

La pobreza y la vivienda en un contexto social que se deteriora

Gladys Mabel Tourn

Resumen

Este artículo presenta algunas reflexiones sobre el tema de la pobreza y su evolución más reciente en América Latina, Argentina y La Pampa. Como un emergente de este complejo fenómeno, se trata luego el tema de la vivienda, a escala general y focalizado en nuestra sociedad, haciendo referencia a las dificultades crecientes que existen para su solución.

Palabras clave: pobreza, vivienda, emergente, necesidades básicas.

Poverty and housing in a deteriorating social context

Abstract

This article presents some reflections about poverty and its most recent evolution in Latin America, Argentina and La Pampa. As an outcome of this complex phenomenon, we analyze the issue of housing in general terms, and then focused on our society, by making reference to the increasing difficulties hindering its solution.

Key words: poverty, housing, emergent, basic needs.

Introducción

La pobreza, realidad creciente en el mundo contemporáneo, asume una enorme diversidad de formas y manifestaciones en los distintos lugares. Uno de los primeros emergentes de esta situación es el déficit en la vivienda, ya sea por ausencia o por precariedad.

El objetivo de este artículo es presentar una serie de reflexiones sobre la pobreza, analizar el tema de la vivienda como un emergente de la misma y desarrollar las perspectivas de solución del problema a distintas escalas, a la luz del crecimiento de la pobreza.

La pobreza y sus manifestaciones

La pobreza tiene diversas manifestaciones conforme es diverso el mundo y sus culturas. La personalidad de cada individuo es modelada en gran parte por los contenidos culturales del contexto en el cual le toca desenvolverse. Sus conductas, sus respuestas, sus deseos y sus limitaciones están condicionados en vasta medida por su relación con los demás.

Todos los individuos socializados en una misma cultura tienen similares aspiraciones; y una de estas manifestaciones es la vivienda. Cada grupo cultural pretende una vivienda con parámetros mínimos de lo que considera confortable y todos sus individuos intentarán alcanzarla en el curso de su vida. Esta vivienda mínima tiene gran variabilidad entre las distintas culturas, ya que en los diversos lugares del planeta ellas han llegado a distintas formas de organizarse entre sí y con el medio. Esto proporciona una idea distinta de lo que es confortable para cada estrato social y cada lugar, aún dentro de una misma jurisdicción política: nación, provincia o municipio.

Si analizamos edad, sexo, clase social, escolaridad, grupo étnico, experiencia básica e idiosincrasia, sin duda obtendremos resultados distintos dentro de cada uno de estos estratos. Y esto agrupando a los individuos según su carácter social, que se refiere a la idea funcional de la situación que el individuo y su grupo tienen en la sociedad.

Si pensamos en el carácter individual—que se refiere a los rasgos específicos de cada miembro de una misma cultura— la variación es mayor aún. Además, esto nos remite a la idea de que un status determinado en una sociedad no es fijo. Puede operarse su mejoramiento o empeoramiento por distintas circunstancias, y paralelamente con ello varían las aspiraciones a la posesión de determinados bienes espirituales y materiales, entre los cuales la casa y sus características son de primera importancia. Es decir que, visto desde la perspectiva del relativismo cultural, en el mundo hay distintos círculos culturales. ¿Los principios de un círculo cultural son superiores a los de otro? No tenemos la objetividad suficiente para determinarlo, ya que nosotros mismos somos parte de uno de ellos. Sí podemos considerar que hay para nosotros un sistema de valores irrenunciable sobre cuya base nos movemos.

Desde este punto de vista, la cultura occidental ha definido, entre otras cosas, las condiciones que están en el umbral que separa a los pobres de los no pobres. Y aplica estas condiciones en su observación y clasificación de todo el mundo. Pero visto desde cada individuo, el problema de la pobreza debe considerarse a distintas escalas y debe ser analizado en su contexto, ya que son cambiantes las realidades tanto espaciales como culturales: por ejemplo, para la cultura occidental la noción de rico o de pobre está indisolublemente unida a la posesión de bienes materiales, que sería lo que conduce a la felicidad. La identidad de cada individuo se fusiona cada vez más en una identidad colectiva que lo caracteriza por ser un consumidor de productos cuyas características deseables llegan a través de

múltiples medios de comunicación. Por ello, debe reconocerse que la pobreza es un fenómeno sumamente heterogéneo, complejo, multifacético, vivido de manera diferente por las personas afectadas. Significa mucho más que bajos ingresos, y por eso necesita una aproximación multisectorial, a fin de atender las distintas carencias que implica. Es distinta tanto analizada desde fuera del sistema como vista por los propios pobres.

Según el Foro Internacional de la Pobreza Urbana (1998), la misma es entendida como un proceso multidimensional, influido por condiciones de carencias, vivido diferencialmente según el género, la edad y el origen étnico de los habitantes, incluyendo muchas formas de consumo que exceden la cobertura de los ingresos y los bienes que marcan el umbral de la línea de pobreza.

Algunas definiciones

Es importante que se adopte una conceptualización básica de la pobreza para encarar la gestión habitacional. Esta debe concebirse desde un punto de vista determinado si se persiguen respuestas integrales y la gestión compartida en condiciones de igualdad entre distintos sectores sociales que intervienen en la solución habitacional.

La pobreza según Víctor Pelli

Según este autor (2000), existen posturas que sostienen que la pobreza es una condición permanente de la sociedad, frente a la cual sólo cabe la asistencia para mitigarla. La sociedad siempre seguirá desarrollándose con esta estructura desigual. Otros afirman que es una falla de un sector de la sociedad, un problema ajeno que debe tratar de paliarse desde una actitud ética.

Una tercera postura ve la pobreza como un problema en el que estamos todos involucrados, un desajuste del sistema que se manifiesta por la incorrecta inserción de un sector en el conjunto de la sociedad. Esta situación de desajuste se manifiesta en distintos aspectos: en el plano habitacional se traduce no sólo en la carencia de una casa, excede en mucho a lo que reflejan las estadísticas y se expresa en la falta de una inserción adecuada de la población pobre en el tejido físico y social urbano y en la ausencia de cuotas de poder que le permitan llegar a una solución de su problema. En el plano de lo intangible se manifiesta en el desconocimiento de ciertos códigos de convivencia y de gestión, y de mecanismos legales y administrativos que conducen a una distribución inadecuada de cargas y beneficios sociales. Pero este desajuste nos afecta a todos y es responsabilidad de todos resolverlo, transfiriendo a los pobres poder intelectual y creando espacios políticos y sociales para que se inserten efectivamente en la sociedad.

La definición y medición de la pobreza según el INDEC. Las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)

El Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) trabajó desde 1980 para este tema con el concepto de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Considera pobre a "quien no tiene o no puede procurarse recursos suficientes para llevar una vida mínimamente decorosa, de acuerdo con los estándares implícitos en el estilo de vida predominante a la sociedad a la que pertenece". Considera que el concepto de necesidades básicas puede conducir a identificar los hogares que están en situaciones de pobreza.

Dentro de las necesidades humanas hay una combinación de requerimientos psicofísicos y culturales, y en cada grupo de necesidades existen niveles mínimos de satisfacción, por debajo de los cuales se dificulta o se ve amenazado el funcionamiento y desarrollo de la vida humana en sociedad.

El núcleo central de necesidades, consideradas básicas para el desarrollo de la vida en sociedad, incluye:

- Alimentación adecuada.
- Vestimenta funcional y decorosa.
- Alojamiento y equipamiento doméstico mínimamente apropiado para el funcionamiento del hogar y el equilibrio psicofísico de sus miembros.
- Disponibilidad de agua potable y de sistema de eliminación de excretas que garanticen estándares sanitarios mínimos.
- Condiciones ambientales sanas, que posibiliten la realización de actividades esenciales para el desarrollo individual y la integración social.
- Acceso a medios de transporte apropiados para trasladarse a los lugares de trabajo o estudio y para las otras actividades de interacción social.
- Acceso a servicios adecuados de salud, educación y cultura, como así a los recursos mínimos para los gastos complementarios que permitan el aprovechamiento efectivo de esos servicios.

El acceso a un empleo libremente elegido también se cuenta entre las necesidades básicas, como medio y como fin, ya que no sólo proporciona un ingreso para adquirir los satisfactores necesarios, sino que también es esencial para la autoestima y la dignidad social del individuo.

Este conocimiento sobre los condicionantes psicofísicos para el desarrollo de la persona debe ser complementado con información sobre los condicionantes de tal desarrollo en su contexto sociocultural específico. Sin embargo, si bien las necesidades mínimas varían según el contexto cultural, su satisfacción surge como imperativo del reconocimiento universal de los derechos humanos. Por ello, más allá de las necesidades básicas materiales, su satisfacción sólo adquiere pleno sentido en un contexto social de disfrute efectivo de los derechos humanos fundamentales.

La medición de la pobreza por las Naciones Unidas. El Índice de Desarrollo Humano (IDH)

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) plantea una filosofía social, un sistema de valores y unos lineamientos de política orientados por un concepto central: 'el desarrollo humano', que define como

El proceso de ampliación del rango de elecciones de la gente, aumentando sus oportunidades de educación, atención médica, ingreso y empleo, y cubriendo el espectro completo de las elecciones humanas, desde un medio ambiente físico saludable, hasta las libertades económicas y humanas [...]. Su principal regla sería invertir en la gente -capital humano- [...]. El Desarrollo Humano como condición y no como resultado del crecimiento económico. (Citado en Coraggio 1999)

Este índice, construido desde la concepción del PNUD del Desarrollo Humano (DH), toma los siguientes indicadores:

- El nivel de salud, representado por la esperanza de vida al nacer.
- El nivel de instrucción, representado por el índice de alfabetización de los adultos y el número medio de años de estudios realizados (con una ponderación de dos tercios para el primero y un tercio para el segundo).
- La renta representada por el Producto Bruto Interno (PBI) por habitante tras una doble transformación que tiene en cuenta la diferencia de poder adquisitivo existente entre un país y otro, así como el hecho de que esa renta no aumenta el bienestar de manera lineal (cuando se pasa de 1.000 a 2.000 dólares de ingreso anual por habitante el bienestar aumenta mucho más que cuando se pasa de 14.000 a 15.000 dólares).

Luego de obtenidos estos indicadores se calcula la media de las tres cifras, que se sustraen de uno. Así, Canadá, con el máximo bienestar, tiene un IDH de 0,932 y Guinea, uno de los países peor ubicados, tiene 0,191.

Coraggio hace hincapié en la “diferencia existente, que no escapa a los autores del informe, entre el IDH y los aspectos cualitativos de la vida, cuya mejoría propugna el Desarrollo Humano”, pero sostiene la hipótesis de que hay “una alta correlación entre esos indicadores y aún los ausentes”:

La importancia de la esperanza de vida está en la creencia compartida de que una larga vida es valiosa en sí misma, y en el hecho de que varios beneficios indirectos (tales como una nutrición adecuada y una buena salud) están asociados con una alta esperanza de vida.

Las cifras de alfabetización son sólo un reflejo grosero de acceso a la educación, particularmente a la educación de buena calidad. Pero la lectoescritura es el primer paso en el aprendizaje y en la construcción de conocimiento, por lo que esos datos son esenciales en cualquier medición del DH. En un conjunto más variado de indicadores, debería darse importancia también al resultado de los niveles más altos de educación, pero para el DH básico, la alfabetización merece un claro énfasis.

El tercer componente del DH –el control sobre los recursos necesarios para una vida digna–, tal vez, el más difícil de medir de manera simple. Requiere datos sobre acceso a la tierra, crédito, ingreso, y otros recursos... debemos por ahora hacer el mejor uso de un indicador de ingreso.

A estos se intentó incorporar una medición simple de los muchos aspectos de la libertad humana, tales como elecciones libres, sistemas políticos multipartidarios, prensa sin censura, adherencia al principio de la ley, garantía de libre expresión, seguridad personal, pero tal intento ha sido suspendido por ahora. (Coraggio 1999: 26 y ss.)

El índice tomado por Beccaría et al. Línea de Pobreza y Necesidades Básicas Insatisfechas

Beccaría et al. (1991) toman en sus estudios características sociales y económicas de la Argentina, y en función de ello combinan dos indicadores: la Línea de Pobreza (LP) y la satisfacción NBI.

La primera parte de determinar una canasta básica de bienes y servicios que se construye respetando las pautas culturales de consumo de una sociedad en un determinado momento histórico. Esta canasta incluye un mínimo de requerimientos calórico-proteicos definidos por la *Food and Agriculture Organization* (FAO) y por la Organización Mundial de la Salud (OMS) para cada edad, sexo, intensidad de actividad laboral y situación biológica. Para estimar el valor de esta canasta, se suma a la provisión de alimentos la atención de otras necesidades, como transporte, vestido, vivienda, educación y salud.

Este indicador se combina con una segunda aproximación que se refiere a la falta de acceso a algunos servicios, como vivienda, agua potable y educación. Desde este punto de vista, se considera pobres a los hogares que están, al menos, en una de las siguientes situaciones:

- Hacinamiento: que habitan viviendas con más de tres personas por cuarto.
- Tipo de vivienda: que habitan viviendas precarias (construidas con materiales inadecuados).
- Saneamiento básico: habitan viviendas que no disponen de servicios higiénicos con arrastre de agua.
- Deserción escolar: con al menos un niño entre 6 y 12 años que no asiste a la escuela.
- Capacidad de subsistencia: con cuatro o más personas por miembro ocupado, si el jefe tiene un nivel de instrucción igual o menor de segundo grado de primaria.

Ambos métodos evalúan situaciones diferentes: la pobreza histórica o ‘estructural’, mediante los indicadores de NBI, y la ‘pauperización’ a través de la LP. Combinando ambos indicadores se llegó a la clasificación de pobres estructurales, transicionales, pauperizados o nuevos pobres y no pobres.

Alimentación y pobreza. Línea de indigencia

El INDEC ha desarrollado una metodología de transición, extendiendo al resto de las áreas geográficas los instrumentos metodológicos para determinar la pobreza en el aglomerado Gran Buenos Aires, obteniendo así valores regionales de 'Canastas Básicas de Alimentos de costo mínimo' (CBA), determinada en función de los hábitos de consumo de la población, definida como población de referencia, tomando en cuenta los requerimientos normativos kilocalóricos y proteicos imprescindibles para esa población.

Se confecciona una tabla de 'equivalencias de las necesidades energéticas y unidades consumidores según edad y sexo, en términos de adulto equivalente'. 'Una vez establecidos los componentes de la CBA, se los valoriza con los precios relevados por el Índice de Precios al Consumidor (IPC) para cada período de medición. Se toma como unidad de referencia al varón adulto de 30 a 59 años con actividad moderada a la que se le denomina 'adulto equivalente' y se le asigna un valor igual a uno', equiparando de este modo las diferencias de requerimientos según la edad, sexo y actividades de las personas. 'La composición de cada hogar en adultos equivalentes determina un valor de la CBA específico para cada hogar'. Por lo tanto, el valor de la CBA para un hogar surge de multiplicar el costo de la CBA para el adulto equivalente por la cantidad de adultos equivalentes que conforman el hogar. Quienes alcancen este ingreso están en la Línea de Indigencia (LI). Todos aquellos ingresos que estén por debajo de este monto, estarán por debajo de la LI.

Por otra parte, multiplicando el valor de la CBA por la inversa del coeficiente de Engel (relación entre los gastos alimentarios y los gastos totales observados en la población de referencia), se obtiene el valor de la Canasta Básica Total (CBI), permitiendo así aplicar la metodología de la línea de pobreza a los ingresos de cada uno de los hogares sujetos a medición (INDEC 2002). Así, para la región pampeana y para mayo de 2001, se obtiene un promedio de 24,7% de hogares y 33,8% de personas bajo la línea de pobreza. Dentro de esta región, el aglomerado Santa Rosa-Toay suma 22,4% de hogares y el 33% de personas bajo la línea de pobreza.

Hay que señalar que algunos indicadores de NBI son de carácter estrictamente urbanos, —existencia de agua de red, cloacas, etc. — por lo que al medir la pobreza en zonas rurales queda su representación muy distorsionada, de ahí que es más apropiado definirla como pobreza urbana en los grandes aglomerados. Para la medición en localidades de menor peso poblacional la cultura de consumo es otra, al igual que la de las áreas rurales para las que deberían definirse indicadores específicos y redimensionar su ponderación. Por otra parte, cuando se consideran ingresos, se toman los estrictamente monetarios. Ello es debido a que por convención no se tienen en cuenta los que están en la 'frontera de la producción', es decir aquellos que se producen dentro del grupo familiar para la subsistencia. Sin embargo, en las clases de menores ingresos, y en las áreas señaladas —localidades pequeñas y áreas rurales— tienen singular importancia los ingresos no monetarios adquiridos según la estrategia de sobrevivencia adoptada por los pobres, y a los hábitos culturales propios de estas áreas: por ejemplo, la autoprovisión en especie, sobre todo alimenticia. Cabe agregar que en los últimos tiempos ha tenido especial relevancia el trueque.

En definitiva, tal como lo señala Scialpi (1997), "es precisamente la definición de carencias —sus umbrales mínimos, la importancia relativa de cada una de ellas y la operacionalización de las variables— lo que constituye el principal problema del método".

Es decir que el análisis de Pelli, y la postura que finalmente adopta, tiene un carácter en cierto modo universal; en cambio, tanto la calificación de NBI que se toma para el Censo de 1980, como la de Beccaría et al., y la del IDH tomada por las Naciones Unidas, hacen un fuerte hincapié en los indicadores socio-económicos.

La pobreza en América Latina y en Argentina

Ya hemos hecho referencia al relativismo de cada concepción de pobreza que adoptemos: no podemos transferir las construcciones teóricas surgidas del análisis de una cultura a otra, ya que constituiría una traspolación etnocéntrica a todo el ámbito mundial. Fuera de nuestra cultura 'del mundo occidental', hay pueblos de una gran heterogeneidad y otra escala de valores en su relación con ellos y con la naturaleza. Es que las relaciones del hombre con el territorio toman formas totalmente diferentes entre las distintas civilizaciones. Para entenderlo es necesario apelar a factores de la percepción y antropológicos, que exceden largamente las categorías socioeconómicas.

Sin olvidar entonces este relativismo, nos quedaremos con la diferencia en virtud de factores socio-económicos que hemos esbozado, por corresponder a nuestra cultura y porque, por ello mismo, disponemos de información para realizar un pequeño análisis de su evolución.

Para hablar de la situación de pobreza en América Latina y en Argentina, debemos pensar necesariamente en la globalización, movimiento actual dentro de las tendencias de desarrollo que afecta de diversa manera a la totalidad del mundo.

La globalización actual se caracteriza por una uniformidad del mercado, de las lenguas, de la expresión, de los comportamientos, es decir, una uniformidad de una nueva cultura mundial caracterizada por una notable aceleración de la noción de tiempo. La dictadura de los nuevos medios de telecomunicación nos hace vivir el instante, y esta situación altera nuestras formas culturales y nuestros comportamientos. Esto hace la felicidad de los que mejor se adaptan: por ejemplo los mercados financieros que, suprimiendo las distancias, se aprovechan de esta instantaneidad de las comunicaciones. Pero esta globalización también entraña el riesgo de hacer desaparecer los pilares sobre los que reposa la cultura, ya sea nacional, regional o local. En el plano económico, se privilegia un sistema basado en el neoliberalismo y en el libre mercado. Esto traería un crecimiento económico sostenido que aumentaría ilimitadamente la riqueza disponible y desembocaría con el tiempo en la prosperidad para todos a través de un efecto de derrame que involucraría a todas las áreas y conduciría a la eliminación de la pobreza. Estar dentro de la globalización desdibuja los límites de los Estados, regidos por corporaciones económicas.

Sin embargo, lo que se observa luego de años de aplicación de estas recetas, es una mayor polarización social, con aumento de los pobres, por un lado, y una mayor concentración de la riqueza en manos de unos pocos, por otro.

Pero esta uniformidad económica que conlleva la globalización no implica la desaparición de las tradiciones nacionales. En la globalización actual hay sin duda una elite que maneja el mercado porque dispone de altas tecnologías en comunicación y un 'resto del mundo' que está más o menos cerca de ella según su ubicación espacial y temporal, geográfica e histórica. Resulta así un espacio 'troceado', dividido en múltiples parcelas distintas, cuyos habitantes viven a escalas espaciales y temporales totalmente diferentes.

Así, por ejemplo, hay una política de endeudamiento en perjuicio de los pueblos de todos los países pobres —entre ellos, de América Latina— a favor de los países ricos. Esto provocó la pérdida de empleos, desocupación, exclusión social, trabajos esporádicos, ingresos inferiores al valor de la canasta familiar y aun a la línea de pobreza, paralelamente con el aumento de las necesidades básicas insatisfechas. Una de las manifestaciones más dramáticas de la pobreza es la existencia de población hambrienta.

Para ejemplificar el proceso con un aspecto de la actividad económica, digamos que esta globalización entraña un uso de la tierra de modo tal que los sistemas naturales se transforman y los recursos del agua, el suelo y el medio ambiente en general son afectados cada día en mayor medida. Quienes más sufren por esta destrucción son los más pobres.

El director de la FAO sostiene que 800 millones de personas en el mundo tienen hambre, condición que afecta a los más pobres entre los pobres. Este es el primer problema a solucionar para combatir la pobreza. Pero el 70% de los pobres y hambrientos vive en áreas rurales, y su sustento proviene directa o indirectamente de la agricultura. Es indispensable mejorar esta actividad para el crecimiento de los ingresos y para la generación de empleos, requisitos previos para un desarrollo económico sólido. Sin embargo, durante 1999, los préstamos para la agricultura y el desarrollo rural por parte del Banco Mundial y de las instituciones financieras regionales fueron de 3.500 millones de dólares, mientras que los países desarrollados gastaron 361.000 millones de dólares en el mismo período para apoyar a sus propios agricultores. Esto nos lleva a deducir que una de las mayores dificultades para el combate de la pobreza está en las políticas implementadas por los países ricos, que privilegian por sobre todas las cosas lo que sucede dentro de sus fronteras nacionales, aun a costa del sacrificio de vastas porciones de población del resto del mundo.

Es indispensable un aumento en la producción cerealera para alimentar a los 7.000 millones de hombres que habrá sobre la Tierra en los años 2012-2013. Pero las superficies cultivadas están más o menos estables desde hace decenios en el nivel de los 1.500 millones de hectáreas para nuestro planeta. Cada año son desmontadas alrededor de 15 millones de hectáreas en Brasil, Indonesia y África, sacrificando áreas de sabanas y bosques tropicales. Sin embargo, una cantidad casi equivalente de tierras agrícolas se pierden por el crecimiento urbano, la construcción de infraestructura de transportes, la erosión y salinización del suelo y el avance de distintas formas de polución.

La Asamblea de las Naciones Unidas de junio de 2002 sobre Agricultura y Alimentación —a la que no asistieron los países ricos— criticó la política de subsidios que otorgan a sus agricultores las naciones desarrolladas. Además, reconoció que el propósito asumido hace unos años, de disminuir la población con hambre en el mundo, es un objetivo cada vez más lejano.

Esta referencia puntual a uno de los emergentes de la pobreza muestra la oposición, como en muchos otros aspectos, en los partidarios del 'productivismo' con los defensores de la 'durabilidad' o, como dice Lester Brown, "entre los que aplican al medio una mirada puramente economicista y tratan de obtener de él el mayor beneficio económico inmediato posible, y los que apuestan a una explotación del medio que mantenga al mismo tiempo la sustentabilidad, para las generaciones venideras" (1992: 55). El desafío en este plano consiste entonces en conciliar una gestión muy prudente y cuidadosa del medio con un aumento de los rendimientos agrícolas.

La distribución de la pobreza en el mundo

Mencionamos solamente algunas cifras a título de ejemplo de las fuertes desigualdades que existen en este aspecto. En el mundo, el 60% de la riqueza es patrimonio del 6% de la población mundial. En América Latina se observa una parte de los países en desarrollo, cuyas economías crecieron menos de lo previsto en el año 2002, y así se condenará a la pobreza a 10 millones de personas más, según un informe del Banco Mundial. Entre los países que sufrirán una mayor desaceleración se mencionan especialmente a Argentina y a México.

En América Latina en general, el 50% de la población vive en la pobreza, lo que implica problemas alimenticios, falta de acceso a la educación y a la salud. Con la presencia del neoliberalismo en América Latina, el Estado ha perdido vigencia como garantizador de estos derechos que quedaron sin ningún tipo de protección, ya que las leyes del mercado por sí solas no ayudan en este aspecto.

En la Argentina, el 10% de la población más pobre tiene el 1,5% de la riqueza, mientras el 10% más rico accede al 36,1%. De otra forma, el 20% más rico tiene un ingreso equivalente a 14,6 veces el ingreso del 20% más pobre. Casi el 40% de los habitantes vive con 6 pesos diarios. Esta estructura de ingresos es similar a la brasileña o la colombiana. En los países capitalistas desarrollados, la brecha es muchísimo menor. En Noruega, Suecia o Bélgica, por citar tres ejemplos, el 10% más rico gana cinco veces más que el 10% más pobre.

Los datos de enero del año 2002, año en que se redactó este informe, muestran para Argentina la siguiente estructura de ingresos, calculada sobre la base de la Encuesta Permanente de Hogares:

| Estratos | Porcentaje de la población | Ingreso diario promedio en \$ |
|----------|----------------------------|-------------------------------|
| Bajo | 39,3 | 6 |
| Medio | 38,2 | 18 |
| Alto | 58 | 22,5 |

Cuadro 1.

En los extremos, digamos que el 10% más pobre (casi 5,5 millones de personas) vive con apenas \$3 por día, y el 10% más rico (2,4 millones de personas) vive con \$95 diarios. Es decir que los más ricos ganan treinta veces más que los más pobres. En general, la parte más rica de la población aumentó su cuota en la apropiación del ingreso, profundizándose así la polarización de la sociedad.

Asociando estas tendencias con las líneas de desarrollo que se han seguido, digamos que para Argentina esta gran desigualdad social se profundizó a partir del golpe militar de marzo de 1976, que permitió el predominio de la inversión financiera con desindustrialización, desempleo y fuerte caída de los ingresos. Se trata de una estrategia de la desigualdad que vulnera el nivel de vida de la población. Hasta mediados de la década del setenta, el país tenía 22 millones de habitantes y menos de 2 millones de pobres. Hoy, con algo menos de 37 millones de habitantes, existen 16 millones de pobres. En términos relativos, la Argentina es, dentro de América Latina, el país que más se empobreció. Es decir que el modelo neoliberal lleva a que —si bien la economía se expande— el sector de los pobres aumente continuamente. Al mes de abril de 2003, podemos decir que se han introducido variantes dentro de esta realidad. No obstante ello, el número de pobres ha seguido creciendo.

El tema de la vivienda en este contexto

En un sistema con estas características, la carencia de viviendas aparece como un emergente más de esta situación de pobreza generalizada. Las acciones para combatirla están caracterizadas por algunos componentes principales que no son nuevos en sí mismos, pero que han modificado su sentido: al reconocimiento de la heterogeneidad de la pobreza se suman la situación de vulnerabilidad que encierra, la necesidad de multisectorialidad, tanto en proyectos como en políticas y a nivel institucional, la participación, y una aproximación a la escala urbana combinada con un retorno a la atención a los componentes físicos del proyecto. Lo que es novedoso es la combinación de estos componentes y la búsqueda de un 'círculo virtuoso' de relaciones sinérgicas entre ellos. Además de estas características, las políticas deben ser implementadas en un contexto de descentralización, democratización y poder compartido.

Debido a la escasez de recursos para programas sociales y al gran número de pobres que crece cada día, es indispensable una aplicación de los fondos sumamente cuidadosa, interrelacionando los distintos programas para que conduzcan a un real mejoramiento en su calidad de vida.

En este contexto, el rol que puede jugar la vivienda en el ataque a la pobreza recibe cada vez más atención, ya que son ampliamente reconocidos los lazos entre una vivienda adecuada y la salud física y mental, la seguridad personal, la generación de ingresos, la productividad y los logros educacionales. Por ello, a pesar de las reformas financieras introducidas en los mercados de la vivienda, los programas para sectores de bajos ingresos siguen siendo un vehículo fundamental para el ataque a la pobreza y a la exclusión social. De ahí que crezca con fuerza la idea de federalizar los planes de vivienda, ya que es el único camino desde el cual será posible abatir realmente el déficit.

Cada programa que se implemente tiene un contexto temporal y espacial específico, que es la manifestación concreta de ciertas relaciones de poder y la expresión de circunstancias y procesos sociales y políticos específicos también. De ahí la imposibilidad de una replicación mecánica de modelos, más allá de la inclusión de ciertos componentes y parámetros que tienen presencia universal y creciente y deberían ser parte de un ataque serio a estos problemas. Por eso, integrar la solución de la vivienda con objetivos de desarrollo social más amplio exige aproximaciones flexibles, que apelen al uso de los conocimientos disponibles del capital social e institucional presente en cada lugar, para así lograr una acción efectiva a través de una respuesta integrada.

La escala de los proyectos no se refiere solamente a su número sino, y sobre todo, a una dimensión cualitativa, que significa la integración social de grupos divididos por los ingresos, lugar de residencia, acceso a los servicios y a las oportunidades. Los proyectos implementados a escala local significan intervenciones de una dimensión tal que aseguran una mayor eficiencia en el uso de los recursos humanos y financieros. Por eso, se sostiene que la ciudad es un nivel adecuado para concretar políticas que atiendan a las necesidades de los diversos grupos y donde además la solución de estas demandas tiene un impacto sobre la ciudad como un todo al contribuir a la integración social.

Si una de las dimensiones de la pobreza es la exclusión social, el concepto de escala urbana ataca esta dimensión, interpretando la ciudad como un sistema dinámico a través del cual se devuelve el poder y se asegura el acceso igualitario a las oportunidades y los recursos.

Resumiendo, consignamos algunos requisitos básicos de estos programas habitacionales, a saber: El reconocimiento que la pobreza es un fenómeno complejo y multifacético, vivido de manera diferente por los pobres de distintas comunidades, lo que exige la separación de algunos grupos con características especiales y el abordaje local del problema para atender a su heterogeneidad.

·Es necesaria una aproximación multisectorial a los proyectos y políticas, coordinación que sólo puede operarse a escala local.

·Se acentúa el interés en el diseño de los espacios públicos como vehículos de integración social y física. Este diseño debe ajustarse a las particularidades de cada asentamiento.

·También debe considerarse la escala de los proyectos, que impacta tanto en la vida de la gente como en la ciudad como un todo.

·Se insiste en la necesidad de descentralización del Estado, lo que implica una federalización de todas las acciones y una modificación de las normas que muchas veces impiden dar variabilidad a las soluciones, especialmente a la normativa municipal.

·Por último, se insiste en dar mayor participación a los pobres y a otros miembros de la sociedad civil, como una vía para lograr una efectiva democratización de la sociedad. La participación es una de las premisas fundamentales de estas nuevas tendencias. Quizás sea el cambio mayor y más complejo de todos, el más difícil de materializar. Pero, como quiera que se lo instrumente, su resolución sólo puede concretarse a nivel local.

Teniendo en cuenta estas premisas, será posible acercarse gradualmente a una real solución del problema de la pobreza a través de la vivienda y las instancias sociales asociadas.

La vivienda y la pobreza en la provincia de La Pampa

Seguidamente, se analizará el tema de la vivienda y las soluciones en la provincia de La Pampa, vinculándolo con la evolución de la pobreza medida con el índice de NBI, la LP y la LI.

La vivienda

El déficit habitacional es atendido en la provincia por distintos organismos: el Banco Hipotecario Nacional (que en la actualidad es una sociedad mixta), el Ministerio de Bienestar Social, el Instituto Provincial Autárquico de Vivienda (IPAV), dependiente del Ministerio de Economía y Obras Públicas, y los municipios. Además, hay emprendimientos colectivos particulares de empresas, cooperativas o gremios.

De los entes estatales, el de mayor incidencia es el IPAV, por la continuidad de sus planes, el volumen de viviendas construidas y su cobertura geográfica, que abarca toda la provincia. Sus planes se concretan a través de la operatoria Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), que se dedica a la construcción masiva de viviendas de características similares, que se entregan llave en mano. Su objetivo principal es aportar soluciones habitacionales a las familias de recursos insuficientes.

En 20 años de actividad construyó el 16,22% del parque habitacional, y si bien la provincia posee el 0,79% de la población del país, el porcentaje de viviendas FONAVI es levemente superior: el 0,86%. Esto significa tener alojada en viviendas FONAVI a aproximadamente el 33% del total de la población provincial.

La provisión de viviendas en el futuro

Para estudiar este tema, se analizó el Registro Permanente de Demandantes de Vivienda que figura en el Instituto Provincial Autárquico de Vivienda. Allí se inscriben todos aquellos que demandan una vivienda por carecer de alojamiento propio.

El estudio se realizó analizando todos los inscriptos para la provincia en el año 2001. Sus ingresos se cruzaron con los valores establecidos por el INDEC para abril del mismo año, a fin de determinar las condiciones de indigencia o pobreza de cada grupo familiar, estableciéndose si se encontraban por encima o por debajo de los ingresos que determinan el umbral de la LP o la LI.

El mismo estudio se repitió para valores de mayo de 2002, es decir un año después, partiendo del supuesto de que los ingresos nominales no han tenido incremento alguno sino, al contrario, ha disminuido fuertemente su poder adquisitivo. Los resultados son los siguientes:

Abril de 2001 (Cuadro 2)

Según el INDEC, el valor de la CBT al mes de abril de 2001 era de \$139,43 por adulto equivalente, para establecer el límite de la LP.

| Ingresos y probabilidades de pago CBT abril 2001 | | | |
|---|-------------------------------|----------------|--|
| Se puede considerar que los grupos familiares que están por debajo de la Línea de Pobreza (341) no pagarán. A ellos se pueden sumar aquellos grupos familiares cuyos ingresos que si bien están sobre la Línea de Pobreza, se hallan muy cercanos a ésta. Así tenemos la siguiente tabla de posibles No Pagadores considerando hasta el doble de los ingresos correspondientes a la Línea de Pobreza. | | | |
| Ingresos | Cantidad de grupos familiares | Suma Acumulada | % sobre total de Grupos Familiares Inscriptos (1025) |
| Debajo de la línea de pobreza | 341 | 341 | 33,26 |
| Ingresos hasta 0,25 sobre la Línea de Pobreza | 160 | 501 | 48,87 |
| Ingresos 0,25 hasta 0,50 sobre la Línea de Pobreza | 124 | 625 | 60,97 |
| Ingresos 0,50 hasta 0,75 sobre la Línea de Pobreza | 96 | 721 | 70,34 |
| Ingresos 0,75 hasta 1 sobre la Línea de Pobreza | 66 | 787 | 76,78 |

Cuadro 2.

La observación del cuadro 1 nos muestra la clasificación de los grupos familiares según su pobreza. Se parte desde el supuesto de que aquellos grupos que están por debajo de la LP no pagarán su vivienda. Son 341 casos sobre 1025, es decir el 33,26% sobre el total de los inscriptos. Es probable que tampoco paguen la cuota de su vivienda aquellos grupos que si bien se hallan sobre la LP, están muy cercanos a ella. Se han considerado acá hasta el doble de los ingresos correspondientes a la misma. Son 446 casos, que dan un total del 43,52%, que seguramente no podrán afrontar el pago de su vivienda. Sumado al 33,26% anterior, totalizan el 76,78%.

Según el INDEC, el valor de la CBA en abril de 2001; era de \$59,24 por adulto equivalente. Esta cifra marca el umbral por debajo del cual las personas son indigentes. Respecto a quienes tienen

ingresos por debajo de la línea de pobreza, dijimos que suman 341 casos, es decir el 33,26%. De ellos, 289 (83,87%) están ubicados entre la LP y la LI, y 55 (16,13%) por debajo de ella. Con respecto al total de inscriptos, estos 55 representan el 5,37%. Estas últimas son personas cuyos ingresos son iguales o inferiores a \$59,24 y, en algunos casos, manifiestan no poseer ingresos directamente.

Mayo de 2002 (Cuadro 3)

Realizando el mismo análisis un año después, en mayo de 2002, podemos decir que el INDEC consigna el valor de la CBT en \$202,57 por adulto equivalente para establecer el límite de la LP.

| Ingresos y probabilidades de pago CBT mayo 2002 | | | |
|---|-------------------------------|----------------|--|
| Se puede considerar que los grupos familiares que están por debajo de la Línea de Pobreza (604) no pagarán. A ellos se pueden sumar aquellos grupos familiares cuyos ingresos que si bien están sobre la Línea de Pobreza, se hallan muy cercanos a ésta. Así tenemos la siguiente tabla de posibles No Pagadores considerando hasta el doble de los ingresos correspondientes a la Línea de Pobreza. | | | |
| Ingresos | Cantidad de grupos familiares | Suma acumulada | % sobre total de Grupos Familiares Inscriptos (1025) |
| Debajo de la línea de pobreza | 604 | 604 | 58,93 |
| Ingresos hasta 0,25 sobre la Línea de Pobreza | 137 | 741 | 72,29 |
| Ingresos 0,25 hasta 0,50 sobre la Línea de Pobreza | 83 | 824 | 80,39 |
| Ingresos 0,50 hasta 0,75 sobre la Línea de Pobreza | 66 | 890 | 86,82 |
| Ingresos 0,75 hasta 1 sobre la Línea de Pobreza | 48 | 938 | 91,51 |

Cuadro 3.

Trabajando sobre los mismos grupos familiares, podemos decir que hay un 58,93% –604 grupos– que han caído debajo de la LP, casi el doble que en el cálculo anterior. Los que superan hasta una vez esta línea suman 334 grupos, es decir un 32,57%. Se observa aquí una transferencia de 112 grupos familiares que han descendido de la condición de pobres a la de indigentes. Sumandos ambos porcentajes, nos da un total del 91,51% de grupos inscriptos a mayo de 2002, que seguramente no podrán afrontar el pago de su vivienda. Agreguemos que según el INDEC, el valor de la CBA en abril de 2001, era de \$86,20 por adulto equivalente, cifra que marca el umbral que separa a los pobres de los indigentes.

Entre los 604 grupos familiares que hemos encontrado por debajo de la línea de pobreza, 486 (80,46%) están entre la LP y la LI, y 118 (19,54%) están debajo de ésta última. Con respecto al total, los 118 representan en 11,52%, cifra que ha duplicado el porcentaje de un año atrás, que era del 5,37%.

Estas cifras indican que la provincia no escapa al proceso general que hemos referido para la Argentina y para América Latina. Existe una población que se va empobreciendo gradualmente, para la cual es cada vez más difícil resolver los problemas de subsistencia, entre ellos, el de procurarse un alojamiento.

Conclusión

¿Qué pasará en lo sucesivo de persistir esta tendencia? El análisis de los inscriptos en el registro de demandantes indica una alta proporción de pobres e indigentes. De ser esta población la destinataria de las futuras viviendas, difícilmente podrá afrontar la cuota para su pago.

Esto exige, como decíamos más arriba, un replanteo integral de las políticas orientadas a combatir la pobreza. Aunque se arribara a una solución de un aspecto parcial como la vivienda, no representaría una solución si no va acompañada por otras medidas que atiendan al carácter holístico del problema.

Fuentes

Diario Clarín.
Diario La Arena.

Bibliografía

- Akal (1995). *Estado del Mundo. Anuario Económico y Geopolítico Mundial*.
- Beccaría, L. et al. (1991). *La pobreza del ajuste o el ajuste de la pobreza. Documento de Trabajo N° 4*. UNICEF Argentina.
- _____ (1991). *Sobre la medición de la pobreza: enseñanzas a partir de la experiencia argentina. Documento de trabajo N° 8*. UNICEF Argentina.
- Brown, L. R. et al. (1992). *La salvación del planeta. Cómo desarrollar una economía global para el medio ambiente*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Esteva Fabregat, C. (1978). *Cultura, sociedad y personalidad. Anthropolos*. Barcelona: Editorial Del Hombre.
- García Canclini, N. (1997). *Imagarios urbanos*. Buenos Aires: Eudeba.
- Pelli, V. S. (2000). "Formas participativas de la Gestión Habitacional". En *Gestión de la Vivienda II. Maestría en Hábitat y Vivienda*. Mar del Plata: Universidad Nacional de Mar del Plata. Facultad de Arquitectura, urbanismo y diseño.
- PROMEBA (2000). *Nuestros Barrios. N° 1*.
- Ramírez, R. (s/f). *The theory and practice of urban poverty eradication and urban security consolidation. Is there a new paradigm?* Londres: Development Planning Unit. University College.
- _____ (2000). "Desarrollo, pobreza y políticas habitacionales urbanas". En *Gestión Habitacional urbana*. Col. De Arquitectos de la provincia de Buenos Aires. Mar del Plata: Facultad de Arquitectura, Urbanismo y diseño. Universidad Nacional de Mar del Plata.
- Riley, E. et al. (s/f). *Favela Bairro and a New Generation of Housing Programmes for the Urban Poor*.
- Société de Géographie (2001). *La Géographie a l'aube du XXIe. Siècle. Hors de Série n° 1502 bis*. Paris: Société de Géographie.

Fecha de recepción: 30/04/2003 · Fecha de aceptación: 23/10/2003