

LA REVISTA DEL PLAN FÉNIX AÑO 11 NÚMERO 84 DICIEMBRE 2021

voices

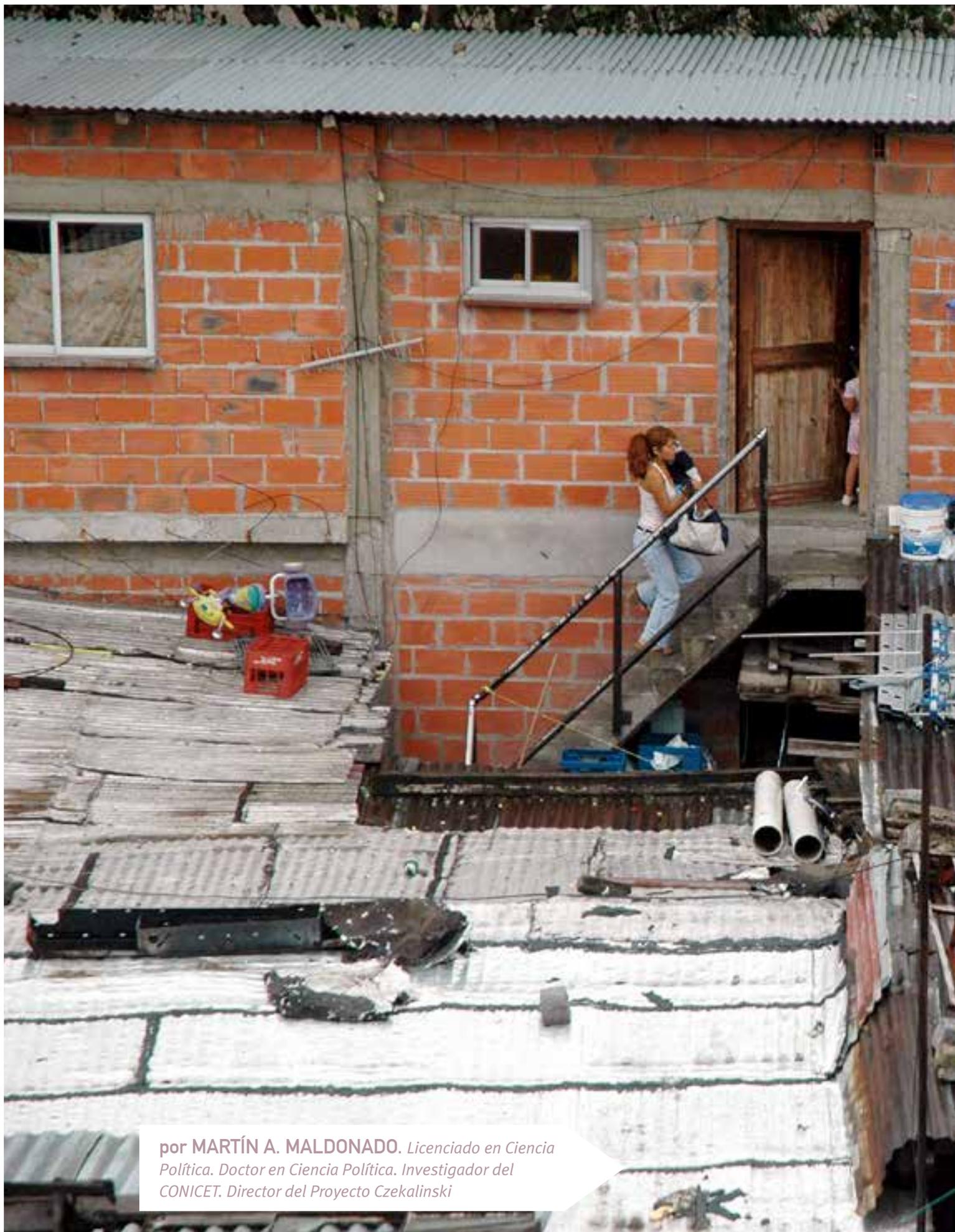
en el Fénix

ISSN 1853-8819

DESARROLLO Y SOSTENIBILIDAD EN LA ARGENTINA DEL SIGLO XXI

LA CONSTRUCCIÓN DE UN NUEVO PARADIGMA





por **MARTÍN A. MALDONADO**. *Licenciado en Ciencia Política. Doctor en Ciencia Política. Investigador del CONICET. Director del Proyecto Czekalinski*

LA POBREZA DE LAS METAS ARGENTINAS DE POBREZA EN LOS ODS

A PARTIR DE LOS ODS VINCULADOS A LA POBREZA Y A LA INDIGENCIA, EL ARTÍCULO REPASA LOS ASPECTOS BÁSICOS CON LOS CUALES SE MIDE EL ACCESO A LA CANASTA BÁSICA ALIMENTARIA Y LO VINCULA, A SU VEZ, CON LA EXPERIENCIA REALIZADA DESDE EL PROYECTO CZEKALINSKI.



En la reciente revisión de las metas argentinas para los Objetivos de Desarrollo Sustentable 2030 hecha en junio del 2021, los únicos indicadores del ODS#1 (terminar con la pobreza) que subsistieron de modo confirmado fueron la Línea de Pobreza y la Línea de Indigencia vinculados a la Meta 1.2 que propone reducir ambos flagelos a menos a la mitad antes del 2030.

Los demás indicadores vinculados a la protección social (Meta 1.3) aparecen “en revisión” y dos nuevas metas (1.4 derechos económicos y sociales y 1.5 derechos ambientales) están “pendientes de comunicación oficial” con “indicadores a construir”, o sea, todavía no están aprobadas. En definitiva, las únicas metas del Objetivo de Desarrollo Sustentable N° 1 de Naciones Unidas confirmadas por la Argentina para el 2030 son reducir la pobreza y la indigencia a la mitad y esto se medirá solamente con indicadores de pobreza por ingresos creados en 1985 y cuyas limitaciones teóricas y prácticas han sido ampliamente probadas.

Denunciar la obsolescencia de las mediciones de pobreza basadas solamente en ingresos (monetarios y no monetarios) no es nada nuevo. Hacerlo como lo propusimos desde el Proyecto

Czekalinski, con base en evidencia empírica generada a través de un cuasiexperimento médico científico, es inédito, en la Argentina y en toda América. Ya en 1999 Lo Vuolo, Barbeito, Pautassi y Rodríguez nos habían advertido sobre la pobreza de las políticas contra la pobreza y sobre la fragilidad de algunas de las metodologías e indicadores de medición; veinte años después pareciera no haber nada nuevo bajo el sol.

El umbral de ingresos construido en base al costo de una cesta de alimentos es la medida central de pobreza en la mayoría de los países de la región (incluido Estados Unidos que tiene 4 canastas de alimentos estandarizadas). Con esta vara se divide a las poblaciones en dos (no pobres y pobres) reconociendo a los últimos derechos legítimos a recibir socorros públicos por parte del Estado. A pesar de esta centralidad en el diseño e implementación de las políticas sociales en toda la región, nunca se probó el impacto directo de estas canastas en la salud física, psíquica y en la comensalidad de personas reales, en sus vidas reales; o dicho de modo más sencillo y para la Argentina, nunca nadie comió la Canasta Básica Alimentaria del INDEC. Esto es precisamente lo que hicimos en el Proyecto Czekalinski.

En la actualidad dos salarios mínimos registrados no alcanzan a cubrir la línea de pobreza, la informalidad laboral alcanza a más del 45% de los empleos y los sectores más pujantes de la economía no son intensivos en mano de obra, menos aún no calificada.

ODS#1 ¿Plan de acción o quimera inalcanzable?

“Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo”, reza el Primer Objetivo de Desarrollo Sustentable de Naciones Unidas para el 2030. ¿Épica o entelequia? ¿Esperanzador o hipócrita? ¿Plan de acción o quimera inalcanzable? En un *paper* recientemente publicado Martín Ravallion (2020) da cuenta de que la idea de terminar con la pobreza a gran escala lleva al menos ocho iteraciones en la modernidad occidental. No es este el espacio para hacer una revisión histórica de este tipo de iniciativas en nuestro país, basta solo con mencionar que en la historia reciente de la democracia argentina los últimos tres proyectos globales (Banco Mundial en 1990, Objetivos del Milenio 2015 y Objetivos de Desarrollo Sustentables 2030) tuvieron impacto legal, institucional, fiscal y programático en los tres niveles del Estado.

En sus últimas producciones Guillermo O’Donnell proponía el “Derecho ciudadano a un buen gobierno”, como consagración de una democracia definitiva basada en el republicanismo y la *Accountability Horizontal*. Consultado sobre las posibilidades reales de llevar adelante la idea y sobre sus mecanismos concretos de implementación, el sabio politólogo respondía: “Yo ya estoy viejo, eso lo harán otros; yo solo estoy tratando de correr hacia adelante el horizonte de las expectativas y de lo que es verosímil a los ciudadanos reclamar como derecho”. En materia de pobreza, ¿alcanza con correr el horizonte de expectativas? ¿Es ético ampliar el listado de derechos exigibles sin que existan los medios para satisfacerlos? ¿Qué relación debe haber entre las metas que se proponen a largo plazo y los resultados concretos que ocurren año a año, mes a mes? Las cinco presidencias más importantes de la democracia (Alfonsín, Menem, Kirchner, Fernández de Kirchner y Macri) aseguraron con cifras oficiales del INDEC que en sus dos primeros años de gestión los índices de pobreza fueron reducidos, justo a tiempo para las elecciones legislativas de medio término. Sin embargo, hay más del doble de pobres en el 2021 de los que había en 1983, todo un indicador de la performance que la democracia ha tenido para los más desposeídos.

Robustez, validez y fiabilidad de las Metas del ODS#1

Robustez en el diseño de la investigación y validez y fiabilidad de los indicadores son algunos de los criterios elementales que se utilizan en las ciencias sociales para determinar la calidad y utilidad de los datos que genera una investigación científica. La robustez evalúa la coherencia de una investigación desde sus axiomas primeros hasta sus instrumentos de medición de la realidad (deductivo) y desde sus observaciones empíricas hasta sus conclusiones generales (inductivo). La validez refiere a si el instrumento utilizado es el adecuado para medir el fenómeno que intenta describirse y además está libre de sesgos. La fiabilidad se encuentra cuando el indicador produce resultados consistentes y coherentes a lo largo del tiempo. La medición de pobreza basada en umbrales de ingresos construidos como costos de cestas de alimentos tiene serias deficiencias en estos tres criterios.

Las líneas de pobreza e indigencia basadas en los costos de los alimentos fueron creadas por la economista norteamericana Mollie Orshansky entre 1963 y 1965. Por aquel entonces la pobreza en los países desarrollados de Occidente era principalmente una pobreza determinada por carencia de ingresos y por falta de acceso a los servicios esenciales como educación, salud o vivienda. Cualquiera de estos vectores podía reinsertar a una familia pobre en el camino del ascenso social, proceso que se coronaba con la obtención de un (1) trabajo formal en una economía industrial en expansión que se fundaba en supuestos de pleno empleo.

La realidad argentina 60 años después es otra; en la actualidad dos salarios mínimos registrados no alcanzan a cubrir la línea de pobreza, la informalidad laboral alcanza a más del 45% de los empleos y los sectores más pujantes de la economía no son intensivos en mano de obra, menos aún no calificada. Por otro lado, la conceptualización de la inclusión social y el enfoque de derechos han incorporado dimensiones a las definiciones de pobreza que no existían al comienzo de la democracia: como el derecho a un medio ambiente sano, el derecho a la ciudad, la participación comunitaria, los derechos del consumidor, la alfabetización digital, el acceso y la calidad de la información, los derechos culturales, la tolerancia a la diversidad, el recono-

cimiento a los pueblos originarios, la equidad de género, el derecho al esparcimiento sano, el uso y la calidad del tiempo libre, los derechos a la identidad, etc., solo por nombrar algunos de los indicadores de calidad de vida que hoy medimos y que exceden ampliamente el mero ingreso monetario familiar. Si a esto le sumamos el desempleo estructural, la imposibilidad de acceso a tierra y vivienda, la degradación de la educación y la salud públicas, los fenómenos migratorios internos y externos, el impacto de los consumos problemáticos, el narcotráfico y la inseguridad, los padecimientos en las periferias empobrecidas de las grandes ciudades latinoamericanas superan con holgura la mera carencia de ingresos monetarios.

Como consecuencia de esta heterogeneidad creciente del fenómeno, la medición de pobreza por ingresos va perdiendo de a poco su poder explicativo en el gran esquema de diagnósticos integrales de pobrezas y exclusiones (y de sus soluciones), esto es, es cada vez menos válida.

El análisis inductivo tampoco es auspicioso. El valor actual de la Canasta Básica Total (línea de pobreza) para una familia de cuatro personas es de \$68.359, un monto a todas luces insuficiente para pagar alquiler, expensas, impuestos, alimentos, vestimenta, salud, educación, comunicación, transporte, esparcimiento y todas las demás necesidades de la vida en sociedad en una ciudad de tamaño medio/grande de la Argentina. Para terminar de complicar el análisis, la inflación y la velocidad a la que se ajustan los salarios en relación al costo de los alimentos quitan la poca fiabilidad que le quedaba al indicador. Con una inflación en el rubro alimentos mayor al 50% interanual la Canasta Básica Alimentaria es más una medida de la variación en el precio relativo de los alimentos que una medida de la condición o no de pobreza de los/as ciudadanos/as.



Proyecto Czekalinski. La prueba empírica que faltaba

El proyecto ha ofrecido la prueba que faltaba sobre la obsolescencia de la medición de pobreza por ingresos y de su baremo principal, la Canasta Básica Alimentaria. Nueve voluntarios/as divididos/as en tres grupos de ingestas participaron durante 6 meses de un cuasiexperimento que evaluó el impacto que una ingesta basada en la Canasta Básica Alimentaria puede tener en la salud física, psíquica y en la comensalidad de personas reales, en sus vidas rutinarias. A todos/as ellos/ellas se les hicieron cinco estudios médicos antes, durante y después del cuasiexperimento: densitometría de cuerpo completo, laboratorios de sangre, mediciones antropométricas, valoración clínica general y monitoreo psicológico. La primera etapa de la investigación se realizó entre septiembre de 2019 y marzo de 2020, finalizando una semana antes que se decreta la cuarentena del Covid-19. Los resultados fueron peores que los esperados.

Las personas que comieron Canasta Básica bajaron abruptamente de peso y vieron deteriorada su salud al punto de que por prescripción médica debieron abandonar el cuasiexperimento antes de lo previsto. El resultado inmediato es contundente: comer como pobre enferma en el corto plazo. La conclusión general no es menos alentadora: la Canasta Básica Alimentaria del INDEC es insuficiente en sus cantidades, desbalanceada en su composición, obsoleta como referencia de un ingreso digno y además es muy limitada en su poder explicativo de la condición (o no) de pobreza de una persona o de una familia. ¿Por qué seguimos midiendo la pobreza con un indicador tan viejo y que cada vez dice menos? ¿Por qué comprometernos a reducir la pobreza a la mitad en los 9 años que nos quedan hasta el 2030 cuando en 30 años de democracia la hemos duplicado?

Pobreza multidimensional y el ODS#1

Los trabajos que viene desarrollando desde el año 2004 el Observatorio de la Deuda Social Argentina de la Universidad Católica Argentina son fundantes y categóricos: hay que medir nuevas dimensiones de la exclusión social y de la vulnerabilidad en el acceso a derechos fundamentales. Solamente con estos datos podrán diseñarse las políticas sociales que tengan el balance entre universalismo y focalización que requieren los tiempos actuales. Nueve países de América latina ya han hecho oficial la medición de pobreza multidimensional, entre los que se destacan México (2009), Colombia (2011) y Chile (2015). ¿Por qué el INDEC no avanza hacia mediciones oficiales multidimensionales de pobreza? ¿Por qué no atar las metas de los ODS a indicadores actualizados, complejos y realistas?

La primera razón, como siempre, es política. Hacer oficial una medición multidimensional de pobreza implicaría reconocer cerca de un 70% de ciudadanos con insuficiente acceso a derechos (EDSA-UCA 2021) y cargar al Estado con la responsabilidad de asistir a casi 11 millones de argentinos/as más de los que ya asiste. Ningún gobierno querría cargarse a sí mismo semejante responsabilidad. La segunda razón también es política; no sabemos hoy a ciencia cierta cuántos de los pobres por ingresos que han dejado las recientes crisis económicas y la crisis sanitaria del Covid-19 van a lograr recuperar su nivel de ingresos y cuántos van a quedar estancados pasando a una condición de pobreza estructural. Las demás razones son de tipo instrumental y han sido sobradamente documentadas en la bibliografía especializada. Basta aquí concluir con Lo Vuolo, Barbeito, Pautassi y Rodríguez que la meta de pobreza de los ODS 2030 es tan pobre como la pobreza que promete erradicar, con el agravante de que aún no se ha dado el instrumento adecuado para medirla.

Referencias

- Lo Vuolo, R.; Barbeito, A.; Pautassi, L.; Rodríguez, C. 1999. "La pobreza... de la política contra la pobreza". Buenos Aires: Miño y Davila.
- Ravallion, M. 2020. "On the Origins of the Idea of Ending Poverty". NBER Working Paper Series 27808. Cambridge.
- Salvia, A. 2021. "Multidimensionalidad de la pobreza en la Argentina". Presentación realizada en el Congreso Académico Fray Mamerto Esquiú el 20 de agosto de 2021 en la Ciudad de Buenos Aires. EDSA-UCA.