

SUPERACION DE LA POBREZA: UN ENFOQUE DESDE LA CIUDADANIA*

• *Más allá de algunos consensos básicos respecto a la pobreza, existen notables diferencias en su conceptualización, lo que influye directamente en las políticas destinadas a superarla. Por ello, es necesario desarrollar un enfoque integrado, que considere temas como el desarrollo, el crecimiento económico, la equidad y la democracia.*

En relación a la pobreza, es posible señalar que hoy día existen por lo menos dos consensos básicos. El primero se refiere a la evitabilidad de la pobreza.

Antaño, efectivamente, la pobreza aparecía casi como una catástrofe natural y la frase *siempre ha habido pobres...* no sólo tenía la fuerza de una constatación, sino el de una ley histórica. Hoy se sabe que la humanidad cuenta con los recursos económicos, científicos y tecnológicos para superar la pobreza, por lo que su persistencia constituye un *escándalo de civilización*.

El segundo, se refiere a su mesurabilidad. Aún siendo la pobreza un concepto relativo, se han generado acuerdos en torno a su medición, lo que permite constatar de manera relativa sus avances o retrocesos en las sociedades. De acuerdo a lo anterior, podemos señalar que la línea de pobre-

ERNESTO OTONE

Sociólogo y Doctor en Ciencia Política, Cepal.

za está dada por el cálculo del costo de una canasta de alimentos más un conjunto de otras necesidades básicas no alimentarias, y que la línea de indigencia o de extrema pobreza

está dada por el cálculo de un presupuesto básico de alimentación. Naturalmente, la pobreza es un fenómeno mucho más complejo de lo que alcanzan a describir estas mediciones.

Sin embargo, más allá de estos consensos existen notables diferencias en la conceptualización de la pobreza, que tienen directa influencia en las políticas dirigidas a su superación.

De manera necesariamente esquemática, podríamos señalar los siguientes tipos de aproximación a la pobreza:

* Ponencia presentada al panel de apertura del Primer Encuentro Regional de Escuelas de Trabajo Social del Cono Sur.

a) Aquella que la concibe como un fenómeno aislado, y no como la expresión más grave de estructuras inequitativas y discriminadoras que existen en nuestra sociedad, y postulan su superación sólo por la vía del crecimiento económico, a través del efecto derrame. Se entiende así que aquellos sectores que no pueden superarla por el efecto señalado, constituyen una suerte de patología social hacia la cual es necesario focalizar la asistencia social. Este enfoque no tiene contrastación empírica hasta hoy, pues en todos los procesos de desarrollo que han llegado a superar significativamente los niveles de pobreza, junto al crecimiento económico se han desarrollado políticas públicas destinadas a generar una mayor equidad.

b) Existe también un enfoque tecnocrático que tiene menos confianza en el efecto derrame, pero que considera que las políticas económicas y sociales deben circular por carriles diferentes para no entorpecerse. Las primeras aparecen destinadas al crecimiento y la eficiencia, y las segundas se refieren a la equidad y redistribución.

A través de esta separación de ámbitos, en la práctica este enfoque termina desarrollando políticas contradictorias, y las políticas sociales se convierten en una suerte de hospital que va recogiendo los heridos que la política económica deja en el camino.

c) Otra visión es la populista o demagógica, que piensa que la pobreza se puede superar por puro voluntarismo político, sin considerar las exigencias del crecimiento, la competitividad, la productividad y la estabilidad fiscal.

Estas visiones, muchas de las cuales están cubiertas de una suerte de antropología de las virtudes de la pobreza, pueden adoptar diversas coloraciones ideológicas, culturales y religiosas y, a menudo, terminan multiplicando la pobreza.

A partir de lo anterior, parece adecuado escapar de las simplificaciones y de las visiones unilaterales y procurar el desarrollo de un enfoque más complejo. En primer lugar, debe ser una visión multidimensional, que vaya más allá del tema de los niveles de ingreso, y considere central las dimensiones culturales y políticas de la pobreza, vale decir que incorpore fuertemente

los aspectos de distribución del poder y de las discriminaciones.

En segundo lugar, convendría enfocar el tema de la pobreza de manera inseparable del tema de la equidad, de la construcción democrática y de la generación de una ciudadanía moderna.

En este enfoque, los pobres no son *pobrecitos*, no son un grupo aparte a quienes los ciudadanos deben asistir por razones de buena voluntad o de seguridad ciudadana. Por el contrario, son ciudadanos a los que un conjunto de obstáculos y barreras impiden desarrollar sus derechos, ejercer sus libertades y gozar de los beneficios del desarrollo. Son ciudadanos que no tienen igualdad de oportunidades. La superación de la pobreza, en este enfoque, se inscribe en la esencia misma de la propuesta de una sociedad democrática, libre y moderna. En definitiva, un aspecto esencial para medir la modernidad de una sociedad está dado por sus avances en la superación de la pobreza, vale decir en la constitución de una ciudadanía completa y extendida.

EL ENFOQUE INTEGRADO DE LA SUPERACION DE LA POBREZA

De lo señalado anteriormente, se desprende la necesidad de enfocar de manera integrada el desarrollo, y de abordar complementaria y simultáneamente el crecimiento económico, la equidad y la construcción democrática.

Se trata, por tanto, de preferir aquellas políticas económicas que foveocen no sólo el crecimiento, sino también la equidad y, por otra, desarrollar políticas sociales que además de su efecto distributivo tengan un impacto de eficiencia y productividad.

Muchas veces se tiende a acentuar la contraposición entre políticas tendientes a un mayor crecimiento y aquellas que tienen como meta abrazar mayor bienestar y distribuir el ingreso. Pero son numerosas las que pueden dirigirse hacia ambos objetivos. Entre ellas, pueden mencionarse las políticas dirigidas a la generación de empleos productivos, a la inversión en recursos humanos, a la difusión tecnológica en el agro y al aumento del ahorro.

El enfoque integrado permite buscar respuestas diferenciadas a los distintos tipos de pobreza que existen en el país, pues si algo caracteriza a la pobreza, no sólo en Chile sino en toda América Latina, es su tremenda heterogeneidad.

Existe una pobreza reciente, fruto de la crisis de los años 80, causada por la baja de los salarios reales, tanto públicos como privados, que alcanza a sectores de trabajadores que no están entre los de más baja productividad. Existe una pobreza más *dura* que afecta a quienes están sin empleo o tienen empleos de baja productividad; o a determinadas categorías, como los jubilados, cuyos ingresos han perdido brutalmente su valor real; y existe una pobreza de los excluidos, que se transmite generacionalmente. Se están generando pobrezas territoriales, producto de las desigualdades del desarrollo, y también hay grupos que están extraordinariamente sobre representados en los niveles de pobreza, como ocurre con las mujeres jefas de hogar.

Todo ello nos señala la complejidad de las respuestas necesarias para superar la pobreza.

Dentro de esta complejidad nos parece indispensable señalar algunos aspectos centrales:

a) La pobreza no se puede enfrentar al margen del crecimiento económico. El crecimiento no es condición suficiente para lograr equidad, pero sí una condición necesaria; no podrá superarse los niveles de pobreza actuales sin un prolongado esfuerzo de crecimiento, sin la generación de más riqueza.

En todos los países de América Latina que han tenido éxitos moderados y relativos en revertir los niveles de pobreza, se observa un crecimiento del producto por habitante, una disminución del desempleo abierto, una inflación decreciente y un crecimiento del ingreso del 10% más pobre.

Si ampliamos aún más nuestra mirada, podemos observar que el mayor aumento de la pobreza en el mundo se ha generado en el Africa subsahariana, precisamente en la región con menos dinamismo económico, y es precisamente en Asia -región que históricamente posee la mayor cantidad de pobres (800 millones)- donde producto de un nuevo dinamismo económico, se están generando las perspectivas más importantes de reversión de la pobreza. Mayor ocupación productiva y mejores salarios están en la base de la superación de la pobreza.

b) Existe sin embargo un sector importante de la población que no es asalariada y que no está en la economía formal. Hacia ese sector es esencial dirigir la generación de políticas encaminadas a aumentar la productividad de los pobres y a contribuir a su acumulación de capital. Esas políticas dicen relación con la calificación de la mano de obra; el otorgamiento de crédito y asistencia técnica a pequeñas empre-

sas, incluidas la microempresa; la preparación de la mano de obra futura; y, en general, que estén dirigidas al perfeccionamiento de los mercados.

c) Otros sectores se encuentran fuera del mundo productivo, como es el caso de los jubilados, o se hallan en situación de indigencia, o pertenecen a grupos extremadamente desfavorecidos. En esas situaciones es necesario la transferencia de recursos, la generación de una red asistencial, la entrega de subsidios y que el Estado juegue ineludiblemente su rol compensador. Tomando en cuenta todos estos aspectos, se puede decir que deben ser repensadas la relación Estado-sociedad civil-sector privado, y el conjunto de las políticas económicas y sociales, en particular aquéllas con mayor efecto en el crecimiento y la equidad, en primer lugar la educación, pero también la salud y la vivienda. Asimismo

*«El enfoque integrado
permite buscar
respuestas diferenciadas
a los distintos tipos de
pobreza que existen en el
país, pues si algo
caracteriza a la pobreza,
es su tremenda
heterogeneidad.»*

mo, debe ser repensado el gasto social, su eficiencia y su impacto.

Un aspecto sustantivo -para este enfoque desde la ciudadanía- lo constituye el protagonismo de los actores sociales y, en particular, de los sectores en situación de pobreza. No parece posible tener éxitos duraderos sin una representación de sus demandas y de su participación en el diseño de las políticas a seguir. Existe suficiente experiencia acumulada sobre la enorme influencia en la obtención de resultados positivos, del nivel de protagonismo de los grupos en situación de pobreza. Los ejemplos más espectaculares están dados por el protagonismo femenino.

AVANCES LOGRADOS Y PROBLEMAS PENDIENTES

Es necesario valorar el esfuerzo realizado por los gobiernos democráticos en orden a disminuir los niveles de pobreza en Chile. Se estima que un millón 350 mil chilenos superaron la línea de pobreza en los últimos años, y que en general en el país, salvo en la región del Bío Bío, la pobreza ha disminuido. Las cifras existentes muestran que entre el '90 y el '92 la pobreza disminuyó de un 40.1 % a un 32.7 %, y la indigencia, de un 13,8 % a un 9 %.

Son, sin duda, resultados positivos que no impiden, sin embargo, que un tercio de los chilenos continúen viviendo bajo la línea de pobreza.

Esta reducción de la pobreza se explica sobre todo por el aumento de los ingresos del 40 % de los hogares más pobres, y no por una mejoría de su participación en la estructura distributiva.

Estamos, por tanto, ante una sociedad que aun cuando tiene menos pobres no es necesariamente más equitativa. La brecha de ingresos sigue sien-

do enorme: los ingresos más altos son 12,3 % mayores que los más bajos.

Si entendemos la equidad como parte inseparable de la modernidad -desde el punto de vista ético y político, y también económico- las actuales tendencias no pueden llevar a la autocomplacencia. Es necesario actuar sobre ellas para modificar su curso, acentuando el componente equitativo y poniendo en el centro el combate a la pobreza.

La equidad, entendida como la existencia de una ciudadanía moderna con igualdad de oportunidades reales, constituye un requisito de posicionamiento para el siglo XXI. No es casualidad que los países mejor posicionados hacia el futuro, sean países como Japón, Alemania y los países Nórdicos, que combinan dinamismo económico con altos niveles de equidad, y que los que tienden a colocarse en primera línea, como los del sudeste asiático, sean países que han apostado a una altísima inversión en la gente.

Se trata, por supuesto, de seguir creciendo y de intensificar el crecimiento. Sin embargo, es necesario un enfoque per-

manentemente autocrítico y atento a la calidad del desarrollo productivo, y la complementariedad de las políticas económicas y sociales. En definitiva, es necesario anticipar una reflexión sobre la relación entre competitividad, niveles de equidad y sustentabilidad.

Es preciso repensar los niveles de ejercicio de ciudadanía actuales, que no parecen estar a la altura de estos requerimientos, y la debilidad de un número importante de actores sociales.

Quizás, frente a la magnitud de estos desafíos, sea necesario sobre la base de los consensos ya logrados, desplazarse hacia nuevos consensos que permitan incluir a actores sociales hoy excluidos.

Todo indica que los procesos de profundización de la apertura, marcada por la globalización cre-

«Estamos ante una sociedad que aun cuando tiene menos pobres, no es necesariamente más equitativa. La brecha de ingresos sigue siendo enorme»

ciente, y las indispensables modernizaciones que vendrán, generarán una sociedad muy diferenciada con velocidades y tiempos muy diferentes, con eventuales desigualdades crecientes (a algunos les irá muy bien y otros se debilitarán más aún). Inevitablemente, desaparecerán oficios enteros y se generarán situaciones territoriales depresivas, con fuertes efectos sociales, culturales y políticos.

De otra parte, surgirán nuevas exigencias, particularmente para los más jóvenes, en orden a poder realizar sus aspiraciones, lo que acelera la urgencia de las grandes reformas, como la que dice relación con la educación. A título ilustrativo, se puede señalar que en los próximos años para que un joven quede efectivamente al reparo de la pobreza tendrá que alcanzar en Chile el equivalente a la educación secundaria completa. Frente a lo anterior, en mi opinión sería un error optar por el pesimismo, el defensismo corporativo o la nostalgia, pero tampoco sería aconsejable optar por la indiferencia y la falta de acción para encontrar las opciones que eviten el ahondamiento de las desigualdades y logren un desarrollo equilibrado.

Frente a los desafíos de la nueva situación internacional, no existe la posibilidad de un repliegue autárquico. Como bien señala Alain Touraine: «estamos todos embarcados en la modernidad, lo

que es necesario saber es si lo hacemos como galeotes o como viajeros con bagajes, proyectos y memorias». Hacerlo como viajeros, supone una visión de la modernidad que no se reduce a la pura razón instrumental y eficacia productiva, sino que incluye equidad, identidad, sustentabilidad y democracia.

En consecuencia, quizás el campo privilegiado de la reflexión sobre lo social en estos tiempos, sea el de contribuir a generar las síntesis requeridas entre el impulso de las modernizaciones necesarias, con los desafíos de equidad y solidaridad que hacen de la modernidad no sólo la suma de las modernizaciones, sino el encuentro entre progreso técnico y eficiencia con la democracia, la ciudadanía y la igualdad de oportunidades.

REFERENCIAS

- CEPAL, Equidad y transformación productiva: Un enfoque integrado.
- CEPAL, La cumbre Social: Una visión desde América Latina y el Caribe.
- CEPAL, Panorama Social de América Latina - 1994.
- Naciones Unidas, Documento Conjunto de las Comisiones Regionales para la Cumbre sobre Desarrollo Social.
- Touraine, Alain, «Critique de la Modernité», París, Fayard, 1992.