

APORTES DE LA POLÍTICA SOCIAL A LA SUPERACION DE LA POBREZA RURAL

Carmen Camacho R.*

*Todo ser humano es un niño (...)
Acariciado por el arcoíris,
hay niños de todos los colores,
todos tienen los mismos derechos
Velar por el crecimiento natural del niño,
espiga que se yergue lozana y ligera.
Por que reciba los aires benéficos,
la lluvia, el agua y el sol,
el legado de una buena simiente.*

UNICEF. El derecho...y la poesía¹

INTRODUCCION

Este análisis procura proponer algunos lineamientos estratégicos que contribuyan a la configuración de un nuevo enfoque conducente a reducir la pobreza rural, desde la perspectiva del desarrollo de las políticas sociales en el ámbito latinoamericano. El documento parte de algunos antecedentes, para pasar luego a abordar el concepto de *lo social*, las políticas sociales y la pobreza rural. En la última sección se sugieren algunos elementos básicos para construir una estrategia integral y dinámica que procure atacar los aspectos estructurales y las manifestaciones de la pobreza rural.

* Docente-investigadora de la Universidad Nacional de Costa Rica, especialista en política y gestión social del desarrollo. Algunas de las secciones de este artículo corresponden a los resultados de su tesis de doctorado sobre "Política Social, Estructura Social y Elites: el caso de Costa Rica". Madrid. Universidad Complutense. 2001.

1 UNICEF Niños de Centroamérica. Boletín informativo No. 10. Marzo de 1996.

En definitiva, las políticas sociales vinieron a modificar las formas de ejercer la política. Su generalización promovió los derechos sociales sobre la estructura social latinoamericana y sus efectos se manifiestan en las condiciones y calidad de vida de su población. Conviene tener presente ese proceso antes de pensar en posibles soluciones a un fenómeno histórico como el de la pobreza, ante el cual todas las formas de gobierno han fracasado. Por eso se prefiere hablar de algunos lineamientos, más que soluciones, y de una propuesta, más que de un modelo acabado, dado que cada pueblo, cultura y situación particular, asume la pobreza rural de acuerdo con características propias.

Estas sugerencias se presentan con el fin de aportar algunas opciones a quienes han asumido el compromiso de construir un mundo mejor para **todos**, empezando por quienes más lo necesitan. Esta labor no se restringe a los académicos y políticos; se necesita la participación de **todos** los actores sociales para romper el ciclo perverso de la pobreza y la exclusión social. Sólo así se podrá disponer de la voluntad y las contribuciones necesarias que brinden alternativas viables que contribuyan la búsqueda de opciones que hagan posible la superación de la pobreza, tanto de personas y familias como de comunidades concretas, en el mediano y largo plazo.

La superación de la pobreza es quizá uno de los retos más importantes que prevalecen en las zonas rurales de Latinoamérica. Sin pretender ser exhaustivos en el tratamiento del tema, en este análisis se reúnen algunas reflexiones que parten de los resultados de varios estudios, el análisis de casos concretos y su relación con los acuerdos internacionales, nacionales y experiencias específicas. Esta propuesta es parte de un proceso de discusión vigente, el cual no pierde ni perderá su actualidad mientras exista una sola persona que sufra los estragos de la miseria, la pobreza y la exclusión social. Lo que mantiene vivo este interés es la utopía de poder transformar en realidad el sueño de hoy, en un mejor mañana para **todos los seres humanos y su entorno natural**.

ANTECEDENTES

Tradicionalmente, las políticas de atención hacia los pobres han sido consideradas como un asunto relegado al ámbito “social”. Una práctica generalizada de los gobiernos y fundamentalmente las campañas electorales de los candidatos a ciertos puestos clave, centran su discurso en la necesidad de atender *prioritariamente* a la población en condición de pobreza, así como asegurar la equidad y justicia social. *“Son incontables, a través de la historia, las plataformas electorales que han puesto la lucha de la pobreza como su objetivo principal. Son numerosas las explicaciones que fundamentaron, en el comportamiento de los pobres, la instalación de gobiernos militares. Han sido muchos los análisis que, cuantificando a los pobres, produjeron para el*

continente el desenlace de la guerra fría a favor de los gobiernos socialistas. Son centenares las instituciones nacionales e internacionales que se dedican a este tema. Es imposible contar las leyes que se aprobaron para paliar la pobreza, y los distintos programas que se han intentado.”²

Sin embargo, la pobreza y las desigualdades continúan creciendo en la región, la miseria en los cordones urbanos aumenta y la pobreza rural se torna crónica, lo cual se revierte en migraciones constantes del campo a las ciudades, delincuencia y drogas, y se acrecienta la inseguridad ciudadana. Es insostenible el doble discurso de los políticos. Mientras en campaña sus promesas se centran en reducir la pobreza y mejorar las condiciones sociales de la población, el ejercicio del poder muestra que los intereses gubernamentales dirigen su atención hacia los asuntos “económicos”. Esta paradoja cuestiona la credibilidad en los gobernantes y es motivo de fuertes enfrentamientos y reclamos, con justificada razón, por parte de las masas populares. Esta es una de las explicaciones de la creciente incredulidad ciudadana, apatía política y muchas de las muestras de ingobernabilidad que se tienden a generalizar en los países latinoamericanos.

La pobreza es considerada como una de las condiciones humanas más vergonzosas y preocupantes no sólo para los gobernantes, sino para **todos** los sectores sociales. Constituye una muestra de la incapacidad de las sociedades modernas de encontrar mecanismos viables y posibles para dar soluciones reales y sostenibles a la erradicación de este mal histórico, a pesar de disponer de los recursos humanos y económicos suficientes para lograrlo. Estudios recientes muestran que el problema no es la carencia de recursos: existe suficiente capital, disponibilidad de alimentos y capacidad humana para abastecer a todos los habitantes de la Tierra y asegurarles una vida digna. Parece que el problema fundamental reside en la distribución de los recursos disponibles.

El Informe de Desarrollo Humano de 1995 mostró claramente al mundo que Latinoamérica es la región más desigual en la distribución de los ingresos familiares. En 1998, mientras el 20% de la población más pobre tenía acceso al 2% del ingreso disponible, el 20% de los más ricos disfrutaban del 38%. Si bien la inequidad no significa necesariamente pobreza, parece que para el caso de América Latina ésta es una de las explicaciones más claras. Un 24% de su población tiene ingresos menores a un dólar diario, y la pobreza oscila de un 20% a un 75% entre los países. La pobreza rural, cuya incidencia es más profunda y estructural, pasó de valores que, según el país, iban en 1990 de un 25% a un 84% mientras que siete años después esos promedios variaban entre el 23% y el 80%. Pese a los esfuerzos del ajuste y cierta mejoría económica, las pérdidas sociales de sus derechos al acceso de servicios básicos, resultado de la privatización y la

2 Así dio inicio la intervención de Fernando Zumbado, el representante de las Naciones Unidas para América Latina, en el Foro sobre Reforma Social y la Pobreza en Washington, D.C., el 10 de febrero de 1993.

focalización, la pobreza rural tan sólo logró bajar unos cuantos puntos al final de la década. Los países que registraron una mayor incidencia de pobreza rural a fines de los noventa fueron Honduras (80%), Bolivia (72%) y Guatemala (72%).³

Estos datos confirman que en América Latina prevalecen dos mundos; son sociedades duales donde, por una parte, están los ricos, los cuales tienden a acumular el capital, las tierras y las empresas o transnacionales que dominan el mercado. Por la otra, grandes contingentes de población que viven excluidos de sus derechos sociales, materiales, jurídicos y económicos, lo que les imposibilita salir del círculo perverso de la pobreza. Esa dualidad se fragmenta cuando la división se hace entre zonas urbanas y rurales, quedando éstas últimas como los lugares donde definitivamente no llegan los servicios básicos o son de pésima calidad, domina el desempleo y la informalidad, los ingresos son bajos o nulos, prevalece el hambre, la falta de vivienda o servicios y son escasas las posibilidades de acceder a la educación y la salud, menos aún a sistemas de seguridad social.

En ese sentido, la pobreza constituye uno de los problemas de mayor complejidad, con multidimensionales orígenes, y se manifiesta de diversas formas en cada contexto espacial y temporal. Constituye un fenómeno histórico de exclusión social, cultural, económica, política y ambiental. Sin embargo, las estructuras organizativas de los Estados continúan manteniendo una fragmentación diacrónica y sincrónica que divide sus competencias y limita la atención integral de la población en condición de pobreza, en especial la ubicada en las zonas rurales. Los procesos de institucionalización de las políticas durante la segunda mitad del siglo XX, ponen de relieve la segmentación de las funciones de la administración pública en dos sectores básicos: el social y el económico. A fines de los años noventa, algunos gobiernos comienzan a dar importancia a un tercer sector, el ambiental.

El modelo cepalino propuso, en los años sesenta, una planificación estratégica dividida en tres planos: la planificación global, la planificación sectorial y la planificación regional. De ese modo, se consideró posible desarrollar una división sincrónica (global, sectorial, espacial, institucional) que se articulara con una planificación diacrónica (corto, mediano y largo plazo). El propósito de esa división fue profundizar elementos estratégicos, los cuales a su vez se interrelacionaran, en forma interdependiente, en

3 Es conocido que Haití es un país con alta incidencia de pobreza, pero no se disponen de datos recientes. Cfr. PNUD. Informe de Desarrollo Humano. Madrid: 1998: p.206; CEPAL. Panorama de Desarrollo Social. 1999-2000. Santiago, 2000: 54.

4 Se trata de "dos esquemas básicos de parcialización para aprehender sectores (o conjunto de sectores), espacios geográficos y horizontes temporales que definen los alcances de la planificación" (Pichardo 1984: 19)

formas estructurales y funcionales del desarrollo interno de los países.⁴ En este tipo de planificación, si bien ha sido superada por otras propuestas, buena parte de la organización administrativa y de programación responde todavía a ese modelo, pero con las limitaciones propias del debilitamiento estatal generado después del ajuste y las reformas.

En tal sentido, en los procesos de decisiones estratégicas prevalece el centralismo. Es muy frecuente que las decisiones de mayor importancia se tomen en el Consejo Económico, conducido por el Presidente, relegando a un segundo lugar las políticas sociales y las ambientales. Desde el Consejo Económico o una Comisión restringida al Presidente, el Presidente del Banco Central y algunas veces al Ministro de Economía o del Interior, se define la mayor parte de las medidas de política que determinan la asignación de los presupuestos públicos, los aspectos financieros, de producción, comercialización y las regulaciones de los precios y el mercado nacional e internacional.

Queda claro que, mientras las políticas sociales sean delegadas a instituciones con una escasa influencia o ningún peso político, se mantendrán a la merced de las políticas y presupuestos que defina el sector económico. La falta de interés de los gobiernos de turno por los asuntos sociales llega a tales dimensiones, que esos puestos pueden ser ocupados por “mujeres” (la Primera Dama, la esposa de algún político o militar), técnicos que tienen experiencia en el tema o cualquier persona que asigne el Presidente y sus asesores.⁵ Esto muestra una connotación sesgada y fragmentaria de la orientación de las políticas sociales, las cuales resultan de una tradición cíclica difícil de modificar.

Esta separación arbitraria entre política social y política económica genera efectos que se manifiestan en la carencia de acciones integrales, que resuelvan con éxito y sostenibilidad la superación de los orígenes estructurales de la pobreza rural. Pese a las dificultades que esta división implica, lo cierto es que ella todavía prevalece en la institucionalidad⁶ de los países latinoamericanos. Por ello, resulta importante conocer la evolución de las políticas sociales, las cuales se lograron gracias a los esfuerzos muchas veces altruistas, perseverantes y al compromiso social de muchos actores, los cuales produjeron evidentes cambios a favor del desarrollo humano. No obstante, con los nuevos paradigmas económicos, estos avances tienden a peligrar frente al mercado, el neoliberalismo, la competitividad y las imposiciones de muchos organismos internacionales, los cuales tienen el respaldo y hasta la iniciativa de los propios gobernantes latinoamericanos.

5 Ver al respecto resultados de entrevistas: Camacho, Carmen. *Estructura Social, Estructura Social y Elites: El Caso de Costa Rica*. Tesis de Doctorado. Madrid. Universidad Complutense. 2000.

6 La institucionalidad se entiende en el sentido de “las reglas del juego (normas, leyes, la costumbre, los contratos, los acuerdos y los procesos establecidos para generar reglas) que enmarcan el accionar de los agentes económicos, donde las organizaciones son el resultado de estas reglas.” (Trejos 1998)

Crecimiento y pobreza: ¿Causa o efecto?

El aumento del PIB parece estar relacionado con la reducción de la pobreza. El crecimiento del consumo real, o el PIB por persona, está relacionado estadísticamente con una cifra que va del 33% al 50% de la variación de la incidencia y la intensidad de la pobreza. Y en más del 85% de los casos respecto de los cuales se cuenta con datos en cuanto al cambio, tanto del crecimiento como de la pobreza durante un período de tiempo, unos suben mientras los otros bajan.

Esto se suele interpretar en el sentido de que el crecimiento es bueno para la reducción de la pobreza, pero sólo explica la mitad de ésta. La correlación no es causa; sin embargo, no hay indicación acerca del sentido en que puede operar la causa.

¿Podría ser que la reducción de la pobreza provocara el crecimiento? Desde luego hay razones para pensarlo:

- ✓ La pobreza hace que la gente evite riesgos. La reducción de la pobreza aumenta su disposición a asumir los riesgos empresariales necesarios para el crecimiento.
- ✓ La pobreza inmoviliza a la gente. La reducción de la pobreza les da más recursos para mudarse, buscar empleos o esperar el empleo más conveniente.
- ✓ La pobreza es un obstáculo para mejorar la salud y la educación de los hijos. La reducción de la pobreza aumenta la productividad humana en general, pero significa además que la inversión futura en salud y educación se distribuye más equitativamente entre los que pueden utilizarla mejor, en lugar de concentrarse en el reducido grupo que se puede permitir pagar por ella.

Fuente: Lipton. 1966. PNUD. Informe sobre el Desarrollo Humano. 1997. Madrid. Mundi-Prensa: 80.

Este panorama funesto se recrudeció en las comunidades rurales, donde escasamente llegaron algunos marginados beneficios del “desarrollo”. Por ello, es inminente la necesidad de articular esfuerzos y potenciar propuestas alternativas viables dirigidas a impulsar un cambio cualitativo y cuantitativo hacia objetivos integrales. Cada vez se expande más la esperanza de promover un desarrollo humano donde se logren potenciar las capacidades y desarrollar las habilidades de las personas integralmente, en forma sostenible.

LA POBREZA RURAL COMO PROCESO ESTRUCTURAL

La pobreza constituye un problema multidimensional, pluriétnico y estructural. En América Latina existe gran cantidad de estudios sobre el fenómeno de la pobreza, los cuales se remontan fundamentalmente a análisis realizados durante la segunda mitad del siglo XX.

Existen muchas definiciones de pobreza. Cada una de ellas depende de la perspectiva desde la cual se aborde, los motivos de quienes la viven o estudian, los alcances y calidad de los estudios realizados pero, sobre todo, de las particularidades de cada país o región. En este sentido, se distingue la perspectiva *subjetiva* y otra que pretende ser más *objetiva*. Sin entrar a la discusión epistemológica de cada una de ellas, cabe destacar la perspectiva de quienes se reconocen y visualizan en condición de pobreza, la cual raramente es investigada. Sin embargo, abundan los estudios académicos, técnicos o políticos de quienes no son pobres pero analizan la pobreza como su “objeto de estudio” o “población meta” de programas y proyectos. Al respecto, Amartya Sen sostiene que “*el primer requisito para conceptualizar la pobreza es tener un criterio que permita definir quién debe estar en el centro de nuestro interés*”⁷. Esto significa establecer parámetros que permitan definir el límite entre los que son “pobres” o quienes “no lo son”.

En tal sentido, cabe reconocer la existencia de muchos criterios, métodos y conceptos sobre la pobreza. Fundamentalmente, son cuatro las formas dominantes de definir y medir la pobreza, desde perspectivas diferentes, como se enumeran seguidamente:

- 1. Perspectiva del ingreso:** “Una persona es pobre sólo cuando su nivel de ingreso es inferior a la línea de pobreza que se ha definido. Muchos países han adoptado líneas de ingreso

7 Sen, Amartya K. Sobre conceptos y medidas de pobreza. En: Comercio Exterior. Vol. 42 (No. 4): abril, 1994

para vigilar los progresos hechos en la reducción de la incidencia de la pobreza en términos de tener ingreso suficiente para comprar una cantidad determinada de alimentos.”⁸ El método utilizado consiste en relacionar el costo de una Canasta Básica Alimentaria (CBA) y los ingresos familiares. Si la CBA es menor a los ingresos, la familia es pobre. Se distingue la pobreza básica (ingreso menor a una CBA) y la pobreza extrema (ingreso menor a casi dos CBA). Este método es utilizado por la CEPAL y muchos gobiernos para llevar un análisis del balance de la pobreza con base en las Encuestas de Hogares que se realizan usualmente cada año.

2. **Perspectiva de las necesidades básicas:** *“La pobreza es la privación de los medios de satisfacer en medida mínimamente aceptable las necesidades humanas, incluidos los alimentos. Este concepto de privación va mucho más allá de la falta de ingreso privado: incluye la necesidad de servicios básicos de salud y educación y otros servicios esenciales que la comunidad tiene que prestar para impedir que la gente caiga en la pobreza. Reconoce además la necesidad de empleo y participación.”*⁹ El método de necesidades básicas insatisfechas (NBI) es el más utilizado para estimar este tipo de pobreza, es más explicativo que el anterior y brinda elementos para la planificación sectorial. El ejemplo más conocido son los “Mapas de Pobreza”, realizados desde los años setenta por Altimir para la CEPAL y Naciones Unidas.
3. **Perspectiva combinada del consumo y los ingresos.** Considera como pobres aquellas personas que no logran satisfacer alguna necesidad básica o cuyos ingresos son inferiores al límite establecido de pobreza. Una forma de estimarla es combinando los dos métodos anteriores, lo cual conduce a valorar diversos tipos de pobreza: **crónica** (pobres por bajos ingresos y NBI); **inercial** (No satisface alguna NB pero tiene ingresos sobre la línea de pobreza); **reciente** (satisface sus NB pero tiene bajos ingresos) y **no pobres** (sin NBI, ni ingresos)¹⁰
4. **Perspectiva de la capacidad:** *“La pobreza representa la ausencia de ciertas capacidades básicas para funcionar; una persona carece de oportunidad para lograr algunos niveles mínimamente aceptables de esos funcionamientos. Los funcionamientos pertinentes a este análisis pueden variar de los físicos, como estar bien nutrido, estar vestido y vivir en forma adecuada, evitar la morbilidad prevenible, hasta logros sociales más complejos, como participar en la vida de la comunidad. El criterio de capacidad concilia los conceptos de pobreza absoluta y relativa, ya que la privación relativa de ingreso y productos puede provocar una privación absoluta de capacidad mínima.”*¹¹ Esta

8 PNUD 1997: 18.

9 PNUD 1977: 18

10 Camacho, Carmen. *Indicadores sociales de sostenibilidad*. Talleres de Capacitación: Indicadores de Desarrollo Sostenible CINPE-UNA/SINADIS-MIDEPLAN. Abr-Set 1997.

11 PNUD 1997: 18

perspectiva del análisis de pobreza busca superar definiciones anteriores; incluye otros elementos más amplios y flexibles, dependiendo de las condiciones particulares de cada país y su nivel de desarrollo. El Informe de Desarrollo Humano de 1997 del PNUD propone el Índice de Pobreza Humana (IPH), el cual se concentra en la privación de tres elementos esenciales: la longevidad (porcentaje de personas que se estima morirán antes de los 40 años), los conocimientos (porcentaje de adultos analfabetos) y un nivel de vida decente (acceso a servicios de salud, agua potable y desnutrición en niños menores de 5 años). Sin embargo, el Informe invita a utilizar un criterio de “capacidad” más flexible y pertinente a las situaciones particulares de las comunidades, tales como la falta de libertad política, la incapacidad para participar en los procesos de toma de decisiones, la falta de activos productivos, la incapacidad física o mental, la inseguridad alimentaria, la inseguridad ciudadana, las amenazas de sostenibilidad y la equidad intergeneracional.

La mayor parte de las definiciones coinciden en que la pobreza responde a condiciones y niveles de vida inferiores al obtenido por el resto de la población. Para el caso de **la pobreza rural**, las condiciones son más adversas, dado que afecta la combinación de otros factores que rara vez son considerados. Cabe destacar algunos, tales como la escasez y deficiencia de los servicios públicos, la inaccesibilidad de las vías de transporte y de comunicación, la dispersión geográfica de la población, el atraso tecnológico, la prevalencia de una estructura productiva marginal, la inaccesibilidad a la tierra, el crédito y los insumos agrícolas, el desempleo, los escasos ingresos, el analfabetismo, la enfermedad, la diversidad étnica y cultural, la indisponibilidad de ciertos recursos naturales, la deforestación y la contaminación, la incapacidad de organización y participación política de las comunidades rurales.

Como se puede inferir, pueden ser muchos los elementos que explican la pobreza crónica prevaleciente en las comunidades rurales. La definición de estrategias para su superación no es fácil ni rápida; requiere la articulación voluntades, recursos y tiempo, como se verá más adelante.

ALGUNOS LINEAMIENTOS DE LA POLÍTICA SOCIAL DIRIGIDOS A SUPERAR LA POBREZA RURAL

Como se ha podido observar, la evolución de las políticas sociales en el ámbito latinoamericano es compleja, desigual y diversa. Esto se dificulta más cuando la pobreza tiene rasgos estructurales muy profundos como es el caso en las zonas rurales, donde se

articulan los elementos humanos en todas sus dimensiones (social, cultural, étnica, política, económica y ambiental), con las características propias del contexto rural (inaccesibilidad, dispersión habitacional, ausencia de servicios, posición irregular de tierras, desgaste de suelos, contaminación, depredación, deforestación).

Por ello, resulta casi imposible concretar los desafíos de la política social para cada país o zona particular en la diversidad prevaleciente en la región latinoamericana. Se presenta seguidamente un intento de abstraer y sistematizar algunos lineamientos de carácter global, que permitan delinear la construcción de un modelo alternativo sostenible para el desarrollo rural, tarea que le corresponde construir a la población de cada zona. Se propone la necesidad de sustentar sus bases en el humanismo, la pluralidad étnica, la diversidad sociocultural, la equidad, la paz, la democracia y la sostenibilidad económica y ambiental de la región. En términos muy generales, y conscientes de las limitaciones que un enfoque multidimensional con tales características significa, cabe distinguir algunos de los retos fundamentales. Con ellos, más que aportar soluciones, se distinguen esferas donde se deben construir los mecanismos necesarios que posibiliten la reproducción de vida plena de las personas en forma integral y sostenible en las zonas rurales.

1. **Generalizar una cultura de paz centrada en el ser humano y con una direccionalidad sostenible hacia el desarrollo rural**

En primer lugar, un requisito fundamental de la convivencia humana es lograr generalizar e interiorizar **una cultura de paz**. En un país, región o comunidad donde prevalecen conflictos bélicos es imposible reducir la pobreza; por el contrario, se expande y se multiplica. Países como Colombia, Nicaragua y algunas regiones de Perú, Bolivia y México, arrastran históricamente conflictos bélicos internos cuyos resultados se manifiestan en la extensión e intensidad de la pobreza. Devolver a la población una estabilidad política con relaciones pacíficas entre las familias, las comunidades y las naciones, es indispensable para iniciar la construcción de un nuevo modelo social dirigido a alcanzar niveles superiores de vida.

Esto implica aumentar las posibilidades de contar con mayor credibilidad y hegemonía social. Además, significa disponer de un reconocimiento y ejercicio democrático de los derechos humanos (civiles, sociales, económicos, ambientales y culturales) y establecer instrumentos y mecanismos efectivos para alcanzar la paz individual y social. Uno de estos mecanismos es precisamente reconocer y ejercitar los principios y valores que surgen de la ética de la política social. Centrar la atención del desarrollo en el **ser humano** implica admitir sus necesidades multidimensionales, las

cuales pueden ser satisfechas con la contribución y participación solidaria de todos los sectores sociales.

En definitiva, la solidaridad consiste en asumir la conciencia de cómo lo que afecte a un ser humano tiene implicaciones para todos, y lo que afecte a todos tiene consecuencias para cada uno de los seres humanos que comparten un determinado espacio y tiempo. Sin embargo, para orientar los procesos de toma de decisiones adecuadas y pertinentes, es necesario conocer el contexto, las condiciones y particularidades de la pobreza rural y disponer de una visión transparente del tipo de modelo de desarrollo que se desea implementar.

2. Conocer y explicar la pobreza rural en su contexto histórico y espacial con una direccionalidad en su desarrollo

Cada ciudadano, comunidad, institución, empresa y nación que se proponga reducir o erradicar la pobreza rural, requiere conocer al menos su magnitud, características, origen y evolución histórica. Por la permeabilidad de los medios de comunicación y los acuerdos internacionales sobre las economías nacionales y locales, es necesario considerar en este análisis los factores internos y externos que afectan los procesos particulares de la pobreza rural. Dada la multidimensionalidad de la pobreza, se requiere conocer sus principales componentes sociales, culturales, económicos, políticos y ambientales. En la era de la información y de la globalización, están relativamente investigados, documentados y divulgados los resultados de estudios, experiencias y lecciones aprendidas del fenómeno de la pobreza. Probablemente quedan por realizar estudios de casos específicos, así como la actualización de investigaciones comparativas con nueva información y la aplicación de metodologías renovadas.

Todo esto es importante para analizar el fenómeno de la pobreza, su evolución y posibles soluciones futuras. No obstante, es necesario complementar este esfuerzo con una contextualización más global e integral del desarrollo. En ese sentido, son escasas las comunidades y naciones que han dado una respuesta articulada a, por lo menos, dos preguntas clave: **¿quiénes somos?** y **¿que tipo de sociedad queremos para nosotros y las futuras generaciones?**

Algunos lineamientos se pueden encontrar en informes, análisis de situación, indicadores y estudios en el ámbito local, nacional e internacional. Sin embargo, todavía esos esfuerzos no han sido suficientes para mitigar la pobreza. Por ello, es necesario una mayor voluntad política y potenciar la capacidad analítica, reflexiva y propositiva de las propias comunidades afectadas por la pobreza. Complementar la visión técnica y política con la de los propios pobres, escucharlos y proponer salidas juntos, constituye una de las

estrategias exitosas que se han recomendado en los últimos estudios de agencias de las Naciones Unidas y organismos internacionales.

Se requieren propuestas concretas y sostenibles con el apoyo de todos los sectores, donde se encuentren representados desde el gobierno, las empresas, las transnacionales ubicadas en la zona, las organizaciones de la sociedad civil y los propios beneficiarios. Se trata de establecer mecanismos de consenso sobre la base de **“quiénes somos y hacia donde vamos”**.

Un ingrediente indispensable en cualquier iniciativa dirigida a construir ese marco situacional y de visión futura, es la claridad de los principios, valores y virtudes de la población rural. Históricamente, las comunidades rurales guardan tradiciones, costumbres y actitudes propias de su identidad cultural que deben ser respetadas. Por lo tanto, cualquier intervención debe reconocer la pluralidad cultural, la equidad social, de género y étnica, como parte del proceso de la definición de mecanismos dirigidos hacia el alivio de la pobreza, en especial cuando se trata de las zonas rurales.

3. Crecimiento económico sostenido con equidad social

Promover el crecimiento de la producción nacional con altos niveles de eficiencia, eficacia, productividad, competitividad y rentabilidad, es compatible con el desarrollo humano. Una nación sin capital humano difícilmente alcanza el crecimiento y el bienestar de su población. Reducir las disparidades entre lo económico y lo social constituye un reto necesario de superar por la seguridad, la tranquilidad y el bienestar de todos. Esta es la base de la gobernabilidad y el fortalecimiento de los procesos democráticos.

Una estrategia de crecimiento con equidad social requiere identificar mecanismos dirigidos a ampliar en las zonas rurales el acceso de la población pobre al empleo, ingresos estables, la tierra y los activos complementarios (capital, insumos). Además, significa brindarle la posibilidades de educación, capacitación técnica y de organización productiva, salud, vivienda digna y espacios de autodesarrollo. El conjunto de esos elementos posibilitaría la modernización de su finca o actividad económica, de acuerdo con las ventajas del clima, el suelo, el mercado y de comercialización de la zona.

Al respecto, son muchos los instrumentos operativos que desde el Estado o gobiernos locales pueden resultar estratégicos para el desarrollo rural, tales como: el funcionamiento de sistemas tributarios más progresivos (eliminar evasiones y moras); sistemas de rendición de cuentas transparentes; defensa y apoyo de la agricultura campesina; sistemas administrativos más flexibles; tecnología y capacitación agrícola; diversificación de actividades productivas en el agro y fortalecimiento de nuevas actividades productivas autosostenibles (turismo ecológico, agricultura orgánica);

fortalecer la seguridad alimentaria nacional con la producción local rural; crear fondos especiales y facilitar su acceso al crédito, a los insumos y activos agrícolas; potenciar la capacidad competitiva del productor y empresario rural; ampliar mercados para los pequeños productores; promover la organización y capacitación del campesino; fortalecer las redes de seguridad para grupos en condición de pobreza; apoyar la formulación y ejecución de los planes locales de desarrollo rural.

Los representantes del gobierno y los conductores de la política nacional están llamados a buscar mecanismos de articulación de los propósitos de la política económica con los de la política social, sin perder de vista que el propósito fundamental es potenciar las capacidades y ampliar las oportunidades de todos los sectores sociales. Probablemente esto conduzca a una revisión de la estructura administrativa y jurídica, así como su articulación con las políticas ambientales. En ese sentido, es indispensable ampliar los procesos democráticos de participación y facilitar los espacios de consenso social.

4. Reconfigurar y fortalecer el rol del Estado

Los estudios disponibles coinciden en que la pobreza constituye un problema multidimensional, pluriétnico, intersectorial, intrarregional y estructural. Entonces, surge la pregunta: **¿Cómo lograr mitigar la pobreza con un Estado fragmentado, inmediateista, sectorializado y centralizado?**

De acuerdo con Lechner, el Estado es *“la forma bajo la cual la sociedad se unifica y se representa a sí misma”*. Sin embargo, usualmente la sociedad civil observa al Estado como una entidad externa a ella y con intereses diferentes a los suyos. Esa dicotomía entre el Estado y la sociedad es resultado del proceso de institucionalización del aparato del Estado y las relaciones de poder que tienden a confundir el sentido original y hegemónico del Estado. La historia es testigo de cómo un Estado que se aleja de los intereses de la sociedad, tiende a desaparecer generando nuevas formas de Estado. Los funcionarios que laboran para el Estado muchas veces se olvidan de que su trabajo está justificado por el servicio que prestan a todos los habitantes de la nación que se ve representada en ese Estado, y no a la inversa. Muchos funcionarios se olvidan de que su misión es procurar el bien común, con honestidad y responsabilidad asegurar la redistribución de los beneficios equitativamente y fortalecer los procesos democráticos que aseguren la justicia, la paz, la libertad, la igualdad y la verdad. Cabe recordar que estos ideales contenidos en la mayoría de las constituciones políticas de las repúblicas latinoamericanas *incluyen* también a los pobres.

Fortalecer el estado y reconfigurar su estructura constituye uno de los retos más urgentes para lograr cambios sustantivos. Son muchos los cambios a proponer; se requiere un análisis más profundo y especializado al respecto. Sin embargo, lo importante

es tener presente el compromiso de centrar la conducción de las políticas gubernamentales hacia el desarrollo de los seres humanos más pobres, en especial los residentes en las zonas más alejadas.

El Estado es el agente coordinador, concertador, planificador y evaluador de las acciones que debería asegurar a toda la población los bienes y servicios que necesita para su reproducción de vida plena. Quienes ocupan cargos de dirección, conducción y gestión de las políticas públicas, las empresas e instituciones clave del Estado, son quienes han asumido la responsabilidad de asegurar los recursos financieros, económicos y humanos para lograr alcanzar ese propósito común.

Entre los cambios más urgentes se encuentra la **descentralización real** del estado. Este proceso requiere, por un lado, voluntad política de alto nivel y, por el otro, compromiso de los ciudadanos de ejercer un gobierno local con transparencia, equidad, justicia, honestidad, rendición de cuentas e integridad social. Este proceso de descentralización significa que se realice, en forma desconcentrada, autónoma y democrática sobre los pueblos y las comunidades. Una **descentralización real** implica conferir a los gobiernos locales autonomía administrativa, técnica y financiera. Los ciudadanos, además de conocer sus derechos, deben establecer mecanismos estratégicos que les aseguren una mayor participación por medio de organizaciones e instituciones con su debido respaldo jurídico. Asimismo, los ciudadanos tienen el deber de vigilar a los funcionarios que tienen a su cargo proporcionar los bienes y servicios básicos para la satisfacción de las necesidades de toda la población. Se necesitan Juntas o Patronatos escolares más activos y vigilantes, no sólo de los aspectos financieros sino de la calidad pedagógica y la formación integral de sus hijos; los asegurados están en su derecho de exigir servicios médicos y preventivos de calidad; pobres que exijan alimentos, servicios y educación de calidad. En suma, se requiere una ciudadanía consciente y conocedora de sus derechos, pero que participe en los procesos de gestión social.

Como parte de este proceso de fortalecimiento del Estado, cabe mencionar algunos instrumentos que podrían formar parte de una estrategia integral de superación de la pobreza rural. Se considera importante la definición de políticas institucionales de mediano y largo plazo que incluyan, como eje central, la reducción de la pobreza; un reordenamiento de la estructura organizativa más flexible, que asegure la calidad y el impacto de sus actividades en las zonas rurales; plantear medidas de “contrarreforma” a las reformas llevadas a cabo con evidentes efectos regresivos sobre la estructura social agraria. En relación con las políticas sociales, cabe agregar la necesidad de hacer una nueva lectura de la gestión social del desarrollo rural; coordinar, eliminar duplicaciones y dar atención interinstitucional a los problemas prioritarios; atender sectores y zonas geográficas con mayor necesidad con criterios de selectividad; asegurar la participación

de todos los sectores sociales (hogares, campesinos, organizaciones comunales, ONG, empresas e instituciones del estado); flexibilizar y privilegiar la gestión de programas y proyectos sociales estratégicos centrados en el desarrollo humano sostenible; renovar las estructuras organizativas locales; privilegiar la equidad (económica, social, étnica, de genero, etaria); promover y divulgar los principios éticos y los derechos humanos desde todas las instituciones y organizaciones públicas y privadas.

5. Armonizar las relaciones entre la política estatal y la estructura social

El escenario de nuevos actores sociales emergentes en el desarrollo histórico de las sociedades contemporáneas, fue irrumpido por actores por entidades fetichizadas, con máscaras jurídicas y económicas que les proporcionan comportamientos a veces humanos y otras institucionales. Se trata de las grandes corporaciones que no tienen rostro pero cuyos tentáculos trascienden fronteras, leyes y Estados; dominan mercados, actividades económicas, precios e inversiones. Nadie conoce a sus dueños, pero ellos imponen modas, comidas rápidas estándar en cualquier lugar del planeta, tecnologías clonadas y dominan los medios de información. Se estandariza una sola cultura y parece que las diferencias ideológicas no les afecta. Por ello, se les encuentra en cualesquiera de los continentes y su influencia política les favorece independientemente de la tendencia política que logre acceder al poder. Entre los acondicionamientos establecidos por las agencias financieras internacionales a los países que no logran amortizar su deuda externa, aunque la hayan pagado seis o siete veces, está el apoyo de los gobiernos locales a esas entidades corporativas, con el fin de brindarles facilidades financieras, infraestructura y la mano de obra barata de los países del Tercer Mundo.

Ante este juego de la globalización mundial, la estructura social de los países latinoamericanos tiende a hacerse más desigual, y el capital se acumula en una cúpula más restringida y sin rostros. Algunos gobernantes e intelectuales participan de la vida política, pero sus negocios se ocultan detrás de sociedades anónimas, cuentas extranjeras y entidades pertenecientes a dueños sin rostro. Al otro lado de la estructura social, en su base, se encuentran los pobres, los excluidos y los marginados rurales. Los estratos medios tienden a desaparecer y las estructuras sociales, más que pirámides, parecen tartas de tres o cuatro capas. Ante esta tendencia hacia la desigualdad, los habitantes de todos los pueblos están llamados a asumir una posición: dejar fluir la tendencia actual hacia la inequidad o buscar estrategias alternativas hacia la homogeneización de la estructura social.

Como respuesta, es importante conocer los orígenes y explicaciones de tal inequidad, como la desigual distribución de los recursos y bienes disponibles, y la necesidad de una fiscalización, evaluación y control que invierta el proceso. La lógica indica que quienes

más acumulan capital y beneficios, más deben contribuir para que los sectores más excluidos alcancen una calidad de vida plena. Sólo redistribuyendo es posible alcanzar un verdadero desarrollo humano sostenible, donde **todos** tengan la oportunidad de disfrutar de una educación de excelencia, una salud de calidad, un empleo e ingreso digno, una vivienda adecuada y servicios básicos buenos y accesibles. Esto implica un fortalecimiento del papel contralor y ejecutor del Estado, como representante de todos los sectores sociales, como se expuso en el punto anterior.

Como parte de este proceso, es necesario que las políticas sociales potencien la **selectividad** en vez de la **focalización**, sin restarle importancia a la **universalidad** de los servicios básicos. La extremada focalización introdujo sesgos asistencialistas, fragmentarios y de exclusión social. La selectividad es una etapa de transición hacia la universalización de los servicios básicos, como se afirmó antes. Consiste en un apoyo temporal que se brinda a grupos excluidos, no sólo en servicios sociales, sino también económicos y ambientales. Busca posibilitar a las familias pobres nuevas formas de ingreso y empleo productivo, y también desarrollar sus facultades físicas y mentales, ampliando sus oportunidades y fortaleciendo sus capacidades. De esta forma, se busca romper el ciclo de la pobreza, de tal manera que se integren al proceso de desarrollo local y regional, en forma autosostenida y solidaria.

6. Reducir las inequidades étnicas, sociales y de género

Como parte de este enfoque alternativo, a la política social le corresponde diseñar instrumentos y mecanismos dirigidos a eliminar todas las formas de discriminación y exclusión social. Históricamente, numerosos contingentes de la población fueron invisibilizados, tales como las mujeres, los indígenas, los negros, los minusválidos, los inmigrantes, los adultos mayores, los niños, las niñas y los pobres. Muchos de ellos han sido víctimas de algún tipo de maltrato, abuso o discriminación, bajo el consenso o indiferencia del resto de la sociedad. Ante la posibilidad de generar una nueva forma de construcción social hacia sociedades sostenibles, es necesario articular un consenso social sobre la equidad efectiva fundamentada en los principios universales de convivencia humana.

En el ámbito de las comunidades rurales, las organizaciones sociales, empresariales y públicas pueden fortalecer estrategias propias de equidad integral. En ese sentido, se requieren acciones coordinadas, respetuosas de las tradiciones y la identidad cultural de los pueblos, mediante las cuales se busque reducir las desigualdades sociales, de género, étnicas, físicas y cualquier otro elemento discriminador.

7. Reconocer y promover la participación ciudadana y los derechos sociales de los pobres

Las repúblicas democráticas basan su forma de Estado en la Constitución Política y en un sistema jurídico que se renueva mediante leyes y decretos. En ellos se definen los derechos ciudadanos que, en principio, son equitativos y representativos del interés colectivo. Sin embargo, en la práctica este sistema jurídico tiende a ampliar las desigualdades y la discriminación de ciertos grupos sociales. Por ello, en las últimas décadas se han promovido convenciones y acuerdos internacionales dirigidos a reducir las inequidades entre los derechos ciudadanos de los diferentes pueblos. Estos acuerdos recobran la importancia de destacar los principios universales y la necesidad de proteger ciertos grupos vulnerables o excluidos. Es importante ratificar, divulgar, ejercer y asimilar esos derechos como parte de la cultura y del desarrollo social.

Los ciudadanos usualmente desconocen sus derechos o cuando desean hacerlos valer, no siempre disponen de mecanismos viables para hacerlo. De nuevo, la ampliación de la ciudadanía guarda una relación directa con los principios de solidaridad, equidad, cooperación, integralidad, democracia, libertad, justicia y paz social. La construcción de un nuevo enfoque requiere acciones concretas, tales como aprovechar las capacidades organizativas de las comunidades a favor de la consolidación de renovadas relaciones e interacciones sociales. Esto implica reducir el armamentismo y aumentar la cantidad de maestros; eliminar la contaminación y las enfermedades, asegurar la alimentación básica para todos; velar por una vivienda digna; asegurar empleos e ingresos equitativos y parar la explotación irracional de los recursos.

La participación ciudadana en los procesos del desarrollo significa definir espacios para que tanto los beneficiarios como los conductores de la política social puedan articular acciones conjuntas. Quienes conocen las necesidades y demandas de la población pobre son quienes la viven cada día. Asimismo, quienes acumulan la experiencia y mecanismos para planificar, sistematizar y evaluar tales demandas, son los conductores, gerentes y facilitadores de la política social. Por lo tanto, es importante su participación conjunta en los procesos de toma de decisiones, tanto de políticas como en la definición de los recursos necesarios para fortalecer los programas y proyectos sociales.

8. Una sociedad sostenible que integre el desarrollo humano con la naturaleza

Los seres humanos son parte de la naturaleza; sin ella, es imposible preservar su vida. Detener la exploración y explotación indiscriminada de los recursos naturales, la contaminación ambiental y evitar las pruebas nucleares o peligrosas al ambiente, es asunto de **todos**. En este sentido, es necesario potenciar las capacidades humanas y

ampliar sus oportunidades ofreciéndoles espacios sostenibles, tales como la agricultura orgánica, los programas de reforestación, el turismo ecológico, tecnologías sostenibles y otras acciones dirigidas a aumentar su conciencia ecológica y su bienestar social. Preservar la integridad ecológica del planeta en forma sostenible es de fundamental importancia para el desarrollo integral de las personas, garantizar la vida y la convivencia humana.

En el medio rural, es importante fortalecer las pequeñas unidades económicas con la racionalidad ecológica, a través de medidas viables, tales como la promoción de las actividades de agricultura orgánica y ecológica, la combinación de la pequeña escala con cultivos rentables y asegurar la autosubsistencia de las unidades campesinas. Además, conviene evitar la interferencia de las actividades económicas con los ciclos biológicos de estas zonas, así como apoyar los procesos de comercialización, la protección de semillas autóctonas mejoradas y la modernización de las actividades de los pequeños productores pobres.

La presencia de las grandes transnacionales y la agroindustria en las zonas rurales requiere un mayor control, respeto y retribución al desarrollo de las propias comunidades rurales. Muchas de estas empresas se expanden gracias al usufructo de los recursos naturales, humanos y económicos que tradicionalmente han pertenecido a las poblaciones rurales. En este delicado tema, la voluntad política y las facilidades otorgadas para la expansión de estas empresas, trasciende y pasa por alto los derechos de la población local, la cual queda luego con los desechos, la contaminación y restos que dejan muchas de estas empresas "fantasmas". Este es uno de los tantos *icebergs* que asoman en el panorama dicotómico existente entre la modernidad y el desarrollo equitativo, que se expande al mundo rural; constituye un elemento para reflexionar y evaluar con prontitud. Las consecuencias derivadas de la falta de previsión y control pueden conducir hacia niveles insostenibles del desarrollo; asimismo, atentan contra la salud, la identidad cultural y la educación, lo que acrecienta la inseguridad ciudadana. Se pierde así hegemonía y soberanía, tanto local como nacional.

Cabe hacer un comentario final respecto a este enfoque y a las estrategias formuladas. Todas ellas constituyen parte de una totalidad integral, dinámica y articulada, donde las acciones que se realicen en cada una de ellas resulta indispensable para la consecución de las otras, y viceversa. Además, para potenciar su efectividad, se requiere una sincronización del modelo a largo plazo, donde se busque impedir la interferencia de los intereses partidistas e inmediatistas de los gobiernos de turno. La erradicación de la pobreza rural constituye un reto nacional de todos los sectores y actores sociales. La pobreza rural no sólo se caracteriza por la escasez o ausencia de recursos, sino por la falta de oportunidades para potenciar las capacidades y habilidades de la población, con

orígenes estructurales y crónicos que imposibilitan el desarrollo global. Desde la perspectiva de las políticas sociales, en un sentido amplio, se destaca el compromiso de todos de contribuir a la construcción de este nuevo enfoque alternativo más humano, pluralista, equitativo, democrático y sostenible del desarrollo rural.

BIBLIOGRAFIA

- BID-PNUD. 1993 Reforma social y pobreza. Hacia una agenda integrada de desarrollo. Banco Interamericano de Desarrollo y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Washington. EE.UU.
- Camacho, Carmen. 2000. Orígenes, evolución y desafíos de la política social en América Latina. En proceso de edición. Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible (CINPE), Universidad Nacional. Costa Rica.
- Camacho, Carmen y Ruiz, Keynor. 1998. Perspectivas analíticas sobre el desarrollo sostenible en el debate actual. II Encuentro de Sociología. Universidad de Costa Rica/Universidad Nacional de Costa Rica. Ciudad Universitaria Rodrigo Facio. CINPE/UNA. Costa Rica.
- CEPAL. 1995 a 1999. Panorama Social de América Latina 1995-2000. CEPAL. Chile.
- Franco, Rolando. 1996. Los paradigmas de la política social en América Latina. Costa Rica: Conferencia Internacional sobre Pobreza y Exclusión Social. UNESCO/FLACSO/Universidad de Utrecht. Holanda.
- Lechner, Norbert. Aparato de estado y reformas de Estado. En: Del Campo, Martín y Labastida, Julio. Hegemonía y alternativas políticas en América Latina. México. Siglo XXI 1988.
- Miró, Carmen. 1999. "Del Estado de Bienestar a la Política Social en el Neoliberalismo". Revista *TARIAS*. Política Social. No. 102. Mayo-Agosto. pp. 39-47. Panamá.
- Parodi Trecc, Carlos. 1997. Economía de las políticas sociales. Biblioteca Universitaria. Centro de Investigación (CIUP), Universidad del Pacífico. Lima, Perú.
- PNUD. 1990, 1991, 1997, 2000 Informe sobre el Desarrollo Humano. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. Nueva York, EE.UU.
- PNUD. 1995. Erradicar la pobreza: Marco general para la elaboración de estrategias nacionales. PNUD. Nueva York.
- Sen, Amartya R. 1992. Sobre conceptos y medidas de pobreza. Comercio Exterior, México D.F.: Vol. 42 (Nº4). abril
- Tejo, Pedro. 2000. La pobreza rural, una preocupación permanente en el pensamiento de la CEPAL. Desarrollo Productivo Serie 97 (I.C/I..1464-P). Naciones Unidas. Santiago de Chile.
- Trejos, Rafael. 1998. La nueva institucionalidad para el desarrollo rural: consideraciones para su construcción. Perspectivas Rurales: Reforma institucional del sector agropecuario latinoamericano. Heredia. Nº 4, PRMDR/UNA. Setiembre 1998.
- Zevallos, José Vicente (editor). 1997. Estrategias para reducir la pobreza en América Latina y el Caribe. PNUD. Ecuador.