

Pobreza estructural, grupos desaventajados y desarrollo asimétrico en la Argentina de principios de milenio. Una mirada desde el derecho

Estructural poverty, outstanding groups and asimetric development in the Argentina of beginning of the millenium. A juridic point of view

Bernal Marcelo

E-mails: bernalmarcelo@hotmail.com mbernal@cea.unc.edu.ar

Recibido: 23/04/07 / Aceptado: 10/06/07

Resumen

Este trabajo tiene como principal objetivo describir los profundos procesos de transformación que vivió la argentina en la década de los noventa, de la mano de la experiencia neoliberal; y como esos cambios tensionan la convivencia social. El tema de la pobreza estructural, de los grupos de mayor vulnerabilidad y la ausencia de políticas de desarrollo armónico y equilibrado del territorio se presentan hoy como los principales obstáculos para el despegue definitivo de un país que atraviesa un ciclo de crecimiento económico sostenido. La reforma constitucional de 1994 sienta las bases jurídicas y políticas que posibilitan el inicio de dichos cambios, siendo necesario entonces justificar la incorporación a la agenda de debates sociales y académicos de temas como el “ingreso ciudadano” o de “las acciones positivas” para un moderno rediseño de las instituciones del Estado de Bienestar, y en definitiva, para dar a luz a un país más equitativo y solidario.

PALABRAS CLAVE: Pobreza. Desarrollo. Marginalidad. Federalismo.

Abstract

The following paper has the main purpose of describing the deep process of transformations happened in the last decade in Argentina with the application of neoliberal politics; and in which way this changes affected

the social cohabitation. Issues like extreme poverty, outstanding groups and the failures experiences of territorial harmonious development seems to be the principal barriers to the economic grow up for a country who is actually living advantageous economics and financial circumstances. The 1994 Constitutional Reform allowed the beginning of this changes, and in consequence of this situation, is necessary to sit up in the social and academic agenda issues like "citizen income" or "positive actions" for a modern redesign of the Welfare State institutions, and to give birth to a more equitable an solidary country.

KEY WORDS: Poverty. Development. Marginality. Federalism.

"...Todo el discurso neoliberal está dirigido a presentar esto como un hecho fatal, ineluctable, un hecho natural, como si se tratara de meteorología. Así como a veces llueve, es lógico que los ricos cada vez ganen más..."

PAULO FREIRE

1. Introducción

Argentina atraviesa una etapa de crecimiento económico y estabilidad institucional inéditas en un país que se ha caracterizado por el carácter cíclico de sus recurrentes crisis políticas, financieras y sociales.

Una serie de acertadas medidas como la cancelación de la deuda externa con los organismos financieros internacionales, la renegociación de la deuda con sus acreedores privados y la recuperación del sistema financiero y de las reservas del Banco Central; han reinsertado al país en la economía global luego de su estrepitoso derrumbe en el año 2001.

El contexto económico internacional signado por el elevado precio internacional de las *commodities* ha hecho que el país crezca a tasas "*Asiáticas*" en el último lustro.

Frente a tanta euforia de quienes hoy hablan de *un nuevo milagro argentino*, de que la economía crece a más del ocho por ciento anual, que el país avanza de manera indetenible, etc., es objetivo de este trabajo plantear

crudamente como interrogante **hacia donde avanza el país y quienes son los beneficiarios directos** de un modelo de crecimiento escasamente redistributivo.

Todas estas miradas optimistas de la coyuntura optan por ver la fotografía de esta bonanza económica en desmedro de un análisis más profundo de las consecuencias multidimensionales de la aplicación ortodoxa de medidas económicas de corte neoliberal que por más de diez años signaron el diseño de las políticas públicas en la Argentina.

La crisis del año 2001 no solo fue una crisis de cambio de paradigma económico –salida de la convertibilidad– sino también el reconocimiento del estrepitoso fracaso de un modelo de país y de sociedad que se intentó implementar. Dicho modelo, concienzudamente pensado en las escuelas de economía de las más tradicionales universidades norteamericanas, llevó al país al precipicio, generando una deuda social aún más grave que la económica en un país que otrora se había caracterizado por sus sólidas instituciones del estado de bienestar, por sus relativos índices de igualdad y por su movilidad social ascendente.

Hoy en día, se vuelve imperativo reflexionar sobre estos temas desde una mirada moderna y desde enfoques relacionales de políticas públicas, a los fines de obtener diagnósticos actuales y completos, en lugar de las visiones parciales e interesadas que abundan en el momento actual. Este trabajo se propone el modesto objetivo de poner de relieve la situación de los grupos más desaventajados de nuestra sociedad. Aquellos que no tuvieron voz en los noventa para hacer oír su realidad y que hoy son el crudo emergente de una sociedad dual, fragmentada y crecientemente insegura.

También se aportarán algunos elementos para el análisis de un modelo de país irracionalmente consolidado en su litoral marítimo y que, aunque se declama orgullosamente federal, incurre sistemáticamente en los vicios del centralismo y de la concentración de poder.

La importante reforma constitucional del año 1994, paradójicamente nos otorga herramientas poderosas y modernas para intentar paliar estos problemas y hacer frente a los emergentes desafíos. Es entonces una tarea pendiente construir un país territorialmente equilibrado, socialmente justo e inclusivo y políticamente racional y moderno.

2. Hacia una delimitación del término marginalización.

Apelando al Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua encontramos que **marginación** o **marginalización** es “...la acción y efecto de marginar a una persona o a un conjunto de personas de un asunto o actividad o de un medio social...”. Buscando el término **marginado** hallamos que éste nos sirve “...para indicar que alguien o algo no tiene intervención en el asunto de que se trata. Dejar, estar, quedar al margen de un asunto...”. Finalmente, **marginalidad** es para la RAE la “...extremidad y orilla de una cosa...” y **marginar** es “...poner o dejar a una persona o grupo en condiciones sociales, políticas o legales de inferioridad...”

De esta simple delimitación terminológica podemos extraer algunas primeras apreciaciones que signarán el rumbo de este trabajo. La primera de ellas es la siguiente: Al hablar de marginados nos aproximaremos al análisis de la realidad jurídica y sociológica de colectivos ciudadanos que hoy son excluidos de ciertos derechos o ciertos beneficios que les son dados como naturales a otros grupos más favorecidos.

En segundo lugar, trataremos de determinar si este fenómeno es parcial y acotado o responde a la caracterización de la composición estructural de nuestra sociedad actual. Para ello apelaremos al concepto de “*sociedades de riesgo*” proveniente de diversas Cumbres Intergubernamentales llevadas adelante en la década pasada, principalmente la Cumbre de Río de 1992.

En tercer lugar, se intentará dar paso a la propuesta para el debate, sobre las más modernas tendencias y experiencias exitosas destinadas a revertir el circuito de la marginación estructural y la pobreza endémica, a partir de una renovación de ideas e instrumentos y de la erradicación de prácticas nocivas y disgregantes aplicadas en la Argentina de los años noventa.

Me parecen pertinentes las palabras del célebre pensador brasileño *Paulo Freire* (Freire, 2000) realizadas en una entrevista en el diario *Página 12* de Buenos Aires. Freire afirmaba. “...En primer lugar mi convicción es que nadie está fuera de la estructura del poder, nadie. Incluso los que se juzgan marginados no están marginados, están dominados; están expelidos aparentemente, porque en el fondo forman parte como dominados de la relación dialéctica que compone la totalidad dominados-dominantes...”

Posteriormente continuaba diciendo: *“...Por esta razón yo hago restricciones al concepto de marginalización. Yo creo que el concepto de marginalización es como muchos otros un concepto que endulza, ameniza y esconde, oculta una verdad. Por ello yo hablo de desocultación de la verdad, o de verdades. Este concepto marginalización me parece que hace esto. En lugar de marginalizados yo hablo de oprimidos, de ofendidos, de robados; hablo de interdictos, de prohibidos...”*

Estas crudas palabras pueden ser una de las más certeras descripciones de las sociedades latinoamericanas heredadas luego de más de una década de aplicación de políticas que abrevaron en el ideario neoliberal expresado en el famoso artículo periodístico denominado “El consenso de Washington”.

Asistimos desde entonces azorados a la emergencia de una sociedad que reproduce esquemas múltiples de centro y periferia, de favorecidos y marginados, de incluidos y excluidos.

Desde la irracional distribución de nuestra población y nuestros recursos en el territorio nacional, y la indefendible concentración de funciones y recursos en nuestra administración central; hasta la conformación sociológica de nuestros grandes centros urbanos y la consolidación de instituciones que garantizan el ejercicio y goce para algunos, de derechos y garantías que se les priva a otros por razones dificultosamente entendibles.

3. Marginalización, pobreza y desarrollo en la Constitución Nacional

De un minucioso análisis del texto constitucional, podremos afirmar que solamente por aproximación encontraremos referencias indirectas al problema de la pobreza o de los grupos desaventajados.

Sin embargo, ya Juan Bautista Alberdi desde sus Bases o su Proyecto de Constitución para las Provincias Unidas del Río de La Plata esbozaba lo que luego sería la *cláusula del progreso* de la Constitución Nacional de 1853 (hoy art. 75 inc. 18) Dicha norma faculta al Congreso para generar una legislación actual y abarcativa de los enormes desafíos que significaron la construcción de un Estado Moderno y de una sociedad

con movilidad social. De aquella antigua norma extraemos preceptos como “...Proveer lo conducente a la prosperidad del País...al adelanto y bienestar de las Provincias...los planes de instrucción general y universitarias...la promoción de la industria...la construcción de ferrocarriles...la promoción de la inmigración...” entre otras; que fueron parte de las inquietudes de la denominada Generación del 37 y materializadas posteriormente por la Generación del 80.

En la Reforma de 1994, la preocupación por adecuar ese viejo y trascendente legado de los constituyentes de 1853 a los tiempos actuales estuvo presente en el debate sobre un nuevo proceso de profundización de nuestro federalismo y en el diseño de un sistema de reparto de competencias que convierta a regiones, provincias y ciudades en los nuevos actores de un modelo de desarrollo superador y más equilibrado.

Fruto de este esfuerzo es reconocida la jerarquización de las provincias en el nuevo orden federal diseñado, posibilitando que generen redes de cooperación y concertación internacional (art.125) o permitiendo que conformen regiones para *impulsar el desarrollo económico y social* (art.124); todos ellos, aciertos fundamentales para la superación de categorías políticas rígidas en pos de estructuras flexibles y adaptables a nuevas realidades.

El reconocimiento constitucional de las autonomías municipales (art. 123) y el nuevo status jurídico de la ciudad autónoma de Buenos Aires (art. 129) no sólo saldan antiguas e innecesarias divergencias doctrinarias sino que también le otorgan a ciudades y municipios el rol central y protagonista que éstas detentan a nivel global.

Finalmente, la cláusula 19 del art. 75, denominada *la nueva cláusula del progreso*, determina la vocación de nuestra Carta Magna de apuntalar la construcción de un país mas armónico y menos excluyente, dando jerarquía constitucional a preceptos como el de *desarrollo humano* acuñado por Naciones Unidas y el de *progreso económico con justicia social*, una síntesis entre el proyecto decimonónico de raigambre liberal con el de justicia distributiva propia del modelo de Estado de Bienestar del siglo XX.

En su segundo párrafo, el texto propone algo que resulta de singular importancia: “...Proveer al crecimiento armónico de la Nación y al pobla-

miento de su territorio; promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones..."

Mas adelante, la Constitución Nacional determina "...Sancionar leyes de organización y de base que...consoliden... la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna..."

Como vemos, la reforma del año 1994 sienta bases sólidas para el soporte de un modelo de estado y sociedad inclusivos, con un más armónico desarrollo territorial y en donde el desarrollo humano, la redistribución de las riquezas y de los beneficios del conocimiento sean las claves de nuestro postergado crecimiento.

En lo referido al segundo tema objeto de abordaje de este trabajo, el de la marginalización y la problemática de los grupos menos favorecidos, la reforma también nos lega un significativo aporte.

En el nuevo art. 37º consagra el principio de igualdad de oportunidades en lo referido a la participación política, incluyendo el concepto de **acciones positivas**, al afirmar: "... Esta Constitución garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos, con arreglo al principio de la soberanía popular y de las leyes que se dicten en consecuencia. El sufragio es universal, igual, secreto y obligatorio...La igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios se garantizará por acciones positivas en la regulación de los partidos políticos y en el régimen electoral..."

En el art. 41 se adecua nuestro orden jurídico a las más modernas legislaciones vinculadas a la problemática medioambiental -un tema de agenda actual- al determinar que: "...Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley..."

En el art. 42º se aborda una temática clásica de las modernas sociedades de consumo, al consagrar los recientes derechos de usuarios y consumidores ("... Los consumidores y usuarios de bienes y servicios tienen derecho, en la relación de consumo, a la protección de su salud, seguridad e intereses económicos; a una información adecuada y veraz; a la libertad de elección, y a condiciones de trato equitativo y digno. Las autoridades proveerán a la protección

de esos derechos, a la educación para el consumo, a la defensa de la competencia contra toda forma de distorsión de los mercados, al control de los monopolios naturales y legales, al de la calidad y eficiencia de los servicios públicos, y a la constitución de asociaciones de consumidores y de usuarios...”)

En el 43º se consagra constitucionalmente la garantía del amparo como remedio judicial de tutela de derechos vulnerados, al determinar que: *“... Toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares, que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o una ley. En el caso, el juez podrá declarar la inconstitucionalidad de la norma en que se funde el acto u omisión lesiva...”*

La problemática de las poblaciones indígenas subsistentes en nuestro territorio se resuelve satisfactoriamente en el art. 75 inc. 17, al asegurar: *“...Reconocer la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos. Garantizar el respeto a su identidad y el derecho a una educación bilingüe e intercultural; reconocer la personería jurídica de sus comunidades, y la posesión y propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan; y regular la entrega de otras aptas y suficientes para el desarrollo humano; ninguna de ellas será enajenable, transmisible ni susceptible de gravámenes o embargos. Asegurar su participación en la gestión referida a sus recursos naturales y a los demás intereses que los afecten. Las provincias pueden ejercer concurrentemente estas atribuciones...”*

Se tratan en este artículo temas de primordial importancia al abordar problemáticas de muchos colectivos marginados; tales como el de la identidad, la cultura, la lengua y el multiculturalismo, entre otras.

Por último, este mismo art. 75 en su inciso 23 establece: *“...Legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad....Dictar un régimen de seguridad social especial e integral en protección del niño en situación de desamparo, desde el embarazo hasta la finalización del período de enseñanza elemental, y de la madre durante*

el embarazo y el tiempo de lactancia..." Aquí se abordan complejos temas como el de la ancianidad, niñez, mujeres, embarazo y personas con capacidades diferentes.

Después de este largo repaso podemos apreciar claramente que la reforma constitucional de 1994 ha dado varios pasos adelante en el sentido de receptar las más modernas tendencias legislativas vinculadas a la problemática de la pobreza y de los grupos vulnerables en nuestra sociedad. Si todo ello no fuera suficiente, debemos integrar también a los tratados internacionales de derechos humanos con jerarquía constitucional del inc. 22 del Art. 75, que amplían exponencialmente el catálogo de derechos vinculados con el tema objeto de esta presentación.

Concluiremos afirmando que nuestra Constitución Nacional resuelve satisfactoriamente la problemática del desarrollo armónico del territorio a través de dos poderosas herramientas: el federalismo de concertación y la descentralización política.

La marginalidad y la pobreza son fenómenos propios de países desestructurados, con una inequitativa distribución de la riqueza entre las regiones y entre las personas. Nuestra Constitución tampoco ignora estos desafíos, receptando poderosos instrumentos e incorporando la más actual legislación internacional vinculada a ellos.

Será nuestro desafío entonces, dar vida a esos preceptos y erradicar de nuestro tiempo las sociedades duales que supimos conseguir.

4. De marginados y marginalidades

Aún cuando la Reforma Constitucional de 1994 sea un paso firme y decidido en pos de la construcción de un país mucho más articulado, y prioritariamente, mucho más justo; Argentina dista mucho de estar en el sendero adecuado para un desarrollo económico y social sostenible en el tiempo.

El informe del año 2000 del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) confirmó estadísticamente una presunción que se insinuaba claramente tras un decenio de aplicación ortodoxa de políticas de ajuste del Estado y del espacio público; América Latina es des-

de entonces la región más injusta del planeta, en donde existe la más absurda concentración de la riqueza y una enorme ampliación de la pobreza estructural, a su vez, convertida en un drama primordialmente urbano.

Argentina, que por aquel momento ocupada un lugar estadístico que la convertía en el país con mejores indicadores de desarrollo humano de la región, tuvo que sobrellevar la crisis política de 2001 y la salida traumática de un modelo económico (la convertibilidad), que elevó el número de hogares pobres e indigentes a más del cincuenta y cuatro por ciento (Fuente: INDEC) y el desempleo a mucho más de veinte puntos; volviéndose más Latinoamérica que nunca en su historia.

Desde esta perspectiva, no cuesta darse cuenta que la abismal distancia existente entre la promesa constitucional y nuestra realidad actual, exige de cuidadosos diagnósticos y urgentes instrumentos que tiendan a la construcción de políticas públicas de calidad, socialmente inclusivas y económicamente redistributivas.

En este sentido, me parece interesante citar aquí a *Lois Wacquant* (Wacquant, 2002), quien analiza miseria, delito y marginalización no como márgenes o regiones atrasadas de un sistema que progresa y se enriquece (como podría haberse analizado la pobreza a mediados del siglo XX), sino como una producción social necesaria de esa sociedad que progresa, en la que todos los actores intervienen de manera activa. Dentro de un enfoque relacional, *Wacquant* sostiene la insuficiencia de los análisis corrientes que aritmetizan la miseria: “...*La línea de pobreza, que equipara la pobreza con los bajos ingresos, ignora y oscurece las dimensiones simbólicas, las características específicas de los procesos de marginación y la cadena de eventos y condiciones que conducen a los procesos de exclusión social... que avanza más cuanto más avanza un sistema económico y social que cada vez progresa más y es más rico...*”

Esta es la nueva paradoja del crecimiento económico: una economía que crece (incluso a ritmo vertiginoso) no garantiza progreso ni mucho menos equidad; por lo que se vuelven necesarias políticas activas de inclusión social, y en ello, el derecho público tiene mucho que decir y que aportar para no convertir en programáticas a todas las máximas constitucionales arriba expresadas.

En lo que resta de este artículo, abordaremos el enfoque sobre nuestro derecho en relación a los grupos más postergados de nuestra sociedad, comparando esta situación con la más moderna doctrina de EE.UU. y también presentaremos como propuesta, una justificación de la importancia de debatir políticas de gestión del riesgo social acordes con las tendencias de los países más desarrollados (ingreso ciudadano, contribuciones condicionales e incondicionales, políticas activas de inclusión y de capital social, etc)

5. Nuestro orden jurídico frente a los grupos desaventajados

Uno de los mitos fundantes del constitucionalismo clásico consistía en la concesión de iguales derechos a todos los ciudadanos. La pretensión de universalidad de los derechos parecía plenamente justificada y la teoría de la representación política aparecía como suficiente para dar cabida en el seno de los poderes del estado a todas las voces de la sociedad.

Esto ya tenía su expresión teórica en la obra de *James Madison*, quien en *El Federalista* expresaba que su país se encontraba dividido prioritariamente entre dos facciones: los propietarios y los no propietarios, los acreedores y deudores; y que desde el Parlamento se podrían compatibilizar los intereses contrapuestos de grupos de composición interior aparentemente homogénea.

Este punto de vista se ve duramente cuestionado en nuestras sociedades crecientemente complejas, donde es harto insuficiente una división del todo social en dos o en pocas partes, donde el todo social se torna crecientemente heterogéneo, y en donde se vuelve dificultoso definir a cada grupo a partir de los intereses de sus miembros; sin olvidar que cada individuo es parte de varios grupos de manera simultánea (blanco, profesional, sexo masculino, propietario, con trabajo, católico, heterosexual, etc)

Coincidiendo con ésto, *Roberto Gargarella* (Gargarella, 1999) afirma que “...las condiciones básicas iguales para todos que el constitucionalismo moderno parece asegurar, parecen ser menos iguales de lo que alegan...” Por ello,

hoy existen numerosas corrientes de pensamiento jurídico que, a través de diversas líneas de argumentación, llegan a plantear la necesidad de generar “medidas especiales” y a caracterizar a sus beneficiarios; los “grupos desaventajados” que existen en toda sociedad moderna.

No es tarea sencilla justificar este tipo de medidas, pero Gargarella nos aporta dos tipos de propuestas para ello: “...Primero,... aquellas destinadas a –darle la palabra- a tales grupos desaventajados (de modo tal que sus integrantes puedan dar a conocer y defender sus puntos de vista), o a asegurarles una integración más efectiva en su comunidad (de modo tal que puedan participar como iguales, junto con los demás miembros de la sociedad, en la toma de decisiones acerca de cómo organizar la vida colectiva)...

En segundo lugar, haría referencia a aquellas medidas destinadas a asegurarle a los grupos desaventajados remedios o salidas especiales, destinadas a reforzar sus derechos más importantes (hasta tornarlos menos vulnerables frente a las amenazas que se ciernen sobre los mismos), o a reparar situaciones injustas de antigua tradición...”

En este último tipo de medidas encontramos interesantes estrategias como la propuesta del **ingreso ciudadano** o **salario ciudadano**. Los principales impulsores de estos debates son autores europeos (*Esping Andersen, Gorz, Rosainvallon, Giddens, etc*), que plantean los nuevos desafíos de la **gestión del riesgo social** frente a un mercado que garantiza la producción los mismos bienes que exigen las sociedades capitalistas modernas con una cada vez menor demanda de mano de obra y una mayor especialización de la misma.

Frente a la nueva realidad consolidada del trabajo como un bien escaso en la emergencia de un nuevo paradigma productivo (la sociedad del conocimiento), estos autores plantean polemizar y redefinir el concepto mismo de trabajo desde una perspectiva no mercantilizada. Estas propuestas consisten en garantizar un ingreso mínimo a cada habitante o grupo familiar a partir de su ciudadanía y no, como tradicionalmente era concebido, a cambio de su trabajo.

En nuestro país, y desde hace bastante tiempo, *Elisa Carrió, Rubén Lo Vuolo, Aldo Isuani*, y otros autores proponen discutir el gasto público social desde la perspectiva del ingreso ciudadano y no a partir de criterios universalistas como los planes de ayuda hoy existentes, que tienden a

perpetuar el círculo del clientelismo político, el paternalismo y la pobreza endémica.

El ingreso ciudadano es, básicamente, una política de redistribución de la riqueza a partir de criterios inclusivos. Se materializa garantizando un ingreso mínimo a determinados grupos vulnerables (Jefas de hogar desempleadas, ancianos sin entorno familiar ni beneficios provisionales, niños escolarizados, jóvenes que abandonaron el sistema educativo pero que se capacitan para el empleo, remuneración del rol del ama de casa, etc), socialmente sostenido, y focalizado en aquellos grupos de individuos que desempeñan un rol social relevante y que no tienen trabajo y están excluidos del mercado de empleo formal.

Si bien este tipo de propuestas tienen múltiples maneras de implementación (contraprestaciones universales y no universales, condicionales o incondicionales, etc), mi interés radica en resaltar su clara justificación jurídica en nuestra Constitución Nacional para su futura puesta en marcha.

Algunos autores avanzan incluso mucho más lejos. Desde un enfoque similar, *Akhil Amar*, profesor de la Universidad de Yale, se toma de la enmienda 13 a la Constitución de los EE.UU. para justificar ideas que, sin afectar el derecho de propiedad privada, permiten pensar en estrategias de redistribución social de la riqueza. Más interesante aún, *Amar* sostiene a este tipo de medidas como un imperativo constitucional.

El autor expresa: *"...De hecho, el contar con un derecho básico a la propiedad es algo tan esencial, tan importante, tan constitutivo, que el gobierno podría, legítimamente, redistribuir la propiedad de aquellos ciudadanos que tienen bastante más que su porción básica, de modo tal que cada ciudadano cuente, al menos, con dicha porción básica de propiedad. Pero un momento, todavía hay más que decir. La noción de derechos básicos no es simplemente constitutiva, es también constitucional –no sólo es constitucionalmente permisible, lo que significa que el gobierno puede distribuir o redistribuir propiedad para asegurar a cada ciudadano un lugar en la sociedad, sino que es constitucionalmente obligatoria. El gobierno debe hacerlo ¡¡¡ ..."*

Que quede bien claro que el autor no plantea propuestas confiscatorias del derecho de propiedad. Debemos entender y valorar su opinión situada en un enclave del establishment norteamericano. Por eso resaltan

más crudamente estas reflexiones y la proposición de un piso de ciudadanía a partir del derecho de propiedad para todos los ciudadanos como un imperativo de la propia constitución.

En nuestro orden constitucional no se presenta demasiado complicado arribar a conclusiones similares, sobre todo a partir del texto de la constitución reformada y de los incisos 19 y 23 del artículo 75.

6. Conclusiones: La peor de las pobreza. La pobreza de ideas

Argentina dista en mucho de ser aquella sociedad abierta, con movilidad social ascendente, en donde la idea de progreso ilimitado era una utopía posible y no simplemente una ucronía.

El país que supimos construir se parece más a la figura invertebrada de la que nos hablaba *Félix Luna*, con un centro que funciona como un agujero negro que se chupa la riqueza, la mayor parte de la población y del poder político y que también genera su propia periferia convertida en cinturones perimetrales de la gran urbe en donde coexisten la riqueza extrema con la pobreza degradante.

Este esquema se reproduce en el resto de los grandes centros urbanos, que recrean esta relación de centro y marginalidades y consolidan un país dual que excluye de los beneficios del progreso a millones de personas, que no podrán materializar su proyecto vital porque su condicionamiento de origen (el peor de los condicionamientos) les privará indefectiblemente de los bienes públicos que a otros les son concedidos (escuela pública, hospital público, seguridad, políticas culturales, de capacitación, previsión social, etc). Se termina de configurar el círculo de la exclusión, flagelo de nuestras sociedades de riesgo emergentes.

El propósito de este trabajo ha sido presentar una serie de argumentos de justificación de propuestas novedosas e indudablemente atractivas, como la del ingreso ciudadano y de las acciones positivas frente a los colectivos menos favorecidos.

También he pretendido describir las implicancias y dimensiones estructurales del cerco de pobreza y marginalidad que le representaron al país más de diez años de aplicación de recetas económicas diseñadas

y ejecutadas en función de intereses ajenos, que nos condicionarán a convivir con esta realidad quizás por generaciones.

Nuestra Carta Magna, aún sin mencionar los términos pobreza y marginalidad, deja claramente establecida la misión institucional de construir un país sin periferias ni excluidos, con justicia distributiva y progreso con equidad.

Queda en nosotros el desafío de pensar, deliberar y proponer salidas institucionales modernas e inteligentes frente a la crisis y la emergencia permanente.

Para dejar de ser el país al margen de la ley del que hablaba *Carlos Nino* (Nino, 1999). Para dejar atrás ese pasado de anomia social y anemia estatal del que nos habla *Aldo Isuani* (Isuani, 1996). Para ser merecedores de un mejor presente y de un promisorio futuro; es necesario jerarquizar el debate político con nuevas ideas y valores republicanos. No hay peor pobreza para un proyecto colectivo, como la pobreza de ideas.

Por todo ello me atrevo a enumerar, en un breve listado, aquellas premisas e instrumentos que merecen, a mi modesto entender, ser parte de la agenda de temas a debatir:

- a) La Constitución Nacional genera un punto de partida inmejorable para abordar los flagelos de la pobreza extrema, la inequidad y la exclusión social. Es hora de dar vida a su texto y a sus propósitos.
- b) La pobreza del debate jurídico es consecuencia necesaria de la pobreza del debate político en nuestra sociedad, ya que lo jurídico es, en buena parte, una traducción de la política. Se vuelve imprescindible entonces, aportar colectivamente a la jerarquización del debate de lo público, a la deliberación democrática, a la participación responsable y a la revalorización de la política como herramienta de transformación social.
- c) El diseño de un nuevo modelo de desarrollo exige una apasionada defensa de las instituciones democráticas y de las virtudes republicanas. Es incompatible con la permanencia de las prácticas clientelares de la vieja política, con el paternalismo y con los caudillos territoriales. Exige partidos políticos modernos, prensa independiente y mucho control y transparencia.

- d) El federalismo de concertación diseñado en la reforma de 1994 es una herramienta poderosísima para materializar el sueño de un país equilibrado y armónico. De los gobiernos locales, de la descentralización, de la regionalización y de la integración saldrán respuestas eficaces y duraderas.
- e) Finalmente, propuestas como la del ingreso ciudadano, de las acciones positivas para los grupos desaventajados y otras similares, permitirán rediseñar y poner nuevamente en marcha una Argentina de la movilidad social ascendente y del desarrollo con justicia social.

Todos estos temas requieren de una profundización y un tratamiento individual y pormenorizado, pero debieran ser puestos en marcha de manera conjunta y sistemática (yo agregaría también urgente e impostergable). De ello depende en gran medida la viabilidad de nuestro proyecto colectivo. También de ello depende que cada mañana empecemos el día sin el sabor amargo de los sueños sin cumplir.

7. Bibliografía

- AMAR, Akhil Reed. 1999. *"Cuarenta acres y una mula: una teoría republicana acerca de los derechos básicos"*, en Derecho y grupos desaventajados. Gedisa. Barcelona.
- DALLA VIA, Alberto. 1994. *"Manual de Derecho Constitucional"*. Lexis Nexis. Diccionario de la Real Academia Española.
- ESPING ANDERSEN, Gosta. 2000. *"Fundamentos sociales de las economías posindustriales"*. Ariel. Barcelona.
- FREIRE, Paulo. Entrevista realizada en *"Interrogantes y Propuestas"*, en www.psicologiasocial.esc.edu.ar/freire_2.html
- GORZ, André. 1998. *"Miserias del presente. Riqueza de lo posible"*. Paidós. Buenos Aires.
- ISUANI, Aldo. 1996. *"Anomia social y anemia estatal"*, en Revista Sociedad de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Buenos Aires, N° 10.
- ISUANI, Aldo y NIETO MICHEL, Daniel. 2002. *"La cuestión social y el Estado de Bienestar en el mundo post-keynesiano"*. Revista del CLAD. N° 22. Venezuela.

- FISS, Owen. 199. "*Grupos y la cláusula de igual protección*", en Gargarella, Roberto (compilador). *Derecho y grupos desaventajados*. Gedisa. Barcelona.
- GARGARELLA, Roberto. 1999. "*Derecho y grupos desaventajado*"s. Gedisa. Barcelona.
- NINO, Carlos Santiago. 2005. "*Un país al margen de la ley*". Ed. Ariel. 3ª edición.
- NINO, Carlos Santiago. 1997. "*La constitución de la democracia deliberativa*". Gedisa. Barcelona.
- PNUD. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe del año 2004*. www.pnud.org/spanish/
- WACQUANT, Lois. Entrevista en "*Diario de la Sociedad Civil*". www.sociedadcivil.cl