

RAFAEL MENJÍVAR LARÍN  
DIRK KRUIJT  
LIETEKE VAN VUCHT TIJSSEN  
Editores

# POBREZA, EXCLUSIÓN Y POLÍTICA SOCIAL

FLACSO - Biblioteca



SEDE COSTA RICA



Universiteit Utrecht

339.1

P69p Pobreza, exclusión y política social / ed. por Rafael Menjivar Larín, Dirk Kruijt y Lieteke van Vucht Tijssen. — 1 ed. — San José: FLACSO Sede Costa Rica, 1997. 476 p.

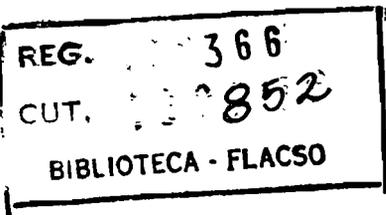
ISBN 9977-68-086-8

1. América Latina - Política Social. 2. Pobreza - América Latina. 3. Exclusión Social. I. Menjivar Larín, Rafael. II. Kruijt, Dirk. III. Van Vucht Tijssen, Lieteke. IV. Título.



303  
M526p

Diseño de portada:  
Valeria Varas



© FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES - SEDE COSTA RICA

Primera edición: setiembre de 1997

FLACSO - Costa Rica. Apartado 11747, San José, Costa Rica. Fax (506) 225-6779

# ÍNDICE

|   |   |
|---|---|
| PRESENTACIÓN. RAFAEL MENJÍVAR LARÍN ..... | 7 |
|---|---|

## CAPÍTULO I MARCO INTRODUCTORIO A LA TEMÁTICA

|   |    |
|---|----|
| DISCURSO DEL SEÑOR RAFAEL MENJÍVAR LARÍN .....  | 13 |
| DISCURSO DE LA SEÑORA LIETEKE VAN VUCHT TIJSSEN.....                                    | 16 |
| DISCURSO DEL SEÑOR WILFREDO LOZANO .....  | 21 |
| DISCURSO DEL SEÑOR FRANCISCO LÓPEZ SEGRERA.....   | 25 |
| DISCURSO DE LA PRIMERA DAMA DE LA REPÚBLICA<br>SEÑORA JOSETTE ALTMANN DE FIGUERES ..... | 29 |

## CAPÍTULO II ENFOQUES, CONCEPTUALIZACIÓN Y MEDICIÓN

|   |    |
|---|----|
| PARADIGMAS DE LA POLÍTICA SOCIAL EN AMÉRICA LATINA.....                       | 35 |
| <i>Rolando Franco</i>   |    |
| LA MANO VISIBLE: Ensayo sobre Planificación y Democracia .....                | 59 |
| <i>Eduardo Bustelo</i>  |    |
| EXCLUSIÓN SOCIAL: SOBRE MEDICIÓN Y<br>SOBRE EVALUACIÓN –Algunos modelos–..... | 71 |
| <i>Gabriele Quinti</i>  |    |

CAPÍTULO III  
POBREZA, EXCLUSIÓN Y POLÍTICAS SOCIALES,  
ESTUDIOS REGIONALES Y SUBREGIONALES

*América Latina*

LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA Y ESTRATEGIAS PARA SUPERARLA ..... 93  
*Rebeca Grynspan*

LA POLÍTICA SOCIAL ESQUIVA ..... 113  
*Eduardo Bustelo y Alberto Minujín*

BANCO MUNDIAL, DESARROLLO SOCIAL Y SUPERACIÓN DE LA POBREZA.. 155  
*Estanislao Gacitúa Marió*

ESTRATEGIAS PARA REDUCIR LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA ..... 183  
*José Vicente Zevallos*

POBREZA, INFORMALIDAD Y EXCLUSIÓN SOCIAL EN LATINOAMÉRICA ..... 198  
*Dirk Kruijt*

*África*

ESCASEZ MATERIAL Y EXCLUSIÓN SOCIAL:  
EJEMPLOS DEL ÁFRICA SUB-SAHARIANA ..... 221  
*Achile Mbembe*

*Europa*

POBREZA URBANA Y POLÍTICAS SOCIALES  
URBANAS EN LA CIUDAD EUROPEA ..... 243  
*Gerard Oude Engberink*

*Norteamérica*

POBREZA Y POLÍTICAS SOCIALES EN MÉXICO  
Y ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA ..... 258  
*Martha Schteingart*

*Centroamérica*

POLÍTICAS SOCIALES PARA LA EQUIDAD DE GÉNERO ..... 277  
*Ana Isabel García y Enrique Gomáriz*

CAPÍTULO IV  
POBREZA, EXCLUSIÓN Y POLÍTICAS SOCIALES,  
ESTUDIO DE PAÍSES

|   |     |
|---|-----|
| LA CUESTIÓN SOCIAL DE LOS NOVENTA EN ARGENTINA: UNA NUEVA INSTITUCIONALIDAD PARA LAS POLÍTICAS SOCIALES PÚBLICAS .....                      | 295 |
| <i>Jorge Carpio e Irene Novacovsky</i>  |     |
| EL CASO DE COSTA RICA ¿ES NUEVA ESTA POBREZA? .....   | 319 |
| <i>Carlos Sojo</i>  |     |
| POLÍTICA SOCIAL Y POBREZA URBANA EN EL SALVADOR Y COSTA RICA ...  | 335 |
| <i>Mario Lungo</i>  |     |
| EL SALVADOR: POBREZA RURAL PERSISTENTE .....  | 358 |
| <i>Carlos Briones</i>   |     |
| FAMILIA Y POBREZA EN CUBA .....   | 379 |
| <i>María del Carmen Zabala</i>  |     |
| HAITÍ: POBREZA, PROCESOS DE DEMOCRATIZACIÓN Y POLÍTICAS SOCIALES .....  | 412 |
| <i>Luis Barriga Ayala</i>   |     |
| POBREZA Y PATRONES DE EXCLUSIÓN SOCIAL EN MÉXICO .....  | 419 |
| <i>Sara Gordon</i>  |     |
| SOCIOS DESIGUALES: LA MARGINALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE BIENESTAR SOCIAL EN LA PRÁCTICA DE LA REGENERACIÓN URBANA EN EL REINO UNIDO ..... | 446 |
| <i>John Schaechter</i>  |     |

CAPÍTULO V  
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

|  |     |
|--|-----|
| CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL ... | 467 |
| DE LOS AUTORES .....   | 471 |

### III

## POBREZA, EXCLUSIÓN Y POLÍTICAS SOCIALES, ESTUDIOS REGIONALES Y SUBREGIONALES

# LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA Y ESTRATEGIAS PARA SUPERARLA

REBECA GRYNSPAN

La superación de la pobreza es uno de los grandes desafíos que enfrenta la humanidad, tanto el norte como el sur, el este como el oeste. El logro de esta meta es central para la sostenibilidad económica, política y social de nuestros países, pero lo es también por razones éticas. En esta perspectiva, en diversos foros internacionales se ha planteado la urgencia de una reforma social, tópico que está siendo recogido en la agenda nacional de muchos países de la región y es precisamente el tema central de esta Conferencia Internacional.

Por ello y con el fin de establecer un marco general de referencia para la discusión e intercambio de experiencias permítanme compartir con ustedes algunas reflexiones generales sobre lo que entendemos por pobreza, sobre lo que sabemos de los pobres y sobre el marco estratégico requerido para combatirla exitosamente.

## ¿QUÉ ENTENDEMOS POR POBREZA?

La pobreza es un fenómeno multifacético y heterogéneo, fácil de percibir pero difícil de definir con propiedad, de explicarlo teóricamente en forma comprensiva y de medirlo satisfactoriamente. El carácter normativo que envuelve al concepto, fruto de su ambigüedad teórica, y de sus dimensiones absolutas y relativas, obligan a aproximaciones de tipo descriptivo, no libres de arbitrariedades y siempre tentativas. Ello representa una dificultad básica tanto para comprender el fenómeno como para diseñar políticas adecuadas para enfrentarla.

Esta ambigüedad teórica ya era resaltada por Oscar Altimir en el estudio pionero de la CEPAL sobre la pobreza en América Latina en los años setenta. Señalaba este autor que «en el estado actual de nuestra compren-

sión del síndrome de la pobreza no existe un marco teórico en el que éste la explique satisfactoriamente en su totalidad, atendiendo a la presencia simultánea de los síntomas que la componen; solo existen», puntualiza el autor, «explicaciones aisladas de cada uno de ellos como casos extremos de desigualdad en un subsistema particular de distribución de bienes». Ello impide considerar a los pobres como «un grupo social en sentido estricto, cuyos orígenes, comportamientos y relaciones con el resto de la sociedad sean comunes».

Una década más tarde, Sawhill se pronunciaba en términos similares al analizar la persistencia de la pobreza en los Estados Unidos de América. Para ella, «desde una perspectiva más científica, aún entendemos muy poco sobre las causas de la pobreza, sobre cuánto de su extensión se debe a un asunto de herencia genética o cultural, a una ausencia de capital humano, a una escasez de variables asociadas al trabajo y a las decisiones familiares, a un resultado de fallas macroeconómicas o a la estratificación social basada en la raza, el sexo o los antecedentes familiares».

Quizás Amartya Sen es el que más ha avanzado en la formulación de un marco teórico global con su concepto de un sistema de derechos y oportunidades que enfrenta cada persona y que de su dotación y utilización particular se determinaría y explicaría la situación o no de pobreza. Más recientemente, se ha buscado ampliar el concepto al hablar de exclusión social, ya que es claro que sería equivocado circunscribir el problema de la desigualdad de género, la discriminación de las personas con discapacidad y de los pueblos indígenas al fenómeno de la pobreza, es así como la pobreza sería una forma, si bien no la única pero quizás la más importante, de exclusión social.

El resultado práctico de esta imprecisión, es que se debe acudir en el análisis empírico, a una noción esencialmente normativa, descriptiva y no neutral de pobreza, noción que encerrará una alta dosis de *subjetivismo*, pues deben establecerse juicios de valor; de *arbitrariedad*, pues deben fijarse límites cuantitativos a los distintos indicadores que fluyen en su definición, y va a ser *no neutral* a la forma en que se valora el orden social existente, a la interpretación de sus causas, a las políticas elegidas para enfrentarla y a su viabilidad.

Con estos antecedentes podemos iniciar proponiendo una definición amplia, y vaga, de la pobreza como una situación de privación e impotencia. *Privación*, porque los individuos no disponen de ingresos ni de activos suficientes para satisfacer sus necesidades materiales más elementales y ello es producto de la ausencia de educación, destrezas, actitudes, herramientas, oportunidades o activos suficientes para generar ingresos y acumular. *Impotencia*, porque no poseen ni la organización, ni el acceso al poder político para cambiar la situación por sí solos.

De estos dos componentes de privación e impotencia que prefiguran la pobreza, las aproximaciones metodológicas tratan de cuantificar el fenómeno poniendo la atención solamente en los grados de privación material, lo que implica adoptar una posición normativa, y si se quiere arbitraria, sobre lo que ello significa. Tengamos siempre presente que cualquier aproximación metodológica estará temporal y socialmente determinada y mostrará un énfasis sobre el carácter absoluto o relativo del fenómeno.

Delimitado de esta manera, tenemos un espectro de aproximaciones metodológicas que ponen el énfasis en los *resultados*, los *insumos* o los *consumos efectivos* de los individuos. Cada aproximación busca resaltar aquellos elementos que se consideran centrales en el fenómeno y predetermina la respuesta programática a la que se espera arribar.

Alta desnutrición, analfabetismo, mortalidad y hacinamiento, junto con una reducida esperanza de vida y una infraestructura físico sanitaria deficiente, son *resultados* de la presencia de un fenómeno de privación generalizada. Esta aproximación, conocida como el método agregado, hace uso de indicadores socioeconómicos, que van desde las versiones primitivas que utilizaban sólo el PIB per cápita hasta las versiones más modernas como el índice de desarrollo humano de PNUD, parten en general de áreas geográficas como sus unidades de análisis y se busca establecer un ordenamiento de ellas, que pueden ser comunidades, ciudades, regiones o países. Su principal limitación es la confusión entre zonas pobres e individuos pobres, aunque puede ser de utilidad para focalizar acciones típicamente sectoriales (ie. en vivienda) y sirve de sustento para acciones delimitadas geográficamente con los polos de desarrollo, proyectos de desarrollo integrado o planes locales de intervención.

Cuando la unidad de observación es la familia o el hogar, la definición de la pobreza como una situación de ingresos insuficientes es la aproximación más generalizada en el continente. Ella pone la atención en los *insumos* de que dispone el hogar para satisfacer potencialmente sus necesidades materiales. El individuo y más específicamente la familia o el hogar se convierten aquí en la unidad pertinente de análisis. Sus ventajas giran en torno a su simplicidad, la facilidad de replicarla en el tiempo y la capacidad de sintetizar en un indicador este fenómeno complejo. Figuran como sus principales desventajas la dificultad de obtener una medición adecuada de los ingresos, tanto en dinero como en especie, y de establecer la línea de pobreza, de donde proviene su nombre, que separará a los pobres de los que no lo son. Este enfoque privilegia al funcionamiento del mercado de trabajo y a la política y coyuntura económica como elementos explicativos y puede dar lugar a la justificación de políticas sociales de carácter asistencial o compensatoria.

La satisfacción efectiva de un conjunto de necesidades materiales consideradas como básicas, es la tercera aproximación que pone el énfasis en el

*consumo efectivo* de ciertos bienes y servicios para establecer la satisfacción de un conjunto de necesidades materiales consideradas como básicas. El individuo y la familia son sus unidades pertinentes de análisis, aunque puede, como el anterior, utilizarse dentro de una dimensión regional. Este método es conocido como el de las necesidades básicas insatisfechas (NBI), sus ventajas giran en torno a que es menos sensible a los cambios coyunturales, a sus menores y más fáciles requerimientos de información y a la posibilidad que brinda de medir la satisfacción de necesidades específicas. Por el contrario, las dificultades para arribar a un indicador resumen, el sesgo hacia la carencia de vivienda y sus servicios, el menor consenso que hay sobre cómo debe medirse y, por lo tanto, la mayor manipulación en cuanto los indicadores y los límites a utilizar, la dependencia del número de indicadores utilizados, así como las dificultades de replicar en el tiempo, constituyen sus principales limitaciones. Este enfoque privilegia al gasto social y al mercado de capitales como generadores y actores básicos en el combate a la pobreza.

Ahora... buscando zanjar los inconvenientes de estas aproximaciones parciales y aprovechar sus complementariedades, recientemente se ha insistido en una cuarta vía que define como pobres a aquellos que lo son por cualquiera de los métodos previos y se le ha denominado el método o la medición integrada de la pobreza (MIP). Según esta aproximación serán pobres aquellos individuos u hogares que muestren ya sea ingresos insuficientes, ya sea consumos insuficientes de ciertos bienes o servicios o ambos a la vez. En el último caso se estaría en situación de cuadros de pobreza crónica, en el primero (sólo insuficiencia de ingresos) ante situaciones de pobreza reciente o coyuntural, y en el segundo (sólo insuficiencia de consumo) ante cuadros de pobreza más estructural o de más larga data.

Como ninguna aproximación está exenta de problemas y cada una tiene un marco de referencia particular, debe tenerse claro que las mediciones dependerán de la opción seguida y que debe existir consistencia entre la forma de medir la pobreza y los usos que se le den a ellas. Por ejemplo, parecería inapropiado utilizar una medición de pobreza centrada en las limitaciones de vivienda, como es el método de las NBI, para utilizarlo como criterio a la hora de definir quién debe recibir una ayuda alimentaria, que busca subsanar precisamente insuficiencias temporales de ingreso.

Para concluir este apartado conceptual es importante insistir en lo que Dagmar Raczynsky denomina la «pobreza» de las conceptualizaciones y definiciones de pobreza. Empezando por el hecho que señalamos antes y es que al medirse sólo carencias materiales se excluye el logro de resultados en la esfera sicosocial y cultural, esto es, los cambios en las actitudes, conducta y formas de interacción social que facilitan u obstaculizan una integración más plena de estos grupos a la sociedad. Tampoco incorporan estas aproximaciones mediciones de las expectativas de los pobres ni de la satisfacción o insatis-

facción y hasta pertinencia de los programas ejecutados para, supuestamente, apoyarlos. Como se observa, hemos avanzado mucho metodológicamente en nuestra capacidad *de hablar de* los pobres (identificarlos, contarlos y caracterizarlos), pero poco en nuestro esfuerzo *por hablar* con los pobres y menos aún en *escucharlos*.

## ¿QUÉ SABEMOS DE LOS POBRES?

Las distintas aproximaciones metodológicas reseñadas previamente ofrecen información sobre la magnitud y evolución del fenómeno que nos ocupa.

En términos de la aproximación por *resultados*, el índice de desarrollo humano muestra que, con la excepción de Haití, el resto de los países de la región se ubica en un nivel de desarrollo humano mediano o alto. En una visión temporal, durante las dos últimas décadas, todos los países mejoraron en su indicador de desarrollo humano, mostrando el efecto que tiene, en los indicadores sociales, la inversión acumulada en estos sectores y su menor sensibilidad a cambios económicos coyunturales. Sólo Barbados había alcanzado un desarrollo humano alto desde los años setenta, en tanto que Uruguay, Trinidad y Tobago, Argentina, Chile, Venezuela, Colombia, Panamá, Costa Rica y México, lo alcanzaron en el transcurso de los últimos veinte años. Brasil, Jamaica, Paraguay y Perú se mantuvieron en un estadio de desarrollo humano mediano, en tanto que el resto de los países alcanzaron este estadio de desarrollo en ese lapso (ver cuadro resumen).

Medida la pobreza como una insuficiencia de ingresos (*insumos*), las estimaciones de la CEPAL señalan que para 1990 el 46% de las personas y el 39% de los hogares se encontraban sumidos en esa situación. Ello significa cerca de 196 millones de personas. Geográficamente, la pobreza es más extendida e intensa en las zonas rurales. Así, mientras que el 39% de las personas residentes en las zonas urbanas de la región se encontraban por debajo de la línea de pobreza, en el ámbito rural este porcentaje alcanza al 61%.

En una visión temporal, la incidencia de la pobreza tendió a reducirse en el decenio de los setenta y se expandía en los difíciles y convulsivos años ochenta. En la presente década, con el restablecimiento del crecimiento, muchos países han empezado a experimentar reducciones en la incidencia relativa de la pobreza. No obstante, para inicios de los noventa, si bien la pobreza no es muy diferente en términos relativos a la que existía veinte años atrás, en términos absolutos, hay hoy 76 millones de personas adicionales en esta condición.

Zonalmente sí se perciben modificaciones importantes, con una ampliación sostenida de la pobreza urbana, en tanto que en el área rural, la inciden-

**AMÉRICA LATINA:  
PAÍSES SEGÚN NIVEL DE DESARROLLO HUMANO 1970-1992**

|                  |                                 | 1 9 9 2            |  |   |
|------------------|---------------------------------|--------------------|--|---|
|                  |                                 | Bajo<br>IDH < 0.50 | Mediano<br>0.50 < IDH < 0.8  | Alto<br>IDH > 0.8   |
| 1<br>9<br>7<br>0 | A<br>L<br>T<br>O                |                    |  | Barbados  |
|                  | M<br>E<br>D<br>I<br>A<br>N<br>O |                    | Brasil<br>Jamaica<br>Paraguay<br>Perú  | Uruguay<br>Trinidad y Tobago<br>Argentina<br>Chile<br>Costa Rica<br>Venezuela<br>Colombia<br>Panamá<br>México |
|                  | B<br>A<br>J<br>O                | Haití              | Ecuador<br>El Salvador<br>Rep. Dominicana<br>Nicaragua<br>Guatemala<br>Bolivia<br>Honduras |   |

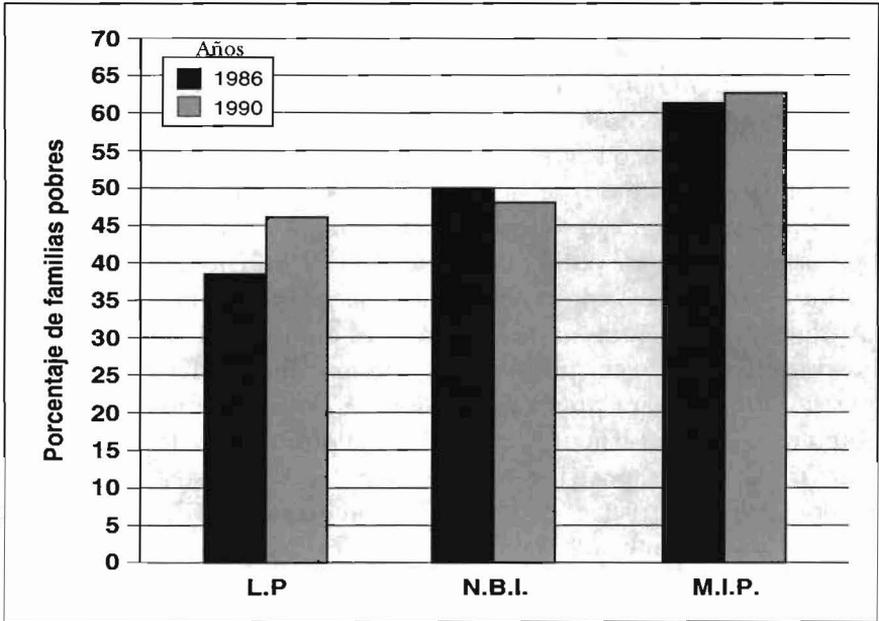
IDH: Índice de Desarrollo Humano

Fuente: PNUD: *Informe sobre Desarrollo Humano, 1994.*

cia de la pobreza se redujo en los setenta y luego se estabilizó en los ochenta. Ello resalta uno de los elementos característicos de la pobreza actual, como lo es el hecho de que ésta se torna cada vez más urbana. En efecto, mientras que en 1970, los pobres residentes de las ciudades representaron el 37% del total de pobres, para 1990 las ciudades aglutinan ya al 59% de los pobres de la región. Como ello es producto del fuerte proceso de urbanización que ha sufrido la región, esto es compatible con el cuadro reseñado previamente de una extensión e intensidad mayor del problema en el ámbito rural (ver gráfico).

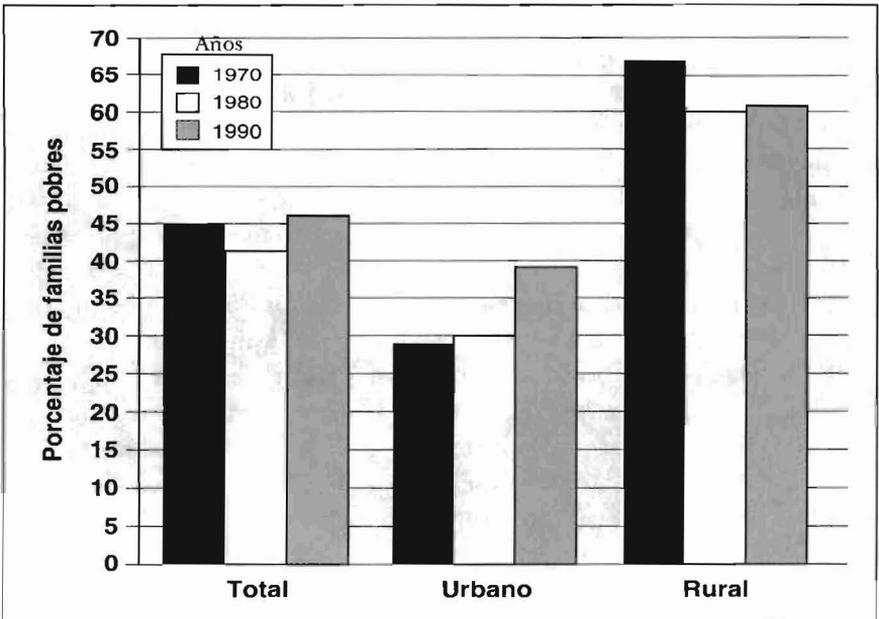
Vista la pobreza como una situación de insatisfacción de un conjunto de necesidades básicas (*consumo efectivo*), las estimaciones son más recientes y limitadas. Estimaciones del PNUD para 1986 ubicaban al 50% de la población en situación de pobreza, porcentaje que se estima se reduciría levemente al 48% para 1990, es decir, cerca de 210 millones de personas. En ausencia de coyunturas recesivas, las estimaciones sobre la incidencia de la pobreza por

**AMÉRICA LATINA.  
MAGNITUD DE LA POBREZA SEGÚN DISTINTAS APROXIMACIONES**



Fuente: PNUD, 1992.

**AMÉRICA LATINA.  
CAMBIO EN LA MAGNITUD DE LA POBREZA**



Fuente: CEPAL, 1994.

este método tienden a ser superiores que las surgidas por la línea de la pobreza y aunque no se dispone de agregados por zonas, las estimaciones para países específicos confirman el patrón de una mayor extensión e intensidad de la pobreza en el área rural.

La misma fuente ofrece los datos disponibles de pobreza por el método integrado. Según estas estimaciones, para 1990, el 62% de las personas (cerca de 270 millones) se encontraría en situación de pobreza. Más aún, un 32% de la población (143 millones) se situaría en una situación de pobreza crónica, en tanto que en porcentajes similares se situarían las personas que pertenecen a hogares en situación de pobreza coyuntural (14% sólo por LP) y en situación de pobreza estructural o con carencias inerciales (15% sólo por NBI).

Así, pese a las mejoras en los indicadores de desarrollo humano, la pobreza continúa siendo un problema agudo en América Latina. Además, y ello es importante para nuestra discusión de estos días, aunque persisten bolsones de pobreza estructural asociados a la producción de alimentos con sistemas tradicionales, poco productivos y con escaso acceso a la tierra y a los mercados, las características de los pobres son en general distintas hoy a las de hace 20 años. Como se señaló, la pobreza es cada vez más urbana, pero adicionalmente, y esto se relaciona a los indicadores de desarrollo humano, la «calidad de vida» de los pobres ha mejorado si se toman los indicadores de esperanza de vida, de alfabetismo y nivel de escolaridad, de acceso a servicios de salud, agua alcantarillado y electricidad. Esto sin embargo, no niega la reducción en muchos de los países de América Latina de los recursos asignados a los programas sociales y la inversión social cuyo efecto de largo plazo todavía no conocemos con claridad.

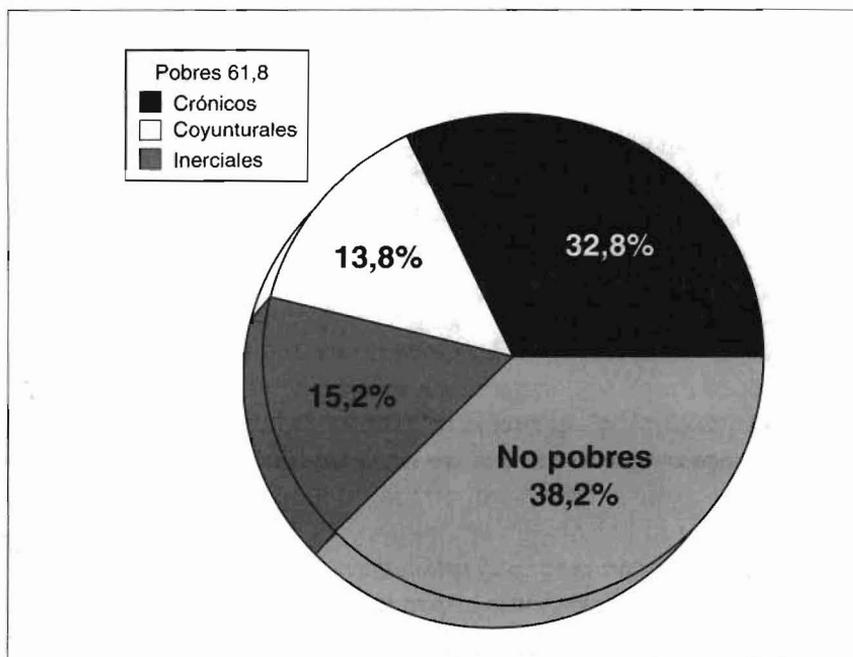
En muchos países la pobreza se ha tornado más heterogénea. Los pobres tienen hoy inserciones más variadas en la fuerza de trabajo y, en los países con tradición de política social, se han visto parcial y desigualmente beneficiados por la acción del Estado. Algunos han logrado acceso a beneficios de la seguridad social, otros a beneficios de vivienda, de educación o de salud. Algunos han logrado movilidad social, otros internalizaron expectativas de movilidad social para sus hijos.

Esta heterogeneidad se incrementa en los años 80 como resultado de la crisis económica y las políticas de estabilización y ajuste y la informalización de las relaciones laborales. Con ello se produjo en muchos países un aumento del desempleo y una caída de salarios que se tradujo en un empobrecimiento de los sectores ya pobres y de las capas medias. Al mismo tiempo, la acción estatal en el ámbito social se debilitó en términos de recursos. En muchos países hubo así un incremento fuerte del sector informal urbano y a los «pobres crónicos» (que persisten y también se empobrecen) se suman los estratos medios y medios bajos «empobrecidos», los llamados «nuevos pobres».

## EL PERFIL DE LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA

- Alta y creciente incidencia.
- El creciente carácter urbano.
- La feminización de la pobreza.
- La infantilización de la pobreza.
- La etnicidad de la pobreza.
- Mayor heterogeneidad de la pobreza.
- Creciente segregación de los pobres.
- El creciente acceso a algunos programas sociales, alfabetismo y nivel de escolaridad, acceso a servicios de salud, agua, alcantarillado y electricidad, sin negar la baja de recursos asignados a estos programas de inversión social.
- Ampliación de la organización.
- Prioridad en infancia si se quiere romper el círculo de reproducción de la pobreza.

### AMÉRICA LATINA. DESCOMPOSICIÓN DE LA POBREZA POR TIPO DE POBRES SEGÚN MIP



Fuente: PNUD, 1992.

**AMÉRICA LATINA:  
PAÍSES SEGÚN INCIDENCIAS DE LA POBREZA 1970-1992**

|                  |                                 | 1 9 9 0   |                          |                        |
|------------------|---------------------------------|---|--------------------------|------------------------|
|                  |                                 | Baja<br>1 > 1/3   | Mediana<br>1/5 < 1 < 1/3 | Baja<br>1 < 1/5        |
| 1<br>9<br>7<br>0 | A<br>L<br>T<br>A                | Brasil<br>Colombia*<br>Honduras<br>México<br>Perú<br>Panamá |                          |                        |
|                  | M<br>E<br>D<br>I<br>A<br>N<br>A | Venezuela   | Costa Rica               |                        |
|                  | B<br>A<br>J<br>A                | Chile   |                          | Argentina*<br>Uruguay* |

1 Porcentaje de Hogares Pobres.

\* Zona urbana o metropolitana.

Fuente: CEPAL, *Panorama Social de América Latina, 1994.*

Simultáneamente, se presentan modificaciones en el tamaño y composición de las familias pobres. Aunque ellas continúan siendo más numerosas que las no pobres, se observa un menor número de hijos por mujer, mayor inestabilidad en las relaciones de pareja, importancia creciente de la familia nuclear y la monoparental con la mujer a cargo del hogar. Estas tendencias asumen rasgos diferentes de un país a otro y una hipótesis que ha surgido en varios países plantea la *femenización* de la pobreza en el ámbito urbano y más recientemente la *infantilización* de la pobreza también en ese ámbito, donde se observa un creciente número de niños y jóvenes en riesgo social y en conflicto con la ley producto de la creciente presencia de niños en y de la calle. Paralelo a estos cambios, persiste la pobreza en grupos étnicos específicos como los indígenas y otros grupos vulnerables como los desplazados por conflictos bélicos o, más recientemente por razones económicas.

Pero no sólo observamos cambios en el ámbito del hogar, también han ocurrido cambios en el contexto comunitario en el cual viven los pobres. Ha habido una multiplicación de organizaciones sociales de carácter territorial

y de agentes o instituciones que los respaldan: profesionales y técnicos, organismos no gubernamentales, instituciones de iglesias, etc., que por variados motivos ofertan programas sociales de pequeña escala y con métodos de trabajo innovadores. Por otra parte, en las grandes ciudades los pobres residen en situaciones crecientes de segregación social.

Estas tendencias que se dan con intensidad y características distintas en los países, abren nuevos desafíos y nuevas oportunidades para el combate a la pobreza. Los pobres ya no son mayoritariamente analfabetos, una parte de ellos se encuentran organizados, aceptan y se acercan a los servicios de salud, etc. En los países más avanzados en materia social, se ha alcanzado la meta cuantitativa de cobertura de servicios básicos (educación primaria y salud materno infantil), y surgen nuevas prioridades relacionadas con: el mejoramiento de la calidad de los servicios para los sectores pobres, con los problemas emergentes asociados al envejecimiento de la población y la adecuación entre el sistema educacional y el sistema productivo. En el ámbito urbano los problemas de pobreza se entremezclan con problemas de seguridad ciudadana y, en el medio urbano y el rural, se acrecienta el nexo entre pobreza y deterioro del medio ambiente.

Las nuevas características de la pobreza marcada por la diversidad de situaciones obligan a pensar en políticas más diferenciadas (menos homogéneas) pero más integrales que en el pasado. La descentralización del aparato estatal y la multiplicación de agentes intermedios que operan entre el Estado y la comunidad permite redefinir las relaciones entre lo público y lo privado y hace más viable procesos de participación social, abriendo nuevas oportunidades de gestión de las políticas.

## ¿CÓMO ENFRENTAR LA POBREZA?

A pesar de la importancia creciente que adquiere el combate de la pobreza en la agenda de los países y a la larga experiencia en la ejecución de programas específicos de apoyo a los pobres, existe aún poca claridad, en cuanto a los requisitos, el contenido y las características de una estrategia de combate a la pobreza y en torno al marco institucional y organizacional favorable a una ejecución exitosa.

Hay consenso en que crecimiento económico, la creación sostenida de empleo productivo y la conservación de los equilibrios macroeconómicos son componentes necesarios, pero no suficientes de tal estrategia; y que ella, adicionalmente, requiere de políticas específicas para los sectores pobres ya que el mercado por sí solo no logra crear empleos de mejor calidad ni la integración social para la mayoría de los pobres.

Existe, sin embargo, debate en torno al contenido de las políticas específicas, concretamente en torno al balance entre políticas asistenciales, de inversión social y de creación de oportunidades en el entorno en el cual residen los pobres y en cuanto a las fortalezas y debilidades de políticas «focalizadas» en los segmentos más pobres de la población frente a políticas de alcance universal. En el ámbito institucional se debate todavía sobre el papel que le corresponde al Estado, al mercado y al sector privado; la organización y funcionamiento del aparato público; las relaciones público-privado y el aporte de las organizaciones sociales de base; y la economía política de las políticas sociales.

La propuesta que se ha difundido en la región a partir de los ochenta empuja a:

- focalizar el gasto social, abandonando las políticas redistributivas tradicionales como los subsidios generales a precios;
- a desarrollar redes sociales («Safety Nets») o redes compensatorias en apoyo a los segmentos más postergados;
- a traspasar parte de la responsabilidad de implementación de la política social a entes descentralizados del Estado o al sector privado;
- a incorporar mecanismos de mercado a la gestión pública y;
- a redefinir el papel del Estado en el ámbito social, acotando las tareas que imprescindiblemente no puede dejar de hacer.

La propuesta se plantea de modo genérico y en un lenguaje que admite diversidad de contenido e interpretación. Una lectura superficial podría llevar a pensar que «Focalización», «Descentralización» y «Privatización» son «la solución» a los problemas de pobreza. No es así, la situación es más compleja. Por una parte, porque la realidad de la pobreza, es diversa y cambiante; por otra parte, porque la viabilidad de las políticas es resultado de la interacción de variados factores y procesos entre los cuales son centrales tanto los políticos como las capacidades institucionales existentes en los países.

### **¿Qué principios deben orientar esta estrategia?**

Permítame pasar ahora a delinear, dentro del marco de este debate, algunos principios orientadores que a nuestro juicio deben estar presentes en el diseño de una estrategia general y exitosa de combate a la pobreza. Estos principios los he resumido en el decálogo siguiente.

*El primer principio establece que el combate a la pobreza no es responsabilidad exclusiva de la política social: imputarle a la política social la capacidad para enfretar y superar la pobreza, no haría sino establecer, desde el principio, una meta imposible. El vínculo entre la pobreza y la imposibilidad de una*

## PRINCIPIOS QUE ORIENTAN LA REFORMA PARA EL COMBATE A LA POBREZA

- No es responsabilidad exclusiva de la política social.
- No es la única responsabilidad de la política social.
- No es responsabilidad exclusiva del Estado.
- La pobreza se combate en sus causas.
- La pobreza se combate incluyendo a los pobres.
- Carácter multifacético demanda intervenciones integrales.
- Heterogeneidad de la pobreza demanda intervenciones y mecanismos diferenciados.
- Componente colectivo demanda intervenciones geográficamente delimitadas.
- El combate requiere del logro de eficiencia.
- El combate requiere de evaluación y ajuste.

plena inserción socioeconómica está estrechamente condicionado por la productividad, competitividad y capacidad de generación de empleo de la economía nacional. Los ingresos de los pobres están determinados, entre otros factores, por el comportamiento de los salarios, y por las políticas tributarias que condicionan la capacidad redistributiva del Estado.

Para que el combate a la pobreza sea efectivo, la política económica debe promover el crecimiento económico sostenido, pero no cualquier crecimiento económico, sino un crecimiento incluyente, es decir, uno que valore los recursos humanos de que dispone cada país y que permita por esa vía a todos los ciudadanos participar y beneficiarse del proceso. Un estilo de crecimiento a «saltos» o uno excluyente y hasta empobrecedor, es incompatible con una estrategia de combate a la pobreza.

Por otra parte, cuando esta estabilidad macroeconómica se ha perdido, la política económica debe restablecer los equilibrios macroeconómicos con el menor impacto sobre los grupos pobres. Pero esto sólo es posible si existe un sólido compromiso, del Estado y la sociedad civil, por compartir los costos del ajuste de manera equitativa y solidaria.

*El segundo principio plantea que el combate a la pobreza no es la única responsabilidad de la política social:* las políticas contra la pobreza se deben dar en el marco de una relación complementaria entre políticas sociales universales y selectivas. La política social no puede ser focalizada en su totalidad pues implica abandonar, otros objetivos en mi criterio ineludibles de la política social que atañen también a otros sectores de la población, como son no sólo

combatir la pobreza sino evitar el empobrecimiento lo que implica promover la integración y la movilidad social y la competitividad sistémica de la economía, en un mundo cada vez más integrado, mediante la inversión de nuestros recursos humanos.

*El tercer principio orientador establece que el combate a la pobreza no es una responsabilidad exclusiva del Estado:* como el Estado ciertamente no es un ente exógeno a la estructura social, también la sociedad civil es un actor protagónico en la lucha contra la pobreza: organizaciones empresariales y de los trabajadores, comunales y no gubernamentales, campesinas, indígenas y cooperativas, entre otras, deben tener posibilidades concretas de contribuir en esa perspectiva desde sus singulares ámbitos de actividad.

Tal protagonismo, sin embargo, no abona la idea de un Estado subsidiario, circunscrito a otorgar subsidios y transferencias a los pobres, y que por lo demás delega al mercado la provisión privada de servicios sociales. No se trata de que el Estado se retire de esta tarea sino que se complemente y articule con el resto de la sociedad. El Estado debe liderar las acciones contra la pobreza y catalizar muchos de esos esfuerzos.

Pero para obtener éxito, es fundamental la acción de los propios afectados y no sólo del Estado o del resto de la sociedad civil. A diferencia de lo que puedan evocar términos tales como beneficiario, grupo meta u objetivo, etc., el pobre no es un recipiente inerte o pasivo de políticas. Es una persona activa, un agente que acciona y reacciona, contribuyendo a modificar su inserción o inhibiendo los cambios.

Este último aspecto debe ser atendido de manera innovadora por la integralidad de los programas que, en aras de aumentar su impacto, busque también plasmar los derechos y las responsabilidades de la población meta.

*El cuarto principio orientador es que la pobreza se combate en sus causas y no en sus consecuencias:* definir políticas certeras para combatirla requiere dar cuenta de sus causas y ello es un esfuerzo de largo plazo. En el ámbito de la política social, eludir tal interrogante conduce erróneamente a centrarse en sus manifestaciones, y a desarrollar básicamente programas asistenciales.

El asistencialismo es un atenuante o paliativo cuyos incentivos negativos inherentes fomentan la dependencia, ahogan la iniciativa y la creatividad, e inhiben los esfuerzos propios de los afectados por aumentar sus ingresos; además frecuentemente acarrea algunos efectos secundarios muy nocivos, como la estigmatización.

Por el contrario, la política social orientada por la ampliación de oportunidades y por la creación de igualdad de oportunidades busca precisamente incidir en las causas de la pobreza, concebida ésta como la privación de capacidades adecuadas para la plena inserción social de las personas.

Esa perspectiva está presente tanto en las políticas universales, cuya amplia cobertura de bienes con altas externalidades reduce la pobreza y abre posibilidades para su superación, como en las políticas selectivas que las complementan. Es equivocado suponer que porque un programa es universal, el acceso de los grupos pobres está garantizado en igualdad de oportunidades con respecto al resto de la sociedad. Es así como no sólo debemos crear la oportunidad sino garantizar el acceso equitativo a ella.

Ello significa también que el combate a la pobreza es un esfuerzo de largo plazo: la erradicación de las causas generadoras y reproductoras de la pobreza, el tiempo necesario para que madure la inversión en capital humano y para que los pobres accedan efectivamente al poder, a través de distintas formas participativas, requieren de un esfuerzo estatal continuo y de larga data y no sólo de esfuerzos aislados por enfrentar situaciones de empobrecimiento coyuntural.

*Un quinto principio que debe orientar una estrategia de combate a la pobreza es aquel que señala que la pobreza se combate incluyendo a los pobres:* de lo que se trata es de *integrar* a los sectores pobres de la sociedad a la corriente principal del desarrollo y no de *segregarlos*. Sólo así podremos construir una sola sociedad. El diseño de los programas sociales selectivos debe buscar la complementariedad con los universales en términos que posibilite a los sectores pobres acceder efectivamente a estos últimos. No se resuelve la pobreza con programas, en general pobres en recursos y calidad, diseñados solo para pobres, donde incluso ello responde a un criterio de autoselectividad perverso con el fin de evitar filtraciones hacia grupos medios.

*Un sexto principio orientador reconoce que el carácter multifacético de la pobreza demanda de intervenciones integrales:* la intervención integral contra la pobreza no sólo vincula la política económica con la política social. No se trata sólo de aunar la mejoría de ingresos con el acceso efectivo a bienes y servicios provistos por los programas sociales. La integralidad es también un imperativo para la propia política social, en este sentido se hace necesario romper el aislamiento institucional tal que los programas puedan ser inter-institucionales, intersectoriales y multidisciplinarios. La acción conjunta tiende a reforzar y a potenciar recíprocamente los efectos de cada uno. Así como un buen rendimiento educativo requiere una población sana y bien nutrida, la adquisición de buenos hábitos y los conocimientos contribuyen a mejorar la nutrición y la salud.

*Un séptimo principio orientador de la estrategia de combate a la pobreza toma en cuenta la heterogeneidad de la pobreza y demanda por tanto, intervenciones y mecanismos diferenciados:* dada la heterogeneidad de la pobreza, las múltiples caren-

## POLÍTICAS DE COMBATE A LA POBREZA

### **Políticas sociales sectoriales:**

- Servicios educación general.
- Servicios básicos de salud y nutrición.
- Seguridad Social.
- Subsidios vivienda e infraestructura físico-sanitaria.

### **Políticas de apoyo a la capacidad productiva:**

- Capacitación y reconversión laboral.
- Apoyo actividades productivas en pequeña escala.

### **Políticas de apoyo a la organización social:**

- Suministro de información.
- Calificación para darles voz.
- Participación en decisiones que los afectan.

### **Políticas de apoyo a sus niveles de consumo:**

- Políticas asistenciales.
- Políticas compensatorias.

### **Políticas laborales y de remuneraciones:**

- Mejoramiento condiciones de trabajo.
- Protección salario real.
- Incentivos generación de empleo.

cias por atender y las singularidades de los programas sociales, se deben abandonar los esfuerzos por establecer programas homogéneos y de instaurar instrumentos de selección uniformes u homogéneos para todos los programas sociales de carácter selectivo.

*Un octavo principio orientador implica reconocer que la pobreza no es un resultado exclusivamente individual y que por lo tanto demanda intervenciones que consideren el territorio: la pobreza tiene un componente colectivo que demanda de programas que actúen sobre el contexto sociocultural y económicos en el cual residen los pobres. El espacio local y regional tiene así un importante potencial para las políticas selectivas integrales. Permite identificar la pobreza, vertebrar acciones que atiendan las singularidades espaciales de la pobreza en una manera coordinada, y adecuar la oferta de servicios.*

*Un noveno principio refiere a la necesidad ineludible de la búsqueda de eficiencia:* los recursos financieros de que dispone la sociedad son, por definición, escasos. Pero las restricciones presupuestarias de los programas sociales pueden superarse parcialmente elevando la productividad del uso de sus recursos, lo cual pone como requisito indispensable que los programas sean eficientes y eficaces. En ese sentido, no sólo demanda de diseños adecuados de los programas sino también de su integración o coordinación, cuando ello sea pertinente. También ello implica el uso de formas innovadoras de gestión que demuestren efectividad, como por ejemplo la descentralización, diversas formas de organización comunal y la diversificación de entes ejecutores.

Finalmente, para concluir este decálogo, *una estrategia de combate a la pobreza se construye y reconstruye permanentemente pues las características de la pobreza son cambiantes:* ello demanda de un sistema y una cultura de evaluación y seguimiento: para velar por el uso equitativo y óptimo de los recursos, es prioritario que el Estado mejore sus mecanismos de evaluación, de seguimiento y control de los programas sociales que ejecuta o financia. De allí que los programas deban desarrollar sistemas de información confiables, se deban fortalecer los sistemas de evaluación y que se deban institucionalizar el monitoreo de la situación de la pobreza y la medición del acceso efectivo de los pobres a los programas ejecutados y el impacto redistributivo del gasto social.

## **Instrumental y diseño de las políticas y los programas específicos**

Es posible distinguir cinco áreas de acción que debe contener una estrategia de combate a la pobreza como los son:

- Las referidas a las políticas sociales sectoriales (inversión en servicios básicos, educación, salud, vivienda, infraestructura comunitaria, saneamiento).
- Las que apoyan la capacidad productiva de los sectores pobres (como capacitación, apoyo a la pequeña y microempresa, apoyo al sector campesino).
- Las que apoyan a la organización social de los sectores pobres tal que se les califique para tener voz y participar en las decisiones que los afectan.
- Las políticas laborales dirigidas a mejorar las condiciones de trabajo, a la promoción del empleo y a la protección del salario real, y
- Por último las políticas de apoyo al consumo y las políticas asistenciales.

Sin embargo, no me detendré en la enumeración de los programas de estas áreas, sino más bien para concluir permítame unas breves palabras sobre algunos elementos que, a mi juicio, son importantes en el diseño de programas específicos exitosos para el combate a la pobreza. Como señalé anteriormente, el diseño y ejecución de programas de apoyo a los pobres no ha sido una práctica totalmente inexistente en el pasado de nuestros países. No obstante, problemas de diseño han llevado a programas de escasa cobertura y escala, no pertinencia con las características de la pobreza, difusa definición y cuantificación de la población meta, junto a la ausencia de apoyos complementarios para optimizar el impacto. Problemas de gestión han tornado los programas en inflexibles a los cambios en el perfil de la pobreza y a los nuevos retos de la transformación económica con inadecuados mecanismos de selección y uso ineficiente de los recursos de por sí vulnerables a las restricciones fiscales. La falta de apoyo político ha impedido el arribo a políticas de Estado y frustrado así la mayoría de los esfuerzos emprendidos, impidiendo su maduración y reduciendo claramente el impacto de los recursos asignados a estos fines.

Por ello, dentro de una estrategia como la delineada anteriormente, y partiendo de los principios enunciados, es posible señalar algunos elementos que considero deben estar presentes en el diseño y ejecución de programas exitosos de combate a la pobreza.

En primer lugar es necesario que el programa tenga consistencia con las particularidades que asume la pobreza, esto es, que parta y se sustente en un diagnóstico claro y válido de la situación que se quiere modificar. Pero no sólo basta que sea pertinente con las características de la pobreza sino que debe incluir o al menos escuchar a los propios beneficiarios para su diseño.

En segundo lugar y en términos de los elementos técnico-analíticos, es preciso que el programa tenga una formulación clara de objetivos y su operacionalización en líneas de acción concretas, metas y tiempos. También requiere de una definición y cuantificación concreta de su grupo destinatario y que identifique el camino para llegar a ellos. Debe contarse con un sistema riguroso de seguimiento y evaluación, lo que pasa por la necesidad de medir impactos de manera adecuada.

En tercer lugar, el programa debe considerar en su diseño los elementos institucionales y de gestión. Ello pasa por determinar la inserción institucional más adecuada, identificar los agentes que intervienen en la ejecución y evaluar si se requiere de acciones de reforzamiento institucional. Se debe también identificar: la existencia de cuellos de botella e inflexiones institucionales para modificarlas, la existencia de otros programas que pueden incidir, obstaculizar o potenciar las acciones; se debe identificar las formas de

## ALGUNOS ELEMENTOS A CONSIDERAR AL DISEÑAR PROGRAMAS DE COMBATE A LA POBREZA

### **Consistencia con el fenómeno de la pobreza:**

- Diagnóstico (magnitud, características, determinantes, heterogeneidad, multifacético).
- Concepto de pobreza (ingreso, consumo, ambos).
- Concepción de pobreza (individual, colectivo, ambas).

### **Elementos técnico-analíticos:**

- Formulación clara de objetivos, operacionalización, metas, tiempos.
- Definición concreta grupo destinatario y su dimensionamiento.
- Sistema claro, factible y congruente de selección (criterios, instrumentos).
- Sistema de seguimiento y evaluación (medición impactos).

### **Elementos institucionales y de gestión:**

- Inserción institucional adecuada.
- Agentes que intervienen (adecuación, necesidades de apoyo).
- Existencia de cuellos de botella (legales, administrativos).
- Programas que pueden incidir: potenciar o dificultar.
- Existencia de mecanismos que estimulen logro de resultados, calidad y encadenamientos (modalidades, vulnerabilidad, suficiencia).
- Costo-efectividad (eficiencia de gestión, descentralización, proveedores privados).
- Participación social y comunitaria.

### **Elementos políticos:**

- Implementación (voluntad política).
- Continuidad (construido políticamente, consenso).

gestión que posibiliten el logro de los resultados y la calidad de éstos; y se debe buscar el financiamiento adecuado para el período de vida del programa y este financiamiento debe tener el origen que lo torne menos vulnerable, incluido el uso de distintas fuentes estatales o no gubernamentales, lo cual implica decisiones de inclusión y participación de la sociedad civil que haga el programa sostenible.

Por último pero no por ello menos importante, deben considerarse explícitamente los elementos políticos. Los programas requieren de volun-

tad política para llevarse a cabo pero su continuidad depende no sólo de la voluntad sino de que se construyan políticamente, esto es, que se busque su legitimidad política y social. Es éste un elemento fundamental si de verdad nos planteamos este tema con una perspectiva de largo plazo. No tengo duda que en mucho el reto de nuestros países es volver a construir un proyecto nacional en el cual los intereses particulares de los grupos no prevalezcan sobre el interés general. No hay duda que el combate a la pobreza y el desarrollo social son elementos esenciales de una nacionalidad que se enrumbe a un proyecto común. Si no enfrentamos este reto con éxito dentro de un proceso de profundización democrática y de integración social, estoy segura que seguiremos enfrentando los obstáculos de siempre a la transformación económica y social que posibilite un mayor bienestar para nuestros pueblos.

Quisiera concluir felicitándolos y deseándoles el mayor de los éxitos en este importante cónclave que sin duda arrojará conclusiones valiosas, no sólo para seguir profundizando en el estudio de este flagelo social, sino también para mejorar la respuesta estatal frente a la pobreza, respuesta que aunque imperfecta no puede esperar.