

CONSEJO DE REDACCION

Lic. Luis Baliña, Arq. Alberto Bellucci, Lic. Ludovico Videla, Prof. Carola Blaquier, Mons. Juan Carlos Maccarone, Mons. Eugenio Guasta, P. Dr. José Rovai (Córdoba), P. Dr. Miguel Barriola (Córdoba), P. Dr. Alberto Espezel, Prof. Rafael Sassot, Prof. Rebeca Obligado, Prof. Lucía Piossek Prebisch (Tucumán), Dr. Jorge Saltor (Tucumán), Prof. Julia Alessi de Nicolini (Tucumán), Prof. Cristina Corti Maderna, Prof. Dr. Raúl Valdez, Carlos J. Guyot, P. Lucio Florio (La Plata).

Director y editor responsable: P. Dr. Alberto Espezel

Secretaria de redacción: Prof. Cristina Corti Maderna

COMMUNIO

- | | | |
|-------------------------------|-----------|---|
| <i>Economía y bien común</i> | 3 | |
| <i>Étienne Perrot</i> | 5 | Entre Dios y Mammón: el dinero en los evangelios |
| <i>Stefano Zamagni</i> | 20 | La globalización como especificidad de la economía post-industrial. Implicaciones económicas y opciones éticas |
| <i>Javier García Labougle</i> | 37 | Globalización. Una lectura argentina y un enfoque cristiano |
| <i>Ludovico Videla</i> | 46 | Obstáculos para la plena vigencia de los derechos humanos en el campo económico |
| <i>Ricardo Murtagh</i> | 55 | Pobreza ¿un problema de todos? |
| <i>David L. Schindler</i> | 75 | Estética cristológica y <i>Evangelium Vitae</i>: hacia una definición del liberalismo |

Pobreza ¿un problema de todos?

por Ricardo Murtagh* **

HABÍA UNA VEZ ...

...un barco que se había hundido; afortunadamente, no lejos de allí, otro captó sus señales de socorro y velozmente acudió en su auxilio.¹

Cuando éste llega a la zona del desastre se encuentra con disyuntivas de hierro. El tiempo y la capacidad de la nave de auxilio obligan al capitán a elegir sólo algunas de estas opciones, o combinaciones de ellas.

Una vez que ya está en la zona del desastre, ¿hacia qué botes salvavidas se dirige? A los más congestionados para aliviarles su sobrecarga: bien; entonces deberá elegir a cuáles pasajeros sube a bordo y, una vez restablecidas las condiciones de navegabilidad del bote, a quiénes deja en él a su suerte. Por supuesto, todos quieren, y tienen derecho, a subir y garantizar de inmediato su salvación a bordo de la nave de rescate.

Pero ese no es el único bote sobrecargado; en las inmediaciones hay otros. Si en un bote pudo resolver el dilema de a quiénes sube y a quiénes no y logra que su decisión se imponga o sea atendida (y no tiene demasiado tiempo para ello) debe seguir hacia el próximo bote atestado. Pero, ¿deberá tirar un cabo para remolcar al que acaba de auxiliar, asegurando de este modo que llegue a puerto, o deberá dejarlo que corra el riesgo de seguir

* Sociólogo. Ex consultor en políticas y desarrollo social; ex funcionario en ONG de desarrollo; ex dirigente de Cáritas arquidiocesana, nacional y latinoamericana. Miembro del Departamento de Laicos de la CEA. Actualmente, Subsecretario de Promoción Social y Desarrollo Comunitario del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

** Se agradecen los comentarios recibidos de G. Di Marco, H. Chitarroni e I. Carranza.

¹ La historia del naufragio la presenté anteriormente en una disertación sobre "Re-definición de las políticas sociales" en el *Simposio sociedad y universidad en el siglo XXI: Aporte de las universidades a la integración continental*, Universidad del Salvador, Buenos Aires, octubre de 1993.

por sus propios medios? El remolque, ¿acaso no reducirá la velocidad del buque y atrasará el salvataje de otros?

En el camino hacia el próximo bote sobrecargado encuentra muchos naufragos apenas tomados de un salvavidas; algunos ni siquiera tomados de algo, simplemente flotando y frente al riesgo inminente de hundirse. ¿Los recoge? Cada maniobra para hacerlo significa tiempo, mientras más adelante, muchos otros botes repletos de gente están esperando... ¿Uno o varios? ¿Resolverlo a medida que se vayan presentando los casos? ¿Hacia qué sector se debe dirigir?

Después de este escenario hipotético, sólo dos observaciones a modo de pregunta - moraleja. La primera: ¿Alguien de Uds. podría argumentar que alguna de estas decisiones era absolutamente correcta o estaba absolutamente equivocada? Sólo observo que en cada una de estas decisiones estaba en juego, al menos, una vida humana.

Y la segunda: en la estructura de mando de una nave como la del hipotético naufragio, la autoridad y la responsabilidad máxima recaen en una única persona, el capitán. Observo que no sucede lo mismo en una sociedad.

Y agrego otra observación: ¿y si se exigiera usar barcos más grandes y más seguros o mejor equipados para evitar naufragios?

Este hipotético escenario de un naufragio me ha parecido una imagen interesante para repasar modelos de respuestas y entender los dilemas que una sociedad enfrenta cuando debe decidir cómo asignar recursos, que siempre resultarán escasos, para enfrentar la pobreza.

EL ENFOQUE

Al momento de escribir estas líneas, primeros días de octubre, la información periodística da cuenta de las últimas mediciones realizadas por la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del INDEC. El porcentaje de *hogares* por debajo de la línea de pobreza (LP) en el área metropolitana llegó al 19.6. Las *personas* por debajo de esa línea en esa misma área son el 26.2%. Ambos datos suponen una intensificación de los valores correspondientes a igual período del año anterior y reiteran una situación de deterioro social de hace muchos años.

Ya es habitual que los medios escritos masivos se ocupen de dar datos de este tipo. En publicaciones más especializadas o en los mismos documentos que sirven de base para la información que se hace pública, hay disquisiciones acerca de volúmenes, cambios en la composición, etc. y datos más completos que, por su mismo carácter de documentación especializada, no se conocen tanto.

La pobreza en nuestro país, un fenómeno del que ya pocos dudan acerca de su existencia, es un tema que puede ser encarado desde varios ángulos. Me gustaría tratarla desde los siguientes cuatro aspectos.

- Qué se mide y cómo se hace esto. Querría ofrecer un rápido pantallazo acerca de los actuales instrumentos de medición social de la pobreza y de su aptitud para saber quiénes y cuántos son quienes sufren esta condición.
- Cuál es la magnitud de la pobreza en nuestro país o cómo se manifiesta, asumiendo, como hipótesis, que casi todos los argentinos reconocen su existencia.
- De quién es la culpa o a quién se responsabiliza. Frente a la gravedad y profundidad del problema, no es ésta una cuestión que pueda ser lanza o bandera de nadie.
- Qué significado tiene esto para nuestro país o, mejor aún, para los ciudadanos de esta nación y qué se puede hacer. Esto es un enfoque de naturaleza ético política.

QUÉ Y CÓMO SE MIDE

Si bien hay antecedentes en países europeos en siglos pasados, las mediciones de la pobreza en América Latina recién comenzaron a partir de la década del 60, con métodos que intentaron unificar criterios regionalmente.

Para Argentina hay una primera medición de la cantidad de hogares pobres con datos de 1970.² Se realizó utilizando el método llamado "línea de pobreza" (LP).³ Estas mediciones mostraron sensibles diferencias con los correspondientes promedios para toda América Latina, que eran de 62% para la pobreza ru-

² Altimir, Oscar, *La dimensión de la pobreza en América Latina*, cuadernos de la CEPAL, Santiago de Chile, 1979

³ El método identifica empíricamente a quienes por sus ingresos familiares están por arriba o por debajo de lo que cuesta adquirir una canasta de bienes y servicios definidos como esenciales para un ámbito socio cultural determinado.

ral y de 26% para la urbana. Pero es recién años después cuando el tema de la pobreza alcanza cierto estado público. En 1984, con datos del censo de 1980 el INDEC publica "La pobreza en Argentina", incorporando el concepto de necesidades básicas insatisfechas (las ya famosas "NBI"), otra manera de intentar cuantificar esa realidad.

La definición de las necesidades no satisfechas fue hecha en función de la posibilidad de usar datos censales ya recopilados.⁴ Desde entonces a la fecha, se han realizado diversos estudios y discusiones técnicas que apuntan a desarrollar métodos para perfeccionar las mediciones y los instrumentos que las respaldan, intentando ingresar al interior de las situaciones tan complejas y heterogéneas de la configuración actual de la pobreza o incorporar formas de medición más precisas.⁵

Se empiezan a conocer también análisis que profundizan el fenómeno y estudios críticos de orden más polémico sobre cómo se ha estado enfocando hasta ahora el tema, que cuestionan la preocupación por lo técnico cuantitativo y reclaman explicaciones de lo que es la pobreza en cuanto a su significación social.

Los estudios que se realizan "no permiten dar cuenta de las causas de la pobreza: los pobres existen y se puede medir si aumenta o disminuye su número, pero jamás se pone en discusión qué tipo de relaciones sociales, de estructura económica, de relaciones de poder, etc., los constituye como tales [...] cómo un modelo de acumulación específico genera ciertas formas de pobreza, cómo pesan las desigualdades regionales, cuál es el grado de la división del trabajo en distintos lugares, cuáles han sido los procesos políticos que han debilitado o fortalecido a los dis-

⁴ El INDEC ha definido (en, por ejemplo, *La pobreza en el conurbano bonaerense*, serie Estudios n° 13, Buenos Aires, 1989) que una familia es pobre cuando alguno de estas necesidades no está cubierta o satisfecha: vivir más de tres personas en un cuarto, habitar en viviendas inadecuadas (inquilinato o precaria), no tener servicio de retrete, que al menos un niño en edad escolar no asista a la escuela primaria y que en familias que tuvieren tres o más miembros pasivos por activo, este sólo hubiera asistido más de dos años a la escuela primaria.

⁵ En el primer caso, la publicación *Infancia y condiciones de vida*, INDEC, Buenos Aires, 1995, es un buen ejemplo de ello, con varios artículos que desentrañan la diversidad de situaciones que se esconden detrás de la categoría 'pobreza'. En el segundo caso, D. Petrecolla demuestra con técnicas econométricas "que con un índice de pobreza que tiene en cuenta tanto la distribución de los ingresos básicos de la población como la distancia que existe entre los mismos y la línea de pobreza, los resultados obtenidos al medir la pobreza son diferentes a los que se obtienen cuando se utiliza como indicador de la pobreza solamente al número de familias que tiene ingresos debajo de la línea de pobreza" *Pobreza y distribución del ingreso en el Gran Buenos Aires: 1989-1994*, Instituto T. Di Tella, Buenos Aires.

tintos sectores sociales en la defensa de sus intereses, etc.”⁶ Otros estudios profundizan los aspectos socio culturales de la pobreza, pero no es este el lugar para tratar el tema.⁷

LA POBREZA EN LA ARGENTINA AHORA

Pinceladas

Desde hace varios años, más allá de números o índices y de diferentes enfoques en su cuantificación, cualquier persona que mire a su alrededor podrá tener evidencias de cómo el fenómeno de la pobreza, y aún de la miseria, se ha incorporado a lo cotidiano en nuestro país. Ya no se trata de bolsones, de lugares definidos, que, de todos modos, siguen existiendo y se han extendido. Ahora las manifestaciones asociadas con la pobreza de la gente están a la vista en cualquier punto del país, aún en el corazón de las grandes ciudades y en lugares antes impensados.⁸

Cuando a mediados de los ochenta era corriente ver en ciudades de América Latina a los cartoneros y cirujas juntar desechos en lugares céntricos, ¿podía un orgulloso porteño o un habitante de Rosario, de Córdoba o de cualquier otra ciudad importante imaginar que ello iba a ser moneda absolutamente corriente en nuestras ciudades, pocos años después? Cualquiera que para la misma época haya visto en otros países de la región las groseras diferencias entre modos de vida de ciudadanos de una misma ciudad y los muros y casetas de guardia construidos para ‘preservar un estilo de vida’, ¿podía pensar que eso *iba a ser considerado necesario* aquí? Los chicos en la calle, las familias que “acampan” bajo cartones, ¿son acaso cuestiones que se pueden cargar a la cuenta de las transformaciones neoliberales y dar por cerrada la cuestión?

Hoy en día, la situación no es mejor. Se afirma que “luego de la mejora en la distribución de ingresos de las familias que

⁶ Martínez, Oscar, *Sociedad y pobreza* (una visión crítica de los estudios sobre pobreza), versión preliminar de próxima publicación en CIPES (Centro de Investigación y Promoción Educativa y Social), Buenos Aires.

⁷ En Ameigeiras, A., *Cultura y pobreza: perspectivas y desafíos para la formalización de políticas sociales en Pobreza urbana y políticas sociales*, de Ameigeiras, A. Forni, F.H. y otros, CEIL Buenos Aires, 1995, se trata este tema.

⁸ A esto me he referido en otra oportunidad: Murtagh, R. *La pobreza: también un problema de los no-pobres*, Criterio, año LXIII, n° 2062-63, 20/12/90, págs. 699-710.

están por debajo de la LP que se observó entre octubre de 1989 y octubre de 1992, la misma, no sólo no se ha detenido, sino que muestra un leve deterioro” y que “si bien se redujo la cantidad de familias pobres entre 1989 y 1993, las familias que permanecieron debajo de la LP se hicieron más pobres entre octubre de 1993 y octubre de 1994.”⁹

No sólo ahora hay más pobres, hay *otros* pobres o pobres de otro tipo pues las necesidades y carencias se han trasladado a sectores sociales que antes no estaban afectados. Esto significa, por ejemplo, que aquella configuración de una familia cuyos ingresos más o menos estables no les resultaban suficientes para “salir de la villa” pero cuyos hijos podían cursar al menos la escuela primaria y apostar a un proceso de movilidad ascendente en un plazo generacional, ya no lo pueden imaginar como posible. Significa también que las familias de clase media que aún cuentan con ingresos regulares han visto cómo estos se reducen cada vez más. En otros términos, en poco más de dos décadas, de la posibilidad cierta de que algunas familias pudieran ascender hemos pasado a que hoy muchas de ellas han descendido. El director ejecutivo de una federación de una importante y laboriosa colectividad arraigada en nuestro país desde el siglo pasado, me comentaba en estos días que ya tienen familias en villas, algo nunca visto en esa colectividad, y que la capacidad de contención asistencial de muchas de sus entidades asociadas ya ha sido desbordada.

Ingreso escaso y mal distribuido

Entre los indicadores relacionados con la situación de pobreza, el de ingresos da cuenta de situaciones más coyunturales o instantáneas (se puede pasar rápidamente de uno a otro lado de la LP). Si de sus mediciones surge que por un largo período el ingreso es insuficiente o está mal distribuido, ese carácter de ‘instantaneidad’ se pierde y las situaciones de pobreza tienden a consolidarse. Eso ha pasado desde hace tiempo en nuestro país. Susana Torrado afirma que “en promedio, el conjunto de los perceptores individuales redujeron sus ingresos casi en 35% entre 1979/80 y 1990, mientras que el ingreso familiar per cápita lo hizo en alrededor del 30%”.¹⁰ Como sigue explican-

⁹ Petrecolla, ob. cit.

¹⁰ Torrado, S. en “Política social, la cuenta pendiente”, Béliz, G. comp., Ed. Sudamericana, Buenos Aires, 1995, pág. 87.

do la misma autora, los efectos positivos del control de la inflación del Plan de Convertibilidad mejoran los ingresos de todos, pero para 1992 los perceptores individuales estaban todavía en un 20% inferior al bienio 79/80.

Otro estudio da cuenta que en el último año la caída del ingreso afectó a todos, pero no de la misma manera.¹¹ Quienes menos tenían más perdieron... y téngase en cuenta que estamos hablando sólo de aquellos que tienen un ingreso fijo. Con toda claridad se ve cómo quienes más tienen (que son sólo el 9% de los hogares) son quienes menos han perdido.

Niveles de ingreso (en \$) por tramos; evolución en el último año			
1994	1995	1996	% de disminución
781	707	673	13.8
1197	1085	1066	10.9
3907	3594	3648	6.6

El PBI per cápita cayó 5% en 30 años. A mediados de la década del 70, cuando se insinúan las políticas de ajuste, el 5,8% de la población urbana del país estaba por debajo de la línea de pobreza. En 1980 esa proporción era de poco más del doble (12,8%) y en 1989, año de la hiperinflación, poco más del 30%. Una serie con datos más recientes,^{11(bis)} pero para el conurbano bonaerense, indican que la población bajo la L.P. que en octubre de 1980 era del 7,6%, en el mismo mes de 1990 era de 28,8% y en mayo de 1993 era de 17,9%.

Heterogeneidad

En el período comprendido entre 1974 y 1989, “la composición de la pobreza es más heterogénea, [pues] las carencias inciden ahora sobre un espectro más amplio de estratos sociales”. Aquellos hogares que tenían razonablemente cubiertas sus necesidades básicas han padecido “un agudo agravamiento de sus condiciones de vida por la sensible reducción de sus ingre-

¹¹ Instituto de Estudios Laborales y Sociales de la Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales, UCES.

^{11(bis)} Publicados en Torrado, S. ob. cit., pág. 98.

tos actuales. Por último, existe ahora un estrato de pobreza extrema (indigentes) que, si bien es más reducido que a mediados de los 70, ha agravado notoriamente sus niveles de infraconsumo".¹²

En ese mismo estudio, cuando se analizan otros datos similares correspondientes al período 1980-1993 se afirma que "en las dos últimas décadas nuestro país experimentó un gravísimo deterioro en las condiciones de vida de sus habitantes, arrojando a la pobreza a grandes contingentes de hogares de condición modesta pero digna, al tiempo que empeoró aún más las carencias de los más desposeídos".¹³

Los efectos a largo plazo de la pobreza

Un punto especial merece considerar cuál es el efecto que estas desigualdades producen. La comparación transversal de los porcentajes en la tabla que sigue muestra claramente cómo aumenta la proporción de chicos pobres en los tramos de edad de 0 a 12 años si se lo compara con el total de población de esa misma edad.

Distribución de la población de todo el país por tramos de edad según condición de pobreza. Octubre 1994, EPH¹⁴			
Tramos de edad (en años)	Población con NBI	Población sin NBI	Total de población
0 a 5	20.1	8.3	10.4
6 a 12	19.7	10.1	11.9
13 a 19	15.2	13.6	13.9
20 a 24	6.4	10.4	9.7
25 a 44	24.2	25.7	24.4
45 a 59	7.6	15.7	14.2
60 y más	6.8	16.1	14.4
Total	100.0	100.0	100.0

¹² Torrado, S., ob. cit., pág. 96.

¹³ Torrado, S., ob. cit., pág. 97.

¹⁴ Datos presentados por Caminos, J., Rubinstein, F. y Vibes, J. Las NBI en el interior del país según la EPH, Sec. de Programación Económica, Doc. de trabajo n° 1/96, Buenos Aires, 1996.

Las consecuencias de esto son bien claras: entre nuestros niños (hoy, octubre de 1996, varios de ellos ya están casi en edad formal de salir a un mercado laboral de por sí extremadamente estrecho y, en consecuencia, con limitadísimas posibilidades de absorberlos) hay una mayor proporción creciendo en hogares que no tienen satisfechas condiciones que consideramos mínimas. ¿Hay conciencia de lo que esto implica para el futuro, no sólo de ellos sino de la misma nación?

LA POBREZA EN BUENOS AIRES Y EL CONURBANO: UN EJEMPLO DE POLARIZACIÓN Y DE LA PROFUNDIDAD DEL PROBLEMA

En el aglomerado del Gran Buenos Aires (que incluye a la ciudad homónima) las diferencias dentro de la población en materia de educación primaria claramente demuestran dos cosas: la polarización que existe y el carácter estructural que implica. Compárese en la tabla que sigue las proporciones entre hogares pertenecientes a familias pobres con las que no lo son.¹⁵ Si se quiere tener una idea más precisa de la magnitud, piénsese que como el total de la población de niños del aglomerado bonaerense entre 6 y 14 años era en mayo de 1994 de 1.853.259, cada punto porcentual equivale a 18533 chicos, lo que significa, por ejemplo, que entre los hogares pobres por LP hay 74132 chicos más que no concurren a la escuela que entre los hogares no pobres.¹⁶

En un estudio realizado en base a las NBI de la EPH de 1991¹⁷ se muestra que tomando los primeros veinte distritos más pobres del Conurbano Bonaerense (utilizando para la Ciudad de Buenos Aires los distritos escolares y para el resto los Partidos del Gran Buenos Aires), cinco de ellos pertenecen a la Ciudad de Buenos Aires, y corresponden a distritos escolares del cordón que, de Este a Oeste, conforma el Sur de la Ciudad. Este dato es un buen ejemplo del deterioro evidenciado por ciertos

¹⁵ La distinción entre hogares pobres y no pobres ha sido hecha a partir del *nivel de ingreso* (o LP) o del método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI), lo que sirve para mostrar, de paso, las dos maneras de cuantificar el fenómeno.

¹⁶ $97.2 - 93.2 = 4$ por lo que $18533 \times 4 = 74132$

¹⁷ López, Artemio, *El mapa de la pobreza porteña*, Cuaderno 42, IDEP, CTA - ATE, Buenos Aires, 1996.

indicadores sociales de la principal ciudad del país y de la convivencia, en una misma jurisdicción, de las dos Argentinas.

Aglomerado del Gran Buenos Aires, mayo 1994 ¹⁸			
Tasa y porcentajes	Medido por	Hogares no pobres	Hogares pobres
de escolarización (concurren a escuelas primarias)	LP NBI	97.2 97.7	93.2 92.4
de exclusión (no concurrieron nunca)	LP NBI	0.1 0.2	1.5 1.7
de abandono (dejaron de concurrir)	LP NBI	2.6 2.1	5.3 6.0
% de escolares con edades superiores a las esperadas: todos los grados de 4° a 7°	LP	14.1	25.7
	LP	16.3	32.0

¿A QUIEN SE RESPONSABILIZA?

Dada su gravedad y permanencia en el tiempo¹⁹ es querer tapar el sol con un harnero examinar este tema en función de períodos de gobierno o de responsabilidades acotadas. Cualquier consideración que se haga corre el riesgo de ser tratada como una cuestión partidista o política, escamoteando su verdadera profundidad y gravedad. ¿Pero acaso es una cuestión de gobierno, o es un problema de estado o de la nación misma? Decir que es de gobierno es lo mismo que decir que es algo partidario, o del gobernante de turno. Sostener que es una cuestión de Estado es verla también como de alcance nacional. Hay una responsabilidad global y colectiva, más allá de que en ciertos períodos la situación haya estado mejor o peor.

¹⁸ Con datos de la EPH relevados en mayo de 1994; elaborado en base a Rosas, *Educación y trabajo infantil*, en Infancia y condiciones de vida, INDEC, Buenos Aires, 1995.

¹⁹ Me refiero al tiempo ya pasado, pero también al porvenir. Hay estimaciones que una tasa "normal" de desempleo recién se alcanzará poco después del 2005. Aún si se pudiera estar seguros que esto resolvería la situación, cosa nada fácil, por cierto, es claro que el tema tiene una magnitud y un alcance inmensos.

Y esto de la responsabilidad global y colectiva no debe ser visto sólo como un hacerse cargo del pasado por la situación actual sino también del futuro. Se propugnan recetas de crecimiento sostenido, pero cuál crecimiento? ¿Cualquiera? La proyección del modelo actual, ¿asegura que la situación de pobreza mejore? ¿Es justo un modelo que en su misma concepción supone ganadores y perdedores? ¿No existen otras alternativas para los excluidos, que ser soportados por un estado de bienestar quebrado?

Si alguien pretendiera asegurar que en algún momento el efecto del crecimiento se desparramará automáticamente sobre todos los ciudadanos, las experiencias realizadas en todo el mundo hasta ahora lo desmentirían, aún cuando últimamente se hayan encontrado evidencias de que ciertas maneras de crecimiento (o mejor, de condiciones en las que se da el crecimiento) reduce la pobreza.²⁰

Se ha demostrado que países que han crecido también mejoraron la igualdad y que otros en que aumentó la desigualdad no crecieron, pero en aquellos casos en los que el crecimiento se mantuvo por más de una década, el ingreso de los grupos más pobres mejoró. “El crecimiento económico no tiene efecto sistemático alguno sobre la igualdad. En alrededor de la mitad de los 88 casos [países] en que el crecimiento se mantuvo por una década, la igualdad aumentó levemente, en tanto que, en la otra mitad de los casos disminuyó también levemente. [...] El crecimiento no afectó la igualdad, aunque estuvo estrechamente vinculado con la reducción de la pobreza. [...] ...en la actualidad hay pruebas mucho más concluyentes de que el crecimiento económico reduce la pobreza”.²¹ Pero esta argumentación se refiere en particular a la distribución de la riqueza por el lado de la tierra: “En América Latina, la distribución de la tierra ha sido —por lo general— menos equitativa, el crecimiento económico ha sido más lento y menos sistemático, y el nivel de pobreza sigue siendo elevado”.²²

“Aunque el crecimiento y la equidad estuviesen siempre en conflicto, aunque sólo pudiese avanzar uno a costa del otro, de

²⁰ Los peligros de la desigualdad, por Michael Bruno y Lyn Squire, en *La Nación* del 5/10/96.

²¹ Bruno, M. y Squire, L, *Los peligros de la desigualdad*, *La Nación*, Buenos Aires, 5/10/96

²² Bruno, M. y Squire, ob. cit.

todas maneras tendría sentido imponer un sesgo distributivo a la política económica, a fin de evitar mayores impactos regresivos. De hecho, hay una tendencia a enfatizar las oposiciones entre los dos objetivos más que los aspectos en que éstos se complementan, con lo que se descuidan muchas oportunidades de acción.”²³

Si se quisiera sustentar la argumentación en otro nivel, habría que tener en cuenta esta cita: “el acaparamiento excesivo de los bienes por parte de algunos priva de ellos a la mayoría, y así se amasa una riqueza generadora de pobreza. Es éste un principio que se aplica igualmente a la comunidad internacional”.²⁴ (énfasis en el original)

CAMBIOS ESTRUCTURALES

Como lo he escrito en otra ocasión, se han dado en las últimas décadas cambios estructurales muy importantes.²⁵ Una acelerada redistribución del poder político y económico, a escala mundial, continental, regional y nacional y como consecuencia de ello, cambios muy veloces en el acceso excluyente e impiadoso de algunos sectores o grupos a los medios y recursos disponibles. Transferencias muy grandes de recursos entre sectores—diferentes estratos tuvieron accesos diferenciales— y la consiguiente consolidación de nuevos grupos a partir de acumulación de capital y del dominio de nuevas tecnologías, la ampliación de su radio de acción o de esas transferencias mencionadas.

Como corolario de todo esto, hay dos constataciones que merecen ser explicitadas: una se enmarca en el orden mundial; es la “insuficiencia de los mecanismos internacionales para afrontar el nuevo orden económico mundial” así expresada en la encíclica *Sollicitudo Rei Socialis*. También, una evidencia de la conciencia en sectores importantes de opinión de que el problema tiene carácter estructural y se debe enmarcar en las relaciones entre países, de acuerdo a la afirmación de los Obispos de EE.UU. publicada en 1986 en su carta pastoral “Justicia económica para todos” pidiendo “la reestructuración del orden inter-

²³ Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado, CEPAL, Santiago de Chile, 1992.

²⁴ Juan Pablo II, Méjico, 9/5/90.

²⁵ Disertación sobre “Redefinición de las políticas sociales” ya citada, 1993.

nacional según las líneas de una mayor igualdad y participación y la aplicación a la actividad económica internacional de la opción preferencial por los pobres...²⁶

Otra constatación, a nivel de cada país, es la afirmación de la CEPAL de que "la acción correctora del estado es necesaria por cuanto no parecen existir mecanismos automáticos en las economías de mercado que orienten recursos hacia la satisfacción de las necesidades de los grupos pobres".²⁷

QUÉ SIGNIFICADO TIENE ESTO PARA NUESTRO PAÍS

Hace seis años mencionaba la necesidad de prestar atención, desde todos los sectores y niveles de responsabilidad, al creciente problema de la pobreza en nuestro país.²⁸ Lo ocurrido desde entonces estimula a reforzar ese llamado.

El verdadero problema no es cuántos son o si baja o sube un tanto por ciento en un período respecto a otro. Es la existencia de un pueblo dentro de otro; son dos sociedades diferentes, convivientes a la fuerza; es la diferencia entre las oportunidades, la exclusión. Es aceptar que bajo declaraciones y preceptos (cívicos o religiosos, no importa) de igualdad, de distribución de los frutos de la tierra, hay ciudadanos / hermanos que ni gozan de ellos ni, muy probablemente, lo podrán hacer nunca. Es aceptar que en la misma sociedad en la que se propone como una exigencia de ser el tener ciertos bienes o usar sofisticados servicios, para muchos esto sea completamente inalcanzable, aún en un futuro remoto (más allá de que esta exigencia sea por sí misma buena o mala).

La segunda cuestión es la falta de conciencia de que esto ocurre entre los que no lo padecen. No me refiero a que se sepa que hay pobres. Me refiero a una conciencia activa, dispuesta a hacer algo por modificar la situación. Desde esa perspectiva surgen muchas preguntas y muy diferentes vías posibles de acción, pero creo que todas pasan por o empiezan desde una verdadera toma de conciencia activa de todos.

²⁶ "Justicia económica para todos; carta pastoral sobre la enseñanza social católica y la economía de los EUA", National Conference of Catholic Bishops, Washington, DC, 1987, n° 291.

²⁷ CEPAL-PNUD, *¿Se puede superar la pobreza?*, Santiago de Chile, 1980.

²⁸ Murtagh, R. *La pobreza ...*, Criterio, 20/12/90, ob. cit.

QUÉ SE PUEDE CAMBIAR

¿Qué se puede cambiar en el marco de una sociedad democrático capitalista? Buscar nuevos roles y nuevas estrategias para un estado y una comunidad civil que se hagan cargo de los excluidos. Cuando menos, esto parece una propuesta de mínima, aún cuando por su magnitud y su costo probablemente parezca de máxima; pero me refiero a lo ético - político, en cuanto que sería de mínima por no querer aceptar la subordinación a un modelo socialmente excluyente o porque no se desea sacrificar a más gente.

En el discurso de los años sesenta la alternativa era el cambio de sistema. No parece ya viable ni posible que esto sea así. ¿La respuesta es conformarse o buscar nuevas pistas? En tren de hacerlo, ¿puede ser útil una contraposición entre maneras de ver al otro, al hermano, al prójimo o simplemente a éstos o a aquéllos?

DOS PERSPECTIVAS OPUESTAS PARA REFLEXIONAR

Si se quisiera tipificar la forma en la que la sociedad y sus miembros se suelen ocupar de los que tienen menos, se podría decir que las concepciones fundantes de la preocupación por el otro pueden situarse, en diversos espacios y distintos momentos históricos, en la situación concreta de cada país, de cada región, a lo largo de un continuum entre dos tipos ideales.²⁹

En un extremo, se expresa el interés colectivo por el ciudadano, actual o futuro, por el solo hecho de ser miembro de esa sociedad. Hay una *preocupación activa y responsable por el hombre en cuanto persona*; como tal y sólo por serlo, es sujeto merecedor de consideración simplemente por estar presente. Pero esto incluye el presente y también el futuro. La presencia potencial o futura es considerada desde el hoy y, en consecuencia, hay un interés genuino por aquellos que vendrán luego. Este interés se expresa en la previsión y constitución de condiciones tales que les permitan a los miembros por venir (no sólo los niños ya nacidos sino las futuras generaciones) gozar de los

²⁹ He expuesto algunas de estas ideas en la disertación citada de la Universidad del Salvador, Buenos Aires, 10/1993.

beneficios que el desarrollo social y tecnológico permite. Es cuidar el mundo de hoy para el mañana.

El interés por el prójimo se expresa dentro de un ámbito de acción civil que testimonia la solidaridad colectiva en la que hay una preocupación por el otro, en la que ha quedado establecido que hay derechos y posibilidades, que deben ser distribuidos a todos según niveles mínimos acordados. Niveles mínimos que resultan crecientes en el tiempo en función de las mayores disponibilidades económicas o los avances tecnológicos a los que toda la sociedad pueda, como conjunto, ser acreedora. En un mundo cada vez más interconectado, la difusión de facilidades y beneficios sería creciente y ampliada.

No se cuestiona la razón ni la necesidad de ello. A partir de la definición de un modelo solidario, el límite de la distribución es la disponibilidad global. Todos tienen los mismos derechos y si no tienen las mismas facilidades, la sociedad solidaria se ocuparía, a través de las políticas sociales, de intentar nivelar las diferencias.

Reconozcamos que las características señaladas de ese extremo, que tipificaría como el de la solidaridad o el de la distribución plena, se acercan a lo absolutamente utópico, pero creo que como tipo ideal resalta algunos rasgos importantes. Por otra parte, en una sociedad tan solidaria, la permanencia por mucho tiempo o por largos períodos de preocupaciones tan manifiestas por todos sus miembros, ¿acaso produciría un tal estado de bienestar general que las políticas sociales fueran cayendo en desuso o se limitarían a casos muy puntuales y reducidos? Muy probablemente.

Pero convengamos que estos sueños de muchos no han demostrado ser posibles; y pareciera que ya no lo serán cuando, como fruto de la globalización y de condiciones muy marcadas de desigualdad creciente, ciudades ricas del Primer Mundo expulsan a ciudadanos indocumentados de otros estados o cuando las evidencias de la aplicación de diferentes recetas de crecimiento no han dado los resultados que se esperaban.

En el otro extremo, las políticas sociales no se fundan en un interés colectivo en el ciudadano por el hecho de ser miembro de la sociedad. En realidad, su preocupación por él, si existe, es a los efectos de considerarlo un factor de producción o de consumo, un actor en un mercado. En la medida en que esté en condiciones de cumplir con lo que de él se espera como recurso, reci-

birá lo que mínimamente se considere indispensable para mantener su aptitud y las condiciones necesarias para el ejercicio del rol que debe desempeñar.

A otros grupos, que están fuera de la categoría de recurso de producción, sea en forma permanente o temporaria, la sociedad les dará un mínimo que no se establece en función de disponibilidades crecientes a distribuir, sino de mínimos suficientes para evitar situaciones de conflicto grave. Como en este tipo de sociedad es frecuente que para el desarrollo y bienestar de los que están incluidos en el sistema, baste con una pequeña proporción de 'los recursos humanos' disponibles, lo que se asigna tiene una función de resguardo, de evitar problemas serios o acontecimientos desestabilizantes. *Se plantea la política social como un instrumento de control de la parte de abajo de la sociedad y en ella no hay lugar alguno para la solidaridad.*

Es, claramente, una perspectiva de resguardo, vista desde los grupos más equipados, o, si se la quiere ver desde los afectados, es francamente de exclusión.

Es obvio que entre estos extremos hay una inmensa cantidad de opciones posibles, tan amplia cuantos grupos humanos coexisten espacial y temporalmente reunidos en múltiples agregados de edad, condición, género, ciudadanía, etc., etc. Desde el punto de vista que queremos mirar esta situación, cualquier clasificación, especialmente aquellas que diferencien en base a criterios de nacionalidad o de pertenencia étnica o cultural, mostraría que los beneficios que se esperan o las condiciones a las que se consideran acreedores sus miembros, varían también casi infinitamente. Pero hay algo que se puede considerar como un aspecto común: esto es las diferencias o, mejor aún, *las desigualdades* al interior de cada grupo.

LAS CUESTIONES CLAVE

Hay algunas cuestiones que resultan clave en la consideración de estos temas. Creo que si se responde colectiva, y socialmente a ellas, la redefinición de las políticas sociales puede avanzar. En todo caso, son cuestiones a ser instaladas en el debate colectivo, en el discurso público. Mencionaré algunas, sin arrogarme la pretensión de que sean todas.

La visión de largo plazo

Muchas, si no la mayoría de las situaciones que objetivamente son motivo de atención de las políticas sociales, cualquiera sea la definición que de ellas se haga o el momento histórico de una nación dada, son efecto o consecuencia de "decisiones" o caminos equivocados tomados largo tiempo antes.

Así como un estado de salud plena o un nivel apropiado de capacitación no se alcanzaron en una población porque hace cinco o siete años alguien se empezó a ocupar de ello, tampoco la difusión del cólera en América Latina en 1991 se debió a fallas en los controles sanitarios de la década anterior. Supuesto que se hayan identificado correctamente las causas, la planificación en un marco de largo plazo permite una graduación de acciones que apunten a las causas, de tal modo que hagan que las políticas sean mucho más efectivas. Debo insistir, como en otras oportunidades, que intuyo que un análisis del gasto social en el largo plazo revelaría, por el lado de los retornos, un uso mucho más eficiente de los recursos.

Cuando hablo de planificación estoy refiriéndome expresamente a acciones deliberadamente concertadas entre todos los involucrados para definir objetivos y metas deseables y buscar los medios para alcanzarlas. Insisto en esto porque tengo muy claro que el libre juego de las iniciativas (y nótese que no quiero cargar las tintas diciendo el juego de la oferta y la demanda) de ninguna manera resulta suficiente para resolver las preocupaciones y cuestiones propias del campo de las políticas sociales.

La continuidad en la acción

Pero no es sólo cuestión de pensar por anticipado. Errores tan frecuentes como interrupciones en la acción, discontinuidades, marchas y contramarchas, no sólo son una fuente muy importante de dilapidación de recursos. Dejan sin resolver infinidad de problemas a la par que generan otros nuevos. Se conocen muchos casos en que, visto desde lejos y con perspectiva, ahora se puede afirmar que mejor hubiera sido no incursionar en ese terreno, si no se iba a llegar al final, si no se iba a completar la acción prevista. Las políticas de parches, los remiendos, son, muchas veces, peores que el agujero que se quiso tapar. Claro, resulta fácil decirlo así, pero mientras tanto...

Lo intensivo vs. lo extensivo

Un dilema frecuente. Mucho a pocos o poco a muchos. Es un dilema al que permanentemente se enfrenta la formulación de políticas sociales, en particular cuando la perspectiva es de mayor inmediatez y los recursos disponibles son escasos. No resulta nada fácil hacer la opción correcta. Las objetivas situaciones de necesidad, en especial en el tercero y cuarto mundos, crean verdaderos cepos cuando hay que definir uno u otro rumbo. Normalmente se buscan soluciones de compromiso, las que generalmente pasan por un análisis presupuestario; se trate de decisiones que se toman a nivel de la sociedad global, del gobierno o de organismos no gubernamentales dedicados a estas cuestiones, resultan otorgándose proporciones presupuestarias para uno u otro tipo de acción.

¿Las causas o los efectos?

Otro dilema. En teoría, plantear si hay que poner el esfuerzo en atacar las causas o dirigirse a los efectos para decirlo académicamente, suena como una pregunta *bastante estúpida*. No caben muchas dudas. Pero, por supuesto que la cuestión no es tan simple, por una muy sencilla razón. Los efectos ya están entre nosotros; no estamos arrancando de cero. Y esos efectos (valga aclarar que en muchos casos, ni siquiera están claramente determinadas sus causas) no sólo están presentes sino que crecen y se multiplican día a día. Y en muchos casos, típicamente el de los niños de la calle, son efectos bola de nieve. Frente a eso, la pregunta de causas o efectos no resulta académica, sino bien pertinente.

Qué, cuánto, cómo y a quién

Se trata de proveer o poner al alcance de todos, aquellos recursos vitales que el individuo no puede obtener por sí mismo en el mercado. ¿Cuáles son esos recursos vitales? La definición pasa por criterios de la sociedad, donde se mezclan los imperativos de orden moral con los criterios económicos acerca de qué es lo que corresponde.

Nadie podría sostener en su sano juicio que es aceptable que la sociedad niegue una sola porción de recurso a quien la necesita porque tal porción no está disponible (porque aún no fue

creada o por que está mal distribuida [que es lo corriente]) Asegurar un estándar mínimo de esos servicios, estándares que son absolutamente relativos al tiempo y al lugar.

¿Qué o cuánto es lo que se debe dar? Estas son definiciones culturales además de económicas. Las necesidades vitales no son las mismas hoy aquí que en Rwanda. Ni mañana serán las mismas en nuestros países.

¿Quién y cómo determina quiénes son merecedores y quiénes no? En términos prácticos, las definiciones suelen pasar por razones presupuestarias: lo que hay disponible para estos casos es tanto; a repartirlo.

La participación de los involucrados

Este es un tema que no se puede omitir. Ya hay conciencia, o quizás debiera decir crecientemente avanza la conciencia, de que en materia de política social, tanto o más que en otras dimensiones, la participación del interesado directo no sólo es conveniente sino necesaria.

Lo que suele estar medianamente resuelto en esto, o al menos se pone esfuerzo en muchas partes para lograrlo, es la participación directa en las acciones concretas, en la identificación de necesidades y de caminos para cubrirlas.

Pero también hay otra participación, que ciertamente escapa al campo de las políticas sociales y que es la participación en la sociedad, absolutamente impensable si de los que se está hablando es, justamente, de los marginados o los excluidos.

Sobre esto se ha escrito y hecho mucho y, que yo sepa, nadie pudo sostener jamás que las cosas se podrían haber hecho mejor sin mecanismos de participación. Lo que sí se ha dicho y se ve diariamente es que no es cosa fácil. Por el contrario, dar en el clavo con el mecanismo apropiado, poder separar lo que es participación genuina de simples consultas o de apelaciones vacías acerca de supuestas participaciones, ya es otra cosa. Pero la dificultad para alcanzar lo bueno no puede ser una contraseña para aceptar lo mediocre. Y esto último que acabo de decir, bien debiera ser aplicado a todo lo dicho.

Conclusión

Espero que esta enumeración de temas aporte algo a la construcción de consenso social en el tema. Pues está bien claro que para acudir en auxilio de esta situación (que, repito, viene de lejos y puede permanecer por largo tiempo si no se hace algo pronto) la decisión no es exclusiva de un capitán de una nave de socorro. Es de toda una sociedad, instalada democráticamente, que tiene sus instituciones de gobierno (los tres poderes), sus organizaciones civiles y el peso de la opinión pública. Y que, además de tomar conciencia de la existencia de la pobreza, debe reclamarse a sí y a todos sus miembros signos inequívocos de austeridad y de solidaridad.

Si estas redefiniciones fueran tomadas como una empresa colectiva, como la renovación de nuestro contrato colectivo, creo que habremos avanzado mucho hacia una sociedad más equitativa.

COMMUNIO - 1997

MARZO - EL DOLOR

JUNIO - JESUCRISTO

SEPTIEMBRE - LA CIUDAD

DICIEMBRE - LA CARIDAD