

## **CENTRAR LA POLÍTICA SOCIAL EN LA LUCHA CONTRA LA POBREZA: VENTAJAS Y DESVENTAJAS**

---

Andrés Felipe Cubillos Novella<sup>1</sup>

Luz Stella De la Ossa Velásquez<sup>2</sup>

Para el análisis planteado en el presente ensayo, en primera instancia conceptualizamos la pobreza, como una situación de privación e impotencia; privación, porque los individuos no disponen de ingresos ni de activos suficientes para satisfacer sus necesidades materiales más elementales, producto de la ausencia de educación, destrezas, actitudes, herramientas, oportunidades o activos suficientes para generar y acumular ingresos; e, impotencia, porque no poseen ni la organización, ni el acceso al poder político para cambiar la situación por sí solos<sup>3</sup>. La pobreza afecta casi a la mitad de la población mundial<sup>4</sup>; para el caso de América Latina y el Caribe el 6.5% de la población total vive en situación de pobreza<sup>5</sup>, lo cual evidentemente ha repercutido en problemas que afectan los sectores claves para el desarrollo social tales como: educación, salud, vivienda, trabajo y cultura.

Lo anterior ha llevado a que esta población viva en condiciones de vulnerabilidad social, la cual es definida por, Rosalía Cortés (1996) como: el sometimiento de diferentes grupos y sectores de la sociedad a carencias y procesos dinámicos de inhabilitación, que los colocan en situaciones que atentan contra la capacidad de resolver los problemas que plantea la subsistencia y el logro social de una calidad de vida satisfactoria con una mala distribución del ingreso, aumento en las tasas de desempleo y subempleo y deterioro en los servicios sociales<sup>6</sup>;

---

<sup>1</sup> Odontólogo –C.O.C.–, Especialista en Administración de Salud con énfasis en Seguridad Social, Candidato a Magíster en Política Social. Pontificia Universidad Javeriana.

<sup>2</sup> Estadística, Especialista en Evaluación Socioeconómica de Proyectos, Candidata a Magíster en Política Social Pontificia Universidad Javeriana.

<sup>3</sup> Concepto de Gynspan (1997), tomado de: Alicia Ziccardi, Las ciudades y la cuestión social PARTE II América Latina: pobreza y desigualdad social.

<sup>4</sup> “De un total de 6.000 millones de habitantes, 2.800 millones viven con menos de US\$ 2 diarios, y 1.200 millones con menos de US\$ 1 al día” fuente: Informe sobre el desarrollo mundial 2000-2001; lucha contra la pobreza: oportunidad, empoderamiento y seguridad.

<sup>5</sup> Informe sobre el desarrollo mundial 2000-2001; lucha contra la pobreza: oportunidad, empoderamiento y seguridad.

<sup>6</sup> Tomado de: Alicia Ziccardi, Las ciudades y la cuestión social PARTE II América Latina: pobreza y desigualdad social.

colocando así a los individuos en un alto grado de inequidad y exclusión social, generando de esta manera los llamados “factores de riesgo social”.

De acuerdo a lo anterior, la política social no debería guiar la conducta de los ciudadanos, sino procurar que éstos tengan los recursos y las condiciones necesarias para actuar como más les convenga, para garantizar de esta manera, que las oportunidades estén efectivamente disponibles (Nussbaum, 1998: p. 72)<sup>7</sup>, logrando de esta manera el papel que juega como actor fundamental para un desarrollo equilibrado. Entonces la política social, como lo plantea Alain Touraine (1997) debe concebirse como: “la condición indispensable del desarrollo económico”. El problema real de la política social surge cuando los desequilibrios no se producen solamente en razón de las políticas internas de la región, sino que además hay elementos externos que hacen que las políticas de ajuste no puedan ser planteadas en el corto plazo, ni dependan exclusivamente de la región para lograr el éxito de la política.

Es por esta razón, que juega un papel importante la lucha contra la pobreza en la región y específicamente en cada uno de los países, desde la política social como eje fundamental para tal objetivo. La igualdad de los Estados es un principio político jurídico con mayor factibilidad de reflejarse en los hechos, si la relación de fuerzas entre ellos tuviera un equilibrio relativo; es por medio de la soberanía jurídica de las naciones que los procesos de integración tienden a tener una mayor equidad, cuando se trata de países con jerarquías similares<sup>8</sup>.

El presente escrito pretende abordar las ventajas y desventajas que tiene o puede tener centrar la política social hacia la lucha contra la pobreza -teniendo presente que estas acciones no van orientadas a la “erradicación” de la pobreza sino a la “reducción” de esta- con el fin de determinar las implicaciones económicas, sociales, políticas y culturales que este hecho pueda ocasionar en la población de la región.

Una desventaja clara de centrar la política social en la lucha contra la pobreza es que demanda recursos económicos, políticos o sociales que deben ser distribuidos o redistribuidos para lograr este objetivo; los cuales son necesarios para el fortalecimiento de la ejecución de

---

<sup>7</sup> Nussbaum, Martha 1998 “Capacidades humanas y justicia social. En defensa del esencialismo aristotélico”, en Riechmann, Jorge (comp.) Necesitar, desear, vivir. Sobre necesidades, desarrollo humano, crecimiento económico ysustentabilidad (Madrid: Los Libros de la Catarata).

<sup>8</sup> Sistema Económico Latinoamericano (SELA); La incorporación de la equidad en la estrategia de desarrollo para América Latina y el Caribe.

programas que apunten al alivio de las condiciones de pobreza, limitando de esta manera la acción de los programas sociales que buscan aplicar políticas para el fortalecimiento de oportunidades para la población pobre y vulnerable. Pero estos tipos de distribución y redistribución como lo señala Else Øyen, “entrañan un conflicto potencial, independientemente de lo leve que parezca la distribución o redistribución”<sup>9</sup>. Por otra parte no debemos desconocer que “La inyección de recursos mejora la posición social de los pobres (y de esto trata realmente la reducción de la pobreza), lo cual amenaza a sectores aún más grandes de la sociedad y al equilibrio establecido”<sup>10</sup>; pero, “las transferencias de personas que no son pobres a los pobres dentro de la misma cultura o país, es la que probablemente acarrea el mayor potencial de conflicto. Los no pobres experimentan una pérdida directa de los recursos acumulados. Esto es especialmente verdadero cuando el porcentaje de los pobres es elevado”<sup>11</sup>.

Por otro lado, la selección y la aplicación de políticas sociales que respondan a las necesidades de los pobres, dependen de la interacción de procesos políticos, sociales e institucionales; lo cual podría verse como una desventaja, porque el desarrollo del capital social parte de la concepción del empoderamiento de los ciudadanos para lograr adecuadas interrelaciones entre las personas, y es por medio de esta colectividad, que se busca el beneficio general para toda la población. Para el logro de este empoderamiento, es necesario adoptar medidas que mejoren la posibilidad de luchar en contra de la pobreza, medidas que deben llevar a fortalecer la base del desarrollo, teniendo en cuenta factores como: el capital humano, el capital físico y el capital social, a partir de la inversión en cada uno de estos capitales.

Para lo anterior, es importante tener en cuenta que es a partir de la construcción de un espacio de oportunidad –donde juega un papel importante la lucha contra la pobreza- como aspecto central de la política social, el cual debe ser entendido como la construcción de instituciones, recursos y actores que busquen mejorar esa relación de oportunidad desde el crecimiento –entendido como la acumulación de capital- para lograr de esta manera el desarrollo social como fin último de la mejora de las capacidades o el conjunto de la sociedad, donde cada individuo elige lo que es alcanzable para el.

---

<sup>9</sup> Øyen Else, La política de la reducción de la pobreza. En : <http://www.unesco.org/issj/rics162/oyenspa.htm>

<sup>10</sup> Ibid.

<sup>11</sup> Ibid

Pero eso solamente es posible a partir del fortalecimiento de las oportunidades, mediante la adopción de medidas que estimulen el crecimiento económico, y que consigan unos mercados más atentos a las necesidades de la población pobre e incrementen sus activos –esto es un factor clave para el alivio de la pobreza-;<sup>12</sup> este aspecto es de suma importancia y podría ser considerado como una ventaja de centrar la política social en contra de la pobreza.

De otra parte, podría afirmarse que para centrar la política social para el alivio de la pobreza, es necesario generar suministros de servicios sociales básicos de salud y educación a la población pobre; pero además, se requiere un aumento de oportunidades – traducidas en escuelas, servicios de abastecimiento de agua, saneamiento y servicios de salud- para tener el nivel de salud y los conocimientos imprescindibles para poder tener oportunidades de trabajo. Lo anterior ayudaría a que por medio de estas oportunidades, la política social lograra avances en la equidad, alcanzando progresos rápidos de reducción de la pobreza; pero, para aumentar la equidad es preciso que el Estado respete la acumulación de los activos –recursos humanos, tierras e infraestructura- que logren poseer los pobres.

Sumado a lo anterior, las estrategias como la focalización de la política social hacia la pobreza, han cobrado recientemente importancia según el modelo neoliberal<sup>13</sup> y forman parte activa de todos los aspectos de la vida económica: el modelo global de desarrollo, el empleo, la inserción externa, los agentes económicos, los modelos de industrialización, agropecuario y de distribución del ingreso; aspectos que afectan inclusive el pensamiento económico<sup>14</sup>. Además, centrar la política social hacia la pobreza podría permitir la reducción de la vulnerabilidad a las crisis económicas, los desastres naturales, las enfermedades, las discapacidades, las diferencias de género y la violencia personal; todo ello es esencial para mejorar los niveles de bienestar y fomentar las inversiones en capital humano y en actividades de mayor riesgo o mas rentables.

De acuerdo a lo anterior, para que la política social pueda apuntar hacia la reducción de la pobreza, requiere estrategias realistas y económicamente viables basadas en aspectos tales como: primero, estimular el crecimiento económico, basado en la intensificación de la mano de obra, de tal manera que los pobres puedan utilizar su principal factor de producción; segundo,

---

<sup>12</sup> Informe sobre el desarrollo mundial 2000-2001; lucha contra la pobreza: oportunidad, empoderamiento y seguridad. P, 1

<sup>13</sup> Rosemary McGee. La pobreza vista desde diversas perspectivas: un estudio de caso colombiano. Papel político No. 6 noviembre de 1997 (91-109)

<sup>14</sup> Sistema Económico Latinoamericano (SELA); La incorporación de la equidad en la estrategia de desarrollo para América Latina y el Caribe.

aumentar las redes de seguridad; y, tercero, generar inversión en el capital humano de la población pobre y vulnerable.

Debemos entonces tener en cuenta que el verdadero crecimiento económico no resulta suficiente, debido a que los países en desarrollo tienen recursos escasos y es por esto que gran parte de su población está destinada a vivir en pobreza; pero este no es el único factor determinante de pobreza social, entonces debemos considerar otros factores, como afirma Amartya Sen (1998) “el orden de prioridades que una sociedad se fija, como asigna sus recursos aun cuando fueran limitados; que papel le da en esa asignación a aspectos tales como: educación, salud, vivienda. También se debe considerar el nivel de equidad existente”<sup>15</sup>.

Por lo anterior es necesario que la política social hacia la lucha contra la pobreza se dirija a corregir las fallas existentes en el mercado, a través de la adopción de medidas sociales que conlleven a la redistribución del ingreso. Igualmente es imprescindible que la legislación social sea enfocada hacia la protección de grupos marginados durante las crisis y, que el gasto social se dirija a la reducción de la vulnerabilidad, mediante la acumulación de activos por parte de la población pobre<sup>16</sup>. De otra parte la CEPAL afirma que “el crecimiento económico y la inversión tienen efectos opuestos: deterioran la distribución pero reducen la pobreza. El consumo público, la protección y la oferta relativa de mano de obra calificada, que tienen efectos importantes sobre la distribución, no parecen tenerlo sobre la pobreza”; es por esta razón que no deben supeditarse las políticas sociales al crecimiento económico como meta final para lograr desarrollo, sino que se debe invertir en los programas que mejoren las condiciones de la población afectada por la pobreza, logrando de esta manera la posibilidad de fomentar el desarrollo real de la región, todo esto integrado en conjunto con el nivel y la calidad de las políticas públicas sociales que mejoren los niveles de equidad de estos grupos poblacionales.

No obstante, es importante tener en cuenta que la complejidad multifactorial de la pobreza y las políticas para enfrentarla juegan un papel importante en la lucha contra las situaciones de inseguridad económica, al igual que son un factor de legitimidad del Estado y por tanto de estabilidad social.

---

<sup>15</sup> Sen Amartya. Mortality as an indicator of economic success and failure. The economic journal. January 1998

<sup>16</sup> CEPAL, Unidad de Estudios Especiales, secretaría ejecutiva. Macroeconomía y pobreza: lecciones desde latinoamérica Luis F. López-Calva Unidad de Estudios Especiales Secretaría Ejecutiva Santiago de Chile, marzo de 2004

Finalmente es importante anotar que las múltiples dimensiones presentes en la pobreza son los puntos claves para combatirla por medio de la política social; y esto puede ser logrado a través de la formulación e implementación de políticas sociales, que logren mejorar las condiciones de la población pobre y vulnerable de la región. A pesar de la desventaja que genera esta focalización de la política social en términos de gobernabilidad y legitimidad política en la región, un sistema democrático tiene, como afirma Amartya Sen (1999) “incentivos políticos a las decisiones para responder positivamente a las necesidades y demandas de la población”<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Sen Amartya. 1999. The value of democracy. The world bank institute. Development outreach. Vol. 1. Summer

## **BIBLIOGRAFÍA**

Banco Interamericano de Desarrollo; Departamento de Desarrollo Sostenible. Para salir de la pobreza, el enfoque del BID para reducir la pobreza 1998.

Informe sobre el desarrollo mundial 2000-2001; lucha contra la pobreza: oportunidad, empoderamiento y seguridad.

Rosemary McGee. La pobreza vista desde diversas perspectivas: un estudio de caso colombiano. Papel político No. 6 noviembre de 1997 (91-109)

Sistema Económico Latinoamericano (SELA); La incorporación de la equidad en la estrategia de desarrollo para América Latina y el Caribe.