

Juan Silvio Torrasca  
Técnico-Docente

Hablar de pobreza no es ninguna novedad, por cuanto no se trata de ningún hallazgo nuevo que pudiera presentarla como tal. La pobreza es tan antigua y a la vez actual como la misma humanidad. Su existencia tendría sentido desde la perspectiva de una carencia material generalizada, a partir de la supervivencia de la gente como individuo, unidad familiar, hogar o un conjunto poblacional determinado. Esta percepción, sin embargo, se ve restringida en el aspecto material teniendo en cuenta que la carencia no sólo puede darse en la disponibilidad de recursos materiales para vivir, sino también en otros aspectos no material.

Se puede hablar entonces de una pobreza de ética y moral, cuando se carece de los valores que la sustentan. La falta de conocimiento o de información, de acceso a una educación formal y a un servicio de salud integral pueden resultar una carencia no material generadora de pobreza material (alimentación, vestimenta y vivienda). Por otra parte, en el mundo de los pobres, a la vez, se manifiestan otras privaciones como "la carencia en el lenguaje y en los conocimientos considerados válidos y dominante en la sociedad"<sup>1</sup>, las cuales, entre otros, constituyen verdaderos factores que condicionan la perpetuación de la pobreza.

¿Es la pobreza el resultado de un proceso en el cual confluyen e interactúan un conjunto de factores? ¿Es el sustrato de la problemática? En la literatura naturista se suele leer una frase muy ilustrativa, "no existe enfermedad sin fiebre". En esta simple relación podemos convenir que, la fiebre, es síntoma de que la persona está enferma, de la cual, la causa inmediata es la enfermedad, que probables-

te también está asociada a otras causas. Si sólo se curara la fiebre y no la enfermedad la fiebre persistiría con la permanencia de la infección, que por otra parte, no se erradicaría si no se atacara las causas primarias que dio origen a la misma. Analógicamente podemos concluir, en efecto, que la pobreza también presenta diferentes formas de manifestaciones (síntomas) como la desnutrición, el analfabetismo, mortalidad infantil, etc. La pobreza, sin embargo, no existiría sin causas que la hayan determinado.

De esto se colige que la pobreza no es el sustrato del problema sino el resultado de acciones combinadas de fenómenos causales diversos, de orden económico, social, político y cultural que, a su vez, entrañan una gama de otras variables conexas, que condicionan una situación de pobreza. Esta cadena de relación, causa-efecto; efecto-cause, es la que puede inducir a recomendaciones y prácticas de políticas inapropiadas e inconducentes para la solución del problema.

A partir de estas apreciaciones es posible concebir que la pobreza es una situación, el producto de algún proceso anterior, un resultado, un estado de cosas, que requiere comprenderla como un cuadro-efecto, producto de condiciones más complejas que exigen estudios más exhaustivos, para emprender alguna lucha para su erradicación. Por ello, es importante y, a la vez, necesario conceptualizarla con rigor para saber qué tenemos y qué hacer para combatirla con eficacia, evitando la aplicación de medidas no idóneas.

En realidad, es mucho más fácil encarar un problema cuando se tiene bien definido que cuando se sabe poco de él.

1 Desarrollo y Transformación: Estrategias para superar la Pobreza - CEPAL N° 69, 1988

de proporcionarle la ayuda necesaria para el acceso a condiciones de vida de aquellos que no son pobres o una efectiva contribución a su acceso a niveles de vida relativamente más holgada (más allá de la nutrición, vestimenta y vivienda). Acceso a la educación, a la salud incluido los servicios de salud reproductiva y la planificación familiar, la educación sexual, el ingreso (empleo y trabajo digno), etc., adaptando las acciones a cada realidad social. Porque en la medida que las políticas se adecuen a ese marco, los resultados se lograrán en menor tiempo, a costo económico soportable y, lo que es importante, con margen de sostenibilidad.

Esto, nos permite concluir que las medidas, además, deben ser focalizadas teniendo en cuenta localización geográfica, aspectos sociodemográficos y socioculturales. Las variables demográficas y sociales presentan diferencias significativas por área de residencia, factores étnicos, composición de la población por edad y sexo, niveles de fecundidad y mortalidad, nivel de instrucción, etc. Porque según las evaluaciones, las políticas globales tales como aquellas orientadas a la generación de empleo, aumento de la productividad, reducción de la inflación y fundamentalmente el crecimiento del producto, no son las más apropiadas, sobre todo, en el corto y mediano plazo.

Estas medidas habitualmente dejan rezagados en el camino. Por una parte, por presentar importante sesgo de equidad por el efecto muy general y la aleatoriedad de sus impactos y, por el elemento diferencial mencionado.

Debe mencionarse, sin embargo, que actualmente hay avance en la integración de las políticas; se habla de la posibilidad de una mayor equidad, a corto plazo, mediante políticas de compensación, focalizadas en especial en los segmentos de extrema pobreza. Estas políticas, además, cumplen un importante papel por cuanto dan coherencia y legitimidad a las orientaciones de largo plazo<sup>10</sup>.

## LOS HECHOS NO MIENTEN

En efecto, se ha podido observar cómo las medidas de carácter global no hacen sino ensanchar la brecha de la pobreza, con la que se fortalecen las condiciones de su reproducción. No obstante, y a riesgo de ser reiterativo sobre el mismo tema, puede considerarse que la aplicación, junto con éstas, de medidas realizables dirigidas a grupos sociales vulnerables (concepto grupos focales), elaboradas en base a informaciones reales del comportamiento de los factores determinantes de la situación, no sólo es importante sino necesaria, si se aspira lograr resultados sustentable.

....“La experiencia de la región en las décadas pasadas demuestra que, a pesar de sus logros en crecimiento económico, en cambio en la estructura de la producción y de la ocupación y en los significativos incrementos en los niveles educativos, no se han establecidos las condiciones adecuadas para superar la pobreza y asegurar la equidad social. Más aun diversos indicadores demuestran que ciertos sectores sociales quedaron comparativamente rezagados (...) y que transmiten a sus hijos su condición de pobreza. La exclusión relativa no podrá, en consecuencia, superarse sólo mediante una tasa más elevada de crecimiento del producto por habitante; se hace necesaria además una política que ataque a las causas de la reproducción de la pobreza en las nuevas generaciones (El Estudio e Informe de la CEPAL N° 69, 1988).

## ESFUERZOS Y RESULTADOS

¿Porqué a pesar de los esfuerzos realizados con objeto de la erradicación de la pobreza nos encontramos, año a año, década a década, frente a los mismos problemas? Apparentemente y conforme a los resultados logrados algo falla, y que es perentorio encontrar para superarlos.

Según el informe de FNUAP sobre el Estado de la Población Mundial, a 1990 el mundo producía alimentos suficientes para toda su

10 La Brecha de la Equidad - América Latina, El Caribe y La Cumbre Social - Naciones Unidas, CEPAL, 1997

siste en la incapacidad de mantener un nivel mínimo de vida conforme a las normas sociales y culturales vigentes en la comunidad. Arguello y Franco sostienen; "Cada ambiente general, cada clase social, posee necesidades típicas, la imposibilidad de satisfacerla significa pobreza ...,"<sup>6</sup>

## **HACIA LAS POLÍTICAS ADECUADAS Y LA PARTICIPACIÓN SOCIAL**

Muchas veces con la idea de eliminar la pobreza se emprenden acciones creadoras de pobreza<sup>7</sup>. Por eso, es importante que las medidas adoptadas tendientes a superarla sean diferentes y adecuadas a cada situación concreta y adaptada al contexto socioeconómico y cultural en el cual se desarrolla. Para ello, es necesario un diagnóstico situacional para comprender las condiciones, los mecanismos y los procesos que generan la pobreza en cada particular medio social.

Como hemos comentado una lucha más eficiente y eficaz se reflejaría con la utilización de instrumentos que actúen sobre los fenómenos generadores de la pobreza y no sólo sobre ésta o sus síntomas, de manera que no se arraiguen condiciones reproductoras y perpetuadoras de la pobreza. "La mayoría de las acciones de ayuda a los pobres son acciones que atacan algunos síntomas de la pobreza y no a sus causas. Esta estrategia inadecuada se convierte en uno de los factores de la persistencia y el crecimiento de la pobreza. Mientras se atiende los síntomas, las semillas siguen germinando con más fuerza."<sup>8</sup>

A menudo los gobiernos nacionales, autoridades regionales e incluso internacionales, establecen y proclaman objetivo de lucha contra la pobreza, orientada hacia un combate frontal, es decir, una lucha de frente, que, generalmente termina con medidas de urgencias de efectos necesariamente secundarios y pa-

sajeros. Sin embargo, es de reconocer que, este tipo de medidas como tales, son necesarias para acompañar la implementación de otras, de más largo plazo, diseñadas y dirigidas a combatir los verdaderos factores que producen y reproducen la pobreza.

A este efecto, sin embargo, es preciso situar y encarar el problema con la participación de la gente afectada. Es fácil percibir que la pobreza lleva a la persona a perder confianza en si mismo (autoestima baja), en su entorno social y en las instituciones. Esta participación le ayudará a la persona a recuperar su capacidad de autoayuda y crear un ambiente de solidaridad.

La importancia de la participación de la sociedad, concebida a partir de sus propias iniciativas y esfuerzos, pero, ligada a una política más general, radica en que con ella se podrá vencer los obstáculos hacia un mejoramiento del nivel de vida. Una investigación señala al respecto, "... para erradicar la pobreza se precisa buscar sus causas, determinarlas con rigurosidad y encaminar hacia ellas el esfuerzo de quienes están afectados por dicha situación ( ) ... es la misma sociedad y en particular quienes la sufren los llamados a solucionarla...."<sup>9</sup>

La posibilidad de que estos adquieran mayor eficiencia está en el desarrollo de metodologías que permitan identificar a los grupos o subconjuntos sociales en situación de pobreza y describir sus características condicionantes, a fin de disponer la información necesaria y suficiente con la que se pueda diseñar las políticas orientadas a superarla.

## **LA FOCALIZACIÓN DE LAS ACCIONES Y LAS POLÍTICAS GLOBALES**

¿Qué es lo que se debe hacer para que el pobre no siga siendo pobre? Tal vez, el sueño

6 Pobreza: Problemas Teóricos y Metodológicos, op. Cit.

7 Guía del Tercer. La paradoja del desarrollo - op. ct. pag. 169

8 LUCHA CONTRA LA POBREZA, en INICIATIVA DE LA SOCIEDAD CIVIL PARAGUAYA PARA LA CUMBRE MUNDIAL DE DESARROLLO SOCIAL - CPES - BASE-IS - CADEP - CDE - ASUNCIÓN, 1995

9 Desarrollo y Pobreza en - Op. Ct. pag. 37

## RECUADRO 1<sup>12</sup>

### LAS FUERZAS QUE IMPULSAN LA MIGRACIONES DESDE DE LAS ZONAS RURALES HACIA LAS URBANAS.

El crecimiento demográfico en las zonas rurales supera la capacidad del sector agrícola para absorberlo;

La inversión en el sector agrícola no se concentra en pequeñas empresas con alta densidad de mano de obra sino en la agricultura en gran escala y con alta densidad de capital; en consecuencia, disminuyen las necesidades de mano de obra agrícola y, por ende, aumenta la migración a las ciudades;

Como resultado de políticas oficiales que en general favorecen a las concentraciones urbanas, el nivel de servicios comerciales y no comerciales y de recreación es mayor en las ciudades que en las zonas rurales;

Los salarios en el sector estructurado son mayores en las ciudades que en las zonas rurales;

El desarrollo rural que hace especial hincapié en mejorar la infraestructura (mediante construcción de caminos, etc.) produce un aumento de la migración a las ciudades, debido a que ésta se hacen más accesibles;

La distribución de tierras realizada sin tener en cuenta derechos tradicionalmente compartidos (pastoreo, pesca, etc.) destruyen las perspectivas de quienes no poseen tierras y los empujan a migrar a las ciudades.

**Fuente:** A World of Difference: A New Framework for Development Cooperation in the 1990s. La Haya: Gobierno de los países bajos, Ministerio de Relaciones Exteriores, marzo de 1991, pag. 170.

## EL CRECIMIENTO DEL PRODUCTO Y LA MASIFICACIÓN DE LA POBREZA

En estos documentos también es destacable, además de la localización rural de la pobreza, dos acontecimiento simultáneo, el acelerado crecimiento de la pobreza y significativos resultados económicos. Según analistas, el crecimiento del producto es una variable crucial en el contexto o conjunto instrumental de lucha contra la pobreza, pero como se ha visto, en el curso del análisis, este instrumento, no sólo, no ha logrado mejorar la situación, sino que la ha vuelto masiva, es decir, que los frutos del crecimiento económico no se han distribuidos en forma equitativa entre los distintos grupos de la población.

El capítulo La Distribución del Ingreso y la Diseminación de la Pobreza - Cuaderno de la CEPAL N° 41, 1982, provee la siguiente lectura al respecto: "La pobreza generalizada en América Latina es una realidad permanente y ampliamente conocida en la región. El notable crecimiento económico logrado en los últimos decenios no ha tenido repercusiones equivalentes en los ingresos de los pobres que son muy numerosos. Este crecimiento económico al acentuar los contrastes existentes en las condiciones de vida de los distintos grupos de la población, ha hecho más visible y simultáneamente más condenable, la existencia de la actual pobreza masiva".

En vista de estas afirmaciones y los logros actuales, la realidad, sigue resaltando el problema de la distribución, que es lo mismo no haber logrado resultado de calidad, esto es, obtener crecimiento generador permanente de condiciones que permitan vencer situaciones de marginalidad, alcanzando mayor equidad en la distribución. El mismo documento invocaba; "...de mantenerse las condiciones actuales, se puede anticipar con un alto grado de certidumbre que la participación de los grupos pobres en los frutos del crecimiento futuro seguirá siendo absolutamente inadecuada a fines del presente siglo". La realidad de hoy testimonia esta estimación.

## AHORA LOS MUY POBRES TAMBIÉN MIGRAN

Otro elemento llamativo que se rescata de los informes de estos estudios, también, es el hecho de que hoy, aparentemente, los grupos más pobres son el motor de la migración rural a las áreas urbanas, **hecho que no se había registrado al menos tres décadas atrás.** Esta circunstancias, corroboran que la situación se ha agudizado, puesto que **ahora los más pobres son los que más propenden a migrar a las áreas urbanas**, ahora, sin importar educación, ni calificación, sólo sobrevivir.

Según estimaciones recientes de todos los informes, de organismos multilaterales princi-

12 Estado de la Población Mundial 1993

población y, sin embargo, la desnutrición afectaba a un total de 500 millones de personas. Entonces se sostenía que **la raíz del problema estaba en la pobreza** y en la incapacidad de ganarse la vida.

El número total de pobres se había incrementado en esas dos últimas décadas hasta alcanzar los mil millones, en América Latina unos 100 millones. ....La pobreza absoluta había revelado una pertinaz tendencia a incrementarse en términos numéricos. El 20% más pobres de la población sólo disponía (en 1985) del 4% de la riqueza mundial, mientras que el 20% más rico poseía el 58%...”

Se estaba frente a informaciones alarmantes y hasta de desesperanzas teniendo en cuenta los esfuerzos de lucha llevado a cabo para la reducción de la pobreza. Mientras, la paradoja seguía manifestándose con el aumento de la disparidad del rendimiento económico. En los últimos 30 años la participación en el ingreso mundial del 20% más pobre se redujo de 2,3% a 1,4% mientras que los 20% más ricos aumentó de 70% a 85%, el número total de pobres ha rebasado los 1.300 millones. En América Latina unos 10 millones más que en 1985. (Informe Desarrollo Humano de 1996).

#### LA PERSISTENCIA DE LA POBREZA Y LA POBREZA RURAL

A modo de organizar la idea que se trata de exponer, en base a las referencias tenidas en cuenta en la elaboración de presente comentario, se hace referencia a una categoría específica de pobres (la pobreza rural) con citas reveladoras de la persistencia de la problemática, que traen consigo el rostro de la pobreza, en más de 25 años de lucha contra ella, que se refleja hoy altiva, invariable, sin cambio o casi. En efecto, en los primeros años de la década del 70, por ejemplo, América Latina había registrado resultados muy auspiciosos, tanto en el orden económico como en lo social, sin embargo, el campo seguía siendo el principal productor de pobreza.

“La fuente más importante de la extrema



pobreza sigue hallándose en el campo. Pese a la diversidad de cambios económicos y sociales ocurridos en el sector rural en los últimos años, (..) un elemento parece ser casi universal, salvo en Cuba; la marginalización creciente de los sectores más débiles de la población rural (campesino sin tierra, minifundista, etc.) del acceso a las actividades productivas o generadoras de ingresos. Parte de la pobreza se traslada a las ciudades o a las zonas que se están colonizando, pero tal vez **los grupos más pobres sean menos propensos a emigrar que otros de la población rural**, debido a su falta de educación y calificación”. (Desarrollo Humano, Cambio Social y Crecimiento en América Latina - CEPAL, 1975).

Hoy, a más de 5 lustros de esa situación, la **pobreza rural** se destaca como el gran desafío del fin de siglo si se pretende superar a nivel nacional. “Pese a que, a nivel regional, la mayoría de los pobres actualmente viven en zonas urbanas, hay que recordar que **las tasas de pobreza son más altas en las zonas rurales**. En los países más pobres y también en alguno con desarrollo más avanzado pero desequilibrado, la pobreza es predominantemente rural y **los sectores rurales en situación de extrema pobreza son el motor de la migración** que sigue incrementando el número de pobres en las áreas urbanas”<sup>11</sup>. Este hecho podría explicarse, además de otros conceptos, por la aparición de nuevos elementos, que se han incorporado, entre los determinantes tradicionales de la migración (Recuadro 1).

11 La Brecha de la Equidad, op. cit

turales que condicionan ese resultado.

Vale la pena subrayar también que, la mayoría de los documentos consultados resaltan **la pobreza como causa**; causa de la desnutrición, de la mortalidad materno-infantil, del analfabetismo, etc. Esta percepción sin embargo (la pobreza como causa) puede sesgar la atención hacía las fuerzas productoras de la pobreza, dando origen a un abordaje que obvia las causas mismas del problema, frente a la necesidad de un enfoque de conjunto. Estas fuerzas productoras, de pronto, son el mismo sistema sociopolítico, económico-cultural en el cual persiste la pobreza.



Se consideran estos escenarios porque normalmente en estos contextos surgen los problemas de inequidades y los errores en la priorización de las necesidades; en la selección de las políticas conforme a los espacio de aplicación desde el punto de vista de la realidad; en la asignación irracional de recursos escasos, direccionados a lograr y/o mantener condiciones de vida, que satisfagan las aspiraciones de la población; en la localización tanto

espacial como social y cultural de la problemática para la aplicación de medidas, etc.

Con lo comentado, parece razonable pensar que para evaluar la situación y recomendar

medidas destinadas a combatir la pobreza, resulta relevante que el abordaje se extienda a las causas de la pobreza, tanto en la etapa de las investigaciones y análisis como en las instancias de decisiones políticas. Para el logro de éxitos sustentables es de importancia básica concebir y dimensionar la pobreza a partir de sus causas y buscar convergencias entre las políticas a aplicar y los alcances conceptuales.

palmente, las mejoras logradas han sido escasas. Decía el Estado de Población Mundial 1986 "Las zonas rurales, en el oscuro telón de fondo de las resplandecientes ciudades, quedan a menudo eclipsadas por los destellos urbanos y, en consecuencia, son descuidadas..."

Ahora a más de una década, el problema sigue invulnerable y aun agravándose, "las políticas públicas que procuran aliviar las más graves manifestaciones de privación y marginalidad han tenido, hasta ahora, una capacidad insuficiente y una eficacia limitada"<sup>13</sup>

### LOS INDICADORES DEMOGRÁFICOS Y LA SITUACIÓN SOCIOECONÓMICA

Si hiciéramos un repaso desde el punto de vista de la Población y el Desarrollo (obviando el marco demográfico), podemos considerar, como testimonios de una patética realidad, algunos de los efectos más importantes y visibles de una situación de pobreza. Se suele mencionar la **mortalidad infantil** como uno de los indicadores, aunque no necesariamente, más reveladores del estado de desarrollo de los pueblos, una tasa elevada significa bajo desarrollo y viceversa.

En este contexto su incidencia en la clase pobre es más importante a la vez, que, "es una de las manifestaciones más graves de la pobreza y la inequidad", dice un informe de la CEPAL "... las tasas más elevadas se registran en los países con mayor porcentaje de población rural, con menor nivel de educación de las madres y con déficits considerables en la provisión de agua potable y en la evacuación de excretas .... es muy significativa la asociación entre la mortalidad infantil y la distribución del ingreso y el nivel de educación de las madres dentro de cada país, ya que la mortalidad se registra fundamentalmente en los hogares de bajos ingresos y de madres no educadas.

"**La desnutrición** agrava las repercusiones del embarazo sobre la salud de la mujer.

En los países en desarrollo, dos terceras partes del total de mujeres embarazadas sufren carencias vitamínicas y de minerales y anemia, que es la causa de entre el 40% y 50% de todas las **muertes maternas**" -Estado de la Población Mundial 1988-.

En este orden existen abundantes informaciones que explican la gravedad de la situación que, en su marcha incontenible, no discrimina tiempo, espacio, clases sociales ni condiciones económicas. El mismo informe, refiere; "En los países en desarrollo **la amenaza más grave contra la salud es la pobreza**, que acompaña a todos los factores habitualmente asociados con una alta incidencia de la mortalidad. Incluso en los países industrializados, los hijos de los pobres tienen dos veces más probabilidades de morir en la infancia que los niños de los grupos socioeconómicos más altos. Un efecto que se multiplica en los países más pobres".

### EL ABORDAJE CONCEPTUAL DE LA POBREZA

La situación que se ha tratado de ilustrar a lo largo de esta exposición, conforme a los estudios y las evaluaciones revisadas para el efecto, se ha intentado realizar un humilde análisis de la situación de pobreza desde la perspectiva de una necesidad de conocimiento más acabado de cada caso. Esto es, conocer sus causas y dimensión, cuantitativa y cualitativamente, aprehender e identificar las divergencias que existen entre las mismas según el lugar en donde se desarrolla, condiciones de distribución del ingreso, características demográficas, sociales y culturales.

Del conjunto de ideas se rescató de entre los conceptos de mayor relevancia la **inequidad en la distribución del ingreso**, como una de las más importantes causas de la pobreza; esta situación explica la enorme concentración del ingreso en poder de los más ricos y el constante deterioro del acceso de los más pobres a la riqueza. No obstante, debe olvidarse que, esta distribución se desarrolla en contextos sociopolíticos, económicos y cul-

13 La brecha de la equidad, op. cit