

Vulnerabilidad, pobreza y exclusión. Problemas de gran impacto en la población del nordeste argentino

Ana María H. FOSCHIATTI

Instituto de Geografía. Universidad Nacional del Nordeste-Argentina.
amfoschiatti@hum.unne.edu.ar

Recibido: 25/4/2007

Aceptado: 6/6/2007

RESUMEN

Desde una mirada geográfica el principal objetivo de este artículo es presentar un diagnóstico de los problemas que afectan a la vulnerabilidad, la pobreza y la exclusión de una región postergada de la República Argentina. Los principales aportes están centrados en la exposición de los factores y expresiones de la desigualdad y del deterioro social, como así en las propuestas y orientaciones de políticas de mitigación en el espacio regional. Para ello se consideran las NBI de los espacios involucrados, el hacinamiento, las condiciones de pobreza e indigencia, los problemas del hábitat y las viviendas, los servicios públicos, las características de la población económicamente activa como grupo vulnerable y algunas repercusiones de la educación y la protección sanitaria.

Palabras clave: nordeste, vulnerabilidad, pobreza, desigualdad.

Vulnerability, poverty and exclusion.

Problems with a great impact on the inhabitants of the northeast of Argentina

ABSTRACT

From a geographical viewpoint the main objective of his article is to present a diagnosis of the problems that affect the vulnerability, the poverty and exclusion of a very much held back region in the Argentine Republic. The main contributions are based on the one hand, in the discussion of factors and manifestations of social inequity and social impoverishment, and on the hand, in the proposal and orientations in mitigation policies for this region. To this end we have considered the Basic Unsatisfied Needs (NBI) of the areas involved, overcrowded households, poverty and indigence conditions, the housing and habitat problems, facilities, the characteristics of the economically active population as a vulnerable group and some side effects of education and sanitary safety.

Key word: north-east, vulnerability, poverty, inequity.

La vulnérabilité, la pauvreté et l'exclusion.

Des problèmes de grand impact dans la population du nordest Argentin

RÉSUMÉ

Du point de vue géographique, le premier objectif de cet article est de présenter un diagnostic des problèmes qui frappent la vulnérabilité, la pauvreté et l'exclusion d'une région négligée de la République

Argentine. Les principaux apports sont centrés dans l'exposition des facteurs et des expressions de l'inégalité et du détrimement social, ainsi que sur les propositions et les orientations des politiques de frein dans l'espace régional. Pour cela on considère les NBI des espaces compris, l'entassement, les conditions de pauvreté et d'indigence, les problèmes de l'habitat et des demeures, les services publics, les caractéristiques de la population économiquement active comme groupe vulnérable et quelques retentissements de l'éducation et la protection sanitaire.

Des mots clefs: nord-est, vulnérabilité, pauvreté, inégalité.

1. INTRODUCCION

En los diagnósticos referidos a problemas sociales y en los debates sobre políticas públicas dedicadas a describir la situación de *pobreza* en la cual viven una cantidad cada vez más grande de población, se plantean con frecuencia expresiones del problema mucho más complejas, relacionadas con los modos de inserción social de las personas y las formas en que se mantiene su cohesión en sociedades profundamente desiguales. Es por ello que para lograr una mayor comprensión de los procesos por la que atraviesa la sociedad y mejorar el impacto de las políticas sociales, el concepto de pobreza dio paso a enfoques más complicados que se han influido mutuamente, como son la exclusión y la vulnerabilidad. La *exclusión* se vincula con la carencia de trabajo y de servicios como salud, educación y equipamientos.

El término *vulnerabilidad* es más amplio porque abarca mayor cantidad de inseguridades, aunque incluye a la pobreza y a la exclusión. La *vulnerabilidad es la propensión a sufrir daño ante la presencia de una determinada fuerza o energía potencialmente destructiva; es la incapacidad para absorber los efectos de un determinado cambio y para adaptarse a esas modificaciones*. Es un concepto extenso que incluye exposición, sensibilidad y resiliencia (capacidad para resistir o recuperarse) y se utiliza tanto en las ciencias sociales como en las del ambiente. (Clichevsky, 2002)

A fines de siglo cobraron importancia los estudios basados en ese concepto dado su visión más compleja sobre los procesos de generación y reproducción de la *pobreza y exclusión social*, vinculando los sistemas naturales con los socioeconómicos y con los análisis a escala global y local. La *vulnerabilidad* hace referencia además al carácter de las estructuras socioeconómicas y al impacto que éstas provocan en comunidades, hogares y personas en varias dimensiones de la vida social. Es importante para comprender el impacto psico-social que produjo en América Latina y en nuestro país el nuevo patrón de desarrollo, dado la condición de indefensión y el debilitamiento de los recursos y capacidades de los grupos sociales. (Pizarro, 2001).

El concepto de *vulnerabilidad* implica el reconocimiento de dos cuestiones fundamentales: por un lado, *establece una relación entre los elementos externos* al grupo social con las características socio-económicas y culturales que posee dicho grupo. Por otro lado, introduce el *concepto de activo en las poblaciones pobres*, mostrando que las mismas poseen recursos y que hacen uso de ellos de forma continua para mejorar su situación o enfrentar situaciones adversas. Obviamente, existen puntos de encuentro entre pobreza, exclusión y vulnerabilidad. "*La inclusión parcial significa vulnerabilidad y riesgo*" (Clichevsky 2002,12).

Los factores generadores de vulnerabilidad socio-demográfica provincial son diversos y en algunos casos de gran significación. Desde una *perspectiva geográfica*, el análisis que se realiza en este capítulo está apoyado en la descripción e interpretación del comportamiento de las variables socio-demográficas que actúan como elementos de vulnerabilidad en los hogares y en los habitantes de una postergada región argentina de frontera, el Nordeste (NEA). Para ello se consideran las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), el hacinamiento, las condiciones de pobreza e indigencia, los problemas del hábitat y las viviendas, la disponibilidad de servicios públicos y algunas repercusiones de la educación y la protección sanitaria, entre otras, a partir de los datos aportados por los Censos Nacionales de Población y Viviendas de la República Argentina (principalmente el realizado en 2001) y en algunos casos, las referencias actualizadas de la EPH (Encuesta Permanente de Hogares) que, aunque no analiza las mismas variables, complementa a la información de base.

2. EL CONTEXTO ESPACIAL: LA DISTRIBUCIÓN URBANA-RURAL

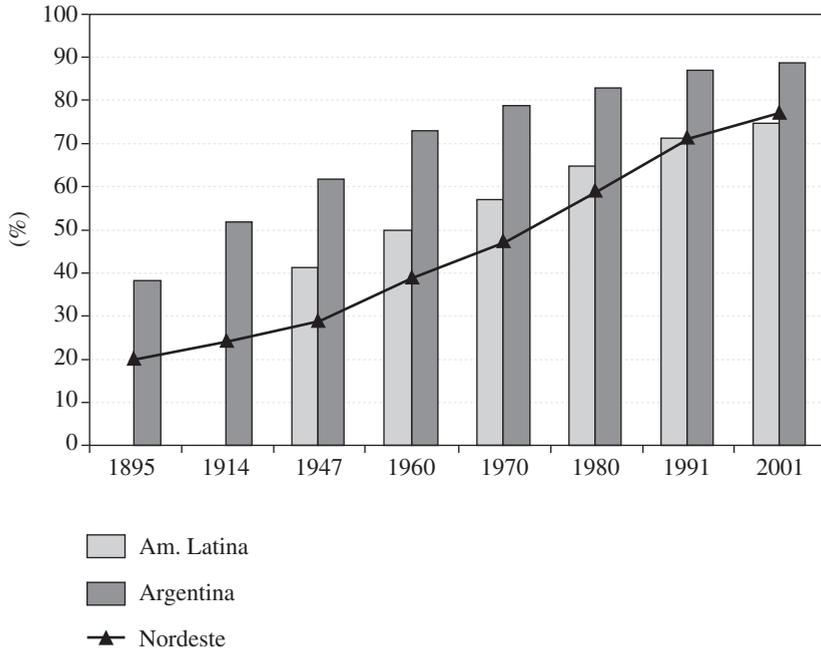
Con su temprano proceso de urbanización, América Latina ha ocasionado el progresivo avance de la pobreza hacia las ciudades provocando el fenómeno denominado *urbanización de la pobreza*, convirtiendo a las mismas en el ambiente para su difusión y por tanto en sectores que requieren de políticas públicas para combatirla.

El *ritmo de crecimiento de la población urbana* ha descendido notablemente a partir de la década del 70, aún así el volumen de la misma ha aumentado. En la actualidad, en la mayoría de los países se observan valores cercanos al 80%, como es el caso de Argentina (89% en 2001). En la región NEA se registró ese mismo año un 77%, en detrimento de su población rural. Por otra parte, las periferias urbanas albergan a un tercio de la población ciudadana. Esto asegura una doble discusión a corto plazo: por un lado, se deberían ofrecer las condiciones necesarias para evitar el aumento de la pobreza y por otro, garantizar que los inmigrantes o los redistribuidos vivan en un ambiente menos precario (*Fig.1 a*).

El alto crecimiento de la población en el Nordeste argentino, acompañado de un acelerado proceso de urbanización, configura una realidad que se nutre a partir de su importante crecimiento natural, aunque el dinamismo demográfico se basó en el desplazamiento de población rural hacia los centros urbanos a partir de 1960.

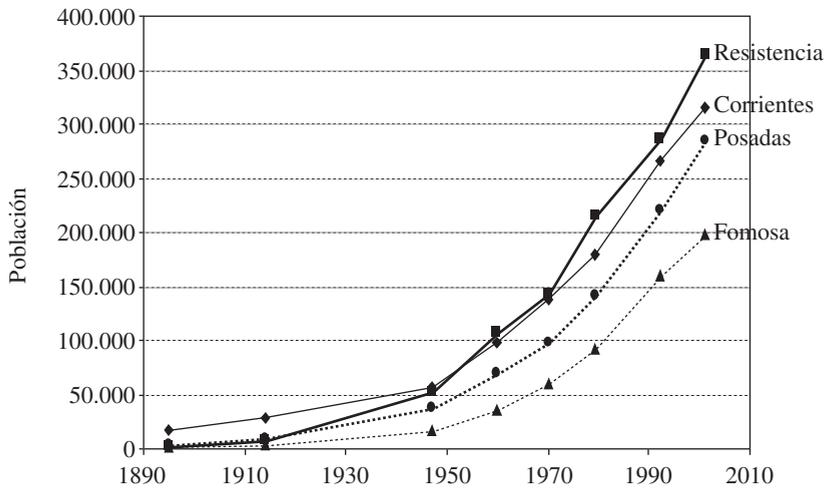
Las capitales provinciales se constituyeron en los principales atractivos, siendo las áreas periféricas las primeras en ocuparse bajo diferentes formas de asentamientos espontáneos. Ello propicia una serie de situaciones desfavorables tanto para los sectores invadidos como para los migrantes establecidos que deberán vivir situaciones de fragilidad ciudadana, derivadas en manifestaciones de violencia, contaminación o riesgos coyunturales o permanentes como la segregación residencial o el crecimiento anárquico, con áreas colapsadas y focos con población marginal. En la *Tabla 1* se advierten las condiciones de las cuatro capitales del Nordeste argentino con referencia a la pobreza e indigencia de sus habitantes en tres momentos claves de una profunda crisis en la política económica argentina.

Figura 1a. Población urbana, 1895-2001



Fuente: INDEC. Censos nacionales de población.

Figura 1b. Población de las ciudades capitales del Nordeste, 1895-2001



Fuente: INDEC. Censos nacionales de población.

Tabla 1. NORDESTE (ARG), 2001-2003. Población pobre e indigente según aglomerados urbanos (%)

Jurisdicción	may-01		may-02		may-03	
	Pobreza	Indigencia	Pobreza	Indigencia	Pobreza	Indigencia
Total de Cdes./país	35,9	11,6	53,0	24,8	54,7	26,3
Ciudades NEA	56,6	22,9	69,8	38,8	70,2	37,3
Gran Resistencia	55,1	26,0	67,8	36,2	71,0	38,9
Corrientes	57,8	22,0	67,2	37,4	73,0	37,7
Formosa	59,8	25,2	78,3	45,4	67,3	36,2
Posadas	54,7	18,5	69,1	38,6	67,8	35,9

Fuente: INDEC, 2004. Encuestas Permanente de Hogares (EPH).

El sistema urbano *primado y macrocefálico* se ha desarrollado en Argentina con distinto grado desde mediados del siglo XX¹. El crecimiento sostenido de algunas ciudades, condujo al desequilibrio del sistema urbano con un acentuado papel hegemónico de las capitales que ejercen una aparente dominación interna del espacio regional y provincial. Ello se explica por las características propias de las ciudades cabeceras que generan y aprovechan las ventajas de orden económico político y sociológico, de infraestructura, elementos que explican la decisión de la población para migrar hacia las grandes ciudades, reforzando su crecimiento y su empobrecimiento (*Fig. 1b*).

La interrelación de determinados aspectos como el rápido crecimiento demográfico, la pobreza y la expansión urbana sin controles ni inversiones adecuadas en infraestructura y servicios urbanos, son algunos de los responsables de los principales *problemas urbano-ambientales* que afectan a la población pobre de las áreas urbanas. Esos inconvenientes se reflejan en: insuficiente servicio de agua potable de calidad; inapropiado sistema de cloacas y de evacuación de excretas; escasa asistencia en la recolección de los residuos sólidos domiciliarios e industriales; contaminación de los cursos de agua próximos a las ciudades y la consiguiente inutilización de los acuíferos subterráneos; el alto grado de hacinamiento y precariedad habitacional. En el NEA las inundaciones ocupan ¿dentro de estos problemas? un lugar destacado. (Clichevsky, 2002).

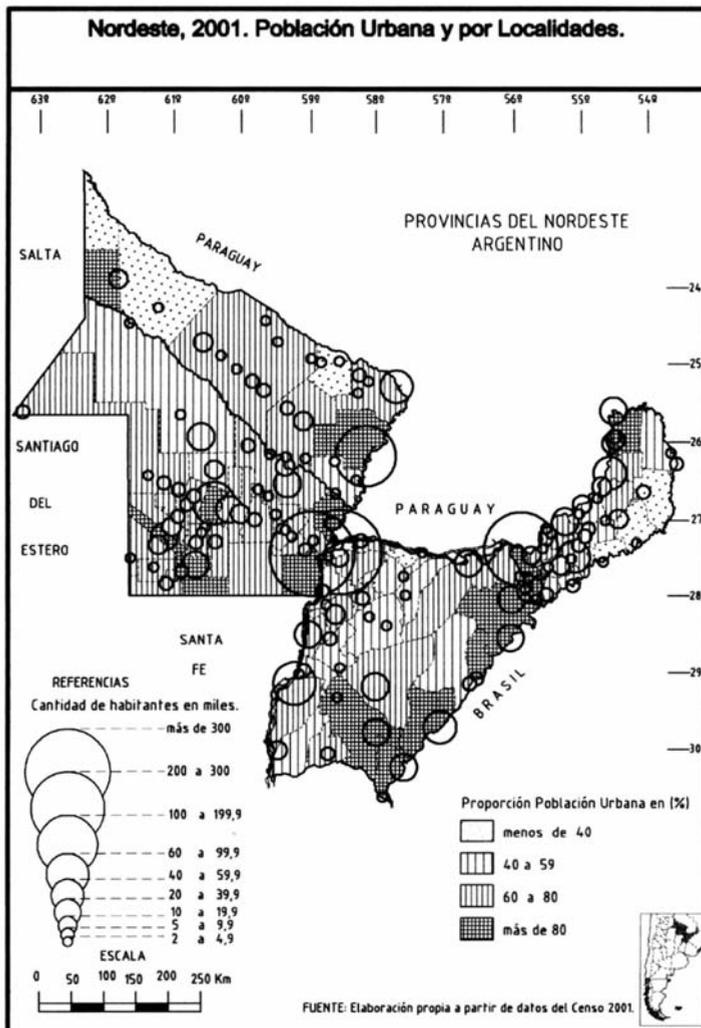
En el ámbito rural las condiciones no son mucho más favorables. La escasez de recursos, la falta de oportunidades también afecta a la población que se dedica a las actividades primarias en constante deterioro. Por otra parte esa situación de incertidumbre provocada por las crisis continuas acelera el éxodo de la población joven que abandona el campo en busca de nuevas oportunidades laborales, educativas y de mejoramiento de su calidad de vida.

¹ Un sistema presenta *primacía* cuando la ciudad primada, o sea la mayor del sistema urbano excede en más del doble a la que le sigue en orden de magnitud. En cambio manifiesta *macrocefalia* cuando la población de la ciudad mayor excede numéricamente a la suma de la totalidad de población del resto de las ciudades del sistema urbano. (*Vapñarsky 1995, p. 228*).

La localización de las ciudades en la región se explica principalmente por la disponibilidad de las pocas vías de comunicación, que dibujan la distribución bien definida de la urbanización. Las capitales se ubican en las encrucijadas de rutas y de la principal vía fluvial, aunque con muy escaso movimiento portuario. La concentración lineal del resto de los centros urbanos sigue las rutas terrestres y el FC (Fig.2).

La región del Nordeste se define como un área periférica. Su conexión con ámbitos fronterizos, su débil y estacionaria economía y su relativo aislamiento de los grandes centros del país la convierten en un frente endeble de fácil penetración extranjera donde la marginalidad y la desprotección de los hogares y las personas aumentan su vulnerabilidad social en la medida que las políticas públicas no se orientan a solucionar los pro-

Figura 2. INDEC. Censo nacional de Población, 2001



blemas coyunturales y de larga data. Su futuro dependerá de las políticas urbano-ambientales que se implementen. Si ellas no se modifican sustancialmente, ni se adoptan acciones para mejorar la situación, el espacio se puede ver afectado por problemas críticos como las inundaciones y el saneamiento básico.

Las *inundaciones* derivadas de precipitaciones o desbordes por las crecidas de los ríos debido a la existencia de ocupación urbana en áreas que siempre fueron inundables y a la modificación del comportamiento del sistema hídrico por efecto de nuevos asentamientos (barreras al normal escurrimiento de las aguas por obras de infraestructura, impermeabilización del suelo, disminución de los cauces por la incorporación de desechos sólidos, etc.) perjudicarán y aumentarán los problemas de contaminación, de pobreza urbana, de viviendas, entre otros. (Clichevsky 2002, 44). Las inversiones deberán estar orientadas a reducir sus efectos mediante la planificación de acciones sobre los usos del suelo, construcción de obras de defensas, de caminos alternativos, de viviendas, de lo contrario la situación se agravará.

En relación a *saneamiento básico*, la situación es diferencial. De allí la importancia de tratar las áreas sin servicios y las que requieren obras de mantenimiento y/o rehabilitación en pequeña escala. Con relación al servicio de recolección y tratamiento de los residuos sólidos, se deben promover las inversiones necesarias para asegurar la salubridad pública. A mismo tiempo, se deberán desarrollar programas para la reducción y el reciclaje de los mismos.

3. APRECIACIONES ESTRUCTURALES Y COYUNTURALES

La *pobreza* como problema social y estructural de alta incidencia afecta a una alta proporción de la población y se trasmite a través de las generaciones, razón por la cual su reducción debería ser un objetivo primordial permanente. La pobreza provoca la vulnerabilidad de las personas a una serie de situaciones que disminuyen su calidad de vida. Cuando la pobreza afecta una familia aumenta su probabilidad de sufrir hambre, deserción escolar, consumo de drogas y alcohol, maternidad adolescente, delincuencia. La severidad e implicaciones de estas circunstancias están determinadas por la duración o permanencia de la pobreza en los hogares. (Navarro 2005, 11).

Uno de los principales objetivos de la política económica y social en América Latina es lograr la reducción de la pobreza. “*Esta idea fue compartida por quienes tomaron parte de la Cumbre del Milenio, reunión organizada por Naciones Unidas en el año 2000, donde se priorizó la reducción de la pobreza extrema a nivel mundial. La meta fue reducir a la mitad la pobreza extrema entre 1990 y 2015. El compromiso de América Latina fue lograr una reducción de los pobres extremos a 9% para el 2015. Además se establecieron metas para la solución de otros problemas sociales que son a la vez causas y/o consecuencias de la misma. Por ejemplo, la educación primaria, el aumento del número de personas con acceso a agua potable, la disminución de la mortalidad infantil, entre otros...*” (Navarro 2005, 12).

La industrialización en los mercados internos, en la primera mitad del siglo XX, fue uno de los detonantes de la *pobreza* en América Latina como fenómeno social. Abordada desde cualquier ángulo e indicador, es muy clara la situación desde mediados de la década del 80 cuando se produce una inflexión en el proceso, con un aceleramiento sustantivo de las condiciones de pobreza, situación de la que no es ajena nuestro país y más aún

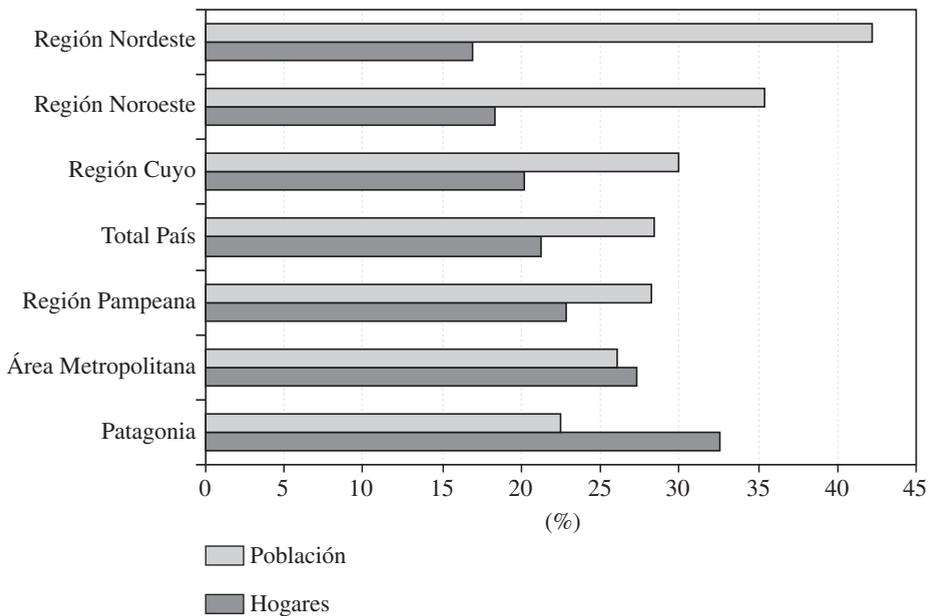
sus provincias periféricas. Desde cualquier arista de observación, se puede asegurar que las inequidades sociales que provocan *vulnerabilidad, pobreza y exclusión* de los hogares y los individuos, tienen *nueve problemas* claves de gran impacto (Kliksberg, B. 2000).

a) *El aumento de la pobreza*

La aguda etapa recesiva de la economía argentina coincide con los más elevados niveles de desigualdad y de pobreza, agravados entre 1998 y 2002 cuando se registraron 4,5 millones de personas pertenecientes a los sectores más carenciados, con problemas de desempleo, subempleo, informalidad e inestabilidad laboral. Esto se tradujo en un aumento de la cantidad de hogares con ingresos por debajo de la línea de pobreza. En América Latina el 44,8% eran pobres en 2003 y de ellos el 18,8% eran indigentes. La tasa de incidencia de la pobreza en América Latina es mayor en las zonas rurales (55%) que en las zonas urbanas (39%). Sin embargo, en términos absolutos los pobres urbanos son más del doble que los pobres rurales. Al respecto se argumenta que esta diferencia se debe en parte a que las estrategias de reducción se han aplicado fundamentalmente en las ciudades, dado que ellas concentran mayor población. (Vinocur 2004).

Los datos de Argentina muestran que la situación no era muy diferente con una tasa de pobreza alarmante: se estima que a fines de 2002 representaban el 42 % de hogares pobres en las áreas urbanas. En las provincias del Nordeste de 48,8% y en las del Noroeste de 46%. El 45% de los niños menores de 14 años del país se hallaba en condiciones de pobreza.

Figura 3. Argentina, 2002. Hogares y población indigente



Fuente: Elaboración propia en base a datos INDEC

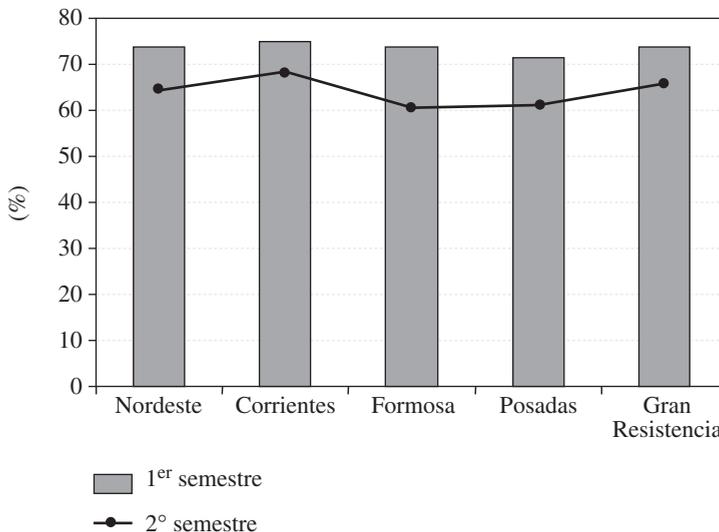
La *indigencia* no afecta de igual manera a las distintas regiones geográficas de Argentina. El Nordeste era la más castigada con el 42,2%; en el Noroeste la población indigente alcanzaba al 35,4%; la región de Cuyo tenía un 30%. Por su parte, en el área más poblada del centro del país, la condición de indigencia alcanzaba al 28,2% de los habitantes urbanos. Y por último, las provincias de la Patagonia estaban afectadas en un 22,5% (Vinocur 2004,19). (Fig. 3).

De esa manera se aprecia que en los últimos años se consolidó una estructura social basada en la exclusión de amplios sectores fragmentados socialmente con alta concentración de la riqueza de otros grupos. Alrededor de 13 millones de niños y adolescentes eran pobres en Argentina con dificultades para lograr su desarrollo integral. En el norte del país la cifra era superior ya que ascendía al 65% de ese grupo que dan cuenta de la *exclusión y la desigualdad* desde el inicio de la vida de los individuos. A la vez esta situación conlleva a un comportamiento diferencial en el ciclo vital: la sociedad de los pobres se *agranda* (uno de cada dos niños nacidos es pobre) y *rejuvenece* (elevada natalidad y población infantil) y la de los no pobres se *envejece y achica*.

Otra diferencia se da en la composición de los hogares y en la edad de los jefes. Los hijos de los hogares pobres acceden a la vida conyugal mucho más temprano que los de mayores recursos. Ello afecta al proceso de capacitación de las personas con menos cantidad de años de estudio, con abandono escolar y la entrada temprana al mercado laboral. El 10% de las adolescentes son madres, de ellas el 90% pertenece al sector pobre y con escasa instrucción (Navacovsky, 2001).

Si se analiza la situación de los habitantes de las ciudades en las provincias del Nordeste en el año 2003, se observa que alrededor del 70% vive por debajo de la *línea de pobreza* y el 45% de ellos está por debajo de la *línea de la indigencia* (Fig.4).

Figura 4. Nordeste. aglomerados con población por debajo de la línea de pobreza, 2003



Fuente: INDEC, EPH, 2003.

Existe un universo de pobres no sólo por *línea de pobreza* sino también por NBI y pobres y no pobres por ambos métodos Aunque todavía no se ha trabajado, a nivel oficial, con los criterios más nuevos de exclusión y vulnerabilidad. (Clichevsky, 2002). Con el criterio de *línea de pobreza* se detectan también los "*hogares pauperizados*", es decir, aquellos que han experimentado un deterioro en sus ingresos, producto del agravamiento de la crisis económico-social en la Argentina.

La población expuesta a la "*pobreza dura*"² presenta una creciente inestabilidad en los ingresos que conlleva a una cierta "*rotación*" de los hogares pobres. Así el fenómeno de la vulnerabilidad social como rasgo característico constituye un serio y complejo desafío que se deberá enfrentar. Reducir la pobreza ayudaría a combatir las causas de la superpoblación y de la degradación ambiental.

b) *Carencia de servicios de infraestructura*

Es casi imposible desde el punto de vista conceptual separar los problemas *urbanos* de los *ambientales*, dado que muchos de ellos son, al mismo tiempo, causa y efecto. A fines de la década del 90, sobre 109 municipios del país, seleccionados en una encuesta, el 44% señala problemas de falta o deficiencia de los *sistemas cloacales*. El segundo problema, señalado por el 43% de los municipios, es el de *inundaciones*, y otro 6% de los municipios indica "*inundaciones por aluviones*". Entre el 37% y el 24% se refieren a falta de infraestructura y/o equipamiento urbano, tales como pavimentos, desagües pluviales, agua potable. Con cifras algo menores, pero aún significativas (20% y 13%) aparecen temas ligados a los *residuos sólidos*, que en algunos estratos llegan al 36,4%. El problema de la "*contaminación industrial*" es mencionado por el 26% de los municipios con un máximo de 54% en las ciudades más grandes. La cobertura de los servicios de *agua potable* en las ciudades era de aproximadamente 77% en 1991, y diez años después la cobertura alcanzaba a 84%, mientras que la de desagües cloacales era de 54%. (Clichevsky 2002, 37)

La precariedad habitacional se detecta a través de algunos indicadores como la *tenencia de las viviendas*. La *informalidad de la tenencia* en nuestro país presenta situaciones como la del año 2000 con el 40% de las viviendas de hogares pobres sin propiedad formal, representados en su mayoría por los asentamientos de instalación espontánea. Una característica muy común con respecto a la tenencia en el Nordeste, es la situación irregular en un tercio de los casos (2001). Es por ello que los hogares pobres necesitan del apoyo de políticas de mejoramiento material, no solamente de una ampliación de la cobertura de servicios, sino también la regularización de la situación de la tenencia a partir de la creación de marcos legales que los apoyen.

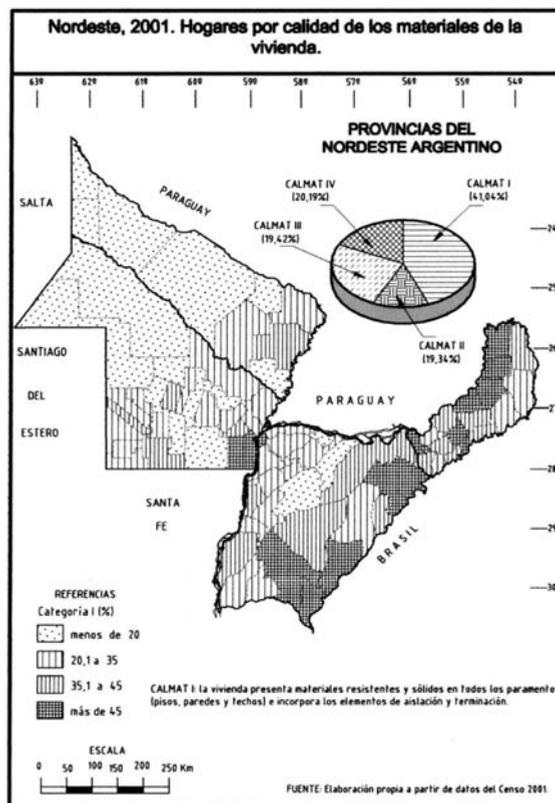
La *radicación precaria* (ocupación informal) en las áreas urbanas es una forma del hábitat generada a partir de las dificultades para acceder a la propiedad de los terrenos. La ocupación de espacios con riesgo ambiental, de terrenos públicos con déficit de los servicios básicos y riesgo sanitario, entre otros conducen a una situación de inseguridad

² La "*pobreza dura*" se manifiesta con una alta deficiencia del capital humano y los ingresos, que impide salir de la pobreza a menos que intervenga el Estado con políticas y programas integrales a mediano y largo plazo. Los indicadores más usados para determinarla están relacionados con el desempleo, los salarios y el PIB (Naciones Unidas, 2000, p. 45).

relacionada con la saturación del espacio central o con la ocupación paulatina del centro por funciones comerciales o de servicios. Ese tipo de expansión se debe, entre otras causas, a la *demanda habitacional insatisfecha* (ocupación espontánea), a la *erradicación forzosa* de los asentamientos, a *programas de vivienda* construidas donde los terrenos son más baratos, donde se acumulan deficiencias y postergaciones (niveles de vida inferiores al promedio, equipamiento escaso, deficiente accesibilidad y precariedad de los transportes, vulnerabilidad ambiental, riesgos naturales, etc.). En el Nordeste, los asentamientos de ocupación irregular se extienden hacia áreas urbanas y rurales con riesgo ambiental, construidos precariamente y con numerosas carencias, que debilitan la calidad de vida de la población.

En Argentina, los problemas más serios en materia de contaminación de las aguas subterráneas se concentran en las ciudades, en particular en los barrios más pobres, las áreas industriales y las zonas céntricas y comerciales de las capitales. Hacia 2001 el 42% de los habitantes tenían sus viviendas desprovistas del servicio de agua corriente por red, y el 55% estaban fuera de la red de desagües cloacales. La carencia de éstos provocaba que una gran cantidad de desagües pluviales sean utilizados como alcantarillado a cielo abierto, los que, junto con los basurales clandestinos, generan áreas de alta contaminación ambiental. Las cifras indicadas no alcanzan a reflejar, sin embargo, la compleja realidad del problema.

Figura 5. INDEC. Censo nacional de Población, 2001



Un indicador muy usado es el de la calidad de los *materiales de la construcción de las viviendas*. En la región, en el último censo, se registran un 55% de viviendas con algún tipo de carencias, de ellas un 15% son ranchos o casillas. Se observa que el predominio de la calidad de los materiales tipo I (CALMAT I) representa un 41%, los de tipo II (CALMAT II) un 19%, los de tipo III (CALMAT III) un 19% y los de tipo IV (CALMAT IV) un 20%, con apreciables diferencias cuando se trata de ambientes urbanos y rurales³.

Las áreas donde predominan calidades de vivienda tipo I (mejores condiciones) se ubican preferentemente en coincidencia con los sectores con menor NBI y con mayor urbanización. Por el contrario, las mayores proporciones de viviendas con calidades inferiores (III y IV) se encuentran en las áreas rurales (*Fig.5*).

Los indicadores relativos a la disponibilidad de servicios en las viviendas revelan notables diferencias entre los hogares pobres y no pobres. En los primeros, las viviendas deficitarias, en condiciones de hacinamiento crítico, con ausencia de servicios básicos elementales (agua potable, desagües cloacales, combustibles adecuados para cocinar, energía eléctrica) o asentadas en áreas cercanas a basurales, en sectores alejados de los centros de salud y educativos, determinan la vulnerabilidad social y económica de los hogares ante la marginación, la violencia y segregación.

Más de la mitad de los hogares no poseía combustible adecuado, seguro y ágil (gas envasado) para cocinar ni tenían acceso al servicio de teléfono particular y/o público. La red de energía eléctrica era el servicio público más difundido ya que cubría más del 80% de los hogares. Los más afectados eran los que presentaban mayor hacinamiento con una ausencia del servicio en el 90% de ellos (*Fig.6 a*).

El acceso a la *red pública de agua potable* en el NEA es significativo. Una cuarta parte de los hogares carece de este servicio. La proporción de hogares pobres sin agua potable o pozo y sin sanitarios varía de un área a otra, aunque siempre es mayor en el ámbito rural y en sectores marginales y periféricos de las ciudades. Un indicador muy sensible es el *servicio sanitario*: si bien han disminuido los hogares con déficit, sigue afectando a buena parte de la población urbana marginal de las ciudades, principalmente a los hogares que no tienen conexión a sistemas de evacuación o alcantarillado. Más del 60% de los hogares no tenía descarga de agua ni evacuación adecuada de excretas (*Fig. 6 b y 6 c*).

En muchos lugares donde no hay agua por red se registran perforaciones individuales para la extracción de agua de las napas subterráneas con algún grado de contaminación, con bombas manuales o eléctricas. En las áreas sin ningún tipo de red de saneamiento, la proximidad entre pozos ciegos y perforaciones constituyen factores agravantes de la contaminación. Asimismo la falta de infraestructura de saneamiento da lugar al funcionamiento de los camiones atmosféricos, otra causa importante de contaminación. (Clichevsky, 2002).

³ La calidad de los materiales de las viviendas en esa clasificación del INDEC, son las siguientes:

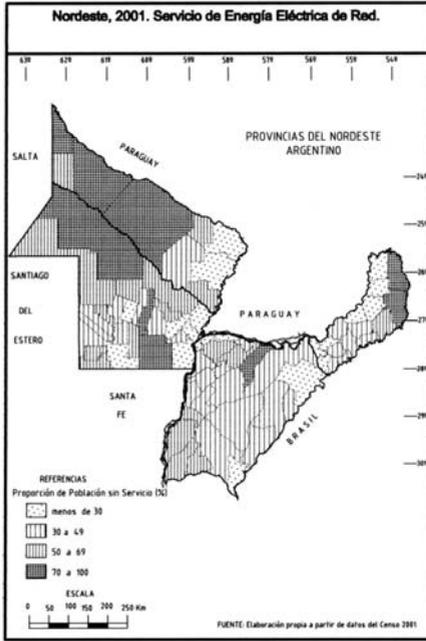
CALMAT I: la vivienda presenta materiales resistentes y sólidos en todos los parámetros (pisos, paredes o techos) e incorpora todos los elementos de aislamiento y terminación

CALMAT II: la vivienda presenta materiales resistentes y sólidos en todos los parámetros pero le faltan elementos de aislamiento o terminación al menos en uno de sus componentes (pisos, paredes o techos).

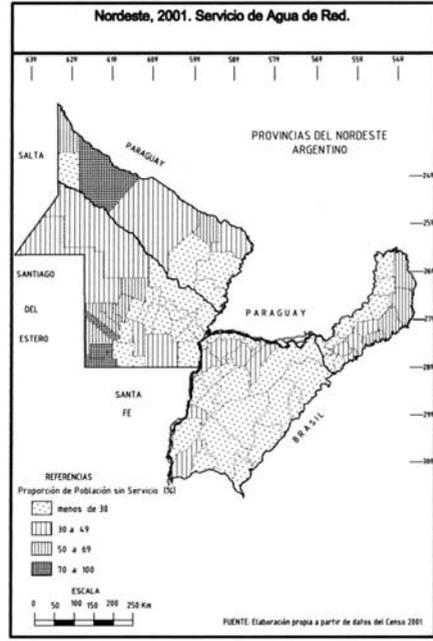
CALMAT III: la vivienda presenta materiales resistentes y sólidos en todos los parámetros pero le faltan elementos de aislamiento o terminación en todos sus componentes o bien presenta techos de chapa de metal o fibrocemento u otros sin cielorrasos, o paredes de chapa de metal o fibrocemento.

CALMAT IV: la vivienda presenta materiales no resistentes ni sólidos o de desecho al menos en uno de los parámetros.

Figuras 6a, 6b. INDEC. Censo nacional de Población, 2001

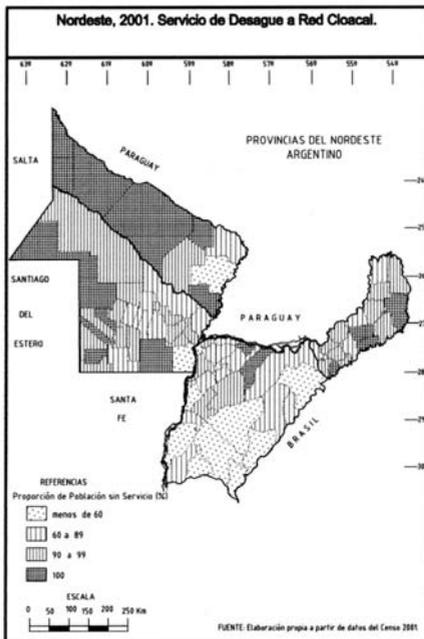


6a

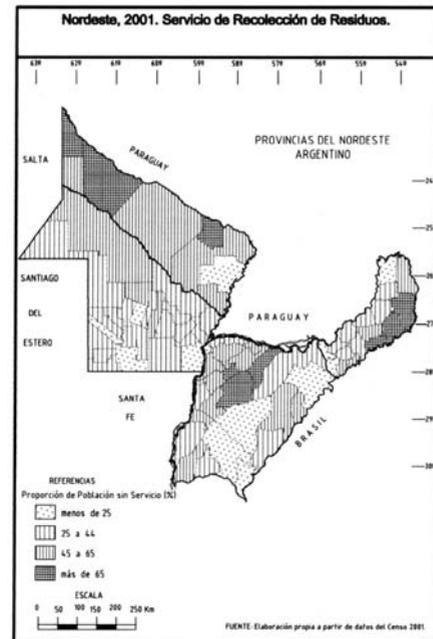


6b

Figuras 6c, 6d. INDEC. Censo nacional de Población, 2001



6c



6d

La existencia de viviendas insalubres, con inadecuado acceso al agua potable o falta de equipos adecuados para eliminar excretas, tiene una incidencia directa sobre la salud, principalmente sobre los niños y los ancianos. La presencia de basurales o aguas estancadas en las viviendas o en las excavaciones y cunetas agravan la situación de precariedad de numerosos hogares. La población desprovista de los servicios de agua potable y saneamiento se considera “*población en riesgo sanitario*” o expuesta a contraer enfermedades relacionadas con el agua. Esta situación se ve agravada por el hecho que algunas de ellas se localizan en áreas de alta incidencia de estas enfermedades de origen hídrico; las más frecuentes en la Argentina son las gastrointestinales agudas, la paratifoidea, la fiebre tifoidea, las parasitosis intestinales, entre otras (Clichevsky, 2002).

La gravedad de esta situación radica en que la falta de una alimentación adecuada durante los años más críticos del desarrollo físico y psicomotor de los niños, acarrea consecuencias y efectos negativos que en gran medida son irreversibles. *Ello constituye uno de los principales mecanismos de transmisión intergeneracional de la pobreza y la desigualdad* (CEPAL 2002, 24).

El *servicio de recolección* de residuos domiciliarios era deficiente y se agrava al afectar áreas urbanas. No tenía acceso a él casi la mitad de los hogares, lo que ocasionaba graves problemas de contaminación de las napas freáticas y en el medio ambiente en general, afectando seriamente a la higiene y salubridad de la población (Fig.6 d).

Los procesos de urbanización, periurbanización y crecimiento económico tuvieron como consecuencia inmediata el incremento en la generación de residuos sólidos residenciales e industriales que no fueron acompañados por un efectivo servicio de recolección. La frecuencia desigual de recolección, las tecnologías utilizadas siguen siendo muy diferentes dentro del ámbito urbano y generalmente quedan sin cubrir sectores ocupados por población de bajos ingresos, tanto en “*villas miseria*” como en asentamientos o áreas inundables, con calles de tierra y por lo tanto inaccesibles para la recolección, con lo que la situación de pobreza y el riesgo sanitario se ven agravados. Además existen instalaciones precarias, en especial “*villas*” localizadas en las cercanías o sobre los basurales a cielo abierto que realizan actividades de “*cirujeo*”. Estos se constituyen uno de los mayores riesgos para la salud pública, debido a la peligrosidad de los desechos que allí se arrojan, a la proliferación de insectos debido a la transmisión de enfermedades a través de los vectores, a la contaminación hídrica y aérea o a la ingesta de carne de animales alimentados con residuos. Además, con la agudización de la crisis, la población pobre no solo come “*de la basura*” a partir de la recolección y comercialización, sino que sacia su hambre, comiendo “*la basura*” que producen los otros sectores de la sociedad. (Clichevsky 2002, 53-54).

De esa manera, la situación ambiental en el NEA evidencia procesos de deterioro muy graves, más de lo esperable, pues en algunos casos determinan condiciones críticas en la calidad de vida de la población. Gran parte de esos problemas *son el resultado de una forma de ocupación del territorio sin restricciones y que no tuvieron en cuenta sus potencialidades, con un déficit en materia de infraestructura sanitaria y de tratamiento de excretas y con un marco de legal inadecuado.* (Clichevsky 2002, 37).

Otro de los servicios a los cuales la población tiene un acceso limitado es el de pavimento en las calles y rutas. Está ausente en el 67% de los casos, con algunas diferencias de mayor disponibilidad en los departamentos más urbanizados. Este servicio es condicionante además del transporte público de pasajeros, cuya ausencia en el 40% de los hogares limita las posibilidades de la población de acceder en forma adecuada y rápida a servicios educativos y sanitarios entre otros.

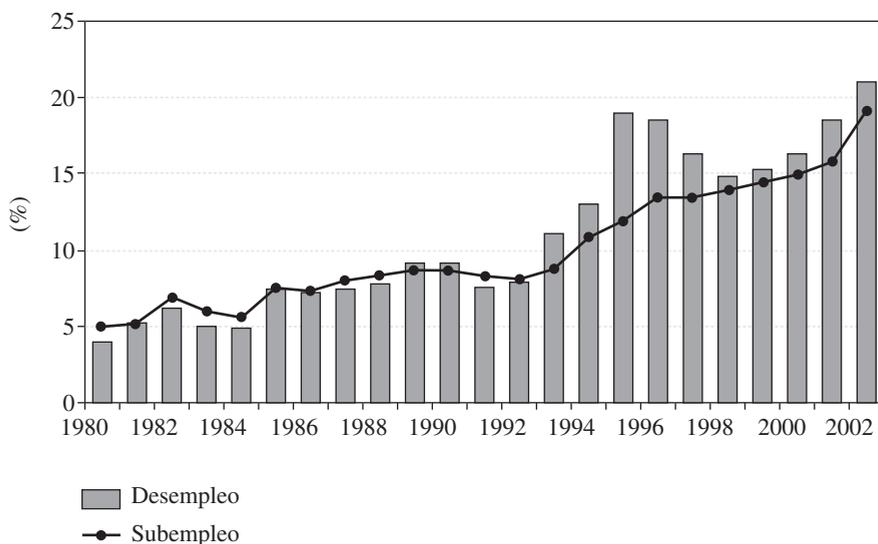
El tema de los servicios constituye una exigencia que deberían afrontar las instituciones de gestión urbana regional, no solo para mejorar los altos niveles de exclusión sino para lograr el mejoramiento del medio ambiente urbano y evitar la contaminación.

c) El desempleo y la informalidad y su impacto en el mercado de trabajo

Los cambios ocupacionales profundos y las consecuencias de la reconversión económica y social se tradujeron en la *precarización* de las condiciones de contratación de los trabajadores y en un incremento en los niveles de desempleo y subempleo. Los índices de desempleo ascendieron a niveles desconocidos en Argentina. Si bien ya se habían acentuado en el período *hiperinflacionario* (1989-1990) y luego se redujeron entre 1991 y 1993 como efecto a corto plazo de la *“convertibilidad”*, el desempleo se transformó en un problema estructural y ascendente, alcanzando un primer pico de 18,4% durante la *“crisis del tequila”* (México, 1995) y un segundo pico durante la crisis económico-institucional de fines del 2001/2002 (Vinocur 2004,14).

Ello provocó una disminución de la participación de los trabajadores en el mercado laboral a través de una reducción de sus derechos, a la desaparición del *“estado de bienestar”* y a la creciente devaluación de las formas del trabajo en amplias franjas de la sociedad, aumentando su vulnerabilidad social a partir de su incertidumbre. Ese proceso de segmentación de la fuerza laboral produjo una transformación hacia actividades terciarias y de baja productividad y una extrema diferencia ocupacional que se tradujo en el desempleo, subempleo y en el *cuantapropismo* como actividad de *“contención”* (Fig. 7).

Figura 7. Argentina, 1980-2002. Desempleo y subempleo



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC.

En este contexto, también merece destacarse el sostenido aumento de la proporción de empleo asalariado no registrado. La *informalidad laboral* evolucionó en forma más abrupta que el propio desempleo y alcanzando al 40% de la población económicamente activa. El *subempleo* es el fiel reflejo del aumento del empleo de baja calidad como modo de contrarrestar la deficiente inserción en el mercado de trabajo (Vinocur, 2002).

Hacia fines de los años 90 una importante proporción de población se ve sometida a condiciones de riesgo e inseguridad. Ello como consecuencia de la evolución del mercado de trabajo, la precariedad del empleo, el deterioro en la organización social, las dificultades en la micro y pequeña empresa para funcionar, entre otros.

La desocupación se constituyó en un problema social y económico a la vez. Una persona sin trabajo sufre daños en su autoestima, se siente excluido de la sociedad, el clima familiar se vuelve tenso y se retrae constantemente por temor a ser rechazado y con la vergüenza de no tener ocupación.

Por otra parte, el trabajo infantil y adolescente es cada vez mayor. Las tareas que realizan son de escasa calidad (informales e inestables) que los expone a riesgos diarios y a situaciones de alta vulnerabilidad social, a la vez que impiden el aprendizaje de destrezas específicas u oficios que completen la formación que deberían tener para mejorar su futuro.

Las dificultades para obtener un trabajo permanente se manifiestan en Argentina con una tasa de desempleo urbano de 11,5% en 1990; de 13% en 1997 y el 18% en 2001, acentuándose en las edades jóvenes. En el NEA la proporción de desocupados y subocupados en 2001 era del 24% y en 2003, de 27%. A la vez que se acentúa la precariedad del empleo (sin contrato y sin seguridad social) la baja productividad, el empleo informal tanto en áreas urbanas como rurales. En la *Tabla 2* se exponen los índices de empleo, desocupación y subocupación de las provincias que integran la región. Las condiciones expuestas, con valores semejantes dentro del período anual, exponen a los hogares y a la población a importantes grados de vulnerabilidad social.

Tabla 2. NORDESTE (ARG), 2003. Tasas de actividad por tipos (%)

Área Geográfica	Tasa de Empleo		Tasa de desocupación		Tasa de subocupación	
	1º Semestre 2003	2º Semestre 2003	1º Semestre 2003	2º Semestre 2003	1º Semestre 2003	2º Semestre 2003
Región Noreste	31,0	33,6	13,6	10,6	13,5	12,4
Corrientes	29,9	32,9	15,9	13,8	11,4	15,1
Formosa	30,3	33,7	14,4	6,2	11,7	8,0
Resistencia	33,8	34,8	11,3	10,5	15,6	9,9
Posadas	29,2	32,6	13,5	10,0	14,6	15,9

Fuente: INDEC, 2004. Encuestas Permanente de Hogares (EPH).

Desde una perspectiva de género, las mujeres están más expuestas a sufrir la pobreza. A pesar de haber sufrido transformaciones a lo largo de la historia reciente, la divi-

sión sexual del trabajo, mantiene en todos los ámbitos la asignación casi exclusiva de las tareas domésticas de carácter reproductivo y de "cuidado" a ellas. "Existe así una sobrecarga de trabajo sin reconocimiento social, sin posibilidad de capacitación y recreación, restringiendo las opciones de ingreso al mercado laboral, de obtener suficientes ingresos y limitadas posibilidades de participar en la vida social y política" (CEPAL 2002, 30).

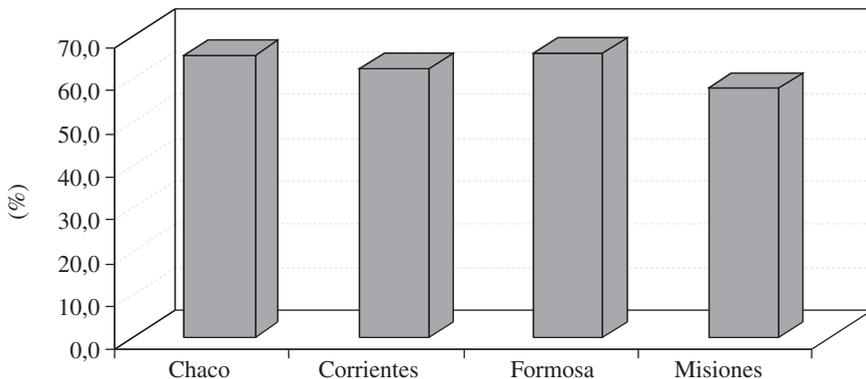
Otros factores están vinculados al *desigual acceso a los recursos productivos* (trabajo, capital, nuevas tecnologías, viviendas), lo cual aumenta las limitaciones que tienen las mujeres para generar ingresos, para emprender iniciativas empresariales y para acelerar los procesos de movilidad ascendente. El *desempleo femenino* en el país era de 31,6% (el urbano 27%), acompañado de la precarización de las condiciones de trabajo, del aumento de la inestabilidad, sin apoyo tecnológico y sin cobertura de obra social. Los ingresos con ocupación informal son menores a los formales, aún trabajando más horas. Ello da cuenta de estas "pobres invisibles" desde el punto de vista de los ingresos lo que afecta su autonomía económica, su capacidad de decisión, que las deja en una situación de gran vulnerabilidad en caso de viudez y disoluciones matrimoniales, por lo que deben ser objeto de políticas públicas (CEPAL, 2002)

d) Carencias en la salud pública

La *salud y la educación* son los principales componentes del *capital humano* con una clara diferencia por estratos sociales, lo que constituye un rasgo más de la vulnerabilidad de ciertos sectores de la población y un rezago para superar la pobreza y la exclusión.

No obstante el registro de considerables diferencias entre los servicios que ofrecen las ciudades más grandes y el interior, hay algunos avances en materia de salud pública en el país. Los índices diferenciados como la esperanza de vida, la mortalidad infantil y

Figura 8. NEA, 2001. Falta de cobertura de obra social.



Fuente: INDEC, 2001. Censo Nacional de población.

materna son los principales indicadores que muestran las brechas en los diversos grupos humanos y en las áreas geográficas que habitan.

Como ya se señalara, la dificultad para contar con agua potable, energía eléctrica, desagües cloacales e instalaciones sanitarias adecuadas, crea factores de vulnerabilidad sanitaria en la población, expuesta en la proliferación de enfermedades infecciosas e intestinales que, sumados a las deficiencias alimenticias, provocan elevados índices de mortalidad y factores de riesgo de morbilidad.

La escasa *cobertura médica* en los hogares con NBI, al igual que la falta de servicios elementales es un denominador común que afecta a gran parte de los hogares constituidos por grupos familiares numerosos. Así, la precariedad o ausencia de los mismos pone en serio peligro la calidad de vida de los grupos más vulnerables.

En 2001, con grandes diferencias internas, el 60% de la población del Nordeste carecía de cobertura de obra social o plan de salud privado o mutual, especialmente los grupos de niños y jóvenes, que dependen del trabajo de sus padres (muchas veces desocupados) que no pueden cubrir este aspecto familiar. Los ancianos tenían bajos índices de jubilaciones, pensiones y cobertura médica lo que aumentaba aún más su vulnerabilidad. Por otra parte, los servicios públicos y aún privados disponibles en toda la provincia, no satisfacían las necesidades de la población al no contar con el grado de complejidad requerido (*Fig.8*).

e) Problemas en educación

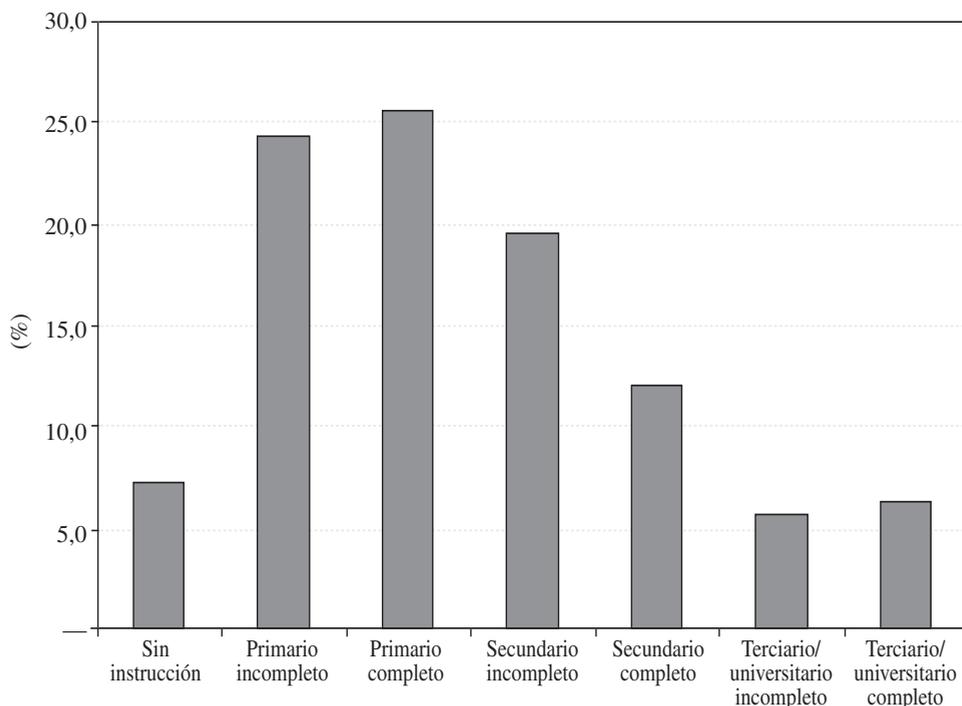
El desarrollo del *nivel educativo* en la fuerza de trabajo contribuirá, sin dudas, a incrementar el nivel ocupacional si va acompañado de un crecimiento y transformación de la estructura productiva. Una perspectiva global pone de manifiesto que una proporción mayoritaria de la población no alcanza a completar los años de estudios necesarios para pretender mejorar los ingresos y aspirar a una vida digna.

Aunque hay una reducción notable del analfabetismo y un aumento de la asistencia de los niños a las escuelas primarias, son muy elevados los niveles de deserción –tanto primaria como secundaria y de repitencia. Si a ello sumamos las diferencias en la calidad educativa de unos y otros, el deterioro de las condiciones edilicias, la falta de mantenimiento y los deficientes salarios, se agudizan las brechas y la posición desventajosa de algunas áreas.

Las grandes diferencias entre la escolaridad de las clases más acomodadas respecto de las más pobres provocaba ciertas inequidades en las oportunidades educativas futuras de los niños, que impactará en las oportunidades laborales. La proporción de población con escasa instrucción y con estudios incompletos en la región, habla a las claras de los enormes problemas que tendrá la población para acceder a un trabajo digno y por ende a una posición económica que le permite cubrir sus necesidades básicas. (*Fig. 9*).

La mayor calidad, la posibilidad de acceder y de permanecer en los distintos niveles de los servicios educativos y de salud influyen en la formación del capital humano de calidad y otorga menor vulnerabilidad a la población. En general, las inversiones en saneamiento, seguridad social, educación y salud pública fueron disminuyendo en relación con los otros sectores, agobiando las oportunidades y capacidades para obtener buenos niveles de seguridad y bienestar.

Figura 9. Nordeste, 2001. Nivel educativo alcanzado



Fuente: INDEC, 2001. Censo Nacional de población.

La población de las provincias de NEA registraba valores de analfabetismo o pobre instrucción en un 31,5%. Un 48% de la misma solo poseía nivel primario completo /secundario incompleto, mientras que solo el 6% tiene educación universitaria completa. Ese nivel educativo detectado en las distintas provincias es muy similar y poco se ha hecho para mejorar dicha situación. (Tabla 3).

Tabla 3. NORDESTE (ARG), 2001. Nivel educativo alcanzado (%)

Nivel educativo	Total población	Sin instrucción	Primario incompleto	Primario completo	Secundario incompleto	Secundario completo	Terciario / universitario incompleto	Terciario / universitario completo
Corrientes	609.408	6,6	22,7	24,7	18,5	14,4	6,4	6,7
Chaco	629.455	8,7	25,0	24,6	19,6	10,2	5,8	6,0
Formosa	303.145	7,1	21,8	26,4	20,7	12,6	5,1	6,3
Misiones	600.695	6,3	27,4	26,1	18,9	10,6	4,9	5,7

Fuente: INDEC, Censo Nacional de Población, 2001.

La población con estudios secundarios completos y estudios superiores se ubica preferentemente en los municipios más populosos y urbanizados donde la población tiene mayor acceso a esos niveles, lo que revela los enormes desajustes entre el ámbito urbano y el rural, que perjudica a futuro las posibilidades de acceder a un trabajo y vivienda dignos y a una cobertura médica adecuada.

El analfabetismo afectaba a comienzos de siglo a más del 6% de la población en edad escolar; los índices más altos eran ocupados por las personas de 50 y más años, lo que revela que actualmente hay un mayor acceso de la población a alcanzar algún estadio educativo que le permita aprender a leer y escribir. (Tabla 4) El nivel educativo deficiente crea condiciones desventajosas para acceder al mercado laboral, por ende la persona con deficitaria instrucción accederá a trabajos de escasa calificación, mal remunerados que le impedirán revertir la situación de pobreza heredada.

Las *diferencias de género* en la educación y en la salud se vinculan con la composición familiar, la reproducción y la mortalidad, entre otras variables. El 55% de la población con pobre instrucción o analfabeta es femenina. Las amplias desigualdades espaciales se hacen notar al momento de analizar la capacidad económica y de producción como así el comportamiento reproductivo de las personas. Más del 75% de los nacimientos provienen de madres con educación inferior a secundaria incompleta y de ese total un 60% corresponde a madres analfabetas o con primaria incompleta. Ello explica las dificultades de ese grupo humano de lograr una planificación familiar sin riesgos o de comprender la información sobre el control de la natalidad.

Tabla 4. NORDESTE (ARG), 2001. Tasa de analfabetismo por grupo de edad (%)

Jurisdicción	Total de 10 años y más	10 a 14 años	15 a 17 años	18 a 24 años	25 a 29 años	30 a 49 años	50 a 64 años	65 y más
Corrientes	6,5	2,6	2,2	2,9	3,3	6,0	12,7	18,8
Chaco	8,0	2,6	2,9	4,3	4,9	8,8	15,1	20,2
Formosa	6,0	1,8	1,9	2,8	3,0	5,6	12,7	20,7
Misiones	6,2	3,3	2,6	3,3	3,7	6,2	12,1	16,3

Fuente: INDEC, Censo Nacional de Población, 2001.

f) Una nuevo segmento social: los nuevos pobres

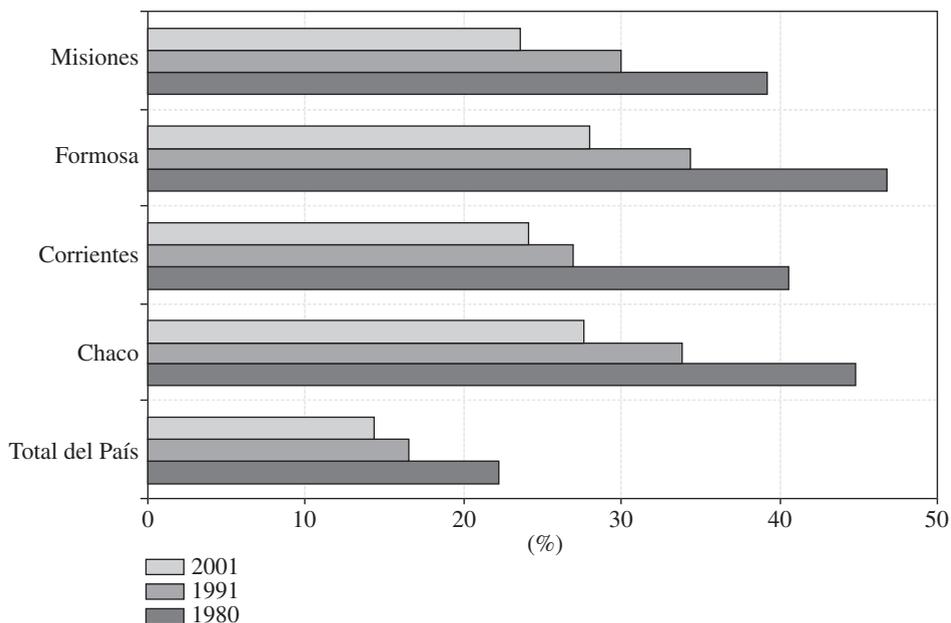
Este segmento está conformado por una población con *fuertes conflictos internos*, ya que tiene diversas características de la clase media (cultura, educación, vivienda, aspiraciones) pero su inestabilidad laboral y por ende su nivel de ingresos lo colocan por debajo de la línea de la pobreza. Su proliferación se afianzó en el último cuarto del siglo pasado. En América Latina en particular, la *desigualdad* alcanzó en los años 90 su mayor índice histórico. En Argentina, el fenómeno de la *exclusión social* se relaciona con las importantes transformaciones económicas asociadas al mercado de tra-

bajo. En el contexto interno se realizaron las privatizaciones de empresas estatales, la capitalización de créditos por parte de los acreedores del Estado, el despido de trabajadores como condición para las privatizaciones y la desregulación de las empresas privadas. Paralelamente, se produjo una apertura de la economía y una orientación económica destinada a conseguir la estabilidad de las cuentas externas y el saneamiento monetario. *Ese conjunto de políticas produjo un impacto en toda la estructura social de Argentina, definiendo una nueva matriz socioeconómica de alta vulnerabilidad.* (Vinocur 2004, 14).

Los altos índices de desocupación se vieron acompañados de una pérdida del sentido de realización personal, con efectos negativos en las relaciones sociales y familiares, como así la pérdida del derecho a acceder a un sistema de protección y seguridad social. Estos grupos están representados por pequeños comerciantes que debieron cerrar sus negocios y profesionales sin trabajo, empleados del sector público despedido, jubilados, empleados informales cuyos salarios se vieron deteriorados por los procesos inflacionarios y de devaluación (Vinocur 2004, 9). En Argentina pasaron de estar ausentes en la década del 70 al 4% en 1980, al 18,5% en 1990 y al 25% en 2001.

El empobrecimiento en Argentina tuvo su etapa crítica en el período 1998-2003, alcanzando los índices más altos a partir del año 2002. En octubre de ese año, el INDEC reveló que un 57,5% de los argentinos vivían por debajo de la línea de pobreza y un 27,5% eran indigentes, es decir, percibían ingresos insuficientes para acceder a una canasta básica de alimentos. La situación en las provincias periféricas

Figura 10. Nordeste. Hogares con NBI, 1980-2001



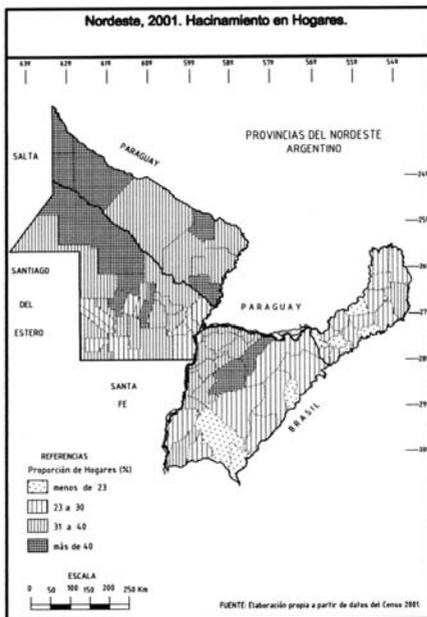
Fuente: Nordeste, 2001. Nivel educativo alcanzado

como lo son las del Nordeste era aún más desfavorable. Los principales destinatarios de las políticas públicas de los años 90 fueron los *pobres estructurales* (los que tienen NBI).

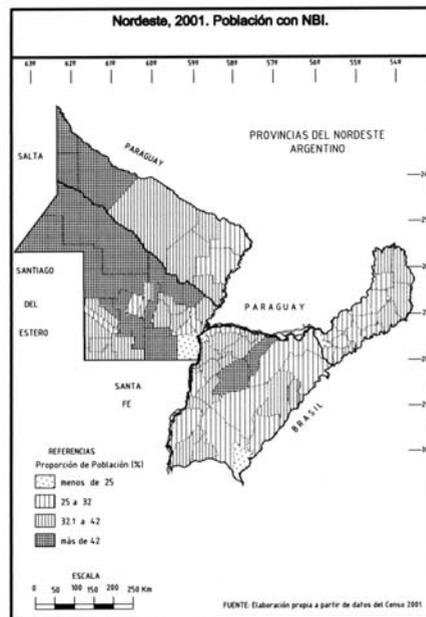
Ese grupo social se caracteriza por habitar viviendas inadecuadas, en condiciones de hacinamiento, con dificultades de acceso al agua potable y al saneamiento, con un bajo nivel de instrucción del jefe de hogar y de su cónyuge, y con una reducida capacidad de subsistencia. A partir del aumento de la recesión económica, el Estado debió asistir a esos sectores de los “*nuevos pobres*”, definidos por su alta precarización laboral e ingresos bajos e irregulares. Tanto los “*pobres estructurales*” como los “*nuevos pobres*” se caracterizan por estar limitados para ejercer en plenitud el sustento familiar. Primero, porque no pueden asegurar una alimentación y nutrición adecuadas y segundo, porque sus ingresos no alcanzan para atender otras necesidades básicas, como la salud y la educación (Fig.10). Además, tanto los pobres como los indigentes y nuevos pobres, sufren la inseguridad de sus trabajos y sus ingresos que afecta su autoestima (Vinocur 2004, 11).

Otro aspecto está relacionado con las *condiciones del hábitat y las viviendas*, limitantes del desarrollo, en tanto que la calidad de las mismas variará según se trate de hogares pobres y no pobres. Además y en relación a sus características, la vulnerabilidad de los hogares puede analizarse a través del nivel de hacinamiento, del tipo de vivienda y calidad de los materiales utilizados para su construcción, la disponibilidad de los servicios básicos, del equipamiento, la forma de tenencia, que implica la disposición del deterioro de la calidad de vida de la población. Uno de los indicadores más usados es el *hacinamiento* que se define como “*el problema de*

Figuras 11a, 11b.



11a



11b

Fuente: INDEC. Censo Nacional de Población, 2001

sobrecarga del parque habitacional, causado por el elevado número de habitantes en las viviendas en relación con la cantidad de habitaciones destinadas a dormitorio". Es destacable notar que el hacinamiento es un factor que interfiere en la adquisición de capital educativo y favorece al crecimiento de la pobreza. (Arriagada Luco 2003, 23).

En lo que respecta al *tamaño del hogar*, se observa que los hogares pobres se caracterizan por estar integrados por un gran número de personas, donde se combinan otros dos factores de vulnerabilidad: un bajo nivel educativo del jefe del hogar y una alta dependencia económica debido al número de niños, situación que da lugar a serios riesgos en la calidad de vida de su población. El elevado número de personas por hogar está relacionado con la escasez de recursos. En 2001 el 15% de los hogares se hallaban en *hacinamiento crítico* (más de 3 personas por cuarto) y en el 26% vivían más de 2 personas por cuarto (*Fig. 11a*).

El déficit habitacional se es diferencial en las cuatro provincias de la región (*Tabla 5*): Chaco y Corrientes se hallaban en peores condiciones y la situación se agrava aún más en los sectores marginales de las áreas urbanas.

Tabla 5. NORDESTE (ARG), 2001. Hacinamiento de los hogares

Jurisdicción	Total de hogares	Hogares c/menos de 2 pers. p/cuarto	Hogares c/2 y 3 pers.p/cuarto	Hogares c/más de 3 pers.p/cuarto
Total del país	10.075.814	81,0	14,2	4,8
Chaco	238.182	69,7	20,0	10,3
Corrientes	114.349	63,6	23,2	13,2
Formosa	234.899	75,8	18,0	6,2
Misiones	225.878	72,4	18,9	8,7

Fuente, INDEC. Censo Nacional de población 2001.

Una proporción importante de población se asocia a la vulnerabilidad por algún tipo de pobreza medida a través de NBI (Necesidades Básicas Insatisfechas)⁴. La población registra mayores valores de NBI que los hogares, lo que habla a las claras de la sobrecarga de estos últimos (hacinamiento), aunque se denota un atisbo de mejoramiento en los últimos 10 años en las cuatro provincias. (*Tabla 6*).

⁴ Los hogares con NBI son aquellos que presentan al menos una de las siguientes condiciones de deficiencias:

Vivienda (hogares con viviendas precarias u otro tipo, piezas de inquilinato); *Hacinamiento* (más de 3 personas por cuarto);

Condiciones sanitarias (hogares sin retrete); *Asistencia escolar* (hogares con al menos un niño -6 a 12 años- que no asiste a la escuela); *Capacidad de subsistencia* (dependencia económica -más de cuatro personas por miembro ocupado y cuyo jefe no ha completado el 3er. Grado de la escuela primaria).

Tabla 6. NORDESTE (ARG), 1980-2001. Población y hogares con NBI

Jurisdicción	Población con NBI (%)			Hogares con NBI (%)		
	1980	1991	2001	1980	1991	2001
Total del País	27,7	19,9	17,7	22,3	16,5	14,3
Chaco	52,1	39,5	33,0	44,8	33,9	27,6
Corrientes	46,9	31,3	28,5	40,6	26,9	24,0
Formosa	54,4	39,1	33,6	46,8	34,3	28,0
Misiones	45,4	33,6	27,1	39,2	30,0	23,5

Fuente: INDEC, Censos Nacionales de población, 1980, 1991 y 2001.

En toda la región, en 2001, el 26% de los hogares y el 30,5% de la población tenían *NBI*. Tradicionalmente las provincias del norte del país estuvieron afectadas por crisis cíclicas en su frágil economía, con dependencia casi exclusiva de las actividades primarias de escasa rentabilidad. Ello provocó situaciones de precariedad social y económica que explican las deficiencias en la calidad de vida de la población en las diferentes áreas. (*Fig. 11b*).

El tratamiento de algunos indicadores seleccionados dentro de los hogares con *NBI* confirma lo que se viene analizando a lo largo de esta exposición: son los hogares con necesidades básicas insatisfechas los que ostentan los mayores valores de deficiencia en cobertura médica, en falta de higiene en las viviendas, en precaria provisión de agua segura y prácticamente sin acceso a un servicio moderno como es el teléfono (*Tabla 7*).

Tabla 7. NORDESTE (ARG), 2001. Hogares con *NBI* según algunos indicadores

Total de Hogares		Hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)					
		Total		Sin cobertura médica privada u Obra Social	Sin provisión de agua en la vivienda	Con piso de tierra en la vivienda	Sin Teléfono
		Hogares con NBI	%	% sobre el total de hogares con NBI			
País	10.075.814	1.442.934	14,3	60,2	50,8	17,6	71,0
Chaco	238.182	65.672	27,6	73,8	76,5	39,0	90,8
Corrientes	225.957	54.341	24,0	69,2	64,7	37,6	86,2
Formosa	114.408	32.041	28,0	72,0	81,3	50,6	90,4
Misiones	235.004	55.215	23,5	67,6	70,5	15,1	88,3

Fuente: INDEC, Censo Nacional de Población, 2001.

g) *El desgaste familiar*

El abismo entre ricos y pobres fue cada vez más acentuado en los países subdesarrollados y sus consecuencias afectaron principalmente a la niñez, a la familia, al derecho al trabajo, a la salud y a la educación. En A. Latina 6 de cada 10 niños menores de 5 años son pobres, millones de menores de 14 años trabajan y sufren explotación viviendo en los circuitos de la prostitución y la droga. (Kliksberg, B. 2001).

Las particularidades de la conformación familiar, su organización, su capital educativo, el nivel de hacinamiento, son algunos de los factores que muestran una incidencia directa con las posibilidades y el rendimiento de los niños en la escuela.

La familia como eje de la vida humana convive con problemas emocionales y económicos derivados de la pobreza no solo en las clases bajas sino en los estratos medios en decadencia (nuevos pobres). Algunos índices dan cuenta de ese desgaste: madres solteras a cargo de sus hijos, madres adolescentes, mujeres jefas de hogar abandonadas por su pareja, aumento del número de hijos extramatrimoniales, aumento de los niños y adolescentes que trabajan informalmente o que viven en las calles en la pobreza y expuestos a múltiples riesgos. A todo ello se agrega el incremento de la violencia familiar y social que cierra el círculo de la pobreza.

“Una práctica históricamente generalizada en las políticas sociales de Argentina fue la deficiente prestación de servicios alimentarios y de salud pública a los sectores vulnerables. Desde hace cincuenta años, los programas de reparto o complementación nutricional fueron implementados por el Estado (nacional, provincial o municipal). La entrega directa de alimentos o de bonos de ayuda fue casi permanente de las políticas sociales, que trató de conformar un efecto redistributivo indirecto hacia esos sectores” (Vinocur 2004, 27).

Las oportunidades de acceso a la vivienda son diferentes según los estratos sociales. También es desigual el acceso al crédito, a los servicios elementales como el agua, la electricidad, el alcantarillado, el servicio médico y en lo educativo la mayoría no ha completado la escuela primaria y menos aún la secundaria. Todo ello muestra brechas notables en los índices de mortalidad infantil, materna y en la esperanza de vida. Frente a estos problemas la familia tiende a actuar de diferentes maneras:

- A convertir a la pobreza en un problema individual
- A plantear que la pobreza es inevitable
- A priorizar el individualismo sin solidaridad
- A decir que el fin justifica los medios

h) *La criminalidad*

Los riesgos y problemas de la sociedad se “urbanizan” a través de la aparición de fenómenos como la *criminalidad, la contaminación, la violencia, riesgos coyunturales que pueden desaparecer* (Busso, G. 2002, 38). En ese sentido el nivel de delincuencia y la criminalidad en la región fue en progresivo aumento extendiéndose especialmente en los ámbitos urbanos y en edades jóvenes, como respuesta a las deficiencias y a las

inequidades de la población marginal que se encuentra en los límites de la pobreza e indigencia. Esto se atribuye a los bajos niveles educativos de la población, al aumento del desempleo y al deterioro de la familia.

Los índices han aumentado en forma alarmante en todo el país. El NEA registra una tasa de delincuencia superior al 321 por diez mil en 2003 (Fig. 12).

i) La exclusión

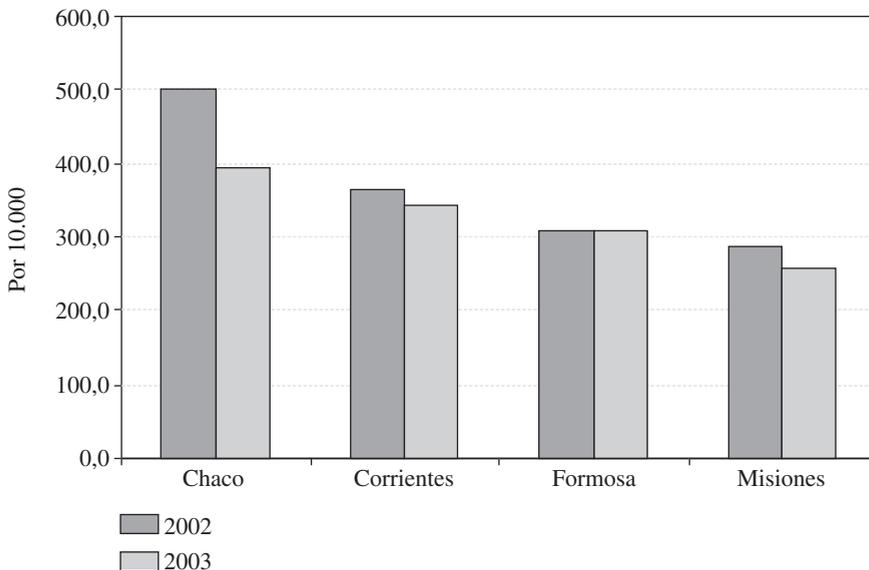
Todos los factores enunciados están estrechamente relacionados y conforman un círculo vicioso donde un factor genera a otro y otro.

El fenómeno de la *exclusión social* se vincula con las transformaciones económicas relacionadas con la pérdida del empleo, como así del derecho de acceder a un sistema de protección y seguridad y de la capacidad de las personas de gozar de su libertad y construir su identidad a partir del debilitamiento de los derechos sociales, civiles y políticos, con efectos negativos en la relaciones sociales y familiares.

Las áreas urbanas con viviendas pobres presentan deficiencias en relación con las condiciones de hacinamiento, desagües, eliminación de excretas, provisión de agua potable, combustible adecuado para cocinar, proximidad a basurales, entre otros, las que potencian las bajas condiciones de vida de ese sector de la población (Fig.13).

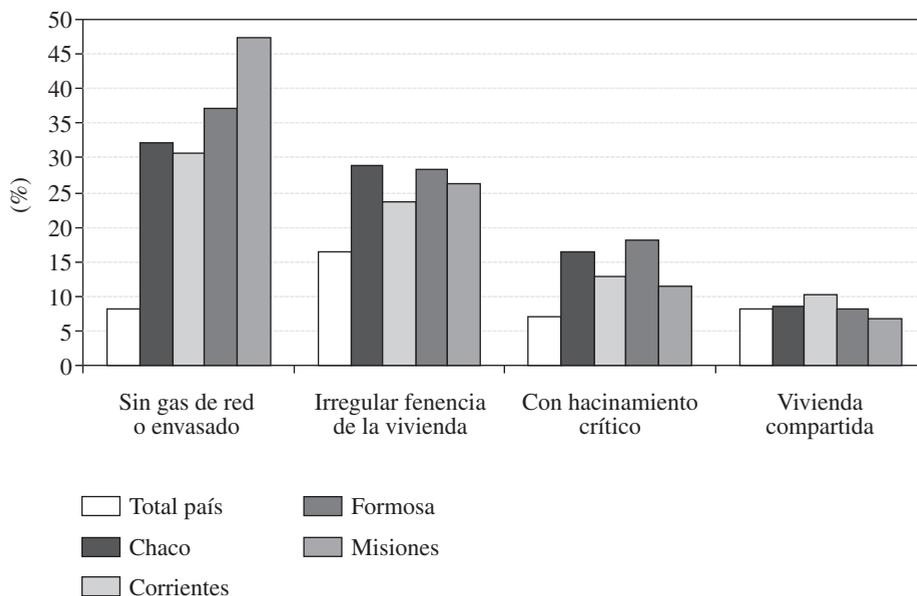
La exclusión, la marginalidad de los grupos más pobres conforman el panorama social de las familias pobres, con educación incompleta, con dificultades de acceder a

Figura 12. Nordeste, 2002-03. Tasa de delincuencia



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC.

Figura 13. Nordeste, 2001. Situación de precariedad de los hogares



Fuente: INDEC. Censo Nacional de población, 2001.

una vivienda digna, a los servicios elementales, a un empleo estable, lo que conlleva a la delincuencia, a la violencia, ejes de una problemática que se instala cada vez con mayor fuerza en las áreas menos desarrolladas, con falta de políticas sociales que orienten hacia la equidad, el pleno empleo y la organización de la sociedad. Por ello, y para lograr un desarrollo sustentable, sería importante orientar las acciones gubernamentales hacia el *fortalecimiento de la gestión de políticas públicas que prioricen la calidad del crecimiento y no sólo en los aspectos cuantitativos, eliminar la corrupción y el favoritismo en el sector público en todos los niveles de gobierno, apoyar y generar políticas activas que permitan revertir las tendencias inequitativas de distribución, lograr la participación de los principales grupos en el proceso de construcción del desarrollo sustentable, como así fortalecer la presencia del sector ambiental en los diferentes ámbito para avanzar hacia la sustentabilidad social, ambiental y económica.* (Clichevsky 2002, 59).

3. CONCLUSIONES

En el Nordeste argentino, la vulnerabilidad de la población y de los hogares depende de la acción mutua de elementos y variables sociodemográficos. Las desventajas sociales reducen la capacidad de la población para alcanzar a satisfacer sus necesidades básicas, motivo por el cual *un tercio* de la misma está sometida a condiciones de inseguridad e indefensión. La ausencia de factores que brinden oportunidades de bienestar

(escasez de recursos, bajo nivel educativo e inseguridad alimentaria) intensificada además, por el *desempleo* de los jefes de hogar, por la elevada *dependencia demográfica*, el déficit en las *viviendas*, el alto grado de *hacinamiento* de las áreas periféricas de las ciudades, manifiestan las condiciones de alta vulnerabilidad y exclusión de amplios segmentos de la sociedad que nos ocupa.

La urbanización acelerada de la región generó inevitablemente una serie de problemas que afectaron al espacio habitado y a la calidad de vida de la población. El deterioro del medio ambiente debido a algunas actividades humanas (los basurales, el desorden y la precariedad en la ocupación de los terrenos, la contaminación de los reservorios de agua), se tornó muy grave cuando la capacidad de respuesta de la población para enfrentar esos riesgos disminuyó por deficiencias educativas y la escasa capacidad económica.

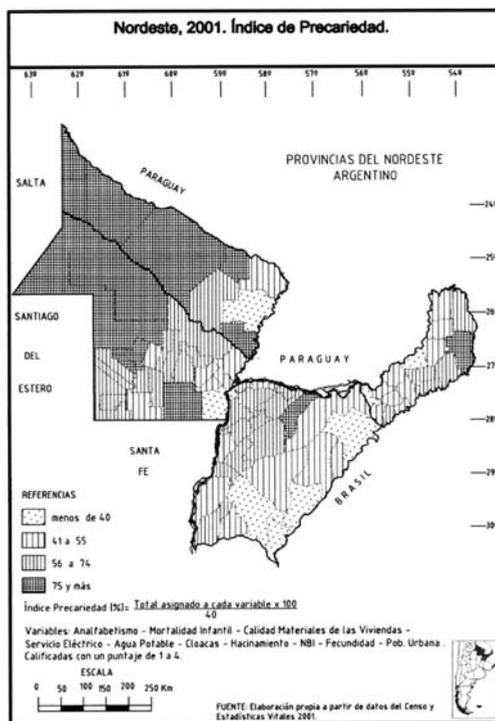
Las dificultades para acceder a los servicios de agua potable y saneamiento básico, la elevada cantidad de población analfabeta, como así la presencia de problemas fisiológicos provocados por insuficiencia nutricional, la deficiente asistencia en salud, influyeron en la capacidad de funcionamiento de las personas, deterioraron la calidad de vida y disminuyó su esperanza de vida. Así, la pobreza, la exclusión, la inestabilidad económica y la falta de mecanismos de protección de los grupos menos favorecidos suponen una alta probabilidad de que los mismos constituyan un grupo socialmente vulnerable que no pueden responder a las adversidades sociales y naturales.

La *pobreza, la exclusión y la vulnerabilidad* han sido fenómenos que históricamente han dejado huellas en la existencia de los grupos humanos de la región. Muchos de ellos estuvieron afectados por la inseguridad de su instalación en sectores de baja productividad, con inestabilidad laboral, precariedad de las prestaciones sociales (educación, salud, previsión social) y la fragilidad del capital físico y humano, entre otros. La implementación de políticas públicas que debió estar orientada a enfrentar la exposición de la población a esos riesgos naturales y sociales estuvo ausente y, la intervención por parte de los entes gubernamentales con estrategias apropiadas para lograr reducir la vulnerabilidad sociodemográfica de amplios segmentos excluidos de la sociedad, fue un imperativo reclamado en innumerables ocasiones.

En ese sentido los planes de *ordenamiento territorial* materializados como políticas públicas podrían orientar el análisis detallado de la vulnerabilidad específica del espacio y los habitantes. Deberá incluir la elaboración de cartografía de riesgos, las amenazas y la probabilidad de que ocurran, la magnitud de sus consecuencias y el análisis de su vulnerabilidad física y social. Así se logrará alcanzar un crecimiento económico con posibilidades de desarrollo sostenible, para responder y mitigar los desequilibrios y sus consecuencias, regidos por el principio de la integridad, lo que supone que lo urbano y lo rural deben estar incluidos en un enfoque sistémico. (Nac.Unidas 2005).

Como corolario, para apoyar esos análisis y dar una visión generalizada de la situación regional, se procedió a la obtención de un *índice de precariedad* elaborado a partir de las variables más significativas (Analfabetismo, mortalidad infantil, calidad de los materiales de las viviendas, Población urbana, NBI, fecundidad, disponibilidad de servicios públicos). El mismo permite manifestar cartográficamente y en forma sintética, las dificultades a las que están sometidos los hogares y habitantes de las diferentes áreas de la región (*Fig.14*).

Figura 14.



Fuente: INDEC. Censo Nacional de Población, 2001.

Es elocuente la situación más debilitada del oeste provincial. Además, las áreas fronterizas del oriente y la central muestran una situación de mediana precariedad, a la vez que los departamentos más urbanizados, a pesar de las grandes dificultades enunciadas, revelan condiciones y dotaciones de mejor calidad.

Concluyendo, a partir del diagnóstico y el análisis de la problemática regional a través de los *nueve elementos* expuestos y de la consideración del *índice de precariedad* se pretende que, con los planes de ordenamiento, se contribuya a tomar conciencia de la real magnitud de los problemas y se contemplen las siguientes alternativas de mejoramiento:

- 1) Brindar elementos cuanti y cualitativos referidos a las carencias de la población que fundamentan la situación de vulnerabilidad frente a las dificultades sociales.
- 2) Evaluar los parámetros de la situación actual y fijar metas referidas a mejorar la calidad de vida, la protección y uso racional de los recursos y las garantías de sostenibilidad para todos los habitantes, sean estos urbanos o rurales.
- 3) Lograr el aprovechamiento óptimo de los recursos disponibles para mejorar el bienestar colectivo y el crecimiento económico regional y,

- 4) Tomar previsiones respecto de las tendencias del crecimiento demográfico, la ocupación territorial y la demanda de recursos naturales, ambientales y energéticos para asegurar una menor calidad de vida y para que la pobreza y la exclusión de amplios segmentos de la población reduzca su incidencia en la región.

Solo así podremos comprobar la utilidad de nuestro trabajo como insumo de análisis en la aplicación de las políticas públicas que apunten a la reducción de la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión de un espacio regional, olvidado y relegado, desde hace mucho tiempo en la sociedad argentina.

BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ, SONIA (2001) La evolución de los paradigmas. Pobreza autogestionada. En *Encrucijadas*, Rev. de la UBA, Año II, N° 14.
- ARRIAGADA LUCO, CAMILO (2003). La dinámica demográfica y el sector habitacional en América Latina. *Serie Población y Desarrollo*, N° 33, Santiago de Chile, CEPAL.
- BUSSO, G. (2002) Vulnerabilidad sociodemográfica en Nicaragua: un desafío para el crecimiento económico y la reducción de la pobreza. *Serie Población y desarrollo*, N° 29, Santiago, CELADE.
- BLAIKIE, P y otros (1995) *Vulnerabilidad. El entorno social, político y económico de los desastres*. La Red: Red de Estudios sociales en prevención de Desastres en América Latina.
- BROWN, DENNIS A.V. (2002) Vulnerabilidad sociodemográfica en el Caribe: examen de los factores sociales y demográficos que impiden un desarrollo equitativo con participación ciudadana en los albores del siglo XXI. *Serie Población y Desarrollo* N°25, Santiago de Chile, CELADE.
- CARDONA, O. (2001) Manejo ambiental y prevención de desastres: Dos temas asociados. En *Ciudades en Riesgo. Degradación ambiental, Riesgos urbanos y desastres en América Latina*.
- CEPAL. Panorama social de América Latina 2002-2003.
- CEPAL-UNFPA. (2004) Conmemoración del décimo aniversario de la celebración de la conferencia internacional sobre la Población y el Desarrollo: acciones emprendidas para la implementación del programa de acción en América Latina y el Caribe. *Serie Población y Desarrollo* N°55. Sgo. de Chile.
- CEPAL (2002) *Vulnerabilidad sociodemográfica: viejos y nuevos riesgos para comunidades, hogares y personas. Síntesis y conclusiones*. Brasilia (versión electrónica)
- CLICHEVSKY, NORA. (2002) Pobreza y políticas urbano ambientales en Argentina. *Serie Medio ambiente y desarrollo* N° 49. Santiago, CEPAL.
- DELGADO DE BRAVO, M.T. (1997) Ciudades medias, planificación urbana y calidad de vida. En *Revista Geográfica Venezolana*. Vol. 38. Universidad de Los Andes-Mérida. Venezuela.
- D'ENTREMONT, ALBAN Y PÉREZ, ADÁN, JOSÉ (Ed). (1999) *Desarrollo socioeconómico y evolución demográfica. Perspectivas para América Latina*. Navarra, EUNSA.
- Dirección de Estadísticas Sanitarias de la Provincia del Chaco. *Estadísticas vitales y sanitarias, 1950-2003*.

- FOSCHIATTI, ANA MARÍA H. (2003) *La población del Nordeste argentino*. Facultad de Humanidades, Universidad Nacional del Nordeste, Resistencia.
- FOSCHIATTI, ANA MARÍA (2005) La vulnerabilidad en las estructuras y procesos demográficos. En: *Revista Geográfica Digital* N° 3. Resistencia, Facultad de Humanidades, Universidad Nacional del Nordeste.
- FOSCHIATTI, ANA MARÍA (2005) Vulnerabilidad demográfica y social. Consideraciones conceptuales. *Investigaciones y Ensayos Geográficos. Revista de Geografía*. Año IV, N° 4, Formosa, EDUNaF.
- FOSCHIATTI, ANA MARÍA (2006). *Vulnerabilidad sociodemográfica del Chaco*. Corrientes, EUDENE.
- INDEC. *Censos Nacionales de población. 1960, 1970, 1980, 1991 y 2001*, Buenos Aires.
- INDEC. *Encuesta Permanente de Hogares. 2002-2004*
- INDEC (1990). *La pobreza urbana en la Argentina*, Buenos Aires.
- KLIKSBERG, BERNARDO (2000). Desocupación y exclusión en América Latina. Las venas abiertas. En *Encrucijadas*, Revista de la UBA, Año I, N° 2.
- KLIKSBERG, Bernardo (compilador) (1994) *Pobreza: un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial*. Fondo de Cultura Económica. México.
- KLIKSBERG, B. (2001) Una relación marginada. En *Encrucijadas*, Revista de la UBA, Año II, N° 14.
- MAC DONALD, Joan. (2004). Pobreza y precariedad del hábitat en ciudades de América Latina y el Caribe. *Serie Manuales* N°38. Santiago de Chile, CEPAL
- MACHINEA, J. (2005). *Panorama Social de América Latina 2004*. Santiago de Chile, CEPAL.
- MONTES LIRA, PEDRO FELIPE (2001) El ordenamiento territorial como opción de políticas urbanas y regionales en América Latina y el Caribe. *Serie Medio Ambiente y Desarrollo*, N° 45. Santiago, CEPAL.
- NACIONES UNIDAS (2000) *Panorama social de América Latina 1999-2000. Síntesis*. CEPAL.
- NACIONES UNIDAS (2005). Elementos conceptuales para la prevención y reducción de daños originados por amenazas socionaturales. Cuatro experiencias en América Latina y el Caribe. *Cuadernos N° 91*, Proyecto CEPAL/GTZ, Cepal –Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit. Comp.y edición Eduardo Chaparro Ávila y Matías Renard Reese.
- NAVARRO, HUGO (2005) Manual para la evaluación de impacto de proyectos y programas de lucha contra la pobreza. *Serie Manuales*, N° 41, Santiago, CEPAL.
- NOVACOVSKY, IRENE. (2001) Minoridad y pobreza en la Argentina. En *Encrucijadas*, Revista de la UBA, Año II, N° 14.
- OIKOS. Revista de investigación. (1995) *La pobreza*. Año III, N°7, Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas UBA.
- PAZ, JORGE; GUZMÁN, JOSÉ M., MARTÍNEZ, JORGE Y RODRÍGUEZ, JORGE. (2004) *América Latina y el Caribe: dinámica demográfica y políticas para aliviar la pobreza*. Serie Población y Desarrollo, N°53, Santiago de Chile, CELADE.
- PINTO DA CUNHA, JOSÉ (2002). Urbanización, redistribución espacial de la población y transformaciones socioeconómicas en América Latina. *Serie Población y Desarrollo* N° 30, Santiago de Chile, CELADE.
- PIZARRO, ROBERTO. (2001) La vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada desde América Latina. *Serie Población y Desarrollo* N° 6, Santiago de Chile, CELADE.

- RIVADENEIRA S, LUIS. (2000) América Latina y el Caribe: crecimiento económico sostenido, población y desarrollo. *Serie Población y Desarrollo* N°2, Santiago de Chile, CELADE.
- RODRIGUEZ VIGNOLI, Jorge. (2000) Vulnerabilidad demográfica: una faceta de las desventajas sociales. *Serie Población y Desarrollo* N°5, Santiago de Chile, CELADE.
- ROMERO GONZÁLEZ, JUAN Y PÉREZ ESPARCÍA, JAVIER. (1992) *Pobreza y desigualdad en los países en desarrollo*. Madrid, Síntesis.
- VAPÑARSKY, CÉSAR A. (1990) *El crecimiento urbano en la Argentina*. Buenos Aires, IIED, Grupo Editor de América Latina.
- VAPÑARSKY, C. (1995) Primacía y macrocefalismo en la Argentina. La transformación del sistema de asentamientos humanos desde 1950. En *Desarrollo Económico*, Vol.35, N° 138, Buenos Aires.
- VASILACHIS DE GIALDINO, IRENE (2003). “*Pobres, Pobreza, Identidad y Representaciones Sociales.*” Gedisa Editorial S.A., Barcelona.
- VELAZQUEZ, GUILLERMO ANGEL y otros (1999). *Calidad de vida urbana. Aportes para su estudio en Latinoamérica*. Centro de Investigaciones Geográficas. Facultad de ciencias Humanas. Univ. Nac. del Centro de la Provincia de Buenos Aires. Tandil.
- VELAZQUEZ, GUILLERMO ANGEL (2001) *Geografía, Calidad de vida y fragmentación en la Argentina de los noventa. Aportes para su estudio en Latinoamérica*. Centro de Investigaciones Geográficas. Facultad de Ciencias Humanas. Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. Tandil.
- VILLAREAL, Juan. (1996). *La exclusión Social*. Grupo Editorial NORMA S.A., Buenos Aires, Argentina.
- VINOCUR, PABLO Y HALPERIN, LEOPOLDO (2004). Pobreza y políticas sociales en Argentina de los años noventa. *Serie Políticas sociales*, N° 85, Santiago, CEPAL.
- WILCHES-CHAUX, G. (1993) *La vulnerabilidad global*. En: Los desastres no son naturales. LaRed. www.desenredando.org