

Revista

# APORTES

*para el Estado y la  
Administración Gubernamental*

---

POBREZA, POLÍTICAS SOCIALES Y PEQUEÑAS COMUNIDADES

Arturo Claudio Laguado Duca (\*)

La idea de pobreza, o mejor, de quiénes son los pobres, sufrió grandes variaciones en la historia y, aún hoy las sufre entre las distintas culturas. Desde el latino pauper hasta la actual acepción que difunden los organismos encargados de diseñar políticas sociales, ha pasado un sinnúmero de connotaciones asociadas al vocablo pobreza y se mantiene abierto el debate académico y político sobre el tema.

Esta comprobación de la dificultad para universalizar el concepto de pobreza y, aún más, los indicadores que la miden, está en la base de algunas de las conceptualizaciones contemporáneas más importantes y, claro está, de las políticas sociales que derivan de ellas.

Más allá de las distintas opciones culturales para definir la identidad de los pobres, fue con la hegemonía alcanzada por las sociedades industriales y la economía monetaria sobre las comunidades vernáculas que se constituyó la pobreza como problema de políticas públicas y aparecieron en escena poblaciones globalmente definidas como pobres.

A partir de los '40 el Banco Mundial empezó a definir naciones pobres basándose en el monto de su PIB. Así, la pobreza dejó de ser un fenómeno humano multidimensional para convertirse en una patología universal asociada al desarrollo de la economía monetaria (Rahnema, 1992).

En este orden de ideas, algunas naciones son declaradas como necesitadas de asistencia. Con el consentimiento de sus élites dominantes, esta asistencia está casi siempre condicionada, en el mejor de los casos, a la aplicación de políticas tecnocráticas y aculturales acompañadas de recetas abstractas y universales (políticas de empleo, producción, educación).

En los '50 se iniciaron los programas de desarrollo y superación de la pobreza que partieron de suponer el subdesarrollo y la incapacidad de los pobres para definir sus intereses. Fue entonces cuando comenzó a sostenerse que el crecimiento económico era indispensable para erradicar la pobreza mientras pasaban a un segundo plano los problemas no económicos.

Por ese camino se consolidaron los que podrían llamarse tres dogmas de las políticas de intervención en pobreza:

- es un problema tan grave que debe ser manejado por profesionales
- los programas deben medirse en términos de recursos y necesidades
- los responsables deben ser instituciones oficiales encargadas identificar y resolver necesidades.

De este modo se afianzó la imagen de pobreza como un conjunto de carencias o deficiencias. Esta acepción, asociada a la utopía del desarrollo, partía de suponer que el ser humano completo no debería

carecer de nada. Pero ¿quién define esas carencias? Los abordajes varían.

Sin duda, el rico debate académico está atravesado por reflexiones éticas relacionadas con la justicia y el bienestar; sin embargo, la acción práctica, aunque con diferentes matices, está fuertemente anclada a la asimilación de pobreza con carencias. Estas pueden ser carencias, deficiencias y deprivaciones materiales o existenciales como la falta de autoconfianza, autorrespeto o protección.

Aunque este enfoque considera a la cultura como elemento que define las necesidades a suplir, el modo de trasladar la idea de deprivación absoluta desde una cultura a otra (asociada a la condición de pobre) no suele concordar con la concepción de la pobreza y de la condición de pobres que tienen los grupos humanos pertenecientes a otras tradiciones culturales.

Otros acercamientos tratan de rescatar la percepción que el sujeto tiene de sí mismo. Aceptando que la perspectiva que se basa en carencias apunta al problema central de la conceptualización de la pobreza, esta corriente introduce otro punto de vista al considerar que se puede hablar de pobreza cuando el sujeto se percibe a sí mismo como pobre en razón de alguna de las carencias mencionadas; en otras palabras, cuando se parte de la percepción que tiene de su mundo el individuo pobre.

Aunque este enfoque trata de ser más respetuoso de las diferencias culturales, es importante señalar que, muy usualmente, la respuesta a la pregunta por la pobreza o la calidad de vida se introduce en la indagación misma. Es decir, se suele crear una conciencia de pobreza -que no existía previamente- y, paralelamente, una dependencia de las soluciones ofrecidas para superar la recientemente descubierta condición. En la práctica, es un poderoso mecanismo para vincular a las comunidades vernáculas con las necesidades que satisface la economía de mercado.

De esta manera, la percepción de la propia pobreza es afectada por la mirada del otro (generalmente el administrador de políticas públicas). Ambas miradas rara vez coinciden. Mientras que la pobreza es percibida en las sociedades industriales como una situación anormal, las sociedades vernáculas la consideran una condición natural de vida. Lógicamente, puntos de vista diferentes implican reacciones diferentes.

Todos estos abordajes terminan priorizando el punto de vista de los técnicos (los verdaderos concedores de las carencias) sobre el de las comunidades.

Estos principios conceptuales se reflejan en los métodos de medición de la pobreza y en las políticas sociales que derivan de ellos<sup>1</sup>. Unos y otras, con fuerte contenido ideológico, asocian la superación de la pobreza con políticas de integración cultural en un solo patrón de desarrollo posible. Las cifras arrojadas suelen ser también un instrumento que legitima las políticas sociales y una guía para la intervención.

Pero, ¿cuáles son los métodos utilizados en Colombia para medir la pobreza?

El método de línea de pobreza (LP)<sup>2</sup>

Identifica como pobre absoluto a quien es miembro de hogares cuyos ingresos son inferiores al costo de la canasta familiar básica.

Por tanto, las acciones políticas que se desprenden de este enfoque se dirigen fundamentalmente a mejorar los ingresos, sea por políticas salariales o de empleo, para garantizar un mínimo de consumo. De ahí, su mayor debilidad; pues un ingreso que supere el determinado por la línea de pobreza no garantiza la satisfacción de necesidades básicas como vivienda, salud o educación, sea por falta de oferta (caso de sectores rurales) o por factores culturales. Asimismo, necesidades básicas como agua potable o el alcantarillado, no son alcanzables individualmente. Se procede entonces, como si el ingreso fuera suficiente para satisfacer todas las necesidades e ignora que un hogar puede tener ingresos superiores a la línea de pobreza y todas sus necesidades básicas insatisfechas. Así, este enfoque poco dice de otras necesidades de los grupos humanos y absolutamente nada sobre soluciones alternativas que éstos dispongan para suplirlas.

El método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)

Mide cinco indicadores: condiciones físicas de las viviendas (características de las paredes, pisos, etc.);

disponibilidad de servicios básicos; hacinamiento (cantidad de personas por habitación); alta dependencia económica (más de tres personas que no trabajan por cada miembro de la familia que lo hace, en el caso de que el jefe de hogar tenga menos de tres años de escolaridad) y; absentismo escolar (cuando hay al menos un niño menor de 7 años que no asiste a un centro de educación formal).

Este método se concentra en necesidades vinculadas con los servicios que presta el Estado (educación, agua potable, alcantarillado) y a la inversión pública (vivienda y educación). En términos de acción, implica concentrar la política social en inversión de infraestructura y gasto social (acueductos, escuelas, alcantarillado en el primer caso, pago a profesores, subsidios de vivienda, en el segundo) focalizados en aquellos sectores donde la pobreza se asocia a múltiples carencias producidas por las desigualdades generadas en el inequitativo modelo de desarrollo.

Siendo mucho más completo que el método de LP, sus principales límites se relacionan con la selección arbitraria de las NBI y su mínimo nivel de satisfacción y con la no consideración de variaciones regionales o culturales ni de las soluciones alternativas dadas por las comunidades (población rural o indígena). De este modo, olvidando necesidades cotidianas como vestido, calzado, alimentación o recreación, el método pone un excesivo peso en las variables de infraestructura (especialmente vivienda) que son válidas para algunas sociedades pero no para todas. Es decir, generaliza para todos los grupos humanos necesidades vinculadas con un cierto modo de vida, con un tipo de relación con la naturaleza y con la sociedad.

Además, el enfoque es demasiado polarizado: se suplen todas las necesidades básicas o no se supera la pobreza. Esa inexistencia de términos medios impide, en la práctica, conocer la intensidad de la pobreza. Este es el caso de lo llamados nuevos pobres (familias recientemente empobrecidas por las políticas de ajuste económico) que suelen solucionar sus necesidades básicas pero no alcanzan ingresos acordes a sus expectativas de vida.

#### El Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales (Sisben)

Diseñado por el Departamento de Planeación Nacional, deja la responsabilidad de su aplicación a las municipalidades. Incluye 62 preguntas con cuyas respuestas se elabora un indicador sintético de calidad de vida conformado por 150 variables sociodemográficas que se relacionan con tenencia de activos físicos (bienes raíces o financieros), educación, ocupación, ingresos monetarios y no monetarios. Mediante estos indicadores se clasifica a la población en seis estratos diferentes.

El SISBEN es un caso típico en el que la definición produce el fenómeno pues como su fin explícito es seleccionar a los beneficiarios de las políticas de asistencia, los municipios magnifican las variables con la esperanza de recibir más recursos del Gobierno Nacional. Por otra parte, en tanto las familias beneficiarias del SISBEN se convierten en depositarias de prerrogativas asistenciales, su aplicación se ve interferida por intereses electorales.

#### Índice de Calidad de Vida y el Índice de desarrollo humano

De modo aún restringido se aplican también el Índice de Calidad de Vida y el Índice de Desarrollo Humano que, si bien son más sofisticados en la elaboración matemática, no modifican los presupuestos que los orientan ni las acciones que de ellos derivan<sup>3</sup>.

Los tres principios generales que hemos expuesto y que en la práctica se materializan en la definición de pobreza formulada a través de los indicadores, tuvieron su correlato en las políticas sociales implementadas en el país.

Al igual que en el resto de América Latina, durante el auge del Estado Cepalino, las políticas públicas sociales fueron dirigidas al mundo del trabajo con apoyos en educación, salud e infraestructura. Así, la inversión estatal tendía a que las políticas sociales completaran a los salarios insuficientes para garantizar la reproducción de la mano obra vinculada al trabajo formal. Esto explica el desarrollo de instituciones y programas que, si bien llegaban a la población pobre urbana, no afectaban, y en esa medida no incluían, a grandes cantidades de población no vinculada a sectores modernos de la economía. El eje no era la pobreza, sino un complemento del ingreso.

En esa medida, el sector agropecuario estaba aún más desprotegido, lo que explicaba la tradicional concentración de la pobreza en las zonas rurales y el alto potencial redistributivo del Plan Nacional de

La ejecución del gasto público para los sectores desprotegidos por las políticas universales no fue parte de una política de Estado, sino que se circunscribió a partidas presupuestarias asignadas a la libre disposición de los miembros de cuerpos colegiados (senadores, diputados, concejales).

Estos mecanismos permitieron reproducir el sistema político nacional a través de la legitimación de sus actores. Los concejales, por ejemplo, atendían a los sectores pobres que demandaban servicios públicos movilizand o influencias para que los dotara el Estado nacional, o consiguiendo legalizar las invasiones a las tierras públicas para construir nuevos barrios, etc. El gasto para pobres se asignaba a clientelas y los recursos se repartían según la correlación de fuerzas que imperaba en los distintos niveles legislativos. Obviamente, quedaron excluidos de esta dinámica los grupos humanos con menor capacidad de interlocución con el sistema político que caracteriza al lejano occidente, como también se puede denominar a América Latina.

Con la crítica –exitosa- al Estado Cepalino que relevó el fracaso de las políticas universales dirigidas prioritariamente a la población empleada y denunció el clientelismo que reproduce a la clase política y encareció costos de intermediación por ineficiencia y corrupción, la política social comenzó a preocuparse por los más pobres argumentando la necesidad de trazar políticas específicas para ellos.

Para que estos recursos tuvieran impacto sobre la pobreza, la Misión Social del Departamento Nacional de Planeación fijó en 1994 criterios para focalizar el gasto y los programas sociales. Se debería invertir prioritariamente en la población más pobre, seleccionada según el SISBEN, al tiempo que se estipulaban los rubros y montos de las transferencias desde el nivel nacional al municipal.

El crecimiento de la cobertura en educación primaria, del número de beneficiarios del régimen subsidiado de salud y de la afiliación al sistema de salud y la reducción de las NBI sugieren el relativo éxito de esta política de focalización de subsidios (Laguado et al, loc. cit). Sin embargo, mirado desde otra perspectiva, hay elementos menos esperanzadores; entre ellos, la persistencia de altísimos niveles de pobreza cuando se la mide por el método de L.P.5 (lo que implica que, según sus intereses, los analistas se inclinen por uno u otro método), la permanencia de la pobreza rural y la crisis del gasto público que obliga al Estado a recortar las políticas asistenciales (especialmente en salud). Datos que instalan la preocupación no sólo por los alcances éticos de las políticas sociales derivadas de estos enfoques tecnocráticos sino, también, por su eficiencia.

Las fuertes críticas hechas al intento de subsumir un fenómeno complejo como el de la pobreza a los resultados que arrojan los distintos indicadores, reabrió recientemente el debate llegando, incluso, a permear a algunos organismos internacionales que aceptaron que las distintas aproximaciones a la pobreza implican diferentes estrategias de intervención.

Pocos conceptos de las ciencias sociales y económicas se basan en consensos tan frágiles. Por ejemplo, una corriente importante considera que la pobreza se define por carencias de ingresos o de bienes y servicios. Esta aproximación implica que el Estado asuma una actitud compensatoria a través de políticas asistencialistas.

Más compleja es la definición de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), que incluye diferentes aspectos. La entidad considera a la pobreza como un concepto multidimensional al cual están asociadas circunstancias como la desnutrición, el infraconsumo, los bajos niveles educativos, la inserción inestable en la producción o dentro de sus sectores atrasados, las precarias condiciones habitacionales y sanitarias. En una perspectiva más amplia, no sólo se refiere a la insatisfacción de necesidades básicas materiales, sino que se extiende a otras necesidades también básicas aunque de naturaleza no material: autorrealización personal, libertad, derechos humanos, participación en mecanismos sociales de integración y decisión y en las manifestaciones culturales [...] (Altimir, s/f).

Otros teóricos, como Amartya Sen, asocian a la pobreza con la capacidad de lograr realizaciones tanto individuales como colectivas que permitan a individuos y comunidades construir y apoderarse de sus proyectos de vida, sin lo cual es imposible hablar de un real empoderamiento de unos y otras. Esta aproximación se conoce en la literatura especializada como enfoque de capacidades.

Según ella, si bien la erradicación de la pobreza se vincula con las políticas estructurales y económicas que

desarrolle el Estado en diversos campos, también tiene que ver con las capacidades asociadas con esas políticas que se generen en individuos y comunidades (el empoderamiento comunitario). Al respecto, Amartya Sen señala: ...al tratar con la pobreza extrema en las economías en desarrollo, podemos avanzar mucho con un número relativamente pequeño de realizaciones<sup>6</sup> centralmente importantes y de capacidades básicas correspondientes (por ejemplo, las habilidades para estar bien nutridos y tener buena vivienda, la capacidad de escapar de la morbilidad evitable, mortalidad prematura)... (Sen y Nussbaun: 1996)

Este enfoque significa que la dotación de bienes y servicios (o la elevación de ingresos) no puede desconocer los resultados que la gente obtiene con ellos (es decir, las realizaciones logradas) ni las capacidades que permiten lograr realizaciones más o menos exitosas. Sin pretender profundizarlas en este abordaje teórico, las realizaciones se relacionarían con la solución de las necesidades y las capacidades, con los elementos que informan las elecciones significativas de los individuos (incluyendo, también, el modo de vida); lo que implica que capacidades y realizaciones se alimentan mutuamente.

Estos nuevos énfasis introducidos por el enfoque de capacidades repercuten inmediatamente en las decisiones de política social. Así, iguales ingresos pueden producir realizaciones distintas (por ejemplo, para suplir las llamadas necesidades básicas) según la ubicación geográfica (oferta geográficamente accesible o no de educación, salud, etc.); el conocimiento de ofertas alternativas; la capacidad para maximizar la inversión en alimentos por conocimiento proteico o alternativas en el mercado; etc.

Como se expuso, la preocupación por la pobreza nace vinculada a una utopía de desarrollo industrial propia de las sociedades fuertemente monetarizadas, donde la economía ejerce una acción imperialista sobre otros ámbitos. De este modo, se impone un discurso de dominación cultural y política asociado al rol de las instituciones detentadoras de la verdad y al sistema de producción industrial como forma de desarrollo. Así, los destinatarios de estas políticas comienzan a percibir su situación en los mismos términos en que los definen las instituciones. Se desacreditan las formas de organización social tradicionales y las demandas son moldeadas por las ofertas institucionales.

Este proceso crea una serie de necesidades cuya satisfacción permiten la entrada de las economías modernas. Esta irrupción desintegra los espacios vernáculos, los torna más indefensos e incorpora a grandes núcleos poblacionales a espacios de poder que no manejarán pero que, en cambio, acrecentará el poder de los planeadores. De esta manera, se funda un estilo de intervención basado en principios de normalización e integración que genera en las poblaciones afectadas una actitud pasiva ante metas impuestas exteriormente.

Sin embargo, las sociedades e individuos pobres se enfrentan al hecho real de que muchas de estas necesidades ya han sido interiorizadas por las poblaciones. ¿Cómo salir de esta paradoja?

Es indispensable dejar de tematizar la pobreza como una sumatoria de carencias (o mejor, de poblaciones carenciadas) y reconocer que (salvo, tal vez, en situaciones límites) todos los grupos humanos tienen capacidad para definir su propio destino y sus opciones de vida. En esta aproximación, el papel de las políticas sociales tendientes a superar la pobreza pasaría principalmente por facilitarle a las comunidades la acumulación de poder (el llamado empoderamiento) para que definan y realicen sus proyectos de vida, lo que implica potenciar las capacidades de los pobres para aprovechar los recursos disponibles de manera autónoma.

En esta dirección, existen en Colombia antecedentes importantes (abruptamente interrumpidos por intromisiones de la lógica electoralista) impulsados por el Programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI) y el Plan Nacional de Rehabilitación (PNR). Estas instituciones cuestionaron la organización previa de la política social al afirmar que la pobreza no es sumatoria de NBI e ingresos, destacar sus especificidades regionales y definir zonas de enclave, de campesinado pobre, de economías deprimidas que expulsan población, etc., como conceptos orientadores de la intervención. Ya no bastaba considerar los indicadores, se hicieron necesarias tipologías regionales, institucionales y de infraestructura y la mirada nacional sobre la pobreza se complementó con diagnósticos locales y mecanismos participativos tendientes a impulsar el planeamiento local y el autodiagnóstico<sup>7</sup>.

Así, la construcción de mecanismos participativos que permitieran a los ciudadanos detectar sus necesidades y fortalecer su autonomía fueron pasos importantes para reconceptualizar la política social. Participación, entendida como generación de procesos de empoderamiento de individuos y comunidades para que la población más pobre tome las riendas de las decisiones que influyen en su propia vida, al

tiempo que se informa y negocia la oferta de políticas sociales para lograr una potenciación de sus capacidades en la identificación y solución de sus necesidades, pero también para definir su forma de vinculación con el mercado. (Laguado: 1997)

Sin embargo, el énfasis sectorial (vivienda, salud, educación, etc.) que aún orienta las políticas sociales y la determinación desde el gobierno central del destino de los recursos en este rubro, dificultan una atención integral de la pobreza.

En este orden de ideas, además de radicalizar las dinámicas participativas, es necesario que las políticas sociales dirigidas a la población más pobre, no sólo enfatizen el empoderamiento, sino también que superen la intervención sectorial. Para ello, las entidades del orden nacional (con coparticipación de los demás niveles estatales) deben financiar la construcción de mapas intersectoriales de pobreza que consideren las características de las poblaciones y de las regiones. Estos mapas deben conducir a planes locales de superación de la pobreza que atiendan, por medio de una bolsa de recursos, las prioridades identificadas regional y localmente. Estas políticas tienen que asumir la atención de poblaciones pobres territorialmente (no individuos ni déficit sectoriales), pues la atención sectorial no es sino el producto de confundir el fenómeno con los tradicionales indicadores usados para medir la pobreza.

## Bibliografía

Altimir, Oscar, 1998,. "La medición de la pobreza en América Latina", en Informe de Desarrollo Humano para Colombia 1998 del Departamento Nacional de Planeación, T M Editores, Santa Fe de Bogotá.

Laguado Duca, A. "Participación y enfoque de capacidades en la superación de la pobreza". Conferencia Internacional sobre pobreza, equidad y desarrollo. Universidad de los Andes. Nov. 10 al 12.

Laguado Duca et al, 1998, La Pobreza. El Gran Desafío de la Paz en Colombia, Ed. Cambio 16 y BID.

Rahnema, Majid, 1992, "Poverty" en The Development Dictionary. Sachs, ed. Zed Books Ltd. London.

Sarmiento, Libardo (comp.), 1994, Pobreza, Ajuste y Equidad; Ed. Viva la Ciudadanía, CID y Consejería Presidencial para la Política Social. Santa Fe de Bogotá, 1994.

Sen, Amartya, 1997, Bienestar, Justicia y Mercado, Ed. Paidós, Barcelona.

Sen Amartya, 1995, Nuevo Examen de la Desigualdad, Alianza Editorial, Madrid.

Sen, Amartya y Nussbaum, Martha, 1996, La Calidad de Vida; FCE, México.

Vélez, Carlos Eduardo, 1996, Gasto social y desigualdad. DNP, Misión Social, Santa Fe de Bogotá.

1. Aunque desde un punto de vista lógica, son los indicadores quienes dirigen las políticas sociales, desde un punto de vista político la relación suele invertirse i.e. decisiones de política orientan el trabajo de los constructores de indicadores. Por otra parte, aunque los indicadores no pretenden definir el fenómeno, parten de una definición implícita de éste.
2. Para un mayor desarrollo de esta sección véase Laguado et al., 1998
3. El Índice de Calidad de Vida: recientemente construido por la Misión Social del Departamento Nacional de Planeación, combina las variables de infraestructura que mide el método de NBI con los ingresos medidos en la LP. Para ello agrupa factores de vivienda, de servicios, de capital humano (escolaridad) y seguridad social y el factor demográfico, ocupacional y de ingresos. El ICV asigna valores entre cero y cien para cada hogar. El Índice de Desarrollo Humano: es definido como el proceso mediante el cual se ofrecen mayores oportunidades a las personas. En la práctica, se reduce a salud, educación e ingresos con base en tres indicadores básicos: Esperanza de vida al nacer, logro educativo y PIB por persona. El IDH es la suma de los tres indicadores y asume valores entre 0 y 100. El PNUD considera que los países con alto desarrollo humano son aquellos con valores superiores a 80. En Colombia, este índice sólo se aplica a las grandes ciudades por carencia de información rural

sobre el PIB per cápita.

4. El PNR fue un programa de desarrollo comunitario dirigido a sectores campesinos. Su alto componente en participación y autonomía lo convirtieron en un hito de la política social.
5. Según el Departamento Nacional de Estadísticas, entre 1973 y 1995, el número de pobres medidos por NBI pasó del 70.5% al 19.3%. Pero, si se usa el indicador de L.P., en el mismo período, la cifra sólo fluctúa del 59.1% al 55 %. Para el sector rural, cualquier indicador que se utilice da una variación pequeña para el período señalado y las cifras se mantienen cercanas al 70%.
6. También se suele traducir como funcionamientos.
7. Agradezco al Dr. Darío Restrepo haberme sugerido varias ideas en este apartado, lo que no lo hace responsable de las afirmaciones que aquí se vierten.

\* Sociólogo y antropólogo, Consultor del PNUD para la Red de Solidaridad Social de Colombia y Asesor de la Conserjería de la Paz, ambas de la Presidencia de la República de Colombia. Docente universitario e investigador del CES de la Universidad Nacional de Colombia.