
ENTREVISTA
A AGUSTÍN SALVIA

Democracia, pobreza
y desigualdad. Proyecciones

A continuación, se ofrece una entrevista realizada en febrero de 2023 a Agustín Salvia*, en su carácter de Director de Investigación del Observatorio de la Deuda Social Argentina de la Universidad Católica Argentina (en adelante, ODSA).

El ODSA es un centro de investigación, extensión y formación de recursos humanos de reconocimiento internacional y único por sus características en nuestro país y en la región. Su objetivo central declarado es estudiar, evaluar y monitorear el estado del desarrollo humano e integración social en la Argentina. Lo hace a partir de un “enfoque de derechos” y de parámetros normativos de aceptación internacional, en el entendimiento de que la “deuda social” abarca “aquellas

* Sociólogo (UNAM), Magíster en Ciencias Políticas y Sociales y Doctor en Ciencias Sociales (CES del Colegio de México). Además, es Investigador principal del CONICET, Director del programa Cambio Estructural y Desigualdad Social del Instituto de Investigación Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (FCS-UBA), profesor titular regular en Metodología y Técnicas de Investigación en Ciencias Sociales (FCS-UBA) y profesor de Metodología de posgrado en la Universidad de Buenos Aires, la Universidad de Bologna, la Universidad Nacional de Tres de Febrero, FLACSO Argentina y la Universidad de la República de Uruguay.

privaciones injustas que afectan el despliegue de las capacidades esenciales para el desarrollo humano autónomo, la cohesión social y la integración ciudadana”⁸.

En ese marco, y en lo que a este libro interesa especialmente, es de destacar que el ODSA desarrolla rigurosas tareas de investigación científica y divulgación sobre *pobreza, marginalidad, desigualdad y exclusión social*, problemas estos que tanto en la teoría de Strasser como en esta obra se presentan como ejes necesarios para el estudio de la democracia como régimen político. En especial en la línea de los contenidos que fueron desarrollados en los capítulos I (apartado III) y IV (apartado I.3.e).

En las respuestas dadas por nuestro entrevistado podrán encontrarse importantes precisiones conceptuales adicionales a esos contenidos, como también así proyecciones de mediano y largo alcance. Estas resultan de especial interés para el desarrollo de políticas públicas que en el marco de un régimen político democrático estén orientadas a enfrentar dichos problemas sociales. Veamos.

Lisi Trejo (LT): La primera pregunta tiene que ver con un punto muy específico de la obra de Strasser: en *Democracia y desigualdad* (y en otros escritos posteriores) vemos que trata –y distingue entre sí– tres conceptos: pobreza, desigualdad y exclusión social. Y que los estudia en relación con el régimen democrático de gobierno; tanto cuando habla de condiciones mínimas de posibilidad de la democracia como cuando reflexiona sobre sus finalidades. ¿Considera Ud. que existe esa

⁸ Cfr. la descripción de los objetivos institucionales en la página web oficial del ODSA. Disponible en: <https://uca.edu.ar/es/observatorio-de-la-deuda-social-argentina/sobre-el-observatorio> (fecha de última consulta 15/02/2023).

relación? ¿Piensa que es necesario estudiar estos problemas sociales cuando se estudia a la democracia como régimen político?

Agustín Salvia (AS): Sí. Está claro que pobreza, exclusión y desigualdad no son los mismos conceptos; se refieren a fenómenos y procesos sociales de distinta naturaleza, sobre todo si los analizamos en sociedades en transición o con fuertes heterogeneidades estructurales. Así, por ejemplo, en las sociedades latinoamericanas, en Estados jóvenes que han atravesado procesos de colonización, pero también ya largos procesos posteriores de independencia y de formación de Estados nacionales (diría que en poco más de un siglo, siglo y medio). En ese contexto, estos fenómenos –más allá de cómo definamos luego a cada uno de ellos– son estructurales a nuestras sociedades. Y son preexistentes incluso a la constitución de las democracias modernas.

Por lo tanto, pensar que la democracia como régimen político es una institución que se ha venido a montar sobre Estados que tienen fuertes niveles de pobreza y desigualdad, y que están atravesados por fuertes exclusiones sociales, toma un valor mucho mayor que cuando la consideramos bajo un modelo teórico de igualdad económica, política y social, civil (es decir, de igualdad entre la ciudadanía). Es que, a la luz de la historia latinoamericana, las condiciones de ciudadanía para poder participar en una democracia moderna de manera autónoma –no necesariamente de manera individual, sino también de manera colectiva y organizada– no pueden pensarse ni en sus potencialidades ni en sus debilidades ni en sus desafíos al margen de las condiciones sociales en las cuales se encuentran los ciudadanos. En ese sentido, aún con todas las formas posibles de democracias que pueden tener nuestras repúblicas, si pensamos la pobreza como privaciones

económicas injustas o que afectan el bienestar –supongamos esa definición–, ella incide en la dinámica democrática. Cuando las poblaciones están afectadas en su capacidad de bienestar porque sus ingresos no alcanzan para cumplir con esos mínimos necesarios, aparecen síntomas de subciudadanía y, por lo tanto, de una debilidad democrática importante.

Y surge otro problema para la democracia si consideramos que parte de esos segmentos sociales están excluidos, porque no solamente están afectados por problemas de bienestar, sino que también están fuera de las redes sociales institucionales y de mercado. Están en condiciones de “masa marginal” que no necesita el sistema; se trata de exclusiones absolutas, de excedentes de población en relación a los sistemas económicos de nuestras sociedades. Para un régimen político democrático, la cuestión es qué función darle a esos segmentos de población; ya no es el desafío de cómo garantizar el bienestar, sino de cómo garantizar la inclusión. Y, eventualmente, también de comprender cómo esa situación afecta al funcionamiento mismo de la democracia. Es que esos segmentos sociales se constituyen en poblaciones claramente vulnerables, atrapadas por regímenes populistas, de derecha y de izquierda. Básicamente se constituyen en potenciales “clientes” de cualquier régimen político-partidario que quiera incorporarlos al sistema, pero bajo formas que no son las que organiza la economía de mercado ni tampoco son reglas de ciudadanía que incluyan al conjunto.

Por lo tanto, hay desde vicios hasta demandas de un tipo distinto, y la democracia tiene que crear sistemas de protección, respuestas y formas de atención especiales para esas poblaciones, ya sea, en algunos casos, para mantenerlas en condiciones de paz social y, en otros, para incluirlas. Pero en ambos modos no le resultan ajenas a la democracia y sus

problemas específicos son potencialmente muy debilitadores del sistema democrático y de sus reglas.

Y después tenemos a la tercera categoría que mencionamos: la desigualdad, que también está considerando Strasser como un fenómeno distinto y que sin duda no es lo mismo que las otras dos categorías, de pobreza y de exclusión social.

Esto porque podríamos tener sociedades de alto nivel de pobreza y exclusión, pero muy equitativas; de alta igualdad o equidad. Pero en el caso particular de las sociedades latinoamericanas de las últimas tres o cuatro décadas, estas vienen atravesando procesos de crecimiento de la pobreza, de la exclusión y también de la desigualdad social. Procesos donde la desigualdad se constituye, a su vez, en un componente potencialmente muy crítico para la democracia, porque no todos los actores van a tener la misma capacidad de intervenir, ni en el "lobby" ni en la decisión política del conjunto de los ciudadanos.

Aquí es donde las elites económicas van a jugar un papel muy importante, en cuanto a tomar partido, o bien a hacer difícil o limitar determinados desarrollos políticos o económicos. Y eventualmente van a potenciar que prosperen determinadas líneas de intervención del Estado, debilitando la capacidad de la democracia de representar al conjunto de la población. Atender los problemas de la desigualdad es también un desafío para la democracia, en cuanto a que tiene que intervenir y crear instituciones capaces de crear mecanismos de redistribución y compensar las desigualdades de origen.

LT: En la siguiente pregunta nos enfocamos todavía un poco más en esa diferencia entre pobreza y desigualdad: allá por el cambio de siglo, en *Democracia y desigualdad* (1999), Strasser sostuvo que una mejora en los estratos más bajos de ingresos no equivale a una disminución automática de la

desigualdad y que esto debía tenerse especialmente en cuenta para el diseño de políticas públicas orientadas a reducir desigualdad. ¿Qué puede decirnos hoy, a más de veinte años, al respecto? ¿Es posible pensar en políticas efectivas para reducir desigualdad? En todo caso, ¿cuáles podrían ser o qué orientación debieran tener?

AS: Incluso hace veinte años atrás, con fuerte impronta en los 90, en el marco de los modelos del Consenso de Washington y de las ideas liberales de la época, se había vuelto a una mala interpretación del enfoque de Kuznets acerca de que se requería invertir primero en el crecimiento, para después lograr reducir la pobreza y la desigualdad. Pero avanzada ya la crisis de los '90 e iniciado luego el nuevo siglo, y no solo en nuestro país sino a escala global, incluso los organismos que propiciaban ese enfoque fueron modificando su mirada. Y hoy por hoy no hay organismo global –incluidos el FMI, el Banco Mundial, el Banco Interamericano para el Desarrollo, también en la ONU el PNUD, o cualquier otro organismo multilateral– ni sector de la intelectualidad orgánica de esas organizaciones que no planteen que la ecuación tiene un componente distinto; que reducir la pobreza y garantizar el crecimiento con inclusión, con desarrollo, requiere de políticas que reduzcan la desigualdad como condición.

Y ¿qué significa “políticas que reduzcan la desigualdad”? Obviamente, en algunos casos se puede plantear “distribuyamos los ingresos”, entonces “hagamos que los segmentos sociales más pobres dejen de ser pobres” a través de esas transferencias públicas y de esa manera lograr mayor equidad y capacidad para llevar adelante programas de desarrollo. Incluso para ser sostenibles y sustentables las democracias latinoamericanas del siglo XXI. Pero yo creo que esas recetas se quedan cortas; es decir, pensar en una mera transferencia

de ingresos, o de empoderamiento a través de una "renta universal" para garantizar consumidores que puedan estar "protegidos" de la pobreza. Eso no alcanza.

Hay también otra línea de solución posible, vinculada con dar igualdad de oportunidades, en la que se avanza sobre la idea de cómo generar mecanismos de inclusión a través de la educación temprana; de invertir en capital humano como condición necesaria, para –en el mediano o largo plazo– lograr que intergeneracionalmente haya más capacidades de inclusión, mayor igualdad de oportunidades y, por lo tanto, también mejores capacidades de desarrollo y gobernanza.

Sin descartar que una y otra soluciones posibles participen de buena parte de los debates de políticas públicas en materia de desarrollo social, en mi opinión, ambas se quedan cortas con respecto a los desafíos que tienen nuestros Estados democráticos frente a las desigualdades estructurales.

Es que no serán fácilmente compensados los resultados solo porque homogeneicemos oportunidades de educación. Y esto porque ya las condiciones de origen de las personas más pobres y excluidas reproducen condiciones de exclusión. Y porque tampoco podemos simplemente sumando "ingresos para consumir" hacer una ciudadanía más activa, ni vamos a generar con ello una democracia más representativa.

El problema es estructural: tiene que ver con cómo se empodera a ciertos actores económicos y sociales que compen- sen, de una manera más protagónica en nuestras sociedades, los pesos de las elites. No estoy hablando acá de ninguna "revolución" que "erradique" a las elites económicas, sino de cómo hacer que esas elites contribuyan a un aumento de clases medias, de pequeñas y medianas empresas, de trabajadores asalariados y no asalariados, etc. Y que ese perfil social, con sus propias agrupaciones, gremiales y sociales, tengan también un peso de representación política en las decisiones

democráticas o en la construcción de "*lobbies*" alrededor de la definición de las políticas públicas. Entonces, hoy por hoy, se requiere que haya elites que pierdan poder relativo y que a ese poder lo ganen los segmentos que hoy tienen menos capacidad frente a los procesos de negociación, tanto en el espacio económico como en el espacio político.

Desde el punto de vista socio-histórico, y a mi juicio, eso se va logrando a medida que avanzan las llamadas clases medias. Es decir, a medida que vayamos resolviendo los viejos procesos de modernización inconclusos que tienen las sociedades latinoamericanas. Obviamente, para eso hay que atacar también la pobreza y la exclusión social, y también crear un programa de crecimiento con redistribución, pero no solo del ingreso, sino, sobre todo, de capacidades sociales, políticas, simbólicas, de generar riqueza; de participar en la creación de la riqueza, pero entendida como "riqueza social".

LT: En línea con estos razonamientos, la siguiente pregunta que surge entonces es si considera que debería articularse la política en materia de inclusión laboral y planes de desarrollo social con cuestiones de política macroeconómica. En ese caso, ¿con cuáles?

AS: Acá tenemos un problema y es que sigue habiendo una cuestión estructural. Insisto en que las sociedades latinoamericanas están marcadas por desigualdades estructurales muy fuertes que no solo se expresan como desigualdades sociales. Es que en todas nuestras sociedades latinoamericanas existen elites económicas relativamente integradas al mundo global, dinámicas, con capacidades productivas y de crear estructuras sociales y de empleo (al igual que en sociedades desarrolladas), pero así también existen segmentos que sobreviven y subsisten en la mayor de las informalidades; que

desarrollan trabajos en economías de muy baja productividad y de muy baja remuneración; en las que se trata de estrategias de sobrevivencia y no de estrategias de inclusión laboral en una estructura de empleo, ni siquiera precaria.

Tenemos, por otra parte, los segmentos de clase media; que son segmentos productivos, pero también sociales y culturales que ambicionan avanzar hacia un proceso de inclusión, de mejora, de progreso. Con respecto a ellos, en el contexto latinoamericano hay momentos de expansión y otros de retracción, y estas clases medias “no lo logran” nunca. Por eso hablamos hace un momento de “procesos de modernización inconclusos”, porque estas clases medias están fuertemente afectadas por las crisis macroeconómicas, en toda Latinoamérica, aunque diría que en nuestro país mucho más, por fenómenos globales como el Covid-19, pero también por las crisis financieras en 2009 y 2010 (y previas también) que han incidido en estos segmentos intermedios y no tanto en las elites. A la par, si bien estas crisis han hecho que los sectores excluidos estén más lejos de cualquier proceso de inclusión, el mayor fenómeno que explica el aumento de la pobreza o las variaciones de la pobreza sin que cambie la exclusión tiene que ver con esos segmentos que se mueven dependiendo de los ciclos macroeconómicos, ya sea porque el mundo los golpea o por los errores propios de las políticas públicas.

Ahora bien, ¿qué hacer frente a ello? Sin dudas las herramientas e instituciones que se han creado en casi todos los países latinoamericanos en el siglo XXI (e incluso antes), fuertemente vinculadas a la seguridad social, mostraron que son totalmente insuficientes, incompetentes y de cobertura limitada para atender al conjunto de la sociedad. No solo para los sectores excluidos, sino para darles contención a estas clases medias con ambiciones de progreso y de mayor inclusión.

En ese sentido, el trabajo, el empleo formal asalariado, no se constituyó en el puente para la inclusión social: lo fue solo para una parte de la sociedad, quedando afuera otros segmentos vulnerables en situación de pobreza y otros que ni siquiera salieron de la fase de marginalidad o exclusión.

En esto quiero remarcar que en Argentina fue distinto al resto de Latinoamérica. Argentina tenía un fuerte componente de clase media en los años '60 o '70 que no era comparable con México, Brasil, Bolivia, Chile, Ecuador, ni el resto de Centroamérica. Y la particularidad de nuestro país fue que aquello, que no era propio de Latinoamérica, cada vez más se fue asimilando al perfil latinoamericano, mientras que el perfil latinoamericano, por el contrario, iba reduciendo sus niveles de exclusión e incorporando mayores volúmenes de segmento a las clases medias. Nada fue suficiente, pero esa doble dinámica está presente.

Por otra parte, y esto ya para todo el conjunto latinoamericano en el siglo XXI, la revolución tecnológica que se viene a nivel global desde fines del siglo pasado marca desafíos fuer-tísimos. Es que las necesidades de "mano de obra intensiva" para participar de los procesos de crecimiento y desarrollo son cada vez menores y lo que se requiere, en cambio y cada vez más, es "capital intensivo" y nuevas tecnologías. De ahí que aquella respuesta facilista que se dio iniciado el siglo XXI frente a las crisis de los sistemas de seguridad social del siglo XX, que fue la transferencia de ingresos, no resultó. Así solo se atendían las necesidades más urgentes de los excluidos y vulnerables y, eventualmente, se mantenía por mera transferencia cierto mercado interno para PyMES. Para que se mantuviera, por lo tanto, con relativa paz social el viejo modelo sustitutivo de importaciones. Pero todo bajo condiciones de poblaciones muy limitadas en su integración a través del trabajo y el empleo, es decir, poblaciones que no se mantienen

sino a través de la asistencia pública, y ni siquiera de los sistemas de la seguridad social, sino, para diferenciarlos bien, de sistemas de “protección social”.

Esto sin dudas ha agravado las desigualdades sociales en nuestras sociedades y ha debilitado a los regímenes políticos democráticos. Porque ha formado castas o segmentos y ha creado instituciones de distinta calidad o capacidad de contención social, cuando el desafío tiene que ver, en cambio –a mi juicio y creo que en línea con Strasser–, con cómo hacemos para que las políticas públicas sean promotoras de empleo, de trabajo, que es lo que va a generar mayor capacidad de progreso, de ahorro, de participación política autónoma. Hoy por hoy el trabajo sigue siendo –insisto: no el ingreso, sino el trabajo– el gran mecanismo de inclusión social y, me atrevo a decir, también de garantía de una democracia representativa.

LT: La siguiente pregunta tiene que ver con la metodología empleada por el ODSA: Strasser asocia el concepto de pobreza no solo con el nivel de ingresos, sino también con el acceso a ciertos derechos. Veo en ello un paralelo con el “enfoque de derechos” y con la forma de medir la pobreza que tiene el Observatorio que, en concreto, distingue las categorías de pobreza multidimensional y estructural justamente en base al acceso a determinados derechos. ¿Puede ampliarnos cómo es la selección del Observatorio de los derechos que se utilizan como indicadores o variables?

AS: Sí. La pobreza es un concepto que podría ser polisémico si no lo definimos con claridad. Por eso, quiero antes que nada dar una “definición paraguas”, que nos permita después pensar lo metodológico. Es decir, depende de qué cosmovisión y, en particular, de qué concepción de la pobreza tengamos cómo vamos a encarar luego metodológicamente el tema de

la medición. Ese resultado –la medición–, que es en definitiva al que hay que arribar, está mediado por esa concepción, por esa cosmovisión sobre el deber ser. Entonces, si partimos de que la pobreza son las privaciones económicas y sociales que de alguna manera quedan caracterizadas como injustas, el problema es, puntualmente, qué es lo injusto o lo indebido.

Entonces, dependiendo de la idea de justicia que se tenga, de la concepción de justicia que se tenga, devendrá un conjunto de decisiones en cuanto a cuáles son los parámetros que deberíamos considerar para poder decir si alguien es pobre o no. Y también cuáles serán los umbrales de esos parámetros. Si decimos, por ejemplo, lo injusto es que las personas no accedan a una Canasta Básica Alimentaria, es decir, a la canasta que contenga lo necesario para la supervivencia física y mental, luego el método para determinar la línea de pobreza y/o de pobreza extrema tiene que ver con la definición de cuánto es el valor de la canasta que necesitaría una familia para no sufrir hambre y garantizar su funcionamiento mínimo. Esa sería la “vara”, el parámetro para la medición. Esa medida, que es indirecta porque no está viendo los resultados, sino que está viendo y evaluando un recurso (en este caso, el monetario), se constituye en un parámetro, en una decisión metodológica operativa. El “umbral” es lo que definamos como canasta. Después vienen problemas como el valor de canasta en relación al sector social o al grado de desarrollo de una sociedad determinada, o qué lleva adentro para que sea justo o injusto, más allá del valor.

Ahora, hay otro esquema, que es el vos estabas planteando, que no es tanto un problema metodológico, sino que tiene que ver con una concepción epistemológica detrás de lo metodológico. Esa mirada epistemológica es que los parámetros de lo que es justo o injusto lo va construyendo la historia social. Y que la historia social, es decir, la historia de las

ideas, de los pueblos, de las revoluciones, va creando marcos normativos, marcos morales, sobre los cuales las sociedades acuerdan mínimos de derechos o de condiciones de justicia.

Eso, tanto en el desarrollo de las sociedades occidentales contemporáneas democráticas como en el contexto de las sociedades no democráticas o autoritarias, se ha ido instalando como una manera de evaluar las privaciones injustas. ¿Quién fija lo que es injusto? ¿Dónde se plasma? Y bueno, esto se cristaliza generalmente en las Constituciones. También en las normas internacionales, en los acuerdos planetarios, en la Doctrina Social de la Iglesia o en los mínimos de derechos que plantea el Budismo. Es decir, culturalmente se van conquistando “pisos” de derechos en cuanto ya no a recursos sino en cuanto a los funcionamientos que se deben garantizar: educarse, alimentarse, vestirse, pensar, comunicar, participar en la política de manera autónoma. Entonces, esas condiciones aparecen como umbrales. Umbrales un poco arbitrarios, en cierto modo, pero que si uno acepta la concepción y acepta que en un Estado hay una Constitución, que reconoce los derechos de las personas y que hay marcos normativos internacionales que van haciendo progresar esos marcos normativos nacionales, esos umbrales de construcción social colectiva tienen sentido. Ahí tenemos las dimensiones: por ejemplo, los derechos contenidos en los artículos 14 y 14 bis de la Constitución Nacional, la salud, la vivienda, etc., se constituyen en dimensiones que no podríamos omitir en la evaluación de quién es pobre y quién no. O, en situaciones más extremas, quién está en situación de exclusión y quién no.

En ese marco, nuestro mecanismo desde el Observatorio ha sido identificar dimensiones que fijan hoy nuestras normas constitucionales y pactos internacionales incorporados a la Constitución. Se trata de catorce parámetros –o incluso

más— agrupados en varias dimensiones que nos permiten monitorear el grado de acceso a los derechos que son ese piso de derechos sociales que indica nuestra Constitución.

LT: Y hablando de ese “enfoque de derechos”, parece surgir de los textos de Strasser que hay un momento, un punto de inflexión, marcado por la falta de acceso a ciertos derechos básicos, en el que la *pobreza* se convierte en *exclusión social*, lo que en su visión impide luego un ejercicio pleno o efectivo de la ciudadanía. ¿Cuál es para Ud. el punto de inflexión, si es que considera que existe alguno, para pasar a hablar de exclusión social?

AS: La exclusión social es un fenómeno que quizás es más fácil de visualizar que de conceptualizar. Te encontrarás en situaciones donde una acumulación de situaciones de vulnerabilidad y privaciones injustas se hacen presentes en una familia, por ejemplo, de personas que están en la calle o en un barrio vulnerable, como una villa o asentamiento o, en las sociedades latinoamericanas, también en espacios rurales o semi-rurales o semi-urbanos, favelas, etc. Esos sectores, en un contexto de acumulación de privaciones, pueden ser objeto de política asistencial, pero no forman parte de los procesos de producción económica ni de la organización del sistema político. Para mí, ese sería el punto de inflexión, que tiene un componente económico-material, pero también tiene un componente funcional a la política. Si bien no soy cientista político, es donde yo ubicaría el juego del “clientelismo político”, es decir, aquella población que no tiene otra forma de participar de la democracia sino siendo “cliente” o estando sometida a la lógica de un poder que le garantiza cierta asistencia, y por lo tanto, cierta contención y control social, pero nada más.

LT: Y en el diseño de políticas de inclusión laboral y social, ¿qué lugar considera que le cabe a las economías locales? Pareciera que la planificación y adopción de políticas públicas de desarrollo social centralizadas a nivel nacional (o sea, pensar todo desde un Estado central) en un país con realidades tan diversas presenta dificultades. ¿Coincide con esta apreciación?

AS: Acá también ha habido un giro en el modelo de desarrollo, o bien, de subdesarrollo latinoamericano. Porque el modelo de subdesarrollo del siglo XX nos convocaba a hacer crecer las ciudades, a crear polos de alto nivel de industrialización o polos urbanos y regionales con fuerte producción extractiva (enclaves mineros, por ejemplo), y la concentración urbana se constituía como un mecanismo para dotar de trabajo a ciertos segmentos sociales. También como mecanismo para hacerlos participar de un proceso de modernización, por vía del acceso a educación, vivienda y seguridad social. Todo eso fracasó. No solo está agotado el modelo sustitutivo de importaciones, hace ya más de cuarenta o cincuenta años, sino que la globalización abrió espacio al desarrollo de las economías locales, que ahora tienen alta capacidad de vincularse al mundo sin necesidad de pasar por estructuras urbanas tan centralizadas. Es decir, sin necesidad de esos sistemas urbanos centralizados para desarrollar en su interior formas económicas de participación y generación del trabajo. Es cierto que esas formas de desarrollo local son limitadas, pero creo que son las formas que devienen para el siglo XXI como aquel sistema que va a dejarle a la sociedad mucha mayor capacidad de disminución de la pobreza, de atención a la exclusión (y por lo tanto, de inclusión) social, de reducción de las desigualdades y de construcción de una mayor participación democrática activa. El desarrollo local va a empoderar, a hacer más directa,

la relación entre la ciudadanía y las elites. Debería ser así y así debería fomentarse. Por lo tanto, yo pienso que hay que avanzar en un enfoque más federal. Pensemos que hoy el sistema federal argentino está atrapado bajo aquel modelo viejo, en el que, hoy por hoy, un 70% del gasto lo tiene el Estado nacional, un 25% las provincias y un 5% los municipios. Cuando la educación, la salud y la promoción social se atienden desde el municipio o desde las provincias. Y cuando deberían ser las provincias y los municipios los agentes estatales que fomenten la inversión, el empleo, el desarrollo, pero cuando hoy no tienen suficientes herramientas, no tienen recursos, o tienen pocos.

Por ende, todo el sistema fiscal y tributario está hoy organizado para un formato mucho más centralizado, y ahí está también uno de los factores que explica el fracaso de nuestra sociedad, en la que hay provincias que parecen inviables desde el punto de vista económico. Provincias que lo único que logran es concentrar un alto nivel de empleo público o algún "nicho" de empleo privado vinculado a algún sistema de enclave productivo, pero que siguen expulsando población. Entonces, entiendo que lograr un modelo de desarrollo local, pero también de mayor federalismo político y económico, sería el desafío que tiene hoy nuestra democracia para, precisamente, no dejar a nadie afuera.

LT: La última tanda de preguntas, mirando justamente hacia el futuro: ¿considera que hay posibilidades reales de reducir drásticamente los niveles de pobreza e indigencia en nuestro país, al menos en el mediano plazo? ¿Cree que hay un "piso" o porcentaje irreductible?

AS: Ambas cosas. Hoy por hoy la mención de "los niveles de más de cuarenta por ciento de pobreza por ingreso en

Argentina" está exagerada; es decir, no las cifras en sí, sino el modo en que se habla de ellas. Si consideramos los niveles de pobreza vinculados a las privaciones no monetarias, diría también que tenemos aproximadamente un cuarenta por ciento de la población en condiciones de pobreza, sin hablar del ingreso, sino considerando que presentan dos o más carencias en materia de derechos de las, por lo menos, seis dimensiones que podríamos mencionar. Incluso si consideramos las carencias en tres o más de estas dimensiones, tendríamos aún alrededor de un 27% de pobreza. Y ¿por qué digo que está exagerada la mención de la pobreza por ingresos? Porque un fuerte componente de la pobreza por ingreso lo produce la inflación. Entonces si, en un escenario contrafáctico, bajáramos la inflación a niveles de un dígito, y hablar de seis, siete, ocho por ciento anual, ¿bajaría la pobreza? Sí. Pero, ¿se erradicaría? No. Bajaríamos los niveles de pobreza a niveles de un 25 o 30%, es decir, en diez, o hasta en quince puntos porcentuales, dependiendo del ciclo económico. Pero es ahí donde nos enfrentaríamos a un problema más estructural, que es que el 25 o 30% de la sociedad argentina está en niveles de pobreza estructural, y en donde una parte de ese porcentaje, la mitad o incluso más que la mitad, está en situación de exclusión social. Entonces, estaríamos hablando aún de aproximadamente doce millones de personas en Argentina que están pobres, de las cuales seis millones son indigentes o sufren pobreza extrema. Pero todo esto ya no hablando de pobreza monetaria, sino en un escenario donde, a pesar de un [hipotético] bajo nivel de inflación, los niveles de "riqueza social" (sus trabajos e ingresos o la forma en que se apropian de esa riqueza social), serían muy bajos. A pesar de sostenerse la asistencia pública, habría sectores sociales que no estarían pudiendo salir de esa situación.

En suma, se trata de situaciones más estructurales de exclusión social y lo que se requeriría para que ello pudiese superarse sería un programa de crecimiento y distribución social, de riqueza o de ingresos –insisto, no necesariamente monetarios, sino de capacidades productivas– y, como vos lo mencionaste, sobre todo a escala de economías locales o regionales. Factores estos que tienen que ver mucho más no con las grandes inversiones de industria o actividades agro-mineras, sino fundamentalmente con capacidades de producir bienes y servicios que atiendan las necesidades de inclusión social. Por ejemplo, la salud hoy requiere de mucha más gente trabajando en salud propiamente dicha o en sistemas de cuidado; la educación requiere de mucha más gente trabajando en actividades no solamente de materias básicas, sino, por ejemplo, de educación física, arte, oficios, etc.; la vivienda digna requiere hoy de mucha más inversión y tiempo dedicados a la superación del hacinamiento; la naturaleza y el mejoramiento del medio ambiente necesita de más forestación y menos contaminación, etc. Todo eso requiere más trabajo. Todo eso es trabajo. Y con eso podemos generar empleos que sirvan para salir de la pobreza y de la exclusión social, proveyendo mecanismos de valoración del esfuerzo y de participación de la producción de la “riqueza social”. Eso hoy no está. Y los niveles de inflación que tenemos, se suman a esos problemas estructurales.