

LA POBREZA Y EL PROGRESO SOCIAL

Luisa Montuschi

Academia Nacional de Ciencias Económicas

Cuando se habla de progreso social se apunta al hecho de que se hace referencia a un proceso por el cual la sociedad, los individuos o ambos están sujetos a cambios que se consideran positivos. Y, en consecuencia, este concepto lleva siempre implícito juicios de valor.

Una cuestión que no aparece claramente explicitada en los estudios referidos al progreso social es la de la pobreza. Y la pobreza constituye un problema de extrema seriedad en cualquier sociedad, que la limita y que obstaculiza el sendero hacia el progreso social. Mucho se ha dicho respecto de la pobreza pero el punto esencial e ineludible es que la verdadera solución del problema consiste en remover los factores que la sostienen a lo largo del tiempo¹. Esta sería la única forma posible que podría ayudar a un país a emprender la senda hacia el progreso social. Aparece por demás claro que el PIB no puede constituir una medida razonable y aceptable de los niveles de pobreza de un país. Es interesante señalar que el criterio sostenido en la Cumbre del G8 realizada el 23-7-2000 en Okinawa se refiere a un siglo XXI de prosperidad para todos, remarcando que el progreso sería posible cuando se promuevan las condiciones para ello. En tal sentido, se destaca, entre las condiciones necesarias para disminuir la pobreza y hacer frente a los desafíos de la globalización, a la mejora de la educación y la búsqueda de soluciones para el problema creciente de la división digital. En conclusión, para recorrer el camino del progreso social resultaría necesario **disminuir la pobreza y eliminar la marginalidad y la exclusión.**

En términos generales se entiende por pobreza la escasez de bienes o recursos necesarios para la subsistencia. Incluye elementos de carácter social, económico y político. Todos los gobiernos y organismos internacionales asumen como uno de sus principales objetivos la lucha contra la pobreza. O, por lo menos, así lo manifiestan. En la sede de Washington del World Bank Group está grabada en piedra la misión que han adoptado como guía para sus acciones: *“Our dream is a World Free of Poverty”*.

¹ Cf. Bartle, P., “Factors of Poverty; the Big Five”, www.cec.vcn.bc.ca.

Suelen distinguirse dos conceptos de pobreza. En primer lugar, la pobreza **absoluta** que está caracterizada por la carencia de recursos para atender las necesidades más esenciales de la población. En cuanto a la pobreza **relativa** se aplica a aquella parte de la población cuyos recursos no les permiten alcanzar el nivel de vida definido por cierta proporción de la mediana del total de la población.

De acuerdo con las Naciones Unidas, se considera que la pobreza se caracteriza por no posibilitar a las personas pobres el acceso a elecciones y a oportunidades y esto se traduce en la imposibilidad de participar de modo efectivo en la sociedad. Ello va más allá del hecho de no poder contar con los niveles mínimos de subsistencia. En el año 2000 Naciones Unidas originó una movilización mundial en pos de los que fueron denominados “Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)” con el compromiso asumido por los líderes del mundo de “no escatimar esfuerzos para liberar a nuestros semejantes, hombres, mujeres y niños de las condiciones abyectas y deshumanizadoras de la pobreza extrema”².

Como bien señala Bartle, la solución real del problema de la pobreza no consiste en atacar sus síntomas sino en luchar contra los factores que la originan y que la perpetúan. En muchos casos se implementan políticas cuyo supuesto fin es luchar contra la pobreza. Sin éxito. Muchos programas de ayuda a nivel nacional o internacional han fracasado por esa razón. Atacan los síntomas de la pobreza y no los factores que la perpetúan.

- ▶ 1. La ignorancia
- ▶ 2. La enfermedad
- ▶ 3. La apatía
- ▶ 4. La deshonestidad
- ▶ 5. La dependencia

Algunos autores han caracterizado a los pobres como personas fatalistas que se resignan a una existencia en una cultura de la pobreza en la que nada parece poder cambiar. Y tampoco parece interesarles demasiado un futuro que entienden está predeterminado y sin posibilidades de cambio. No les interesaría demasiado un aumento en las posibilidades de empleo, prefieren recibir subsidios y sobrevivir en ese negativo estado de cosas.

² Cf., Naciones Unidas, Objetivos de Desarrollo del Milenio: Informe de 2015, <http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/2015/mdg-report-2015>

Las soluciones para el problema de la pobreza no son fáciles. Y las consecuencias de su persistencia son extremadamente negativas. Los bajos niveles de ingreso impiden el acceso a la educación, a los cuidados de la salud, a los mercados. Muchos niños nacidos en estos medios están sujetos a la posibilidad de enfermedades y a limitaciones físicas y mentales. Hay estudios que indican que en los hogares pobres los niveles de violencia son elevados. Todo contribuye a un ciclo de permanencia de la pobreza. Y los niños y los ancianos parecen ser los más afectados por los niveles de pobreza.

Una entidad sin fines de lucro, el **Social Progress Imperative**, inspirada en los trabajos de Amartya Sen, Douglass North y Joseph Stiglitz y con el principal aporte de Michael Porter, surgió y dirigió sus esfuerzos a la elaboración de un **Índice de Progreso Social (IPS)** que sirviera de orientación para informar e influir sobre las políticas e instituciones de todo el mundo de acuerdo con la explícita misión de orientar los esfuerzos a la consecución del progreso social. El mismo fue dado a conocer en abril del año 2013 y se presentaron los sucesivos informes en 2014 y 2015.

En estos informes **el progreso social** es entendido como la capacidad de una sociedad para hacer frente a las necesidades humanas básicas y establecer aquellos componentes básicos que permitan a los ciudadanos y a las comunidades mejorar y sostener la calidad de sus vidas y crear las condiciones para que todos los individuos puedan alcanzar su máximo potencial. En el informe del año 2015 se fija como objetivo primario “alcanzar el fin de la pobreza en todas partes”.

El índice se basa en tres dimensiones del progreso social, cada una desagregada en cuatro componentes, tal como se indica a continuación.

- 1. Necesidades humanas básicas:** ¿se ocupa el país de proveer a las más esenciales necesidades de su población?
 - 1.1 Nutrición y asistencia médica básica
 - 1.2 Agua y saneamiento
 - 1.3 Vivienda
 - 1.4 Seguridad personal
- 2. Fundamentos del bienestar:** ¿están los componentes adecuados en el lugar que permita a los individuos y a las comunidades mejorar y sostener el bienestar?
 - 2.1 Acceso a conocimientos básicos
 - 2.2 Acceso a la información y a las comunicaciones
 - 2.3 Salud y bienestar
 - 2.4 Sostenibilidad del ecosistema
- 3. Oportunidad:** ¿hay oportunidades para que todos los individuos puedan alcanzar su pleno potencial?

- 3.1 Derechos personales
- 3.2 Acceso a la educación superior
- 3.3 Libertad personal y de elección
- 3.4 Tolerancia e inclusión

Los valores del IPS se dan en una escala de 0 (min/menor progreso) – 100 (max/mayor progreso) y en la posición o ranking que le corresponde al país dentro de la totalidad de los países considerados conforme con el resultado obtenido en el primer caso. Estas mediciones deberían orientar las elecciones en materia de políticas tendientes a eliminar la pobreza. Los indicadores miden las cosas que realmente importan para las personas: las necesidades básicas, la alimentación, la vivienda, la seguridad, el acceso a la educación, el cuidado de la salud. Y las oportunidades que posibilitan una mejora sostenida de su condición.

El IPS fue calculado para los años 2014 y 2015 sobre un total de países considerados de 132 en 2014 y 133 en 2015. La Argentina alcanzó un ranking de 42/132 en 2014 y mejoró levemente en 2015 con 38/133. Esta mejora se observa también en la mayoría de los componentes. Pero no en todos. En **Necesidades Humanas Básicas** mejoran los valores del IPS en todos los componentes, pero ello no se da en los respectivos rankings ya que cae el correspondiente a Nutrición y Asistencia Médica Básica. En **Fundamentos de Bienestar** es bueno el desempeño en Acceso a Conocimientos Básicos, Acceso a la Información y Comunicaciones (con énfasis en Suscripciones a Teléfonos Celulares) y Salud y Bienestar. No es totalmente aceptable el resultado en Sostenibilidad del Ecosistema donde se observa mejora en el valor del IPS mientras cae en el respectivo ranking. En **Oportunidad** se observan mejoras en Tolerancia e Inclusión, Acceso a la Educación Superior (sin evaluar calidad) y Derechos Personales. Pero empeora la posición de Libertad Personal y Elección.

Los resultados reseñados muestran para la Argentina un potencial en materia de progreso social bastante favorable, pero no es eso lo que indican los indicadores respecto de los niveles reales de pobreza. Resulta claro que, en muchos aspectos, las eventuales potencialidades definidas por el IPS no se alcanzaron por la falta de políticas o por la mala ejecución de las mismas.

Las estimaciones más confiables con que se cuenta nos dicen que la pobreza ha ido incrementándose en la Argentina. En tal sentido, podemos referirnos al **Barómetro de la Deuda Social Argentina**, estudio realizado por la Universidad Católica Argentina que

presenta datos con la evolución de la pobreza desde el año 2010 hasta 2014³. En dicho estudio, realizado sobre la base de una encuesta llevada a cabo en el cuarto trimestre de cada año en 5668 hogares ubicados en aglomerados urbanos con 80.000 habitantes o más, se pone claramente en evidencia que la situación del empleo y la presencia de la pobreza configuran un panorama bastante desalentador para la población del país. Y al considerar e interpretar los resultados de la UCA debe tenerse presente que no plantean una contradicción con los del IPS pues, como se dijo, estos representan indicadores de las capacidades potenciales del país para alcanzar metas que, en el caso de la Argentina, evidentemente no lo fueron por no haberse implementado las políticas pertinentes. En el Cuadro N° 1 figuran un grupo de indicadores que se han seleccionado por considerar que resultan particularmente representativos de la situación de pobreza y de los obstáculos que se plantean a un progreso social sostenible.

De acuerdo con los datos consignados parecía que a partir de una situación desfavorable del año 2010 esta había comenzado a mejorar en 2011 pero luego se reinició la tendencia declinante. El aumento de la pobreza (en personas y en hogares) se vio acompañado por un incremento en el porcentaje de hogares que contaban con programas sociales. Pero lo que resulta destacable es el hecho de que tales programas no contribuyeron a aliviar la situación de pobreza pues se observa a lo largo de todo el período de análisis que ha ido aumentando el porcentaje de hogares en situación de pobreza que contaban con programas sociales.

También se observan fluctuaciones en el nivel de desempleo, que se acerca pero no alcanza los dos dígitos, pero ello se da junto con aumentos en los niveles de subempleo inestable y con una leve tendencia a la baja del empleo precario, que es considerablemente elevado. Ello aparece acompañado por indicadores que apuntan a una forma de vida deplorable. El déficit en el estado de salud, la precariedad de la vivienda, con elevados niveles de falta de conexión a las redes cloacales y de gas natural, no son por cierto muestras de un estado de existencia aceptable.

La situación se vuelve aún más angustiante si se procede a analizar las condiciones de vida en que se desarrolla la infancia. También ha sido la UCA la que realizó un estudio

³Cf. UCA, Agustín Salvia et al., Barómetro de la deuda social argentina, Progresos sociales, pobrezas estructurales y desigualdades persistentes, Serie del Bicentenario (2010-2016), Educa, Buenos Aires, 2015

sobre la situación de la infancia⁴. De dicho informe se considerarán sólo algunos indicadores ya que el tema, por su importancia, merece por sí mismo una profundización significativa en un estudio particularizado. Tengamos presente que la situación de hoy será la que determine el futuro de nuestro país y de su población. Y no puede dejar de llamar la atención el poco interés que el tema parece suscitar.

Si observamos algunos de los indicadores seleccionados (ver Cuadro N° 2) puede inferirse de forma inmediata que la desnutrición es uno de los principales problemas tal como indican las variables “Inseguridad alimentaria total”, “Necesidades Básicas Insatisfechas” y el hecho de recibir alimentación gratuita en comedores, escuelas y otros espacios. Aunque su efecto no parece ser demasiado significativo ya que las tasas de indigencia y de pobreza son elevadas y el resultado de la Asignación Universal por Hijo (AUH) no parece mejorar demasiado la situación⁵. La situación es mucho más grave en comunidades reducidas en regiones relativamente inaccesibles no demasiado consideradas en los estudios. A título de ejemplo puede mencionarse el caso del Impenetrable en la provincia del Chaco, Formosa y Salta.

De acuerdo con informaciones confiables, en particular las del Centro de Estudios Mandela, conocida por ser una de las ONG que más sabe sobre el problema de la desnutrición y sobre la problemática de las comunidades indígenas que habitan en el Impenetrable chaqueño, en el curso del año 2015 tomaron estado público seis casos de fallecimientos de menores de etnias indígenas por desnutrición, tuberculosis⁶ y otras patologías.

Esta dramática situación fue destacada en declaraciones de la Iglesia Católica que presentó una dura advertencia sobre el crecimiento de la pobreza y la desnutrición infantil que se ha observado en los últimos años. Así el obispo de Esquel Monseñor José Slaby dijo en ocasión de la presentación de la colecta anual de Cáritas “Más por Menos”, *“En este año tan especial, en el que nos encontramos cara a cara con la tremenda realidad de saber que en nuestro país hay muchos chicos que mueren por desnutrición, es que*

⁴ Cf. Fuente: UCA, Barómetro de la deuda social argentina, Situación de la Infancia en el quinto año del período del Bicentenario, Ianina Tuñón (ed), Serie del Bicentenario (2010-2016), 2015

⁵ Para el año 2014 podía estimarse la pobreza en niños de 0-17 años en 4.984.000 y la indigencia en 1.172.000.

⁶ Lo cual no excluye que pudieron haberse producido un mayor número de muertes que no fueron oficialmente registradas.

estamos llamados a agudizar la sensibilidad". Por otro lado, el obispo de Humahuaca Monseñor Pedro Olmedo Rivero puso en clara evidencia el hecho⁷ de que en el país existen *"regiones muy olvidadas, muy ocultas y con una pobreza estructural dura"*.

Un testimonio concurrente fue presentado por el sacerdote Jorge Aníbal Beigbeder, actual director diocesano de Obras Misionales Pontificias, quien, con anterioridad a su presente cargo, había misionado durante tres años en distintos lugares de la provincia del Chaco, donde atendió un puesto sanitario y pudo constatar numerosos casos de niños y embarazadas con desnutrición, lo que expresamente consignó en su informe: *"El Centro de Estudios Sociales Nelson Mandela, quizás la ONG más prestigiosa que trabaja en el Chaco, sostiene que en la provincia existe un 49,7% de pobreza y un 17,2% de indigencia, y que en este contexto unos 15 mil niños se encuentran desnutridos, anémicos o mal nutridos, muchos de ellos o la mayoría perteneciente a la comunidad Qom"*.

Hay referencias muy claras a la muerte de algunos niños en noticias que llegaron a los diarios. Pero podría haber otros casos que no fueron publicitados. Y resultan muy pertinentes las declaraciones del doctor Abel Albino, fundador y Presidente de la Fundación CONIN (Cooperadora para la Nutrición Infantil), quien declaró hace poco:

"Vuelve el tema de la desnutrición... se empieza a tener conciencia sobre la importancia real de este flagelo... La desnutrición es el resultado final del subdesarrollo, genera pobre cableado neurológico y su consecuencia es la debilidad mental. Ese niño desnutrido estará condenado de por vida, no tendrá posibilidades de aprender y, por ende, estará condicionado al desempleo y subempleo, repitiendo el ciclo de miseria, pobreza, desocupación y subdesarrollo".

⁷ Frecuentemente negado.

CUADRO Nº 1

INDICADORES DE POBREZA EN ARGENTINA

CONCEPTOS	2010	2011	2012	2013	2014
1. Personas en situación de pobreza (1)	29,4	24,7	26,2	27,4	28,7
2. Personas en situación de indigencia (1)	8,5	6,1	5,7	5,4	6,4
3. Hogares en situación de pobreza (2)	19,1	15,5	16,8	18,0	18,3
4. Necesidades básicas insatisfechas (2)	12,6	11,6	11,4	11,0	11,0
5. Hogares con programas sociales (2)	20,2	21,6	23,7	23,7	28,6
6. Hogares en situación de pobreza con programas sociales (3)	51,3	53,1	57,8	57,6	64,0
7.1 Desempleo (5)	11,4	8,8	9,6	8,8	9,1
7.2 Subempleo inestable (5)	9,2	11,4	11,6	15,0	15,5
7.3 Empleo precario (5)	35,5	34,7	34,9	33,5	32,7
8. Vivienda precaria (2)	13,1	12,5	12,9	12,3	12,4
8.1 Déficit en servicio sanitario (2)	9,0	8,7	8,5	7,5	7,8
8.2 Sin conexión a la red de agua corriente (2)	14,0	13,1	12,4	11,0	10,8
8.3 Sin conexión a la red cloacal (2)	36,2	33,9	33,9	32,3	31,4
8.4 Sin conexión a la red de gas natural (2)	28,1	26,7	27,1	26,3	25,6
9. Déficit de estado de salud (4)	31,0	35,5	39,8	37,2	36,6

(1) En porcentaje de población

(2) En porcentaje de hogares particulares

(3) En porcentaje de hogares particulares en situación de pobreza

(4) En porcentaje de población de 18 años y más

(5) En porcentaje de población económicamente activa de 18 años y más

Fuente: UCA, Barómetro de la deuda social argentina, Progresos sociales, pobreza estructural y desigualdades persistentes, Agustín Salvia (ed), Serie del Bicentenario (2010-2016), 2015.

CUADRO Nº 2

INDICADORES DE POBREZA DE LA INFANCIA EN ARGENTINA

CONCEPTOS	2010	2011	2012	2013	2014
1. Inseguridad alimentaria total (1)	22,0	18,5	20,0	20,3	21,5
2. Recibe alimentación gratuita en comedores, escuelas u otros espacios (1)	25,2	22,8	22,4	24,1	28,2
3. Necesidades básicas insatisfechas (1)	29,3	26,5	24,6	24,3	26,2
4. Déficit de cobertura de salud (1)	46,9	43,1	46,2	47,1	48,1
5. Déficit en la calidad de vivienda (1)	20,9	19,4	20,8	17,3	17,7
6. Déficit en las condiciones de saneamiento (1)	49,2	44,4	43,0	43,9	43,3
7. Tasa de indigencia (1)	11,8	8,5	8,4	9,0	9,5
8. Tasa de pobreza (1)	43,6	34,4	37,0	38,6	40,4
9. Cobertura a través de AUH y otras transferencias no contributivas (1)	38,7	36,0	36,0	35,5	35,6
10. No realiza actividad física o deportiva (2)	65,4	60,5	59,7	57,7	57,5
11. Trabajo doméstico y/o en actividades económicas (2)	18,8	18,0	14,6	15,1	12,4

(1) En porcentaje de niños/as de 0 a 17 años

(2) En porcentaje de niños/as de 5 a 17 años

Fuente: UCA, Barómetro de la deuda social argentina, Situación de la Infancia en el quinto año del período del Bicentenario, Ianina Tuñon (ed) Serie del Bicentenario (2010-2016), 2015