

Nueva Sociedad Nro. 149 Mayo-Junio 1997, pp. 74-87

# LA POBREZA Y LAS NUEVAS CONDICIONES DE DESIGUALDAD SOCIAL

Fernando Calderón / Alicia Szmukler

Fernando Calderón: asesor del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, La Paz.

Alicia Szmukler: socióloga, profesora en la Universidad Católica Boliviana, La Paz.

Palabras clave: pobreza, desigualdad, liberalismo, Estado de bienestar, América Latina

## Resumen:

La pregunta que recorre el presente artículo es ¿cómo pensar la pobreza desde la sociedad y desde las relaciones sociales? Frente a una visión que trata el tema de la pobreza desde una perspectiva economicista, asistencialista o, en todo caso, desligada de los complejos procesos de transformación social que afectan nuestras sociedades, se intentará presentar aquí una serie de líneas e interrogantes que contrapongan a esta visión otra pensada desde la relación entre pobreza y exclusión social, desigualdad y ciudadanía.

*La justicia es amor*  
León Felipe

El artículo comprenderá tres acápites. El primero presentará la complejidad de los procesos de modernización y los consiguientes problemas de desigualdad e inequidad en el marco de una remoción de los fundamentos que sostenían el ejercicio pleno de la ciudadanía. Este último punto es retomado en el segundo acápite que, desde esta perspectiva, debatirá la parcialidad de las respuestas dadas por las políticas sociales. En el tercero se intentará problematizar el concepto de pobreza a partir de una crítica a los criterios metodológicos de medición de la pobreza, orientándose por el vínculo entre pobreza, desigualdad y ciudadanía.

El nuevo malestar social

El actual proceso social de modernización ha sido caracterizado como altamente complejo<sup>1</sup>. Tal complejidad se expresaría principalmente a través de tres aspectos: a) una creciente diferenciación social y funcional que vuelve problemáticos los procesos de cambios sociales; b) una creciente exclusión y fragmentación económica y social; y derivado de ésta, e) un alto nivel de inequidad, expresado en las estructuras sociales, que obstaculiza el logro de niveles de integración social más altos. Junto con este proceso, la crisis del Estado ha puesto en evidencia la fragilidad sobre la cual descansaban las posibilidades de ejercicio de los derechos ciudadanos, vinculando estrechamente tales posibilidades con el tema de la pobreza.

En este marco, una lectura de la pobreza debería vincularse al análisis de los límites de la ciudadanía y de los obstáculos impuestos por estructuras económico-sociales altamente inequitativas.

En el ámbito económico, como consecuencia, entre otros factores de los procesos inflacionarios y de ajuste estructural, la diferenciación social mencionada se expresa a través de la creciente inequidad de la estructura reflejada en una regresiva distribución del ingreso, que ha profundizado los niveles de pobreza generando mayor exclusión social. Una de las consecuencias de la inequidad en la distribución del ingreso es la migración de gran parte de la población; los procesos migratorios toman distintas direcciones: campo-campo, ciudad-ciudad y campo-ciudad, siendo esta última –según las estadísticas– la orientación más importante. Sin embargo, los límites estructurales de las ciudades impiden la absorción plena de los migrantes, acentuando su exclusión social y económica o integrándolos en términos de una gran injusticia y discriminación que también constituyen formas de exclusión y marginalidad. El abismal crecimiento del número de pobres urbanos registrados por el Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe (Prealc), cabalmente puede ser comprendido en esta lógica.

A nivel nacional la diferenciación social se expresa en una creciente distancia entre clases sociales, entre regiones (ricas y pobres), entre culturas (donde los indígenas son los más excluidos) y de género (donde mujeres acceden al mercado laboral con un costo muy alto de discriminación salarial).

En el plano político, uno de los efectos centrales de tal diferenciación ha sido la fragmentación de los actores sociales históricos y las dificultades de los sistemas de partidos de procesar y diferenciar los procesos de complejización

---

<sup>1</sup> V., entre otros, R. Dahrendorf: «Economic Opportunity, Civil Society and Political Liberty» en *Discussion Paper* N° 58, Unrisd, Ginebra, 1995; G. Germani: «Democracia y autoritarismo en la sociedad moderna» en *Los límites de la democracia*, Clacso, Buenos Aires, 1985; A. Giddens: «Affluence, Poverty and the Idea of Post-scarcity Society» en *Discussion Paper* N° 63, Unrisd, Ginebra, 1995; H. Haferkamp y N. Smelser (eds.): *Social Change and Modernity*, University of California Press, Berkeley, 1992. Para la situación latinoamericana puede consultarse F. Calderón y N. Lechner: «Modernización y gobernabilidad democrática. Informe para el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo», PNUD, 1996.

de lo social; actores que al fragmentarse se han vuelto más reactivos que proactivos y que atraviesan un fuerte proceso de aislamiento y localismo. Esta situación debilita aún más la representación social y los niveles de participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones. Esta tendencia puede observarse, por ejemplo, en la pérdida de capacidad del movimiento obrero para negociar demandas, en la baja representación de los partidos políticos y en la proliferación dominante de múltiples y pequeños movimientos sociales que no logran articular propuestas en torno a una visión de la sociedad más amplia que la restringida a la defensa de sus intereses específicos.

En el ámbito urbano, los fuertes cambios de la estructura económica, tales como la desindustrialización y la reconversión industrial –que han debilitado profundamente los movimientos sindicales–, el aumento de la población migrante rural a las ciudades en busca de fuentes de trabajo, la falta de movilidad social ascendente, la terciarización e informalización creciente de la economía urbana y la incapacidad de las políticas urbanas de cubrir las necesidades de la población de las ciudades, han profundizado la diferenciación social, segregando y redefiniendo un dualismo crónico urbano. Entre las consecuencias de este fenómeno es posible mencionar los altos niveles de inseguridad en la vida cotidiana urbana, reflejados tanto en la incapacidad de gran parte de la población de acceder a bienes y servicios hoy privatizados, como en la creciente desconfianza hacia el «otro» a quien se desconoce y en el temor al desempleo; por otra parte, la pauperización de los sectores medios urbanos en varios países de América Latina ejemplifica también otro de los efectos de los procesos de modernización en términos de diferenciación social.

A nivel rural, dicha diferenciación ha impactado fuertemente la estructura agraria. Tal estructura tendría hoy un carácter dual<sup>2</sup>, pues por un lado se encuentran los empresarios agrícolas y, por otro, los campesinos. Sin embargo, al interior de estos dos grupos existe una alta segmentación: entre los primeros, están desde quienes han incorporado alta tecnología hasta latifundistas propios de relaciones precapitalistas de producción. Entre los campesinos se encuentran desde quienes han podido implementar una cierta tecnificación en sus sistemas productivos hasta quienes, constituyendo la gran mayoría, son semi asalariados o asalariados sin tierras y tienen inmensas dificultades para acceder al mercado. Tal diferenciación económico-productiva se expresa en los planos social y político: mientras que los campesinos que poseen mayores ventajas en términos productivos tienen una cierta organización y pueden defender y negociar sus intereses, la capacidad de organización de los campesinos más débiles en términos económicos y productivos es sumamente frágil, viéndose impedidos de ejercer presión social para hacer escuchar sus demandas. Es decir, los campesinos más pobres en términos económicos son

---

<sup>2</sup> Cf. F. Calderón, M. Chiriboga y F. Piñero: *Modernización democrática e incluyente de la agricultura en América Latina y el Caribe*, Documento N° 18, IICA, San José de Costa Rica, 1992, p.55.

también los más vulnerables en términos de representación social y política, en términos de representación ciudadana.

Por su parte, la crisis del Estado de bienestar periférico o del Estado corporativo-patrimonialista latinoamericano profundizó los efectos perversos de la diferenciación social ante la necesidad de enfrentar cambios en su funcionamiento y estructura, aceptando sus límites como instancia integradora. De acuerdo a una lógica neoliberal, el mercado habría sustituido al Estado en su rol integrador. Así, la incapacidad actual del Estado de bienestar periférico de dar respuesta a la reestructuración de la economía mundial ha otorgado un papel protagónico al mercado «en la organización de las relaciones sociales en desmedro del Estado y de los regímenes políticos. El problema es que en nuestros países el mercado, por su insuficiente dinamismo, no puede ser un eficaz integrador social»<sup>3</sup>. El mercado es incapaz de representar, coordinar y/o brindar un imaginario social común, generando un vacío en la población que apela a una lógica individualista para «salvarse», y socavando los lazos de solidaridad social<sup>4</sup>. El rol preponderante que viene cumpliendo el mercado debilita aún más los mecanismos de representación política y social de las demandas de los ciudadanos que al mismo tiempo se retrotraen cada vez con mayor fuerza al ámbito privado, alejándose de las organizaciones sociales politizadas u orientadas a la actividad partidaria, al tiempo que aumenta la importancia de su rol en tanto consumidores, al menos en el plano simbólico, en desmedro de su papel de ciudadanos. Este panorama tiene también un efecto sobre las políticas públicas que en algunos casos tienden a disminuir, así como sobre la efectividad de las redes sociales de solidaridad, debilitando el propio régimen democrático. Este fenómeno latinoamericano también se da en otras partes; así, en Estados Unidos, por ejemplo, el desarraigo democrático y los procesos de empobrecimiento se asocian a una continua y amplia erosión del compromiso cívico y el capital social<sup>5</sup>. La disociación entre acción individual (desde la visión del mercado) y acción colectiva (desde la perspectiva estatal) debería reducirse en función de una reformulación del Estado en términos de la orientación de sus valores y de la atención a la cuestión social. El Estado de

<sup>3</sup> F. Calderón y M. dos Santos: *Hacia un nuevo orden estatal en América Latina*, Clacso, Buenos Aires, 1991, p. 32.

<sup>4</sup> Tal erosión del lazo social provoca una «des-solidarización [que] tiene su precio: las ventajas obtenidas individualmente se pagan con una inseguridad generalizada de todos» (F. Calderón y N. Lechner: ob. cit., p. 9.). Lechner, además, apunta que «La experiencia latinoamericana pone en evidencia que el mercado por sí solo no genera ni sustenta un orden social. Por el contrario, acentúa las desigualdades sociales, fomenta la exclusión y generaliza las tendencias de desintegración. Las dinámicas desintegradoras del mercado hacen patente sus limitaciones como instancia coordinadora. ... Además, la función coordinadora del mercado no cumple las otras dos dimensiones típicas de la coordinación política: la representación y la conducción. ... La dimensión simbólica de la coordinación pone en entredicho al postulado neoliberal del 'individualismo radical' como única conducta racional. Como indican los puntos anteriores, no hay coordinación social sin que los individuos junto con maximizar sus beneficios egoístas también se orienten por cierto *bien común*» (N. Lechner: «Tres formas de coordinación social. Un esquema», 1996, p. 5, mimeo).

<sup>5</sup> Al respecto, v. R. Putnam: «Bowling Alone: Anterica's Declining Social Capital» en *Journal of Democracy* 6/1, 1/1995.

bienestar había estado asociado a la institucionalización de lo social (y en tal sentido a la extensión de la ciudadanía) y a valores tales como progreso, igualdad e integración, entendidos sobre todo desde el punto de vista económico. Hoy sería necesaria una reformulación de esas orientaciones ante el fracaso del mercado como mecanismo integrador, subrayando la necesidad de mantener valores morales como la solidaridad y la defensa de la equidad y la igualdad.

Por otra parte, los procesos de diferenciación funcional se expresan en la creciente autonomía de los distintos campos de la sociedad como la economía, la justicia, la ciencia y la política, que funcionan, en apariencia, cada vez más independientemente, dificultando una visión integral del orden social. Es así como, por ejemplo, las políticas sociales se formulan desde una perspectiva tecnocrática sin considerar la debilidad e inequidad de la estructura económica y social de los países como raíz de la pobreza; de este modo, las políticas quedan transformadas en un fin y no en un medio. Cada campo parece tener su propia lógica sin vincularse entre sí bajo una racionalidad única. En el plano del imaginario social nacional esta diferenciación tiene un alto costo en términos de sentimiento de pertenencia a una comunidad<sup>6</sup>, lo que también conduce a un retraimiento hacia lo privado así como a un debilitamiento de los lazos sociales de solidaridad, como ya ha sido mencionado.

La idea que se propone aquí es que los procesos de diferenciación social y funcional quedarían vinculados a crecientes niveles de exclusión y pobreza, los cuales aumentan la percepción de la desigualdad como un fenómeno que en lugar de disminuir se va profundizando, en un contexto de debilitamiento del ejercicio ciudadano como efecto de los mismos procesos de exclusión social.

El tema de la percepción de las desigualdades como un fenómeno de injusticia creciente ha sido trabajado recientemente por varios autores<sup>7</sup>. En primer lugar, las desigualdades estructurales, referidas por ejemplo a la distribución del ingreso, el acceso a la educación y la salud, a bienes y servicios básicos, etc., han aumentado; pero, al mismo tiempo, han surgido nuevas desigualdades que serían producto de diferenciaciones al interior de un mismo sector o campo social, por ejemplo profesional, que hasta no hace mucho eran aceptadas porque existía una movilidad social ascendente que «planteaba» un horizonte de superación de esas diferencias. Empero, hoy dos personas con iguales capacidades no tienen iguales oportunidades y, lo que es peor, tampoco tienen una perspectiva de obtener tal igualdad. Las nuevas desigualdades intra-categoriales ponen así en cuestionamiento otro tema de importancia central: el de la identidad. La percepción de este tipo de desigualdades como un

---

<sup>6</sup> Schnapper plantea que la construcción nacional implica a la vez una noción de comunidad asociada con una noción de relaciones sociales diferenciadas. D. Schnapper: *La communauté de citoyens. Sur l'idée moderne de nation*, Gallimard, París, 1994.

<sup>7</sup> Véase, entre otros, A. Sen: *Nuevo examen de la desigualdad*, Alianza, Madrid, 1995; J. Fitoussi y P. Rosanvallon: *La nueva era de las desigualdades*, Manantial, Buenos Aires, 1997.

fenómeno social creciente erosiona fuertemente el sentimiento de pertenencia y las identidades sociales, produciendo exclusión<sup>8</sup>. En realidad, lo que está en juego es la ruptura de los procesos de integración social propios de las sociedades dependientes y del modelo de integración nacional.

El problema central que alimenta este tipo de percepción es el aumento del desempleo y la precarización laboral, lo que provoca una fuerte desigualdad en los ingresos de personas que tienen iguales capacidades, así como la percepción de que factores externos a las capacidades laborales en sí mismas (como contactos, buena fortuna, etc.) cumplen un rol clave en la obtención de un trabajo. Por otra parte, la ausencia de una movilidad social ascendente refuerza la percepción de la desigualdad como un fenómeno crecientemente injusto, aumentando el malestar social.

Si bien bajo los regímenes nacional-populares la búsqueda de construcción nacional implicaba un proyecto socialmente compartido, que además brindaba una posibilidad o una visión de integración y mejora social, hoy los principios de igualdad –fundamentales para lograr niveles de cohesión social– se ven fuertemente cuestionados. Los propios procesos de diferenciación, evidenciada en la alta fragmentación social, han modificado las relaciones sociales: las desigualdades constituirían así indicios de un cambio social de carácter regresivo, poniéndose en cuestionamiento también, desde esta perspectiva, la visión lineal de progreso.

La percepción de la igualdad dependería del ámbito considerado importante por una sociedad determinada, ya que la misma puede referirse a distintos aspectos (igualdad ante la ley, igualdad de ingresos, de oportunidades, etc.); por tanto, en primer lugar, habría que preguntarse por el tipo de igualdad que reclama una sociedad<sup>9</sup>. Sin embargo, los seres humanos somos diferentes, y no sólo por el contexto económico, social o cultural en el que nacemos y vivimos sino también por las características individuales, las cuales incidirían fuertemente en el plano de las desigualdades. En este contexto diverso, la idea de igualdad se justifica en primer lugar en términos de una preocupación ética, aun no habiendo determinado el campo de exigencia de igualdad. Además, la delimitación de un ámbito de igualdad brinda la posibilidad de evaluación social, pues quedan determinados criterios de prioridad. Asimismo, como estos ámbitos pueden ser diferentes según las distintas perspectivas sobre el orden social, el problema de la diversidad quedaría resuelto<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> Para un análisis de esta temática, véase J. Fitoussi y P. Rosanvallon, ob. cit., 1997.

<sup>9</sup> Véase A. Sen: ob. cit, 1995. Este autor destaca que en algún ámbito considerado importante todas las teorías éticas, sociales y políticas han hecho referencia a algún tipo de igualdad, incluso aunque defiendan la desigualdad en otros ámbitos.

<sup>10</sup> «Las diferentes exigencias de igualdad reflejan posturas divergentes con respecto a las cosas que tienen que ser directamente valoradas en ese contexto. Muestran ideas diferentes en cuanto a cómo deben evaluarse las ventajas de las diferentes personas frente a otras. Las libertades, derechos, utilidades, ingresos, recursos, bienes elementales, satisfacción de necesidades, etc., ofrecen diferentes formas de ver las vidas respectivas de la gente, y cada

Hoy el problema es que, en la percepción generalizada, la igualdad no está establecida como exigencia en ningún ámbito, en ninguna utopía socialmente compartida. Esto refuerza el sentimiento de injusticia frente a diversas desigualdades, al tiempo que la igualdad (en algún ámbito) no aparece como proyecto futuro, provocando una gran frustración. Este problema queda ligado al del debilitamiento del ejercicio ciudadano y los procesos crecientes de fragmentación social y desafección política, contribuyendo a un nuevo y extraño sentimiento de malestar social generalizado.

En este contexto se esbozan dos conclusiones. En primer lugar, los procesos de diferenciación social y funcional producen un grado de inseguridad muy alto en la población y un creciente malestar social que se acentúa sobre la base de un patrón histórico e larga duración que, en América Latina, enfatiza y valora más las jerarquías sociales que la igualdad de oportunidades. El «hombre igual» de Tocqueville en la región desgraciadamente es todavía una utopía. En tal sentido, ¿cómo interpretar estos procesos desde la política y qué respuestas viene dando el Estado a través de las políticas sociales? En segundo lugar, parece existir una distancia creciente entre, por un lado, la complejización de los problemas ya mencionados y el malestar social consecuente y, por otro, las respuestas parciales desde la política a partir de políticas sociales subordinadas a una visión restringida e instrumental del crecimiento económico. Parece necesario que la política sea capaz de reinterpretar este nuevo malestar social y proponer como meta del desarrollo –y proyecto futuro– la igualdad y la participación, fenómenos que de alguna manera han estado presentes en la experiencia de buena parte de movimientos populares en América Latina que hoy tienen que reconstituirse a raíz de los procesos de diferenciación anotados y en un contexto de acumulación de poder democrático.

### Los límites de las políticas sociales

En el contexto de complejización de los procesos de modernización, la creciente exclusión social y los aumentos de los niveles de pobreza, así como el socavamiento del ejercicio de la ciudadanía se vinculan a las grandes inequidades de las estructuras sociales y a la imposibilidad del Estado de enfrentarlas. Desde la perspectiva individualista / mercantilista adoptada por el nuevo tipo de Estado, los excluidos serían considerados *necesitados*, reemplazando esta figura a la del ciudadano, lo que se condice con un enfoque asistencialista y paternalista que enfatiza una visión privada de la sociedad y un retraimiento del individuo sobre sí mismo. En cierto sentido, el actual reconocimiento de la diversidad cultural, tras la defensa de valores como la tolerancia, el respeto y la apertura hacia el otro, ocultaría el resquebrajamiento de otros valores como la solidaridad y la defensa de algún tipo de igualdad,

---

una de estas perspectivas conduce a una visión correspondiente sobre la igualdad.» A. Sen: ob. cit., 1995, p. 37. Para este autor, el ámbito de exigencia de igualdad debe ser el de la libertad y potencialidad de realización de los proyectos individuales.

reforzando la mencionada perspectiva individualista que debilita el lazo social así como el imaginario social común<sup>11</sup>.

Siendo el excluido un necesitado y no un ciudadano en el contexto de relaciones sociales desiguales, las políticas sociales localizadas actúan más como paliativos de los efectos nocivos de las desigualdades estructurales que atacando las fuentes de tales efectos, es decir, la estructura económico-social. La «cuestión social» sería vista de manera fragmentada y no desde una perspectiva más global. Por otra parte, las políticas sociales se vuelven un asunto de gobernabilidad pues, aunque parcialmente, responden a demandas sociales fragmentadas que deberían ser atendidas al menos en parte para que puedan conservarse niveles mínimos de gobernabilidad. Empero, la aplicación de políticas sociales se ha dado generalmente a través de un sistema clientelar y con escasa o nula participación de los interesados, lo cual no ha contribuido ni a atacar de manera sustantiva la pobreza ni a fortalecer el ejercicio de la ciudadanía, lo que aliviaría, al menos en parte, las inequidades estructurales mencionadas. Sin embargo –como en un círculo vicioso– esas mismas desigualdades impedirían el pleno ejercicio de la ciudadanía<sup>12</sup>.

En América Latina, el reconocimiento de derechos sociales ha estado vinculado a los regímenes nacional-populares que proporcionaron integración en términos nacionales y de ciudadanía social vía la participación, pero con una visión homogeneizadora de la sociedad y con una lógica clientelista. Por tanto, el reconocimiento de la ciudadanía política –que implicaba la aceptación de la diferencia y la valoración de la diversidad en términos de derechos políticos– quedó rezagado con respecto al de la ciudadanía social. A esto contribuyeron la debilidad del sistema político institucional y la pervivencia de una cultura política organicista-autoritaria y clientelista, así como la debilidad del sistema de actores. Así, la política ha padecido una incapacidad de representar lo social que ha repercutido en una mayor fragilidad de los lazos de pertenencia de la ciudadanía a la comunidad, acentuándose un sentimiento de «extrañeza» frente a la comunidad política. Desde esta perspectiva, parece urgente reconsiderar la cuestión de la exclusión social y la pobreza en términos de ciudadanía. *En una región donde los procesos de diferenciación y exclusión social son complejos y*

---

<sup>11</sup> «Los valores sociales centrales son la tolerancia mucho más que la solidaridad y la imparcialidad mucho más que la igualdad. La ‘buena sociedad’ es aquella que permite la coexistencia pacífica de las diferencias; ya no es más aquella que asegura la inserción. El principio de ciudadanía no implica más una exigencia de redistribución en este contexto, él se reduce a la confianza común en la ley civil organizadora de la autonomía.» P. Rosanvallon: *La nouvelle question sociales. Repenser l'Etat-Providence*, Seuil, París, 1995, p. 68.

<sup>12</sup> «... la sociedad civil –la ciudadanía– es incompatible con el privilegio. Esto se mantiene no sólo... dentro de un país dado, donde el privilegio es al mismo tiempo la negación de la ciudadanía de otros, sino también interuacionalmente. Mientras algunos sean pobres y la prosperidad en cualquier lugar aparece como una ventaja injusta. Mientras algunos no tengan derechos de participación social y política, los derechos de unos pocos no pueden ser muchos más estén condenados a mantenerse pobres porque viven fuera del mercado mundial, descritos como legítimos, La inequidad sistemática ... es incompatible con las asunciones del Primer Mundo.» R. Dahrendorf: ob. cit., 1995, p. 2.

*persistentes, la pobreza en realidad es una condición pre-ciudadana.* Parece que América Latina vive una suerte de paradoja perversa pues, por una parte, se opera un proceso de democratización y, por otra, como consecuencia de los programas de ajuste estructural, se produce una gran exclusión ciudadana. Las ideas de exclusión social y pobreza necesitan abolir la figura del necesitado al cual hay que darle ayuda y, al contrario, investirlo de derechos y dotarlo de capacidad de participación política<sup>13</sup>.

De este modo, el problema concreto de las políticas sociales y sus efectos sobre la disminución de la pobreza queda contextualizado en un marco más amplio de relaciones y estructuras sociales y de poder que determinan la situación de exclusión. En general, el fracaso o escaso impacto de las políticas sociales ha llevado a una revisión de las mismas desde una perspectiva más bien tecnocrática, acentuando su carácter compensatorio y complementario de políticas económicas (para aliviar los costos sociales de su aplicación), distanciándose de la complejidad de los procesos de modernización mencionados que afectan a las sociedades.

Pareciera que en el largo plazo las políticas sociales no serán exitosas mientras se desconozcan las bases estructurales de la exclusión y la pobreza, y el ejercicio de la ciudadanía quede relegado de los procesos de construcción de una política social que debería fundarse en el reconocimiento de los límites que impone la estructura social. No obstante, es preciso tener en cuenta que la población más pobre no sólo está excluida económicamente sino en especial política y socialmente, razón por la cual su capacidad de ejercer presión sobre los gobiernos es escasa, realimentándose un círculo vicioso de desigualdad y pobreza. Así, el problema no parece radicar en las propias políticas sino sobre todo en los límites de la estructura económico-social, y del sistema político de las sociedades para integrar a los ciudadanos de manera tal que puedan ejercer sus derechos con un horizonte de integración a la comunidad.

En tal sentido, la experiencia asiática<sup>14</sup> constituye un ejemplo que deja en evidencia la importancia de algunos requisitos sociales y políticos del crecimiento económico (base fundamental para la disminución de la pobreza) y la superación de niveles de pobreza. Entre ellos puede mencionarse: fuerte intervención estatal en la orientación del desarrollo económico, a través de la regulación del funcionamiento del mercado; atención a los factores institucionales del desarrollo económico; alta efectividad de la política industrial con perspectiva de largo plazo; liderazgo político con visión de integración

---

<sup>13</sup> Este tema lleva al de la crisis de representación política: en sociedades donde los políticos de oficio son vistos como una casta, autolegitimada y autorreferencial, que se reproduce por cooptación, éstos se vuelven cada vez más incapaces de representar a los ciudadanos; así, el ciudadano deja de interesarse por la 'cosa pública' y sólo le interesa consumir o replegarse en una 'tribu', o en la familia, o en sí mismo.

<sup>14</sup> Véase, entre otros, I. Olmo (comp.): «Beyond the 'East Asian Miracle': an Asian View» en *Discussion Papers Series* N° 5, Office of Development Studies, UNDP, New York, 1996; PNUD: *Informe sobre Desarrollo Humano* 1996, Madrid, 1996.

nacional; compromiso del sector privado con el desarrollo del país; altos niveles de movilidad social y de cohesión social<sup>15</sup> inicial distribución relativamente equitativa del ingreso; estructura social igualitaria –basada en la extensión de la educación básica y el acceso a oportunidades de educación superior, en una justa distribución de capitales, incluyendo la tierra, y en la creación de oportunidades para la emergencia de nuevos empresarios–<sup>16</sup>, y sentido de identidad nacional.

La experiencia asiática demuestra –contrariamente a los supuestos ideológicos de los programas de ajuste estructural– que la distribución equitativa del ingreso, la extensión de la educación y la inversión en recursos humanos, la reforma agraria y un alto nivel de empleo, entre otros, son requisitos *previos* al desarrollo económico y no consecuencias de éste. No pretende proponerse el traslado de este modelo de desarrollo a América Latina, pero parece importante aprender de sus enseñanzas para relativizar un modelo basado en el mercado, a partir del cual se aplican políticas sociales paliativas orientadas a aliviar los altos costos de los programas de ajuste estructural sin una visión de más largo plazo que considere los obstáculos de la estructura social al propio crecimiento económico del país. *Para ser efectivas y sostenibles en el largo plazo, las políticas públicas deberían orientarse a elevarla capacidad de la gente y a relacionar tal capacidad con las oportunidades, vinculando de este modo oferta y demanda de capital humano, disminuyendo el desempleo y volviendo más equitativa la distribución del ingreso, lo cual revertiría en mayores niveles de integración social.*<sup>17</sup>

## El Estado y el replanteo de la pobreza y las políticas sociales

De lo dicho hasta aquí se desprende la necesidad de problematizar la visión de la pobreza estableciendo vínculos con el tema de la ciudadanía, ligados ambos al de la integración social y la capacidad de la estructura social de alcanzar niveles mínimos de equidad.

---

<sup>15</sup> La movilidad social «facilita la emergencia de la clase media y promueve la participación de los miembros de la sociedad en el desarrollo económico, reduce las rupturas debidas a las tensiones y conflictos potenciales, ayuda a los miembros de la sociedad a compartir una visión nacional. (...) El 'igualitarismo' en el Este asiático significa 'igualdad de oportunidades' y debe ser distinguido de la equidad de la distribución de ingresos y riquezas a través de la redistribución fiscal o el poder confiscatorio del gobierno, como se ha observado en América Latina». I. Olmo: ob. cit., 1996, p. 25.

<sup>16</sup> Tal estructura debe poder brindar igualdad de oportunidades a todos los individuos, lo cual actuaría como incentivo para la participación en el desarrollo económico. «... tal estructura social igualitaria aparece –en el caso del Este asiático– contribuyendo con la sociedad en la elaboración de sistemas de valores que aceptan la competencia entre los individuos basada en sus propios méritos y conocimientos, aumentando la eficiencia de los sistemas económicos». I. Olmo: ob. cit., 1996, p. 33.

<sup>17</sup> PNUD: ob. cit., 1996, p. 61.

La noción de pobreza ha cambiado histórica y culturalmente, lo que ha derivado en distintas apreciaciones de la misma<sup>18</sup>. Reconociendo en primer lugar la pobreza como privación frente a la cual –una vez determinada la población que la sufre– la sociedad *debe* tomar medidas tendientes a superarla, Sen propone una definición más o menos generalizable cuando plantea que «la pobreza [puede comprenderse] como el fracaso de las capacidades básicas para alcanzar determinados niveles mínimamente aceptables. Los funcionamientos pertinentes para este análisis van desde los físicamente elementales, como estar bien nutrido, o vestido y protegido adecuadamente, o libre de enfermedades prevenibles, etc., hasta logros sociales más complejos, tales como participar en la vida de la comunidad, poder aparecer en público sin avergonzarse, y así sucesivamente». La forma que adquiere cada uno de estos funcionamientos, así como lo que se considera como privación, varía de una sociedad a otra. Por tanto, para medir la pobreza debe tomarse en cuenta la relatividad mencionada del concepto, pues las privaciones no son las mismas para todas las sociedades. Esta visión de la pobreza pretende contrarrestar la comprensión de la misma en términos de baja utilidad y de bajos ingresos<sup>19</sup>.

Para medir la pobreza se utilizan diversos métodos<sup>20</sup>, a partir de los cuales se intenta comparar los niveles de pobreza entre distintos países, regiones o grupos poblacionales. Sin embargo presentan, por lo general, una visión estrecha de la pobreza: por un lado, separan el grado de satisfacción de necesidades de los hogares de la estructura de distribución del ingreso y los servicios públicos, enfrentando dificultades para medir el acceso a bienes y servicios públicos, aun en el caso de métodos que lo intentan. Por otro lado, la mayoría de los estudios que miden la pobreza se ha basado en los ingresos, entendiéndola como «ingresos bajos», sin tomarse en cuenta las distancias (pequeñas o grandes) que separan a las personas de esa línea de pobreza indicada por un ingreso determinado. Además, la privación no sólo se refleja en

<sup>18</sup> Para un análisis del concepto de pobreza véase, entre otros, O. Argüello y R. Franco: «Pobreza: problemas teóricos y metodológicos» en CEPAL-ILPES-UNICEF: *Pobreza, necesidades básicas y desarrollo*, Santiago de Chile, 1982; J. Boltvinik: *Pobreza y necesidades básicas. Conceptos y métodos de medición*, PNUD, Caracas, 1990; D. David: «De la pauvreté à l'exclusion» en *Le Courrier* N° 143, Bruselas, 1994a; A. Sen: «Development as Capability Expansion» en *Journal of Development Planning* N° 19, 1989; A. Sen: ob. cit., 1995.

<sup>19</sup> «Si queremos identificar la pobreza en términos de ingresos, no podemos mirar solamente a los ingresos (sean éstos altos o bajos) independientemente de la capacidad de funcionar derivada de esos ingresos. La suficiencia de los ingresos para escapar de la pobreza varía paramétricamente con las características y las circunstancias personales.» A. Sen: ob. cit., 1995, p. 127.

<sup>20</sup> Los métodos más utilizados de medición de pobreza han sido los de *Línea de Pobreza (LP)* y de *Necesidades Básicas Insatisfechas (NI)*. Posteriormente se ha aplicado el *Método Integrado* de LP y NI para tener una visión más exacta de los niveles de pobreza. Los estudios sobre desarrollo han utilizado el *Producto Interno Bruto* (PIB) como indicador principal, agregándose otros indicadores para completar la visión sobre el desarrollo. Un método relativamente nuevo es el *Índice de Desarrollo Humano* del PNUD que combina esperanza de vida, educación e ingresos per cápita, incorporando indicadores no estrictamente económicos en un instrumento sencillo de captar, bajo una visión más global del desarrollo. Empero, insistimos, estos indicadores cobran sentido en el marco de relaciones de poder específicas y sólo se pueden explicar y por tanto superara partir de interpretaciones teóricas normativas.

los ingresos, por tanto si únicamente éstos son tomados para el análisis, pueden ignorarse otras variables que evidencien privación, como las propias capacidades personales para utilizar los ingresos<sup>21</sup>.

Aún más, los métodos tradicionales de medición de la pobreza –incluso en su aplicación combinada– hacen difícil captar situaciones coyunturales de pobreza<sup>22</sup>. La concepción de la pobreza es más amplia que sus aspectos estrictamente económicos y de insatisfacción de necesidades básicas; ella incluye también la incapacidad de acceder a bienes, servicios, derechos y actividades que constituyen la base del ejercicio de la ciudadanía y cuya inaccesibilidad está marcada muchas veces por problemas tales como la discriminación étnica y de género, así como la explotación de menores. En tal sentido, *la superación de la pobreza está ligada indefectiblemente al logro de niveles aceptables de integración y participación social y por tanto a la equidad de la estructura social.*

Hasta la crisis del Estado de bienestar periférico y de la idea de progreso ascendente, se pensaba que la pobreza sería superada en la medida en que los países subdesarrollados adoptaran las políticas de crecimiento e industrialización de los países desarrollados, considerándose que las necesidades serían satisfechas a través del crecimiento económico. Esta visión lineal del progreso se ha visto fuertemente erosionada por los cambios económicos, sociales y políticos a nivel mundial<sup>23</sup>.

Las respuestas de los gobiernos en el marco de la aplicación de programas de ajuste estructural severos han sido políticas sociales más de tipo compensatorio que orientadas de manera efectiva a superar la pobreza, pues tal superación requiere la formulación de un proyecto de largo plazo dirigido a modificar las bases estructurales de la misma, «en particular aquellas ligadas al acceso a los recursos productivos, la valorización de los recursos humanos, la organización social [y la participación de los sectores interesados] y los lazos de solidaridad»<sup>24</sup>.

---

<sup>21</sup> «Algunas veces [problemas como] la edad, la incapacidad o la enfermedad, reducen la capacidad de uno para obtener ingresos y pueden también dificultar la conversión de ingresos en capacidades. Es frecuente que una alta proporción de pobres en los países desarrollados sufran estos problemas y la extensión de la pobreza en dichos países se infravalora sustancialmente, dado que se sobrevalora los ingresos obtenidos y los ingresos utilizados en la generación de capacidades. ... Las desventajas en la utilización de los ingresos pueden agravar sustancialmente el característico bajo poder adquisitivo de determinadas personas afectadas por desventajas.» A. Sen: ob. cit., 1995, p. 130.

<sup>22</sup> «Ellos no rinden cuenta de los riesgos de la vulnerabilidad, de los peligros de la precariedad, de la pobreza coyuntural, de la exasperación de la pobreza que es la miseria y de la derivación en la exclusión estructural.» D. David: ob. cit., 1994a, p. 42.

<sup>23</sup> Una breve síntesis de este cambio de visión sobre el progreso puede verse en F. Calderón y A. Szmukler: «El progreso como una forma de vida: ¿se puede medir el progreso? Apuntes sobre el Desarrollo Humano Sostenible», Confama, Medellín, 1995.

<sup>24</sup> D. David: «Les politiques de lutte contre la pauvreté dans les pays en développement» en *Le Courrier* N° 143, Bruselas, 1994b, p. 60.

En América Latina los programas de ajuste estructural aplicados durante los 80 tuvieron un muy alto costo social. Si bien se han recuperado niveles de crecimiento económico, éstos no han conseguido generar un nivel de empleo suficiente ni lograr niveles mayores de equidad en la distribución del ingreso. Por otra parte, algunos grupos se han visto más perjudicados: ha aumentado el porcentaje de niños y adolescentes trabajadores y la mujer es discriminada en el mercado laboral al tiempo que se elevó el porcentaje de mujeres jefas de hogar.

Simultáneamente, el gasto social –como mecanismo redistribuidor de ingresos desde el Estado para aliviar niveles de pobreza y desigualdad– se ha ido focalizando, logrando una cierta orientación progresiva cuando se excluyen los gastos en seguridad social que en casi todos los países se han incrementado e inciden de manera regresiva en la distribución global del gasto social<sup>25</sup>.

La focalización del gasto social parece haber sido vista como una *tabla de salvación* de los gobiernos para aliviar niveles de pobreza en vistas a superar una noción asistencialista de las políticas sociales. La focalización implica racionalizar el gasto priorizando problemas y poblaciones específicas con el fin de favorecer a quienes realmente lo necesitan dada la escasez de recursos. En tal sentido, se apunta a determinar correctamente la población-meta así como a promover la participación de dicha población en la planificación y propuestas de políticas sociales. Por otra parte, ha intentado ser una respuesta frente a la segmentación social provocada por los procesos de modernización y ajuste estructural en la región<sup>26</sup>. Empero, la focalización ¿ha beneficiado efectivamente a los *más pobres* de los pobres?; ¿ha sido realmente un nuevo tipo de respuesta o se ha tratado de una racionalización del asistencialismo en la medida en que no atacaría de manera directa las raíces estructurales de la pobreza?

A pesar de los esfuerzos de los gobiernos, en lo fundamental los resultados de la focalización no parecen haber redundado en una disminución eficaz de la pobreza porque las políticas sociales focalizadas tampoco se orientarían a resolver problemas estructurales, manteniendo su carácter compensatorio. La aplicación de políticas focalizadas parece haber servido como mecanismo de legitimación de los programas de ajuste estructural, aliviando sus altos costos sociales en los grupos poblacionales que más los han sufrido. Esta sería la «otra cara» de la focalización, que aparecería como respuesta frente a la pobreza de parte de grupos privilegiados que preferirían implementar estas políticas en lugar de revertir las tendencias regresivas de la distribución del ingreso. Otro problema de este tipo de políticas sería que muchas veces no llegan efectivamente a los sectores pobres más vulnerables, generándose una

---

<sup>25</sup> CEPAL: «El gasto social en América Latina: un examen cuantitativo y cualitativo» en *Cuadernos de la CEPAL* N° 73, Santiago de Chile, 1994.

<sup>26</sup> CEPAL: «Focalización y pobreza» en *Cuadernos de la CEPAL* N° 71, Santiago de Chile, 1995.

distancia entre *eficiencia económica y eficacia social* difícil de resolver. Además, a pesar de los esfuerzos por lograr una mayor participación de los sectores interesados, en la práctica la misma habría sido escasa porque, entre otras razones, estos sectores no tienen capacidad organizativa para ejercer presión.

¿Puede la focalización de las políticas sociales actuar de manera efectiva sobre los complejos problemas de diferenciación social o se trata de una aproximación insuficiente desde la política a la complejidad de los procesos de modernización y a los problemas claves de la estructura social, como la existencia de altos niveles de inequidad que profundizan los niveles de pobreza?

De acuerdo a la CEPAL (1995), entre 1990 y 1994 la lucha contra la pobreza en la región alcanzó éxitos moderados; si bien algunos países obtuvieron más logros que otros, ninguno alcanzó a reducir los niveles de pobreza de los años 70. Los escasos resultados se deberían a la *desigual distribución de los costos sociales del ajuste y a la falta de modificación de la distribución del ingreso*. Esta situación no sólo ha afectado a los más pobres de los pobres sino también a sectores medios que se han ido pauperizando debido a los programas de privatización de empresas públicas y al achicamiento del aparato estatal<sup>27</sup>. Uno de los problemas claves es el de la desocupación y la precariedad del empleo que afecta principalmente a los más pobres por su baja calificación y porque la pérdida de un salario en estos hogares modifica sustancialmente su situación. Este caso se produce a pesar del crecimiento del PIB, lo cual desmentiría la afirmación de que a mayor crecimiento económico menor nivel de pobreza, al menos en el plano de la ocupación laboral; y esto sería así porque la estructura ocupacional se va modificando, afectándose principalmente a los sectores más desfavorecidos y con menor nivel de educación.

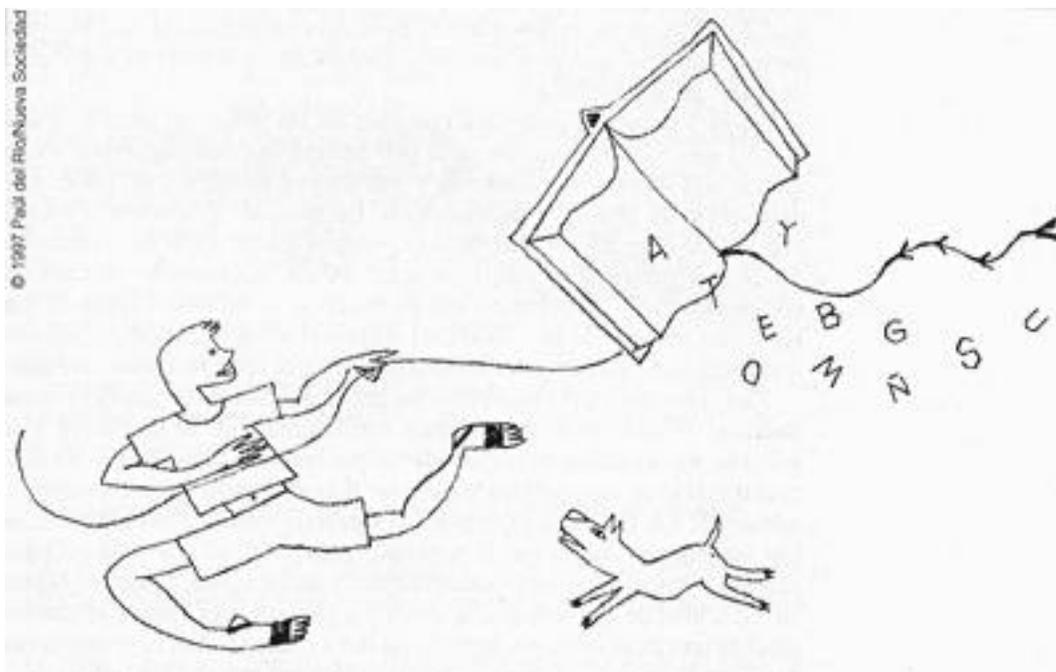
La cuestión es: ¿qué resultados habrá en términos de sostenibilidad de la propia sociedad en el largo plazo, de persistir los procesos de diferenciación social y funcional que complejizan la estructura social?

Esto plantea la necesidad de nuevas transformaciones en las relaciones entre sociedad, Estado y economía, al menos en tres perspectivas. En primer lugar, dados los procesos de globalización económica, los Estados nacionales deberían promover políticas de integración nacional impulsados por la búsqueda de una competitividad sistémica. En segundo lugar, dadas las características predominantes de una economía de mercado, los Estados deberían promover procesos de integración social eliminando las barreras sociales del acceso al mercado, impulsando una cultura de solidaridad y coadyuvando a la constitución de un sistema de actores sociales donde los

---

<sup>27</sup> Estos sectores medios viven un proceso de pauperización, si bien conservan una infraestructura básica heredada de su situación anterior, pero viendo actualmente limitado el acceso a servicios públicos. BID-PNUD: *Reforma social y pobreza. Hacia una agenda integrada de desarrollo*, New York, 1993.

más excluidos puedan transformar sus necesidades en demandas que se expresen e interactúen en el sistema político de toma de decisiones, asegurando así la cohesión social de las naciones. En tercer lugar, el mismo funcionamiento estatal tendría que subordinarse al funcionamiento del régimen democrático y a la búsqueda de una política que demande una mayor cooperación y participación de los ciudadanos. Ciertamente, esto también supone una nueva lógica institucional que se construya sobre una red de instituciones de derecho público que asegure también el funcionamiento del mercado, pero que a la vez permita expandir la reproducción y ampliación constante de una cultura de la civildad como principal garantía y sostenibilidad de su funcionamiento.



La ilustración acompañó al presente artículo en la edición impresa de la revista