

## **REFLEXIONES ACERCA DE LA POBREZA, LA FRAGMENTACIÓN Y EL DESARROLLO DEL INTERÉS CIUDADANO EN LA ARGENTINA**

Ann MITCHELL

Los trabajos incluidos en esta publicación tratan, desde distintos ángulos, el problema de la pobreza en nuestro país. Hoy en día en la Argentina el tema de la pobreza aparece en los medios diariamente y parece estar en boca de todos. Hasta los empresarios están preocupados por la pobreza. En una encuesta de clima de negocios que realizó una consultoría reconocida, en octubre de 2009, por primera vez empresarios identificaron “la pobreza” como el segundo problema más importante del país.

Esta concientización empresarial es importante, por un lado, porque refleja la creciente visibilidad de la pobreza en la Argentina, evidenciada por la expansión de las villas y asentamientos en las grandes ciudades del país, y, por otro lado, porque para generar apoyo público a favor de programas y políticas para combatir la pobreza, es necesario, antes que nada, tomar conciencia de que el problema existe.

La pobreza multidimensional está utilizada cada vez más como marco para la evaluación de la pobreza y la desigualdad. Esto se debe, en parte, a la creciente disponibilidad de encuestas que recogen información acerca de los distintos aspectos de la calidad de vida de las personas. De hecho, tres de los estudios incluidos en esta publicación utilizan los datos de la Encuesta de la Deuda Social Argentina realizada en forma anual desde 2004 por el Observatorio de la Deuda Social Argentina de la Universidad Católica Argentina. La misma releva datos vinculados con las condiciones materiales de vida y las condiciones de integración humana y social en seis dimensiones básicas: hábitat, salud y subsistencia; acceso a recursos públicos; trabajo y autonomía económica; capacidades psicológicas; vida social y tiempo libre; y confianza política.

En la actualidad existe amplio consenso en las ciencias sociales en cuanto a que la teoría de capacidades desarrollada por Amartya

Sen provee una definición de la pobreza conceptualmente superior a la basada sólo en el nivel de ingresos. Es evidente que, en teoría, es mejor medir la pobreza como la privación de una o más de las capacidades personales necesarias para funcionar en una sociedad. Mediciones de la pobreza basadas únicamente en el nivel de ingresos son incompletas porque excluyen información sobre el acceso a servicios públicos, el acceso a mercados, los derechos civiles, etcétera.

No obstante, la medición de la pobreza multidimensional es compleja y, aunque hubo importantes avances metodológicos en los últimos quince años, todavía existen diferencias de opinión en cuanto a cuál metodología de medición es la más adecuada. No hay consenso, por ejemplo, sobre las respuestas a preguntas como: ¿qué capacidades incluir?, ¿cómo fijar el umbral mínimo de cada capacidad?, ¿cómo incorporar al indicador información sobre la intensidad de la privación?, ¿cuál es la interacción entre las distintas dimensiones?, ¿cómo agregar la información sobre las distintas privaciones que sufren los miembros de una sociedad en un solo índice?

En mi opinión, las mediciones de la pobreza multidimensional y las mediciones de pobreza basadas en los ingresos son *complementarias*. Las dos clases de indicadores proveen información relevante acerca del estándar de vida de los hogares y, por lo tanto —donde sea posible—, las evaluaciones de pobreza deberían estar basadas en información sobre la evolución de ambos indicadores.

Les propongo algunos argumentos a favor de los indicadores de pobreza calculados a partir de datos sobre los ingresos de los hogares. En primer lugar, la medición de la pobreza por ingresos tiene algunas ventajas “prácticas”. Los índices de pobreza por ingresos son fáciles de entender. El dato de que 1,2 millones de habitantes del Gran Buenos Aires no tienen ingresos suficientes para alimentarse adecuadamente contiene información concreta y valiosa. Por otra parte, el análisis de la pobreza por ingresos permite evaluar el impacto en la pobreza de distintas variables económicas (como la inflación) o de políticas públicas (por ejemplo, el impacto de un programa de transferencias de ingresos).

Otro argumento a favor de la medición de la pobreza a partir de los ingresos radica en el beneficio de usar el ingreso como *proxy* para un concepto de privación más amplio. O sea, aunque el ingreso conceptualmente no es el indicador ideal para medir el estándar

de vida de las personas, puede ser un *proxy* tan “bueno” para medir el nivel de privación de capacidades como alguno de los muchos otros posibles indicadores multidimensionales.

Es por esto que me pareció sumamente interesante la Figura 4 presentada en el informe de Jimena Macció. Este gráfico muestra el valor del Índice de Condiciones de Vida (un índice de pobreza multidimensional) de los hogares clasificados como no pobre, pobre e indigente, según el ingreso per cápita familiar. En 2004 la calificación del ICV de los hogares indigentes era de 4,2; de los hogares pobres, de 5,7; y de los hogares no pobres, de 7,7, demostrando claramente que existía una relación directa y positiva entre el índice ICV y la condición de pobreza medida sobre la base del ingreso per cápita familiar.

No obstante, lo que me parece todavía más interesante es que el valor del ICV *dentro* de cada grupo, según la condición de pobreza, se mantuvo prácticamente estable entre los dos años estudiados (2004 y 2008). La calificación del ICV de los hogares indigentes no se modificó entre 2004 y 2008, la calificación de los hogares pobres cayó sólo un décimo de un punto, y la de los hogares no pobres sólo aumentó un décimo de un punto. ¿Existiría una relación estable entre la clasificación de hogares como pobres según el ingreso y según el índice multidimensional de pobreza? ¿El ingreso sirve como *proxy* para un indicador más amplio de privación?

Sería interesante evaluar en mayor profundidad la relación entre el ICV y la pobreza por ingresos. Recomendaría, por ejemplo, ampliar la Figura 4 para incluir los datos de todos los años entre 2004 y 2008. Tal vez éste es un tema que Eduardo Lepore puede explorar también en su trabajo.

Creo que incluso Amartya Sen reconoce la importancia de utilizar el ingreso –además de otros indicadores de privación– para evaluar la pobreza. En el libro *Pobreza y desigualdad*, editado por Grusky y Kanbur, Sen escribe:

Empiezo con la elección del parámetro, es decir, la variable sobre la base de la cual evaluar la desigualdad y la pobreza. ¿Es el ingreso el parámetro correcto? De hecho, de alguna manera tiene que serlo. La desigualdad del ingreso no puede sino ser relevante en cualquier evaluación, porque la falta del mismo condena a una persona a una privación severa. Más aún, cuando ocurren importantes catástrofes económicas, las consecuentes reducciones abruptas de

los ingresos de la población vulnerable constituyen evidencia cierta acerca de la situación de la misma.<sup>1</sup>

Quisiera también compartir algunas reflexiones acerca del rol de las organizaciones de la sociedad civil en el desarrollo del interés ciudadano. Fue muy interesante tener la oportunidad de leer juntos los estudios de Beatriz Balian, Silvia Lépre y Ana Lourdes Suárez, porque me hizo reflexionar sobre el impacto de la segregación residencial en el desarrollo de la participación ciudadana. Silvia Lepore muestra que existe una relación directa y positiva entre la sociabilidad –tanto interpersonal como institucional– y el estrato socioeconómico de los hogares. Los hogares del nivel socioeconómico más bajo sufren mayor privación de la capacidad de vincularse con otros. Beatriz Balian muestra que la participación en la sociedad tiene beneficios tanto para ésta –“porque favorece el encuentro entre sectores socioeconómicos diferentes”– como para los hogares mismos –porque “la actividad fuera de uno, para otro, es sanadora y potenciadora del desarrollo personal”–. Lamentablemente, Balian encuentra que el modelo predominante (que representa el 58% de las familias entrevistadas) es el que ubica a la familia centrada en la intimidad. El informe de Ana Lourdes Suárez muestra la dura realidad del creciente problema de la segregación residencial en las grandes ciudades del país.

Me parecieron ilustrativas las tres orientaciones de inserción social utilizadas en el informe de Beatriz Balian: primero, la orientación privada e íntima “nosotros”, segundo, la participación comunitaria y tercero, el interés ciudadano. Cada orientación representa un creciente nivel de inserción social.

Yo argumentaría que, teniendo en cuenta la creciente segregación residencial en la Argentina, el nivel de inserción social más

<sup>1</sup> Traducción propia. El original dice: “I begin with the choice of space, that is, the determination of the variables in terms of which inequality and poverty are to be assessed. Is income the right space? In fact, in many ways it must be so. Inequality of incomes cannot but be relevant to evaluative assessment, because income is a general purpose means the shortage of which can reduce a person to serious deprivation. Furthermore, in explaining major economic catastrophes, sudden downturns of incomes of the vulnerable population have great explanatory power”. SEN, Amartya: “Conceptualizing and Measuring Poverty”, en GRUSKY, D. y KANBUR, R. (eds.): *Poverty and Inequality*, Stanford, Stanford University Press, 2006.

importante es el interés ciudadano, porque, a mi juicio, es esta orientación la que fomenta la cohesión social y el desarrollo humano. Si bien la participación comunitaria (por ejemplo, la participación en asociaciones de fomento, iglesias u otras organizaciones barriales) *puede* generar sociabilidad entre los miembros de una comunidad o barrio, si existe segregación residencial, no se generarán vínculos o interés ciudadano entre personas de distintas comunidades o estratos socioeconómicos.

En un nuevo libro titulado *Violence and Social Orders*, North, Wallis y Weingast sostienen que la fuerza de las relaciones *impersonales* y los derechos políticos *impersonales* son clave para el desarrollo de las sociedades avanzadas. Cuando las relaciones personales (quién eres y a quién conoces) constituyen la base para la participación social, la posibilidad de formar organizaciones sociales será limitada. Sólo cuando las relaciones impersonales sean fuertes (del tipo “no te conozco, pero te tengo confianza”), será posible lograr mayor interés ciudadano, la ampliación de los derechos políticos y la creación de instituciones transparentes.

Es evidente que la segregación residencial atenta contra los vínculos entre personas de clases sociales diferentes y desarrollo del interés ciudadano (relaciones impersonales). Asimismo, cuando la participación comunitaria está caracterizada por la sociabilidad entre los miembros del mismo barrio (por ejemplo, una villa o un barrio cerrado), el mismo no genera el interés social necesario para fomentar la cohesión social y el desarrollo humano.

La construcción del interés ciudadano (confianza y solidaridad con el prójimo) requiere el contacto directo, la comunicación o al menos el conocimiento de la situación del otro. Tengo que ver a mi prójimo en la calle, en el parque o en la escuela. La segregación residencial rompe estos vínculos y, como muestra Ana Lourdes Suárez tan claramente en su informe, “ejerce efectos negativos sobre el bienestar, la cohesión y la equidad social”.

¿Cómo se puede contrarrestar este efecto de la segregación residencial? En mi opinión, las organizaciones de la sociedad civil que crean espacios de comunicación y conocimiento mutuo entre los distintos sectores de la sociedad pueden ayudar a generar interés ciudadano. No es una solución, pero tal vez es un paso en la dirección correcta.

Los bancos de alimentos son un ejemplo de organizaciones de la sociedad civil que contribuyen a fomentar el interés ciudadano.

Menciono este caso por mi experiencia trabajando con la Fundación Banco de Alimentos de Buenos Aires desde hace nueve años. Otros ejemplos pueden ser Cáritas o la Red Solidaria.

Los bancos de alimentos son organizaciones sin fines de lucro cuya misión principal es la lucha contra el hambre. Los bancos reciben donaciones de alimentos aptos para el consumo que por alguna razón no pueden ser comercializados, los cuales son almacenados, clasificados y distribuidos en comedores, jardines maternos, centros comunitarios y otras organizaciones que dan de comer a personas necesitadas. Los bancos de alimentos crean un puente entre las organizaciones de base y las personas y empresas de otros sectores de la sociedad. Movilizan recursos de un grupo de la sociedad con mayores recursos económicos, para asistir a otros grupos más necesitados.

Hoy en día en la Argentina hay doce bancos de alimentos localizados en Buenos Aires, Córdoba, Goya, La Plata, Mar del Plata, Mendoza, Neuquén, Salta, Tandil, Tucumán, Valle de Uco y Virasoro, y existen iniciativas para crear nuevos bancos en trece localidades más de todo el país. En 2009 los bancos de la Argentina distribuyeron un total de 5,5 millones de kilos de alimentos a 1050 organizaciones que asisten en forma regular a más de 155.000 personas.

Los bancos de alimentos contribuyen al desarrollo del interés ciudadano porque crean oportunidades para que personas provenientes de distintas realidades socioeconómicas se conozcan y trabajen juntas hacia objetivos comunes. Muchas de las entidades asistidas por los bancos de alimentos son organizaciones de base operadas por vecinos del barrio que asisten a personas de la comunidad. Al mismo tiempo, miles de voluntarios trabajan en los bancos de alimentos realizando tareas que van desde la clasificación de alimentos y trabajos administrativos hasta la realización de visitas a las organizaciones comunitarias. En la colecta anual de alimentos de 2009 de la Red Argentina de Bancos de Alimentos, realizada el mismo día en todo el país, colaboraron más de 3000 voluntarios, solicitando donaciones de alimentos en las salidas de los supermercados. De esta manera, los bancos de alimentos ayudan a difundir el problema del hambre y la pobreza y contribuyen a fomentar la solidaridad entre personas de distintas condiciones sociales.