión y siguiendo las observaciones de Vincent de Gaulejac e Isabel Taboada Leonnetti, que analizan los procesos que conducen a la exclusión social, señala que aunque los factores que llevan a la exclusión son numerosos (pérdida del empleo, ruptura familiar, problemas de salud..) más allá de ellos, se trata de encontrar los factores que le dieron origen pasando de una identidad positiva a una identidad negativa.[26]

Robert Castel (1995) se interroga sobre las dinámicas sociales globales que son responsables de los desequilibrios actuales y ubica el proceso de exclusión dentro de la sociología del trabajo. Sin embargo, no considera el trabajo en tanto proceso técnico de producción, sino como soporte privilegiado de inscripción en la estructura social y, de allí, su posibilidad de construir "zonas" de cohesión social. La asociación "trabajo estable-inserción relacional sólida" caracteriza una zona de integración. Por el contrario, la ausencia de participación en una actividad productiva y el aislamiento relacional conjugan sus efectos negativos y producen exclusión o más bien desafiliación. La vulnerabilidad social es una zona intermediaria, inestable, que conjuga la precariedad laboral y la fragilidad de los soportes sociales más próximos. Robert Castel no analiza la precariedad laboral como un determinante absoluto, mecánico o único y de una vez para siempre. La precariedad laboral puede ser compensada por una fuerte relación familiar, de vecindad o de redes de solidaridad comunitaria, mientras que en el caso de poblaciones que dependen de la asistencia social la seguridad de una ayuda material no compensa la ausencia de lazos sociales. La cohesión social, para Castel, depende de las "relaciones" entre estas tres zonas. En este sentido, la lucha contra la exclusión se asimila a la lucha por el restablecimiento de los vínculos sociales, ya sean éstos los lazos que unen a los individuos entre ellos o los lazos comunitarios que fa-

Vulnerabilidad social

[26] Citado por Danièle Debordeau. "Désaffiliation, disqualification, désinsertion", en *Recherches et Prévisions*, No. 38, CNAF, diciembre de 1994.

vorecen el sentimiento de pertenencia a la sociedad en su conjunto.[27]

Desde una posición crítica a la perspectiva que analiza las situaciones personales de exclusión como circunstanciales y aleatorias, Pierre Rosanvallon (1995) considera que los fenómenos de exclusión en la sociedad contemporánea han pasado a ser una situación estable para amplios sectores de la población. Por lo tanto, la lucha contra la exclusión no puede ser considerada únicamente en términos de riesgo pasajero, como implícitamente lo suponía el principio de solidaridad que sostenía al Estado Providencia (ya que ese principio reposaba sobre la idea de que los riesgos estaban igualmente repartidos y eran de naturaleza aleatoria). Se pasa aquí, entonces, a una perspectiva donde se percibe que las situaciones de ruptura que conducen a la pobreza no son fácilmente reversibles.

Asignación universal

Por otra parte, no podemos dejar de mencionar el desarrollo de la discusión sobre los pro y los contras de una asignación universal, que abrió nuevos interrogantes al debate sobre la lucha contra la exclusión social. Este debate no deja de ser constantemente enriquecido por el aporte de intelectuales de distintas posiciones que han venido discutiendo la idea de asignar a cada individuo, desde el nacimiento hasta la muerte y sin ninguna condición de contrapartida, un ingreso de base que le permitiría a cada uno cubrir sus necesidades básicas. Además, al monto establecido para cada persona, se le sumaría un monto por hijo según la edad del mismo. Esta alternativa, que se presenta como una tentativa para reconciliar la asistencia social con la dignidad cívica, parte de la idea de que una gran parte de la riqueza de la sociedad moderna en los países del norte desarrollado proviene de un fondo heredado e indivisible de generaciones anteriores, por lo cual la riqueza no es sólo un simple resultado de la gestión de los agentes económicos. Desde esta perspectiva, la asignación universal permitiría realizar una distribución equitativa de ese fondo heredado.[28]

[27] Robert Castel, "Les pièges de l'exclusion", citado.

[28] Para aquellos que estén interesados recomendamos consultar los va-

6. Las críticas a la ambigüedad del tratamiento del capítulo social en los acuerdos de la Unión Europea y a la ineficacia de las ayudas sociales

En los últimos años, han aumentado las críticas al Tratado de Maastricht por su escasa visión social de los problemas de la población, ya que ésta sufre el peso de las políticas económicas de los gobiernos que tratan de ajustarse a los objetivos de la Unión Monetaria fijados en dicho Tratado.

La obligación de respetar durablemente los criterios del Tratado de Maastricht impone estrictos límites a las políticas sociales de los estados miembros de la Unión Europea que pretendan formar parte de los países que participarán de la moneda única, el EURO, el 1 de enero de 1999.

Objetivos

El Tratado de Maastricht, firmado en diciembre de 1991, fijó cinco criterios de convergencia entre los países de la Unión Europea para ingresar en la órbita del EURO: 1) baja inflación (fijada por los tres países de referencia más importantes de la Unión Europea); 2) baja tasa de interés a largo plazo; 3) estabilidad de la tasa de cambio, sin devaluaciones y con participación en los mecanismos del SME; 4) reducido déficit público, fijado en un techo del 3 % del PIB; 5) reducida deuda pública, fijada en un techo del 60 % del PIB.

Si bien el logro de estos objetivos económicos es condición necesaria para los países que quieran ingresar a la moneda única, el Tratado de Maastricht no fija ninguna fecha tope para el logro de objetivos en materia de reducción del desempleo y protección social. Esta paradoja que ilustran los acuerdos entre los países de la Unión Europea ha hecho que la idea de una *Europa social* se vaya debilitando y resulte cada vez más ambigua.

La diversidad en las tasas de desempleo entre los pai-

---

llosos aportes que se hicieron a este debate desde la cátedra sobre Ética Social de Philippe Van Parijs en la Universidad Católica de Lovaina, Bélgica. Véase también Philippe Van Parijs, *Arguing for Basic Income. Ethical Foundations for a Radical Reform*, Londres, Verso, 1992.

ses orienta a soluciones a nivel nacional o local y no al establecimiento de políticas sociales globales que fijen una política social común en materia de empleo y seguridad social. En ese sentido, el Tratado de Maastricht plantea el *principio de subsidiariedad*, atribuyendo *la responsabilidad e iniciativa de la política social a los estados miembros*, como garantes de su cohesión nacional, regional y local. Y ello a pesar de que en el artículo 117 de dicho Tratado se afirma que la lucha contra la exclusión forma parte de la política social de la Unión Europea, y que además en el artículo 118 figura que esa política alcanza a las personas excluidas del mundo del trabajo.[29]

El eje principal del Tratado fue definir las orientaciones generales de la política económica y la política de cambio de la moneda única respetando el objetivo de estabilidad de los precios internos a la Comisión Europea y al Banco Central Europeo, con el fin de que ninguno de los países miembros piense en hacer financiar por los otros su "laxismo" en materia de gestión económica. Esta situación dificulta la posibilidad de una convergencia entre las políticas sociales de empleo sobre un modelo uniforme.[30]

Dada la necesidad de convergencia de las políticas presupuestarias de los países de la Unión ligados a los limi-

[29] Anne-Marie Michel, "En Europe, l'escalade de la pauvreté", en *Manière de voir*, No. 20, noviembre, Le Monde Diplomatique, 1993.

[30] En Europa, las políticas sociales de empleo difícilmente pueden alinearse sobre un modelo uniforme. En primer lugar, *la inserción reglamentada*, según una política de cuotas que ha beneficiado particularmente a los trabajadores incapacitados. Durante mucho tiempo ésta fue la política dominante en Suecia, que mantiene una política de intervención fuertemente selectiva hacia los jóvenes y aquellos que llevan largo tiempo desempleados. En segundo lugar, *la inserción negociada*, cuyo parangón ha sido Alemania (Alemania contaba con 4.159.000 desocupados en febrero 1996) es un dispositivo que se funda en complejos mecanismos de regulación social con la implicación del estado. Por último, *la inserción concurrencial*, que ilustra la práctica británica, fiel a un liberalismo que privilegia una doble función de ajuste: 1) a través de políticas de formación específicas, incitaciones financieras a los empleadores y 2) flexibilidad a través de la neutralización de "rigideces" de orden institucional (en particular desconectando el salario de los jóvenes del de los adultos). Jacques Le Goff, "Pour une redistribution des emplois", en *Manière de voir*, No. 35, Le Monde Diplomatique, París, septiembre de 1997.

tes que impone el pacto de estabilidad, *el empleo y las políticas sociales* pasan a ser las únicas variables posibles de ajuste de las diferentes situaciones económicas que tienen los países. Y, por lo tanto, la única variable de cambio frente a crisis coyunturales. Pero en el espacio regional de la Unión Europea, las altas tasas de desempleo y el aumento de la exclusión social comprometen cada vez más el futuro del modelo social europeo que tomó forma luego de finalizada la Segunda Guerra y son fuente de creciente preocupación en la opinión pública europea.

Cláusula social

Producto de esta creciente preocupación, en junio de 1997, durante la reunión del Consejo Europeo en Amsterdam, y a pedido del gobierno francés del socialista Lionel Jospin, se agregó una cláusula social que trata de afirmar una voluntad mayor de los estados miembros de los países de la Unión Europea en la lucha contra la exclusión. Además, la adhesión de la Gran Bretaña de Tony Blair a la carta social de Maastricht, la adopción de la resolución relativa al crecimiento y al empleo, la inclusión de un capítulo social en el Tratado de Amsterdam y la cumbre sobre el Empleo han tratado de calmar las aguas de la contestación social y de renovar el diálogo social europeo.

Por otra parte, en muchos casos los dispositivos de ayudas sociales son criticados desde diferentes posiciones por su eficacia incierta en función de su objetivo: ayudar a la inserción social facilitando el acceso a un empleo, limitando los efectos de la exclusión.

Por un lado, está la posición liberal, cuyo discurso se asienta en la crítica a todo tipo de cargas patronales, juzgándolas excesivas. Desde una posición diferente, Jacques Le Goff critica los efectos perversos del tratamiento social de las políticas oficiales de empleo en Europa, como, por ejemplo, el efecto sustitución, es decir, el despido de empleados que son reemplazados por nuevos empleados subvencionados por las diferentes ayudas al empleo, y señala la escasa efectividad de las ayudas al empleo en Francia.[31]

[31] En Francia, el desempleo alcanzaba a 3.100.000 personas en febrero de 1996. Jacques Le Goff, *ibid.*

Críticas a la ayuda social

donde de entre cinco y diez beneficiarios, según los análisis, uno solo accede finalmente a un empleo relativamente durable.[32]

Por otra parte, otras críticas a las políticas de lucha contra la pobreza consideran que la ayuda social puede generar situaciones no deseadas, ya que aunque las ayudas sean absolutamente necesarias, en algunos casos ellas pueden producir un efecto de marginalización doble: tanto por el reducido monto de las ayudas como por el carácter asistencialista de éstas.

Dentro de este grupo de críticas, si bien se señala que las ayudas en favor de los pobres no son desestimables, el monto individual de esas ayudas es muy reducido e implica mantener a los pobres en condiciones de vida muy inferiores al resto de la población y, por lo tanto, no solucionan el problema de exclusión social, dado que no permiten a la persona salir de la marginalidad. Por el contrario, esta política puede aumentar la exclusión, ya que a causa de la falta de trabajo y de dinero, las personas dependientes de las asignaciones sociales no pueden acceder a una alimentación sana.[33]

La reducción de la protección que otorga la seguridad social (que pesa más fuerte sobre los más desfavorecidos, a pesar de las medidas que tratan de tomarse en su favor)

[32] Del millón y medio de personas que en Francia reciben alguno de los 55 dispositivos de ayuda al empleo del Ministerio de Trabajo (facilidad de contratación, exoneración de cargas, pasantías...) hay que agregar los 500 mil desempleados "retirados" del mercado de trabajo por mecanismos de pre-pensión, de dispensa en la búsqueda de empleo, entre otros. Olivier Mazel, *L'exclusion. Le social à la dérive*, París, ediciones Le Monde, 1996.

[33] En Gran Bretaña, las mujeres embarazadas, cuyos ingresos provienen de las asignaciones sociales, para lograr una alimentación conforme a las recomendaciones médicas deben consagrar el 65 % de su presupuesto a la alimentación. A diferencia de otros países europeos, como Suecia y Noruega, el Reino Unido no estima las asignaciones de acuerdo con la relación entre los ingresos, los gastos en alimentación y las exigencias nutricionales. El gobierno británico encargó a un comité estudiar cómo luchar contra la degradación de la situación alimentaria. El informe, publicado en abril de 1996, recomendó crear una red nacional de acción y una base de datos de contactos útiles. Pero si bien estas proposiciones son pertinentes, ellas no fueron muy lejos, porque el gobierno rechazó que el comité aborde el debate sobre las asignaciones sociales a los desempleados.

y, en ciertos casos, el tratamiento social de la misma pobreza, que cuando trata de paliar deficiencias individuales lo hace dejando al beneficiario en una situación de dependencia y marginalidad, contribuyen a consolidar la exclusión social.

Otras críticas incluyen también el carácter asistencialista de ciertas prácticas que tienden a negar la significación social de las situaciones individuales de precariedad y terminan por responsabilizar a los beneficiados de las ayudas por su situación. Esas prácticas "asistencialistas" que muchas veces acompañan las ayudas pueden contener un sello de estigma social que marca al individuo que recibe la ayuda, afectando su integridad y dignidad personales. En este sentido, Salama y Valier (1996), criticando las perspectivas que ponen el acento en el crecimiento económico para reabsorber la pobreza y que focalizan el eje de la lucha contra la pobreza en políticas asistencialistas para los más pobres, señalan que

> [...] limitada a la acción contra la extrema pobreza, la política social tiende a perder su carácter universal, para transformarse en un simple paliativo reservado sólo a los excluidos del mercado. Se puede hablar de una concepción residual de la política social.

Se critica la concepción clientelista de la ayuda social de las políticas asistencialistas porque

> [...] el clientelismo, hermano mellizo de la corrupción, ofrece salidas individuales a la miseria y, de esa forma, se acumulan obstáculos para un mejoramiento del conjunto de la situación de los pobres.[34]

Estos efectos son contraproducentes porque, en vez de aumentar las posibilidades individuales para salir del círculo cerrado de la marginalidad, llevan a la persona a mantenerse en una situación pasiva que acentúa la exclusión.

[34] Pierre Salama y Jacques Valier, *Neoliberalismo, pobrezas y desigualdades en el Tercer Mundo*, CIEPP, Miño y Dávila, 1996.

7. El papel del movimiento asociativo en la lucha contra la pobreza

Si partimos de la constatación de que los derechos económicos, sociales y culturales, reconocidos por la Asamblea General de las Naciones Unidas del 16 de diciembre de 1966, se incluyeron en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, podemos preguntarnos en qué medida éstos, como muchos otros derechos sociales, son realmente aplicados.[35] Este desfasaje que existe, paradójicamente, aun en el caso europeo, donde se supone que estos derechos son respetados, ha dado lugar a muchas dudas acerca de la eficacia de la lucha contra la exclusión social.

ONGs

Frente a esa situación, y a veces esperando que el mercado juegue su rol, la ayuda humanitaria a través del movimiento asociativo se ha ido posicionando como una necesidad en el mundo. En las dos últimas décadas, el movimiento asociativo se ha expandido alcanzando alrededor de 500 mil ONGs en el mundo y su rol se acrecienta, no sólo frente a situaciones de conflicto y poblaciones subalimentadas.

[35] En el primer punto de dicho pacto los estados reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida suficiente para ella misma y su familia, incluyendo la alimentación, la vestimenta y la vivienda. Los estados firmantes se comprometen a tomar las medidas apropiadas para asegurar la realización de este derecho y reconocen a este efecto la importancia esencial de una cooperación libremente consentida. Los estados reconocen el derecho fundamental que tiene toda persona a estar al abrigo del hambre y se proponen adoptar, individualmente y por medio de la cooperación internacional, las medidas necesarias, incluyendo los programas concretos: a) para mejorar los métodos de producción, de conservación y de distribución de bienes alimenticios, a través de la completa utilización de conocimientos técnicos y científicos, por la difusión de los principios de educación nutricional y por el desarrollo o la reforma de los regímenes agrícolas, de manera de asegurar la puesta en valor y la mejor utilización de los recursos naturales; b) para asegurar una repartición equitativa de los recursos alimentarios mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se les plantean tanto a los países importadores como a los países exportadores de bienes alimenticios (Revista *Food For Development* y *Courrier de la Planète*, octubre de 1996).

Tanto en los países del sur, donde la pobreza urbana y rural sigue creciendo, producto de situaciones estructurales, agravadas muchas veces por graves crisis debidas a conflictos armados o catástrofes naturales, como en los países del norte "desarrollado", donde el "cuarto mundo" sigue creciendo con el aumento de la precarización y la exclusión social, las redes y simpatizantes del movimiento asociativo se extienden por el mundo, alcanzando más de 6 millones de líderes y a alrededor de 800 millones de simpatizantes.

Como lo señala Ricardo Petrella, fundador del *Grupo de Lisboa*, cuando se refiere al mundo asociativo como una sociedad civil mundial que representa la conciencia moral del mundo, el movimiento asociativo ha pasado a representar una visión humanista a escala planetaria.[36] Asociaciones como *Oxfam* o *Save the Children Fund* se preocupan por el crecimiento de la pobreza en Gran Bretaña. Mike Anderson, director de *Save the Children Fund*, señala: "Nosotros no decimos que la pobreza sea la misma en Hull y Ho Chi Minh Ville, pero sus efectos sobre la marginalización y la discriminación de los niños se parecen".[37]

Las ONGs en Europa ensayan acciones que aprendieron de su experiencia de ayuda en el tercer mundo. En 1988, en Ecuador, durante una grave crisis económica, en la cual, como es habitual, la población soporta el mayor esfuerzo, una ONG ecuatoriana organiza revistas comunitarias para mejorar el equilibrio nutricional e informar a los consumidores sobre la calidad y el precio de los productos, ofreciendo a las mujeres reducciones de precio a cambio de su trabajo en las actividades de la revista. Una gran cantidad de proyectos similares que tienen por objeto la lucha contra la pobreza se han creado en Gran Bretaña y en otros países europeos. Pueden ser restaurantes o cafés comunitarios, "restaurants de cocur", cooperativas alimentarias, comidas que se distribuyen, etc., que forman

[36] Ricardo Petrella, *Los límites de la competitividad*, citado.
[37] Webster Jacqui, "Grande-Bretagne: Les leçons du Sud", en *Food for Development/Courrier de la Planete*, octubre de 1996.

una red de lucha contra la pobreza alimentaria (*Food Poverty Network*).

Las ONGs han pasado a ser uno de los principales operadores de la estrategia europea en la lucha contra la pobreza. Sin embargo, la paradoja es que muchas veces las acciones de las ONGs resultan parches sobre situaciones estructurales que no se modifican. En ese sentido, como lo señala Ricardo Petrella, el rol de la sociedad civil y de las ONGs puede considerarse complementario de las acciones del estado. Ellas pueden amplificar el impacto de las políticas sociales del estado, pero no pueden reemplazarlo.

Conclusiones

Las perspectivas desde las que se ha planteado el debate sobre la exclusión social provienen de diferentes concepciones del fenómeno en la sociedad contemporánea. Esas diferentes visiones implican distintas formas de encarar la lucha contra la pobreza y la exclusión social. El debate sigue abierto, mostrando las limitaciones de algunas posiciones y enriqueciéndose con nuevas críticas, que van marcando los límites que separan las fronteras entre excluidos y no excluidos.

Debate abierto

Uno de los principales interrogantes que surgen del debate se plantea acerca del carácter temporario o el carácter estable de la exclusión social, que lleva a grupos enteros de la población a permanecer en condiciones de pobreza. Esta cuestión nos lleva a reflexionar y a preguntarnos: ¿en qué medida ese dilema, acerca del carácter temporario o estable de la exclusión social, no se halla en el centro mismo de las políticas de lucha contra la exclusión?

El fenómeno de la exclusión social en las sociedades modernas sigue abriendo nuevos interrogantes. A pesar de que en ciertas ocasiones la pluralidad de perspectivas puede cargar los términos de sobredeterminaciones, poco claras, generando confusiones y obstaculizando las comparaciones, pensamos que el debate europeo sobre las nuevas formas de exclusión puede ayudarnos a reflexionar sobre una gran cantidad de cuestiones no resueltas.

Concluimos este artículo con algunas de las muchas interrogaciones que deja abierto este debate, y en forma no exhaustiva nos hacemos las siguientes preguntas:

¿Debe plantearse la solidaridad en forma restringida o puede resultar más conveniente partir de una visión amplia y global en la lucha contra la exclusión?

¿Puede contentarse la lucha contra la exclusión con fórmulas simples, tales como la reducción inmediata de las diferencias de ingresos, o pueden incluirse nociones que tomen en consideración no sólo la igualdad de oportunidades para todos como punto de partida, sino también en la trayectoria de vida de toda persona?

¿Sobre qué bases se puede refundar el principio de solidaridad, considerando que en la sociedad contemporánea la solidaridad no resulta de una simple repartición horizontal de los riesgos sociales? ◆

BIBLIOGRAFÍA

Bourdieu, Pierre (1993), *La misère du monde*, Paris, Du Seuil.

Caire, Guy (1995), "La pauvreté en France", en *Revue des Affaires Sociales*, No. 2-3, abril-septiembre de 1995.

Castel, Robert (1995), *La métamorphose de la question sociale*, Paris, Fayard.

—— (1995), "Les pièges de l'exclusion", en *RIAC*, No. 34, otoño de 1995.

Debordeau, Danièle (1994), "Désaffiliation, disqualification, désinsertion", en *Recherches et Prévisions*, No. 38, CNAF, diciembre de 1994.

Elbaum, Mireille (1995), "Justice sociale, inegalités, exclusion", en *Revue de l'OFCE*, No. 52, abril de1995.

Fitoussi, Jean-Paul y Rosanvallon, Pierre (1996), *Le nouvel âge des inégalités*, Paris, Du Seuil.

Gros-Jean, Christian y Padieu, Claudine (1995), "Les exclus", en *Revue des Affaires Sociales*, No. 2-3, abril-septiembre de 1995.

Mazel, Olivier (1996), *L'exclusion. Le social à la dérive*, París, ediciones Le Monde.

Michel, Anne-Marie (1993), "En Europe, l'escalade de la pauvreté", en *Manière de voir*, No. 20, noviembre, Le Monde Diplomatique.

Milano, Serge (1992) *La pauvreté dans les pays riches*, Paris, Nathan.

—— (1992), "La construction des seuils de pauvreté", en *Problèmes économiques et sociaux*, No. 751, julio de 1995.

Paugam, Serge (1991), *La disqualification sociale*, París, PUF.

—— (dir.) (1996), *L'Exclusion, l'état des savoirs*, Paris, La Découverte.

Petrella, Ricardo (1996), *Los límites de la competitividad*, Buenos Aires, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes/Sudamericana.

Pignoni, María Teresa y Lefevre, Cecilia (1996), *Donnés sociales 1996*, París, INSEE.

Rosanvallon, Pierre (1995), *La Nouvelle Question Sociale*, Paris, Seuil.

Salama, Pierre y Valier, Jacques (1996), *Neoliberalismo, pobrezas y desigualdades en el Tercer Mundo*, Buenos Aires, CIEPP/Miño y Dávila.

Touraine, Alain (1984), *Le retour de l'acteur*, Paris, Fayard.

Valtriani, Patrick (1993), "Un concept de pauvreté disjonctif", en *Economie appliquée*, diciembre de 1993.

Van Parijs, Philippe (1992), *Arguing for Basic Income. Ethical Foundations for a Radical Reform*, Londres, Verso.

Webster, Jacqui (1996), "Grande-Bretagne: Les leçons du Sud", en *Food for Development/Courrier de la Planete*, octubre de 1996.