

REVISIÓN DE LITERATURA SOBRE LOS ESTUDIOS DE POBREZA POR LA  
COMISIÓN ECONÓMICA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA AMERICA LATINA  
Y EL CARIBE (CEPAL)  
1980-2010

ANA MARIA BAYONA AREIZA

MONOGRAFIA PARA OPTAR EL TITULO DE  
ECONOMISTA

ASESOR: JOSÉ VICENTE CADAVID

UNIVERSIDAD EAFIT  
ESCUELA DE ECONOMIA Y FINANZAS  
MEDELLIN  
2012

## CONTENIDO

RESUMEN.....	3
INTRODUCCIÓN .....	4
1. POBREZA: CONCEPTO, TEORIA Y MEDICIÓN.....	9
2. DETERMINANTES DE LA POBREZA.....	21
3. ESTRATEGIAS DE DESARROLLO.....	31
4. CONCLUSIONES.....	39
BIBLIOGRAFIA.....	43

## RESUMEN

En este documento se trata de explicar las diferentes metodologías, enfoques, definiciones y políticas públicas que se han abordado desde La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en el tema de la pobreza en los últimos 30 años. Se explicará el problema teórico y conceptual que el término pobreza encierra, y las diferentes metodologías e indicadores de medición de la misma. Se expondrán los factores determinantes de la pobreza, la política social implementada y las diferentes soluciones que a lo largo de las tres décadas (1980, 1990 y 2000) han sugerido diferentes autores de la CEPAL. Además expone las estrategias de desarrollo implementadas por y la relación de estas con la erradicación de la pobreza.

**Palabras Claves:** Pobreza, Distribución, Desarrollo Económico, Política Social, Medición de Pobreza

**JEL:** I30,I31,I32,I38,D31,D33,O15

## INTRODUCCIÓN

La pobreza ha sido un tema muy debatido por diferentes instituciones, organizaciones, académicos, entre otros; todos con el fin de encontrarle una solución a este problema que afecta a casi la mitad de la población mundial. Este problema se viene presentando desde la aparición de las sociedades primitivas y hasta el momento han sido muchos los debates y discusiones referentes a sus causas, consecuencias y las medidas a adoptar con el fin de lograr reducir la pobreza y sus efectos. Este debate ha sido realizado por diferentes ciencias sociales, todas de un punto de vista diferente con enfoques diferentes, pero sin llegar a un consenso claro de que es la pobreza, la cual se puede considerar un término dinámico ya que siempre estará determinada por factores estructurales y coyunturales propios del periodo temporal y contexto geográfico en el que se analice, es por ello que se ha visto que el problema de la pobreza va mucho más allá de la escasez de los recursos y resulta indispensable analizar el componente subjetivo y normativo que lo compone.

El problema de la pobreza es relevante en todos los aspectos de una sociedad. Económicamente, los altos niveles de pobreza pueden generar problemas sociales que si afecta el crecimiento y desarrollo del país. La violencia es un factor que en ocasiones se desprende de la pobreza. El hambre, la desesperación por satisfacer las necesidades básicas del ser humano, la desigualdad en el ingreso, el desempleo, la falta de oportunidades hace que la población recurra a métodos violentos para la subsistencia. Y se ha visto que la violencia en un país puede disminuir la inversión extranjera, frenar el crecimiento de la industria interna y bajar los niveles de vida de la sociedad.

Políticamente, la pobreza tiene una influencia directa en las políticas sociales y económicas de un país. Dependiendo de cómo estén los indicadores sociales, se traza el marco de las políticas públicas de un país. Para combatir la pobreza se

han adoptado medidas fiscales y monetarias, para lograr dar fin a este fenómeno social que se presenta en el mundo.

A nivel ambiental, la pobreza es un problema que afecta directamente el medio ambiente. La escasez de recursos esta conllevando a que las personas de menores ingresos se ubiquen en zonas de alto riesgo, generando una sobreexplotación de pequeñas parcelas de tierra, lo cual sumado a la falta de estructuras adecuadas para la vivienda de la población pobre genera una mayor contaminación ambiental, debido a que en muchas ocasiones carecen de letrinas, de agua, y por ende se afecta la salud de la población, propiciando la generación de focos de enfermedades.

Adicionalmente, la pobreza está relacionada con el crecimiento demográfico, ya que por lo general, la falta de educación en sexualidad, la falta de educación, la carencia de alimentos, y las altas tasas de fertilidad hacen que la pobreza se perpetúe y se genere un ciclo vicioso. Y aunque la tasa de mortalidad en la población en situación de pobreza es alta, esta no alcanza a equiparar la tasa de fecundidad, por lo que a mayor población en el mundo, al ser los recursos esenciales no renovables limitados, el planeta se esta recargando y se están evidenciando grandes catástrofes naturales como consecuencia de esto.

Pero no sólo son las implicaciones que la pobreza trae en la sociedad. Adicionalmente cabe resaltar la dificultad que existe para definirla, ya que carece de una teoría como tal que la analice y explique. El termino de pobreza ha sido muy debatido por su carácter relativo y normativo, del cual aun no se ha logrado un consenso universal sobre el mismo, y por el contrario cada día son más las definiciones y los métodos de medición de lo que se considera pobreza.

Según el Banco Mundial (2000), "Pobreza es hambre. Pobreza es falta de techo. Pobreza es enfermarse y no poder ir al doctor. Pobreza es no poder ir a la escuela y no saber leer. Pobreza es no tener trabajo, es miedo al futuro, vivir día a día.

Pobreza es perder un hijo por una enfermedad contagiada por agua sucia. Pobreza es carencia de poder, representación y libertad”. Este concepto da a entender la pobreza como un problema no sólo de escasez de recursos, sino también como uno de falta de inclusión. Adicional a esta definición, se hizo un replanteamiento de la misma, obteniendo como resultado las siguientes definiciones: **Pobreza Absoluta o Primaria:** Situación en la que una persona no logra su supervivencia. **Pobreza Relativa o Secundaria:** Situación en la que una persona no logra la satisfacción de sus necesidades básicas, tanto físicas como sociales. **Pobreza Integral:** Se ve a la pobreza como una noción absoluta, en cuanto a las capacidades de las personas y relativa en cuanto al uso que se le da a los bienes y servicios (DANE, 2010:12).

Tal como lo plantea Feres (2001:9-10) el término pobreza tiene diferentes significados que pueden ser interpretados como: necesidad, estándar de vida, insuficiencia de recursos, carencia de seguridad básica, falta de titularidades, privación múltiple, exclusión, desigualdad, clase, dependencia y padecimiento inaceptable. Dependiendo del significado que se le de a la palabra se determinarían los enfoques y las metodologías para poder delimitar quienes estarían dentro del concepto como pobres y cual sería la cantidad de ellos en determinados países.

En general, la definición de Pobreza, debe responder por lo menos tres de las siguientes preguntas: un concepto que defina quiénes son los pobres, una diferenciación socio espacial (¿Dónde están?) y su forma de medición (¿cuántos son?) (Martinez, 2004). En la historia se han abordado tres enfoques sobre el concepto de pobreza, con base a estos se han hecho estudios y definiciones de lo que es la pobreza. Tal como lo plantea (Martinez, 2004) existen tres conceptos importantes en la reflexión de la pobreza:

1. La pobreza como carencia de condiciones materiales.
2. La pobreza como exclusión social.

### 3. La pobreza como carencia de capacidades y derechos.

Debido a la ineficacia de las estrategias para la erradicación de la pobreza, se evidencia que la solución a la pobreza no está delimitada por la escasez sino por la falta de inclusión social. Este enfoque ha sido criticado ya que carece de indicadores medibles, presenta dificultad en la diferenciación de los grupos de pobres debido a que tiene una privación de largo alcance y crónica, además que no se caracteriza a los pobres desde una visión socialmente incluyente ya que no se expresa la pobreza como “pobreza de ciudadanía”. (Martinez, 2004)

Por su parte, Amartya Sen en su libro “Desarrollo y Libertad”<sup>1</sup> introdujo un nuevo enfoque: “La pobreza como carencia de capacidades y derechos”, dándole una mirada diferente, no como escasez de recursos, ni como exclusión social, sino como una carencia y privación de capacidades, que esta ligada a las dotaciones iniciales con las que nacen las personas que en ocasiones le impiden el uso efectivo de derechos afectando su calidad de vida. Este enfoque es el que actualmente se ha ido tratando a nivel mundial, en donde todas las políticas públicas de pobreza están encaminadas a igualar las dotaciones y las capacidades de las personas.

Adicionalmente, se han presentado otros enfoques diferentes a los anteriormente expuestos, pero no han sido considerados como relevantes en el estudio del tema de la pobreza como el “enfoque participativo”, que pretende tener en consideración las visiones que tienen las personas sobre su situación de pobreza (Martinez, 2004). Este enfoque es multidimensional ya que tiene en cuenta el entorno social, económico, político y cultural de una comunidad específica. “Sin duda es una aproximación valiosa para enriquecer la identificación de la pobreza, en tanto permite que los pobres sean no sólo objeto de estudio, sino actores de su propia situación.” (Martinez 2004: 19). A pesar de tener en cuenta el entorno

---

<sup>1</sup> **Desarrollo y libertad**. Ed. Planeta. México. **SEN, Amartya** (2004)

social y cultural se debería analizar cómo el individuo se ve envuelto en un ciclo que perpetua su estado, su condición según lo que se ha denominado cultura.

En esta monografía se trata de explicar las diferentes metodologías, enfoques, definiciones y políticas públicas que se han abordado desde La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en el tema de la pobreza en los últimos 30 años, con base en una revisión de algunos documentos de la revista de la CEPAL y libros institucionales. En el primer capítulo se encontrará la relación de la pobreza y el desarrollo, el problema teórico y de concepto que esta encierra, y las diferentes metodologías e indicadores de medición de la pobreza. En el segundo capítulo se expondrán los factores determinantes de la pobreza, la política social implementada y las diferentes soluciones que a lo largo de las décadas de 1980, 1990 y 2000 se han implementado. En el tercer capítulo se expondrán las estrategias de desarrollo implementadas por la CEPAL en estos 30 años y su relación de estas con la erradicación de la pobreza. En el cuarto y último capítulo se presentan las conclusiones finales sobre el tema de pobreza.



## **1. POBREZA: CONCEPTO, TEORÍA Y MEDICIÓN**

El tema de la pobreza desde sus inicios ha sido controvertido y ligado al concepto de desarrollo. Después de la segunda guerra mundial, con el nacimiento de Naciones Unidas, estos conceptos se fueron abordando de manera global. Fue así como en la guerra fría, el tema de la búsqueda del bienestar y el desarrollo comienza a ser una forma para explicar la expansión y nacimiento de las ideologías políticas del momento, como una consecuencia del subdesarrollo.

Escobar (1996) expuso que la pobreza era una forma de expandir las ideologías comunistas (URSS) y a su vez, el otro polo (EEUU) buscaba invertir en el bienestar de la población para contener la expansión comunista a los países subdesarrollados. Con esto se dio inicio a lo que se denomina el nacimiento del tercer mundo, del subdesarrollo y el desarrollo, de países pobres y países ricos.

Como lo plantea Gómez (2006), en la primera década de las Naciones Unidas, se buscaba alcanzar un mayor desarrollo, que para ese momento era definido como crecimiento económico. La pobreza no era más que un “crecimiento económico insuficiente” y para erradicarla había que aumentar ese crecimiento, es decir, aumentar la actividad agregada de la economía, el producto interno bruto (PIB). Con esta concepción nace la definición de pobreza, como ingresos insuficientes.

Fue después de la década de 1950 cuando se comienza a ver que el crecimiento económico no estaba garantizando la disminución de la pobreza, y que por el contrario generaba desigualdad y podría crear más pobreza.

A principios de la década de los años 60, se dio el nacimiento de una nueva concepción del desarrollo: “el desarrollo es crecimiento más cambio. El cambio es, a su vez social y cultural tanto como económico, y cualitativo tanto como cuantitativo...El concepto clave debe ser mejorar la calidad de vida de la gente” (Gómez, 2006, pág 16).

Luego, en la década de 1970 se diseñó otra estrategia de desarrollo integrador con la que se esperaba combatir la desigualdad y la pobreza, la cual fue implementada posteriormente en 1980 sin éxito alguno. Esta ideología se mantuvo hasta la década de 1990 cuando se vislumbraron los fracasos en la erradicación de la pobreza, por lo tanto se decidió adoptar este tema como principal y al igual que en la década de 1960, se trató de reformular la alternativa para la erradicación de la pobreza vía desarrollo humano. Los investigadores veían que la pobreza no era sólo un problema del crecimiento económico como falta de ingresos suficientes, sino que a su vez era la desigualdad de oportunidades, la falta de desarrollo como ser humano y no solo desarrollo económico.

Para 1997, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) introduce el nuevo concepto que se venía gestando desde 1990: la pobreza humana. Este concepto se mantuvo desde 1997 hasta el 2010, cuando la Universidad de Oxford en el 2010, junto con el PNUD, presentó una nueva metodología para medir la pobreza, de manera “multidimensional” en la que la asignación de recursos se considera más efectiva. Este índice busca dar una visión integrada de las personas analizándolas por grupos poblacionales o asociándolas a privaciones específicas tales como las necesidades básicas insatisfechas, acceso a servicios públicos, entre otros.

### **Problema Teórico de la Pobreza**

Para la CEPAL el concepto de pobreza no ha tenido una significación teórica como tal, se ha visto siempre como un estado social, un fenómeno que se presenta en la sociedad latinoamericana y se ha dedicado de una manera más enfática a estudiar sus causas y consecuencias. Sin embargo, Altimir (1979) se hizo un recuento del concepto de pobreza en donde se expone cómo este tema fue abordado por los diferentes pensadores económicos a lo largo de la historia. Altimir (1979) durante su revisión plantea que la percepción y el concepto de la pobreza están influidos por el contexto socioeconómico y por los objetivos

generales del proyecto social y señala que pensadores como Galbraith veían que a lo largo de la historia la mayoría de los países han tenido una prosperidad escasa, lo que hace que en su gran mayoría sean pobres.

“Durante las primeras fases del desarrollo capitalista las grandes masas trabajadoras vivían en una condición de pobreza generalizada. Ello explica que tanto en la conceptualización clásica como en la marxista las preocupaciones sobre la situación de pobreza de los trabajadores se confundan con las reflexiones sobre los salarios y el empleo, y que solo se haya considerado como situación especial la del “pauperismo” de los segmentos mas desfavorecidos de la sociedad, que ni siquiera alcanzaba a obtener un salario que cubriera escasamente la subsistencia.” (Altimir, 1979, pág. 2)

Con el nacimiento de las naciones industrializadas se creía que el problema de la pobreza era algo que mejoraría con el incremento de la industria y que las clases pobres tenían la esperanza de salir de la pobreza al mejorar los ingresos de los trabajadores. Esto se evidenció con el desarrollo económico y social de las naciones industrializadas, al punto que en los años 30 se dio la paradoja de “pobreza en medio de la abundancia” al existir naciones con economías potencialmente ricas y con población pobre. Después de la primera guerra mundial se evidenció que la desigualdad social y la pobreza fueron más evidentes, lo que dio inicio a un nuevo interés por los asuntos de pobreza, visibilizándola como un problema que se estaba arraigando en el núcleo de las sociedades más ricas.

Es después de la segunda guerra mundial cuando la pobreza se magnifica y comienza realmente una preocupación mundial por erradicarla, pero surge una nueva pregunta. ¿Existe alguna teoría que logre explicar la pobreza?

El concepto de pobreza presenta cierta ambigüedad teórica a la hora de ser estudiado y analizado ya que encuentra una justificación ética y política en la distribución de los bienes en una sociedad, y su solución esta dada por la voluntad política (Altimir, 1979).

La pobreza se ha explicado desde los síntomas que lo componen más que desde la teoría; se ha tratado de dar explicaciones basadas en la desigualdad como un sistema particular de la distribución de bienes sociales. El problema de la pobreza y el tema de la desigualdad social se han entremezclado y confundido. Aunque son conceptos y problemas totalmente diferentes, en algunas ocasiones los han puesto bajo el mismo plano, pero éstos, deben ser abordados desde diferentes políticas y conceptos.

“En el marco teórico del análisis económico convencional, la pobreza no pasa de constituir un problema de bienestar, resultado de un juicio de valor, que ni siquiera encuentra una ubicación precisa entre las proposiciones de la teoría del bienestar mediante las que se intenta comparar, en la escala de “mejor” o “peor”, posibles situaciones económicas optativas. Es por esto que el concepto viene siendo solo una descripción de una situación social que se presenta en las sociedades.” (Altimir, 1979, pág. 4)

Para la teoría marxista, la pobreza no representa un problema social suficiente para ser explicado, es más un elemento esencial en la acumulación capitalista, una forma de mantener el equilibrio entre el volumen y la intensidad de la acumulación de capital. No es visto como un problema de bienestar ya que las diferencias de nivel de vida entre la clase obrera y la clase capitalista no son parte de un argumento explicativo de la teoría marxista.

De igual forma, a lo largo de la historia, la pobreza se ha desdibujado al intentar explicar otras problemáticas sociales como la marginalidad, el desempleo, la distribución del ingreso, la violencia, entre otros. Lo que ha hecho que carezca de una explicación teórica como tal y para lograr entender un poco el concepto se tenga que remitir a teorías de desempleo o distribución del ingreso, dándole al concepto una significación netamente descriptiva de una situación social.

“La misma falta de precisión teórica del concepto impide considerar a los pobres como un grupo social en sentido estricto, cuyos orígenes, comportamiento y

relaciones con el resto de la sociedad sean comunes. La naturaleza descriptiva del concepto solo permite establecer una categoría social burdamente clasificatoria. De ahí la preocupación por identificar, dentro de este agregado, los grupos objeto de la política pública, cuya definición refleje las causas más que los síntomas de la pobreza y que tengan un comportamiento homogéneo frente a una política determinada.” (Altimir, 1979, pág 6)

Para Altimir, el concepto de pobreza es más normativo que teórico:

“La noción de pobreza de basa, en última instancia, en un juicio de valor sobre cuales son los niveles de bienestar mínimamente adecuados, cuales son las necesidades básicas cuya satisfacción es indispensable, que grado de privación resulta intolerable. Tales juicios implican, por consiguiente, la referencia a alguna norma sobre las necesidades básicas y su satisfacción que permita discriminar entre quienes son considerados pobres y quienes no. El concepto de pobreza es esencialmente normativo, y su contenido efectivo varía junto con la norma sobre necesidades básicas o bienestar en la que se apoya” (pág 6).

Los juicios sobre la satisfacción de las necesidades son algo individual y subjetivo, que está determinado por las condiciones sociales, culturales y políticas de las personas. El concepto de pobreza va a depender de los esquemas valorativos de las personas. Tal como lo planea Altimir (1979), las normas que sirvan de base al concepto de pobreza, las políticas para erradicarla y los juicios sobre su viabilidad forman parte de la valoración. La definición que se adopte va a depender de quienes la formulen.

Cuando las políticas para combatir la pobreza están por encima de la definición de la misma se da lo que Amartya Sen denominó en su libro “Three notes on the concept of poverty (1978) “enfoque de política pública” del concepto. Esto demuestra que la normatividad de la pobreza es lo que le va a dar su valoración como concepto y va a depender de las políticas que se planteen para su erradicación.

## **Conceptos de Pobreza**

El concepto de pobreza en las publicaciones de la CEPAL, ha sido relativamente homogéneo a lo largo de la década de 1980 hasta la década del 2000. Se evidencio que los enfoques y las mediciones de pobreza están muy ligados a los ingresos, por lo que en la mayoría de los estudios utilizan la línea de pobreza como método para identificar a la población que se encuentra en esta situación. Sin embargo algunos autores como Feres & Mancero (2001), plantean que el concepto de pobreza esta muy ligado a la forma de medición de la misma, ya que una vez adoptada la definición, se procede a cuantificar y calificar a la población pobre, lo que por lo general conlleva a analizar la pobreza desde un punto de vista más monetario que social y/o cultural.

Cecchini & Uthoff (2008) reconocen que la pobreza es un fenómeno complejo y multidimensional, que abarca privaciones en muchos aspectos del bienestar individual y colectivo que utiliza indicadores de ingresos monetarios: “se refiere a la pobreza en tanto privaciones en la capacidad de las personas de satisfacer sus necesidades mas básicas”. Éste ha sido el concepto que ha abordado la CEPAL en sus informes de Panorama Social para la medición de la pobreza en los diferentes países de América Latina. El Método de la CEPAL es clasificar como “pobre” a una persona cuando el ingreso por habitante de su hogar es inferior al valor de la “línea de pobreza” o monto mínimo necesario para satisfacer sus necesidades esenciales.

Para Feres & Mancero (2001), la pobreza se refiere a la incapacidad de las personas de vivir una vida tolerable. Esto significa llevar una larga vida y saludable, tener educación y disfrutar de un nivel de vida decente, de libertad política, respeto a los derechos humanos, la seguridad personal, el acceso al trabajo productivo y bien remunerado y la participación en la vida comunitaria. Adicional a esta definición, los autores hablan de una variedad de formas para interpretar la pobreza: necesidad, estándar de vida, insuficiencia de recursos,

carencia de seguridad básica, falta de titularidades, privación múltiple, exclusión, desigualdad, clase, dependencia y padecimiento inaceptable. Estas posibles interpretaciones son las que determinan la forma en la que se mide dicha pobreza, que por lo general esta centrada en: “necesidad”, “estándar de vida” e “insuficiencia de recursos”.

Durston (2005) plantea que a mediados de la década del 2000, se estaba buscando que la definición de pobreza fuera más allá de un indicador de ingreso monetario. Esto implicaba una serie de aristas: “la necesidad de incluir formas de consumo directo que complementan el ingreso monetario propiamente tal; la ampliación de la dicotomía pobres no pobres al concepto de “calidad total de vida” en que se valoran necesidades humanas tales como la sociabilidad y la subjetividad; y la percepción de la pobreza como un fenómeno de exclusión social con características multivariantes, sistémicas y complejas, en que la exclusión de redes sociales de influencia, de la información, del sistema de justicia y del de representación política, y otros, forman parte de la problemática que debe ser abordada.”

Pero en todo este debate de cuál es la definición de pobreza se ha logrado establecer un consenso en cuanto a las definiciones. Para el caso de la medición, se han adoptado varios tipos de pobreza en las que se encuentran: La pobreza relativa y la pobreza absoluta.

Para Altimir (1979) la pobreza representa un aspecto extremo de las desigualdades sociales que son relativas. La pobreza es relativa sólo en la medida en que la norma que sirve para definirla se relaciona con un contexto social determinado y se refiere a una determinada escala de valores, asociada a un estilo de vida y por ende constituye un estado de privación. En una sociedad, el estilo de vida que predomine va a imponer unas expectativas que hacen surgir necesidades, dándole al concepto su característica relativa.

Feres & Mancero (2001) plantean que el diferenciar la pobreza entre absoluta y relativa no es parte de su definición sino de la interpretación de la manera en la que se forman socialmente las necesidades. Para el enfoque de pobreza absoluta, hace mención que las necesidades o parte de ellas son independientes a la riqueza que los demás posean y el no satisfacer dichas necesidades revela la condición de pobreza en cualquier contexto, mientras que el enfoque relativo plantea que las necesidades nacen a partir de la comparación del uno con el otro y la condición de pobreza va a depender del nivel general de la riqueza de la sociedad.

Hay autores como Arriaga (2005) que describen la pobreza como la privación de los activos y oportunidades esenciales a los que tienen derecho todos los seres humanos. La pobreza es de naturaleza compleja, relacional y multidimensional. Plantea que se ha llegado a cierto consenso en que la pobreza es la privación de activos y oportunidades esenciales a los que tienen derecho todos los seres humanos. La pobreza está relacionada con el acceso desigual y limitado a los recursos productivos y con la escasa participación en las instituciones sociales y políticas. Estos le dan un enfoque mucho más de género y de capacidades, apoyándose en la teoría de Amartya Sen.

De esta manera se puede evidenciar que cuando se toma la pobreza en términos absolutos se está haciendo una relación más a la carencia de las necesidades esenciales del ser humano, la cual se encuentra ligada a la dignidad humana, mientras que la pobreza relativa se enfoca más en la desigualdad en el ingreso para satisfacer las necesidades creadas socialmente.

### **Metodologías de Medición de la Pobreza**

Feres & Mancero (2001) en su revisión de literatura exponen que la medición de la pobreza comprende varias etapas. La primera es adoptar una definición de



pobreza, que como se expuso anteriormente, comprende diferentes enfoques, por ende habría que definir la pobreza como necesidad, nivel de vida y carencia de recursos. La segunda es identificar, según la definición adoptada quienes serían los “pobres” con el fin de comparar el bienestar de distintas personas. Para esto hay un indicador específico de bienestar.

Los indicadores de bienestar que más se utilizan son el ingreso y el gasto en consumo como medida de aproximación. Y a su vez puede ser expresado en ingreso total del hogar o en ingreso per cápita. El ingreso per cápita permite establecer el tamaño del hogar, si se divide el ingreso total por el número de personas y se estaría obteniendo una mejor cuantificación del bienestar de estas. Este indicador tendría un problema al ser los gastos de las personas relativos a la edad y el género. Es por esto que la variable ingreso o consumo es ajustada en algunos casos por una “escala de equivalencia”. Éste índice muestra el costo relativo en el que incurre un hogar para tener el mismo bienestar que el del promedio o hogar de referencia, según su tamaño y composición. Además, tiene en cuenta los conceptos de economías de escala y las necesidades del hogar según su número de miembros y sus características.

Otro indicador usado es la proporción del gasto en alimentos, los indicadores nutricionales y los métodos antropométricos que son métodos más relacionados con la nutrición y el bienestar físico de las personas consideradas pobres. Se utilizan mucho para estudios de población infantil y jóvenes. Para Feres & Mancero (2001) el indicador de Necesidades Básicas es el que clasifica a los hogares en situación de pobreza si no logran cubrir alguna de sus necesidades alimentarias, de vestido, en salud, educación, u otras.

Una vez elegido el identificador se procede a establecer el método de medición. Este puede ser “directo o indirecto”, “objetivo-subjetivo” y “absoluto-relativo”. El método directo una persona se considera en situación de pobreza si o satisface

una o varias necesidades básicas relacionando el bienestar con el consumo realizado. El método indirecto es la persona que no tiene los ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas, relacionando el bienestar a través del consumo.

El método indirecto utiliza líneas de pobreza, que establecen el ingreso o gasto mínimo que les de la posibilidad de mantener un nivel de vida adecuado a las personas, según un estándar dado. Por consiguiente, pobres sería aquellos que se encuentren con un ingreso menor a la línea de pobreza.

Las líneas de pobreza a su vez, para ser estimadas tienen diferentes metodologías y enfoques para su medición, entre las cuales se encuentran: el consumo calórico de la población dado un nivel de ingresos; el costo de las necesidades básicas según una canasta de bienes, que va a depender de cada país o población; el método relativo, que es el que relaciona la línea de pobreza a los ingresos medios del país considerando la pobreza como una “privación relativa”, esto es que un individuo es pobre dependiendo de cuanto tengan los demás; y el método subjetivo parte de una pregunta de ingreso mínimo a cada familia sobre lo que requieren para vivir, la respuesta que estos den va a ser el valor del limite que separa las condiciones de ser “pobre” o “no pobre”, además incluye las características del hogar en cuanto a tamaño, edad, vivienda, salud entre otros.<sup>2</sup>

Un ejemplo de esta estimación se dio en Feres & León (1990) quienes hacen una estimación de la pobreza basada en el calculo de las líneas de pobreza, en donde calculan una canasta básica de alimentos, que se compone de las necesidades nutricionales de la población, tomando en cuenta los hábitos de consumo predominantes, la disponibilidad efectiva de alimentos en cada país y los precios relativos de los mismos

---

<sup>2</sup> Para ampliación del tema ver: Feres & Mancero (2001).

El método directo planteado por Feres & Mancero (2001) observa directamente las condiciones de vida de la población. Que tan lejos se encuentran de los estándares sociales, las condiciones de vida que determinan si la persona es considerada “pobre” o “no pobre”. Esta metodología es aplicada en los métodos de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y la del Índice de Desarrollo Humano (IDH).

El método de NBI verifica a si los hogares han satisfecho las necesidades que se establecieron de manera previa y los que no hallan alcanzado esa satisfacción serian considerados en situación de pobreza. Aunque las necesidades van a variar dependiendo de cada país, se han establecido unas variables universales para determinar el indicador: Hacinamiento, vivienda inadecuada, abastecimiento inadecuado de agua, carencia o inconveniencia de servicios sanitarios para el desecho de excretas, inasistencia a escuelas primarias de los menores de edad escolar y un indicador directo de capacidad económica.

En la metodología de la medición de la pobreza se ha intentado entremezclar la “Línea de pobreza” (LP) con la medición de “Necesidades Básicas Insatisfechas” (NBI). Este enfoque se ha denominado “Método integrado de Medición de Pobreza”. Este busca enriquecer la información que arroja el método de “Línea de Pobreza” incorporando un análisis de la situación de la insatisfacción de las necesidades básicas.

La CEPAL en su trayectoria histórica ha adoptado diferentes enfoques para la solución del problema de pobreza, pero siempre ha tomado el concepto de pobreza desde una esfera más cuantitativa que cualitativa. Según Feres & Mancero (2001) la teoría no permite elegir un método sobre los demás, ya que todos tienen defectos y virtudes; más bien, es la práctica quien ha resuelto la elección de un método, de acuerdo al contexto en que se aplica. En las publicaciones de la CEPAL, se pueden observar cada uno de los diferentes

métodos de líneas de pobreza y de ingresos. Feres & Leon (1990) se basan en el cálculo del costo de una canasta básica de alimentos cuya composición cubre las necesidades nutricionales de la población, tomando en cuenta los hábitos de consumo predominantes, la disponibilidad efectiva de alimentos de cada país y los precios relativos de los mismos. A su vez obtienen la línea de pobreza, sumando al valor de esa canasta los recursos que requiere los hogares para satisfacer el conjunto de las necesidades básicas no alimentarias. Tienen en cuenta: canasta alimenticia, línea de pobreza e ingreso de los hogares. Berry (2003) mide la pobreza en términos relativos y absolutos según el ingreso o gasto per cápita y el bienestar social. La CEPAL, en sus mediciones de pobreza, utiliza el método de ingreso clasificando como pobre a una persona cuando el ingreso por habitante de su hogar es inferior al valor de la línea de pobreza o monto mínimo necesario para satisfacer sus necesidades esenciales.

## 2. DETERMINANTES DE LA POBREZA

La pobreza en América Latina, a lo largo de estos 30 años ha mostrado diferentes factores que se podría insinuar que son consecuencia de las condiciones en las que vive la mayoría de la población. En sus diferentes publicaciones, la CEPAL ha enunciado y descrito cuales han sido las condiciones sociales y económicas de la población pobre y ha sugerido políticas publicas para reducir la misma.

Dentro de las características de la población pobre, se ha podido observar que existe una diferencia entre la pobreza rural y la pobreza urbana. Los pobres de la zona rural, como lo expone Echeverría (2011), se le plantean por lo menos tres problemas básicos: i) nutrición insuficiente, mala salud y servicios educativos deficientes, ii) escasas oportunidades de empleo productivo en la agricultura y en actividades no agrícolas y iii) bajo grado de organización para promover efectivamente los intereses rurales. Esto ligado a la distribución desigual de la tierra y a las distorsiones del mercado de servicios agrícolas ha perpetuado la pobreza rural. El acceso a los recursos productivos es escaso por los insuficientes ingresos agrícolas y garantías. Además, se presenta un problema ambiental y demográfico: la población ha tenido un incremento mayor que las zonas urbanas, lo que genera migración del campo a la ciudad por un lado, y por otro, la insuficiencia de recursos hace que la población rural pobre, no tenga los elementos suficientes para la explotación agrícola. Sumado a esto, la economía campesina de subsistencia, la tecnificación del campo es mínima, los procesos de recolección son primarios, y no se cuenta con la capacitación necesaria para aumentar la productividad y eficiencia de la producción agrícola y por consiguiente no hay un aumento en los ingresos de las personas que están en situación de pobreza.

Otro factor que ha incrementado la pobreza en las zonas rurales es que las mujeres y los niños tienen que gastar más tiempo consiguiendo agua y leña debido a la escasez de recursos. Estos dos elementos se han convertido en determinantes de la pobreza rural, (CEPAL, 1991).

Otro de los determinantes de la pobreza rural es la precariedad en la educación que se ofrece en el campo. Esto hace que los jóvenes migren a la ciudad en busca de nuevas oportunidades, de mejorar su calidad de vida. Pero esta migración en los años 90 comenzó a presentar problemas en las zonas urbanas, ya que la crisis generaba un mayor desempleo y el aumento de la población activa no alcanzaba a ser absorbida por la economía urbana, aumentando aún más el desempleo, ya que las condiciones de pobreza rural entran a favorecer la persistencia de la práctica de la agricultura migratoria.

La pobreza en América Latina se considera un fenómeno en su mayoría urbano, debido a la expansión de sus principales ciudades en el periodo de la crisis. Para hablar de pobreza es necesario tener en cuenta las dimensiones del desarrollo, económicas y sociales ya que estas marcan la diferencia de la pobreza de la región con la del resto del mundo.

Kaztman & Retamoso (2005), plantean en su documento, para el caso de Montevideo, como las diferencias educativas, la precariedad de la mano de obra, y las características de la pobreza hacen que esta población se agrupe ubicándose en barrios que generarían segregación espacial. Este fenómeno no solo se evidencia en Montevideo, sino que también es observable en casi todos los países latinoamericanos, en donde la población en situación de pobreza se desplaza a un área específica, en donde las posibilidades de mejorar su calidad de vida se podrían ver reducidas por tal segregación.

Esta segregación también afecta a la población juvenil en situación de pobreza, ya que en ocasiones puede generar violencia debido a la gran cantidad de necesidades que poseen estas personas. Tal es el caso que expone Saraví (2004) que se evidencia en algunas ciudades de Argentina. En este artículo, el autor habla de como la marginalidad en la población pobre los lleva a permearse de una serie de “culturas” que hacen perpetuar su pobreza. Los jóvenes basan su estilo de vida, su proyecto de vida en uno de subsistencia dado su limitante de ingresos y las necesidades esenciales que no pueden ser suplidas. Los jóvenes caen en la droga, en el hurto, y desertan de la educación, lo que les cierra aun mas sus posibilidades para salir adelante. Todo esto desde el punto de vista de la segregación urbana.

En finales de la década de 1980 y principios de los años 90, se comenzó a evidenciar una migración de la población rural a la zona urbana debido a la crisis que se vivía en la región. No solo la población rural migraba a las ciudades, sino que se comenzó a vivir una migración de un país a otro buscando mejorar sus condiciones de vida. Para países como Argentina, esto genero aumento del desempleo y por ende de la pobreza. Como lo exponen Cortés & Groisman (2004), a principios de los años 90, la migración a la ciudad de Buenos Aires comenzó a generar una competencia entre los migrantes internos, y los limítrofes. Estos al no ser mano de obra calificada, entraron a competir con la población de bajos ingresos que habitaba en la ciudad, aumentando así el desempleo, ya que los migrantes trabajaban por menos ingresos. Los migrantes cambiaron la inserción laboral, afectando la demanda de trabajo en áreas como el servicio domestico y la construcción, ya que son sectores que tienen menores exigencias de protección, en puestos de trabajos precarios con salarios bajos y condiciones de trabajo desfavorables, factores que perpetúan la pobreza.

En CEPAL (1997), se plantearon unos indicadores para caracterizar la pobreza urbana a mediados de los años 90. Esta caracterización se dio mediante tres factores: Situación demográfica, desempleo y bajos ingresos, y escasa educación. El primer factor alude a la relación de dependencia entre el número de menores y adolescentes en el hogar respecto a los adultos en edad activa de trabajo. El segundo factor se refiere al desempleo abierto y considera la presencia en el hogar de al menos un desocupado de este, el jefe del hogar o uno de sus miembros. El tercer y último factor se aproxima a partir del nivel de ingresos laborales y número de años de educación del jefe del hogar como el principal aportante de ingresos.

Davis, Handa & Soto (2004) en su estudio sobre la pobreza en México, evidencian que en épocas de crisis las características de la población pobre evolucionan, e ocasiones aumentando los estándares de vida, es decir, al pasar población que tiene mayores niveles educativos, dada la situación económica, la pérdida del empleo entre otros, a niveles de pobreza, las características cambian, aunque se evidencio que los niveles educativos tienen una influencia en la probabilidad que una familia entre en situación de pobreza.

Otro de los factores característicos de la pobreza en América Latina en los últimos 30 años fue la inclusión de la mujer en el mercado laboral. Con la diferencia de género también se presenta un problema que lo plantea Cristal, Simao & Monsueto (2008). La pobreza no es un problema de escases de recursos, sino una función enorme de desigualdad en la distribución del ingreso. Gran parte de esta desigualdad se da en el mercado laboral. Las mujeres por lo general tiene que estar al cuidado del hogar y trabajar en él. Este es un trabajo no remunerado por lo que hace que se generen menores ingresos en el hogar. La mayoría de la población pobre de la región, cuenta con hogares conformados mayoritariamente por menores de edad, y en ocasiones son hogares monoparentales, conformados en su mayoría por mujeres cabeza de familia.



Sindling & Uthoff (2008) exponen que para el caso de Costa Rica, a pesar del crecimiento vivido en la década de los 90 y comienzos del 2000, dos fenómenos que ocurrieron en el mercado laboral contribuyeron a que la pobreza se mantuviera estacionaria: El aumento de la desigualdad del ingreso en las remuneraciones y el incremento del desempleo entre los miembros de los hogares pobres. El incremento del desempleo se dio en las mujeres mayoritariamente por el aumento en la fuerza laboral de ellas y en los hombres por la fluctuación en la demanda de trabajo. Las mujeres que trabajaban una jornada parcial aumentaron en los hogares mas pobres acrecentando la pobreza y haciendo que los hombres aumentaran sus horas extras de trabajo que ayudó a aumentar la desigualdad.

Cristal, Simao, & Monsueto (2008) argumentan que el mercado de trabajo latinoamericano exhibe una marcada segregación y diferencias salariales por razones de género que pueden afectar severamente el nivel de ingreso per cápita de la sociedad.

Como otro factor problema en el fenómeno de la pobreza se encuentra la acumulación de capital. En CEPAL (2001) hablan que la pobreza es un resultado de las dificultades para la acumulación de capital. El nivel de ahorro e inversión de la población en situación de pobreza genera una desventaja neta en la acumulación de capital físico y financiero. El capital tiene diversas formas y teniendo en cuenta que no toda la población puede acceder a este, se debe tener en cuenta dos aspectos: la naturaleza de las distintas formas de capital inherentes en la población pobre y las desventajas relativas de la acumulación de las formas de capital.

Existen varios tipos de capital: El capital natural, el capital financiero, el capital físico y el capital social entre otros. Para la población pobre, el capital natural se encuentra en zonas donde los recursos naturales son escasos y el medio ambiente esta muy deteriorado y se genera un círculo vicioso de “depredar para

sobrevivir”. La tierra que trabaja el campesino para subsistir no es lo suficientemente fértil para darle lo necesario debido a su falta de abono y fertilizantes que tienen un alto costo para el campesino, dado su nivel de ingresos. El capital financiero, para la población pobre es difícil de acumular, ya que el acceso a los mercados de capital y su acumulación sostenida son mínimas, además de los altos costos por los servicios financieros que hacen más difícil el acceso de los pobres a estos, sumado a la falta de respaldo (bienes raíces, etc) como mecanismo para la aplicación de un préstamo o de otros servicios financieros, carecen de aval o garantías para acceder a estos.

El capital físico depende de dónde se encuentre la población. Si es población urbana las tasas de acumulación son mínimas y la modificación de ésta, está determinada por factores que se encuentran fuera de la esfera de acción económica y social del sector, requieren de intervención gubernamental. En el área rural, la acumulación de capital determina el carácter del acceso al desarrollo, la tenencia de tierras es concentrada en unos cuantos y requeriría una reforma agraria, y para esto se requiere intervención estatal.

En cuanto al capital social, el acervo institucional y cultural se considera como parte fundamental para la erradicación de la pobreza<sup>3</sup>.

En CEPAL (1991), se expone que el deterioro del capital natural ha distribuido la rentabilidad económica de productos agropecuarios de consumo básico cuyos precios son compatibles con los ingresos de los pobres urbanos, estableciendo un vínculo vicioso entre pobreza y medio ambiente. Además, el costo del agua ha ayudado a la reproducción de la pobreza en las grandes ciudades latinoamericanas.

Otro problema que se plantea en la región es la pobreza que vive la población indígena. Según Echeverría (2000) en América Latina el 10% de la población es indígena, y en casi todos los casos viven en situación de pobreza. Estos se ubican

---

<sup>3</sup> Ver capítulo 3 para mayor explicación de esta forma de capital y su incidencia en la pobreza.

en asentamientos en tierras altamente deterioradas, en donde están sujetos a alta mortalidad infantil, altos niveles de analfabetismo y de fecundidad. El medio donde viven en ocasiones presenta con frecuencia deficiencia en higiene ambiental, ya que la población no tiene un sistema de alcantarillado, ni de agua para la eliminación de los excretos. Éstos y otros factores hacen que se tienda a reproducir la pobreza de generación en generación.

### **Soluciones de Pobreza**

En el documento de Ocampo (2000) se plantea que la política social debe reunir y expresar un conjunto de objetivos, normas y sistemas por medio de los cuales la sociedad garantice los derechos.

En lo rural Echeverría (2000) plantea que el problema de la pobreza debe ser tratado sectorialmente. Teniendo en cuenta las diferencias culturales, geográficas y la dotación de los recursos naturales, así como los aspectos institucionales y políticos que caractericen cada país de la región, ya que dentro de cada uno hay diferencias regionales y subregionales, que le da diversidad de condiciones limitando los criterios de desarrollo rural de la economía.

Además plantea que se debe tener en cuenta, en la parte rural, el comenzar a desarrollar industria no agrícola como mecanismo de fomento al crecimiento y desarrollo rural.

Dentro de las soluciones para la población indígena Echeverría (2000) plantea unir a estos grupos como aliados estratégicos para la conservación del medio ambiente, ya que estos sienten una conexión con la tierra y por ende pueden ser multiplicadores del cuidado del ambiente. Además plantea proporcionar a estas comunidades recursos financieros y técnicos necesarios para aumentar su capacidad productiva. Esto les daría un aumento en sus posibilidades de empleo y evitaría la desintegración de sus pueblos.

Ocampo (2000) Plantea que la equidad de género debe constituir tanto un objetivo como un elemento integrador de las políticas para la equidad y se debe evitar su asociación con programas asistencialistas a corto plazo. La consideración de las mujeres como un grupo vulnerable debe ceder su lugar a las políticas que enfrentan la pobreza estructural y contemplan medidas eficaces para combatir la discriminación en las oportunidades y los resultados tanto a nivel de las relaciones productivas como en las responsabilidades familiares.

Para reducir la pobreza, América Latina se requieren políticas públicas activas destinadas a: conciliar el cuidado del hogar con el trabajo remunerado, mejorar la productividad de las ocupaciones en las cuales se desempeñan los miembros de los hogares más pobres, focalizar el gasto social en las demandas de estos grupos más necesitados, elevar la tasa de participación de las mujeres, pero conciliando el cuidado de los dependientes con la actividad remunerada, que las mujeres ejerzan plenamente los derechos reproductivos para decidir sobre el tamaño de sus hogares y generar políticas masivas y pertinentes de capacitación laboral y reinserción ocupacional para la población activa de baja productividad.

Williamson (2006) presenta una iniciativa que viene desde 1979; plantea como método para disminuir la pobreza que las operaciones cambiarias sean grabadas por un impuesto que les permitiría al estado reinvertirlo en temas sociales.

Cecchini & Uthoff (2008) plantean que para combatir la pobreza se necesita una participación activa en el mercado de trabajo y empleos bien remunerados para las familias en situación de pobreza. El funcionamiento del mercado de trabajo en la región no permite salir de la pobreza a varios segmentos de trabajadores. En la región la informalidad ha sido un mecanismo recurrente para generar ingresos y dejar así el desempleo. Se requiere mejorar la inserción de amplios sectores de la fuerza laboral en el mercado de trabajo, generar salarios suficientes, contratos

estables, condiciones de trabajo seguras, acceso a los sistemas y seguros de salud y afiliación y aporte a los sistemas de pensiones.

Hicks & Wodon (2001) recomiendan que se establezcan programas claves de protección social durante las crisis y se expanda la seguridad social, ya que en estos periodos de tiempo, los ingresos de las personas pobres son los que primero se ven afectados ante la reducción del gasto del Estado, y la escases del empleo.

### **Política Social y Los Principios Rectores**

Como se puede observar, las estrategias para mejorar la pobreza son diversas, y la CEPAL solo ha sido una organización orientadora a estos problemas. Pero algo que es fundamental es ¿como debe ser esa política pública para lograr ser efectiva? Ocampo (2000) plantea que deben existir unos principios rectores en lo concerniente a la política social: La universalidad, la solidaridad, la eficiencia, el criterio de equivalencia y el carácter integral de la política social.

La universalidad consiste en garantizar a todos los ciudadanos determinadas protecciones o beneficios fundamentales asociados a las características de calidad y cantidad que se consideren necesarios para participar plenamente de la sociedad en la que viven. La solidaridad es un principio que postula la participación diferenciada en el financiamiento de la política social y el acceso a la protección social, según la capacidad económica de las personas. La eficiencia indica el logro de mejores resultados posibles, en cuanto a cobertura y calidad, con una cantidad determinada de recursos. El criterio de equivalencia es para afianzar el vínculo entre contribuciones y beneficios. El carácter integral de la política social es la relación fundamental entre la política económica y la política social con los sectores que la conforman, para la ejecución y formulación de esta.

Si se garantizan estos principios rectores en las políticas contra la pobreza, se podría decir que los recursos invertidos serian eficientemente distribuidos, ya que lo que estos principios buscan es lograr la focalización y eficacia de la política

social, que en ocasiones, se ve afectada por la carencia de transparencia en la población pobre. Es decir, en ocasiones cuando el Estado hace transferencias o subsidios a la población pobre, la dificultad para controlar estas políticas hace que se den beneficios a población que no hace parte de la mayor afectada por la pobreza, generando ineficacia en las políticas.

### 3. ESTRATEGIAS DE DESARROLLO

La pobreza en América Latina, como se expuso en el capítulo anterior, ha estado determinada por diferentes factores, hechos y determinantes que le han dado nacimiento a una serie de políticas públicas que se han venido implementando en la región. Estas políticas han estado muy ligadas al contexto político, económico y social que se vive en el mundo, transformando así el rumbo de los países latinoamericanos.

Hacia finales de los años 70, tal como lo plantea Massad (1992), se evidenció que la estrategia de desarrollo que se venía aplicando en la región, después de la Segunda Guerra Mundial, se estaba agotando. El modelo de desarrollo era hacia adentro y se había adoptado el modelo de sustitución de importaciones, que dio pie a grandes consecuencias en la década de 1980.

Este modelo había sido una consecuencia de la crisis de los años 30 y de la Segunda Guerra Mundial, en donde los países de la región se vieron forzados a sustituir sus importaciones, generando que los empresarios depositaran sus capitales en la industria de sustitución, que se diera una alta generación de empleo y el gobierno comenzó a recibir mayores ingresos tributarios. Las exportaciones estaban en manos de los extranjeros, lo que hizo que no se diera una articulación con la economía nacional.

Ante ésta situación, la CEPAL y otros organismos internacionales plantearon la necesidad de establecer un proceso de planificación para organizar los esfuerzos de desarrollo de la región. La CEPAL apoyó los esfuerzos de sustitución pero a la vez señaló la necesidad de abastecer las divisas requeridas por los países con acciones y políticas orientadas a la apertura económica, es decir, a expandir las exportaciones de mayor valor agregado de la región.

Para comienzos de los años 80, la crisis de la deuda Latinoamericana comenzó a manifestarse. El crecimiento se paralizó. Se destacó el retroceso experimentado por casi todos los países en el área económica y social, se le acuñó a la década el término de “la década perdida”, que ilustraba la magnitud de las consecuencias de las políticas implantadas en materia de desarrollo. Las insuficiencias estructurales que caracterizaron el desarrollo de la región generaron obstáculos de movilidad y cohesión social, evolucionando con esto las características de la pobreza en la región, (CEPAL, 1996).

El decenio de 1990, en consecuencia, hace que los países comiencen con el peso de la inercia recesiva de la crisis vivida en los 80, con la gran deuda externa como pasivo, con estructuras inadecuadas para la demanda internacional y una mala composición de las exportaciones latinoamericanas y caribeñas. Este período arrastra una serie de insuficiencias destacables: debido a la depresión de los niveles de inversión, se evidenció una creciente insolencia de la planta de capital y la infraestructura física, la diferencia tecnológica que se evidencia en la región con respecto al resto del mundo, el desgaste de la capacidad financiera y la gestión de los gobiernos, el desempleo creciente por el aumento del número de personas que buscan ingresar al mercado laboral, el mal aprovechamiento de los recursos naturales y la depredación del medio ambiente, (CEPAL, 1996).

La década de 1980 fue de “aprendizaje doloroso”. En la esfera político-institucional, algunos países avanzaron a sociedades plurales y participativas, de paso a una des-idealización política y económica. En materia económica se vio la necesidad de corregir la asimetría de la inserción internacional de la región, en donde las importaciones eran sustituidas y las exportaciones estaban en manos de los extranjeros; se tomó conciencia de que los desequilibrios macroeconómicos podían ser de corto plazo y que debían de ser complementados con políticas sectoriales para lograr la transformación.



En este periodo se vio una disminución del producto interno bruto de los países de la región acompañada de un aumento en la desigualdad del ingreso y de la riqueza, que era la consecuencia a los esfuerzos de los países por salir de la crisis. En materia ambiental, el esfuerzo por mantener el nivel de vida, los recursos naturales fueron sobre explotados en la región y se dio una destrucción progresiva del bosque tropical. Todo esto no eran mas que evidencias que el modelo de desarrollo que funcionó en los 70, ya estaba mostrando que necesitaba un cambio, ya no habían buenas posibilidades para el futuro, era necesario un enfoque que integre el desarrollo con la protección del medio ambiente y la equidad, llevando a la CEPAL a replantear el modelo de desarrollo de la región, (Massad, 1992)

### **Transformación Productiva con Equidad**

Ya para finales de los ochenta, la CEPAL fue diseñando una propuesta que giraba en torno a todos los países latinoamericanos: “La transformación de las estructuras productivas de la región en un marco de progresiva equidad social”. Con esta transformación, buscaban crear nuevas fuentes de dinamismo que permitieran cumplir con el nuevo modelo de enfoque integrado entre desarrollo y equidad: crecer, mejorar la distribución del ingreso, consolidar los procesos democratizadores, adquirir mayor autonomía, crear condiciones que detengan el deterioro ambiental y mejorar la calidad de vida de toda la población, (CEPAL, 1996). Pero toda esta estrategia debía lograrse en el marco de mayor incursión internacional acompañada de mayor competitividad.

Massad (1992) habla que el enfoque integrado lo que procura es examinar las políticas específicas que se traduzcan al mismo tiempo en equidad y desarrollo, llegando a la conclusión que de esta manera se logra una mayor complementariedad de los dos objetivos. El desarrollo para ese entonces estaba ligado a la capacidad de competir internacionalmente que tuvieran los países. Un

desarrollo basado en el progreso técnico, que a su vez conduzca a una mejor inserción internacional, llevaría a mejorar los salarios, aumentar el nivel de educación y a mejorar el capital humano, que a su vez mejoraría las relaciones existentes al interior de la empresa, contribuyendo así a la equidad.

Esta estrategia de desarrollo tenía tres ejes principales: Progreso técnico, empleo productivo e inversión en recursos humanos. Esto contribuiría a aumentar la competitividad internacional y a fortalecer el desarrollo de la estrategia basada en los tres ejes (Massad, 1992).

En cuanto al tema de pobreza, la esencia del enfoque supone que para salir de esta se requiere acumulación de capital. Se busca que los pobres acumulen sin que otros dejen de acumularlo. Esto estaría ligado al mayor crecimiento de los países, ya que al acumular capital, se podría aumentar la competitividad a nivel internacional, lo que desencadenaría en mayor crecimiento económico. De esta manera, como lo plantea Massad (1992), una región con economías abiertas, con equilibrios macroeconómicos y equilibrio social entre los actores, reforzarían la competitividad sistémica<sup>4</sup>, con lo que la equidad y el desarrollo pasarían a ser complementarios en vez de competitivos. Esto se pretendía lograr con la valoración del capital que posee cada ser humano e incrementando el capital disponible.

Pero con el tiempo se comenzó a evidenciar y a aparecer una serie de desajustes en la estrategia productiva, se estaba evidenciando un buen crecimiento económico pero una ligera disminución de la pobreza, y en cambio, la desigualdad en el ingreso estaba en aumento. Esto mostró que en el periodo de los 90, fue difícil disminuir los niveles de pobreza al aumentar el desempleo. Como lo plantea Ocampo (1998), la liberalización económica ha estado asociada con deterioros de

---

<sup>4</sup> El concepto de competitividad sistémica hace énfasis a la importancia de los factores que determinan la evolución de los sistemas económicos y que no son sistemáticamente tratados por los enfoques convencionales de la macro y microeconomía. Para mayor información ver: Esser, Hillebrand, Messner & Meyes-Stamer (1996)

la distribución del ingreso, desmejorando así la equidad en varios países de la región.

Las principales presiones adversas sobre la distribución del ingreso en los años 90 se dieron debido al aumento de las disparidades entre las retribuciones de los trabajadores calificados y no calificados, en escasa generación de empleos calificados y de una mayor desigualdad intra-sectorial e intersectorial del producto per cápita. La creciente desigualdad en las remuneraciones de los trabajadores calificados y no calificados ha sido una característica de la reestructuración productiva en la región. Esto demostró que no se estaba logrando un crecimiento que mejorara los índices sociales de los países de la región. Por consiguiente se comenzaron a generar estrategias para combatir la desigualdad en el ingreso y a elaborar políticas que ayudaran a mejorar la calidad de vida de la población.

Tal como lo expuso Fukuyama (2003) lo que se aprendió en la última década (1990-2000) no es que la liberalización sea inoperante, sino que la política económica por sí misma no es suficiente para conseguir el desarrollo. El Estado es el encargado de llevar a cabo la política económica existente, con un radio de acción limitado, haciendo respetar el imperio de la ley, siendo competente en la formulación de políticas, transparente en sus actuaciones y actuando con la legitimidad necesaria para tener la autoridad de tomar decisiones económicas dolorosas. Y es ahí en donde entra el capital social, a operar como fuente de desarrollo, como mecanismo para que las instituciones existentes fortalezcan sus vínculos.

### **Capital Social**

El concepto de capital social ha sido, al igual que el concepto de pobreza, muy debatido y cuestionado. Para Arriagada (2006) el capital social puede ser entendido como un recurso intangible, que permite a personas y grupos la obtención de beneficios por medio de relaciones sociales dotadas de confianza,

reciprocidad y cooperación. Para Fukuyama (2003) el capital social son normas o valores compartidos que promueven la cooperación social. Es una manera utilitaria de mirar la cultura. Robison (2003) define el capital social como los sentimientos que hay de solidaridad entre una persona o un grupo por otra persona o grupo. Dentro de esos sentimientos puede estar la admiración, el interés, la preocupación, la empatía, la consideración, el respeto, el sentido de obligación o la confianza respecto de otra persona o grupo. Equipara al capital social con la solidaridad que es lo necesario para las transformaciones sociales. Durston (2005) conceptualiza el capital social como el contenido de ciertas relaciones e instituciones sociales, que se caracterizan por conductas de reciprocidad y cooperación y son retroalimentadas con actitudes de confianza.

Para Atria (2003) existen dos dimensiones para abordar el concepto de capital social. La primera se refiere al término entendido como: “una capacidad específica de movilización de determinados recursos por parte de un grupo y la segunda, se remite a la disponibilidad de redes de relaciones sociales”. Estas dos formas de abordar el capital social son las que tienen el poder de articularse para lograr combatir la pobreza, en donde si se usa productivamente el capital social que posee la población dado su nivel de ingresos de manera productiva, podrían así tener herramientas para mejorar su calidad de vida.

Bebbington (2005) aborda el tema del capital social como una estrategia de vida, como la forma que le permite a una persona procurar satisfacer ciertos objetivos de vida, por medio del uso, la combinación y la transformación de un conjunto de activos. Los objetivos de vida pueden ser de aumento del ingreso, mejoramiento de la experiencia y calidad de vida, y empoderamiento sociopolítico. Y para poder reducir la pobreza habría que mejorar dichos objetivos. Los activos serían esos medios que la población pobre tiene para alcanzar los objetivos, entre los cuales plantea:

- Capital Humano: son los activos que posee una persona por su propia condición humana: conocimiento, salud, destrezas, tiempo y otras.
- Capital Social: son consecuencia de las relaciones con otros y de la participación en organizaciones. Estas facilitan el acceso a otros recursos.
- Capital producido: son activos físicos y financieros.
- Capital natural: es la cantidad de recursos naturales a los que tiene acceso
- Capital Cultural: Recursos y símbolos que tiene un individuo como resultado de su cultura de la que forma parte.

De esta manera para combatir la pobreza a través de programas sociales, Bebbington (2005) plantea que es necesario trabajar directamente sobre los activos de los pobres, atacar directamente, aumentando la calidad y cantidad de los activos en los cuales la población pobre tiene control, pero no necesariamente de manera simultánea, estos pueden ser intervenidos de forma aislada. Además se puede buscar expandir la base de los activos, “cambiando las reglas y las estructuras sociales que limitan tanto el acceso que la gente pobre tiene a varios activos como su capacidad para transformarlos en ingresos, poder o calidad de vida.”

Para Fukuyama (2003) el capital social sitúa a las políticas e instituciones en su contexto cultural adecuado, y evita albergar ciertas expectativas ingenuas de que una fórmula política relativamente sencilla conduzca inevitablemente al crecimiento económico.

Este concepto de capital social, más que un modelo de desarrollo ha sido planteado para la ayuda a la erradicación de la pobreza. Arriagada (2006) plantea el capital social como un elemento importante en la estrategia de vida de las personas pobres, ya que les permite acceder a otros recursos, fomentar la participación en organizaciones, y les ayuda a salir de su situación de pobreza,

ampliando su ciudadanía y su inclusión social. Pero este sí tiene una incidencia en el desarrollo, una de ellas es cuando actúa como poder decisivo en la democracia ya que permite a los individuos débiles que se agrupen para defender sus intereses y se organicen en apoyo a las necesidades de la colectividad.

Además de la organización democrática, permite a las personas organizarse con fines económicos, esto hace que se creen más instituciones que velen por el cumplimiento de la ley, punto esencial de la democracia que le da legitimidad al marco político y por ende genera desarrollo.

El capital Social es así, un elemento relevante en la superación de la pobreza. Robison (2003) argumenta que una de las características de los pobres es que no tienen puntos de coincidencia con la gente de mayores ingresos. Viven en zonas diferentes, asisten a colegios diferentes, se recrean en lugares diferentes e incluso asisten a lugares religiosos diferentes y a hospitales distintos. Esta segregación recuerda a la población pobre que son diferentes. Es ahí donde el capital social hace su mayor función, a través de la solidaridad a aumentar los bienes socioemocionales de las sociedades y disminuyendo así la pobreza.

Para la superación de la pobreza Arriaga & Miranda (2005) expone una serie de herramientas claves para implementar en los programas sociales con enfoque de capital social: el uso de metodologías participativas para potenciar el capital social comunitario, gestionar comunitariamente los conflictos, integrar la dimensión de género en los programas sociales, promover la sinergia entre capital social y capital cultural para la formación de líderes locales, mejorar la intermediación local de los programas, fomentar la asociatividad local y mejorar el acceso de la población pobre a bienes colectivos e instituciones y servicios de estado.

#### **4. CONCLUSIONES**

La pobreza es un fenómeno problemático de la sociedad que no solo afecta al individuo sino también al colectivo. Su complejidad va más allá de una definición y de un enfoque conceptual.

Al hablar de pobreza, se tiene una dificultad para encontrar una teoría que la defina, que la encierre dentro de un sistema o un marco teórico. Es un problema que no está ligado al sistema económico que se tenga implementado en los países, es un fenómeno que afecta a cualquier economía y puede estar limitada al contexto histórico, social o político del momento. Además, como se expone en el documento, el problema de la pobreza, con el paso de los años, se le ha tratado de dar una explicación mucho más social que monetaria, es decir, ha dejado de ser un problema netamente de ingresos para convertirse en un problema que tendría una explicación desde lo social y económico.

Los esfuerzos que se han hecho para tratar de incluir el término de pobreza en un contexto aceptado universalmente, no han sido los suficientes, ya que con el paso del tiempo se ha evidenciado que la pobreza es un problema multidimensional y relativo a cada sociedad en particular y para lograr un consenso universal habría que teorizar y unificar conceptos, que como ya se demostró, son relativos a la medición que se adopte.

En cuanto a mediciones, el problema de la pobreza también ha enfrentado dificultades. Los indicadores de pobreza pueden ser relativos al ser medidos como ingreso insuficiente o como carencia de bienes. El problema está en que de una forma de medición a otra, el número de personas pobres podría aumentar o disminuir con las variables que se tengan en cuenta para dicho indicador, las necesidades serían relativas en algunos casos, y podrían estar limitadas por la

inversión del Estado. Esto además, expone como medir la pobreza va a variar dependiendo de la situación o el contexto económico del país, ya que en determinado tiempo, pueden existir personas que se encuentren bajo una pobreza transitoria, dada una línea de ingresos o una carencia de necesidades.

Uno de los problemas principales que enfrenta la lucha contra la pobreza es la carencia de empleo y la desigualdad en el ingreso que se da por las diferencias entre trabajadores calificados y no calificados. El aumento del desempleo genera en la región nuevas fuentes de empleo como las informales que generan mayor desigualdad en el ingreso y tienden a aumentar la pobreza debido a la precariedad del ingreso y a que hacen que la población joven, que debería invertir el tiempo en el estudio, pase por necesidad a buscar empleo hasta en oficios de remuneración muy baja.

Los métodos directos podrían ser más exactos que los métodos indirectos, pero más relativos que los indirectos. Es por esto que se ha establecido el método integrado, que busca unir los dos métodos. Este es el método que más a usado la CEPAL en sus mediciones de pobreza a lo largo de los 30 años.

Las diferencias de género es un factor que causa pobreza en las sociedades latinoamericanas. El crecimiento poblacional que se da en los hogares pobres perpetua la pobreza en el largo plazo, ya que por lo general, terminan siendo hogares monoparentales, en donde un adulto queda a cargo de varios menores y el ingreso no es suficiente para mejorar su nivel de vida. Y cuando los menores alcanzan la juventud, se ven obligados a salir a buscar ingresos para su hogar.

Las oportunidades para las personas en situación de pobreza se ven limitadas por las diferencias sociales. El capital social ayuda a ver la pobreza desde una perspectiva más cultural y mas humana y a medida que avanza los estudios de pobreza se van dando cuenta que los factores sociales y culturales son grandes



determinantes del crecimiento de la pobreza.

El fracaso de las estrategias para la disminución de la pobreza en los últimos 30 años se dieron por la falta de articulación de los empleos generados con la calificación de los trabajadores y en aumentar la productividad de los mismos, además por el aumento en la desigualdad del ingreso, que aumentaba la brecha de la pobreza.

En cuanto a las estrategias para la erradicación de la pobreza, en sus los grandes enfoques de la CEPAL “transformación productiva con equidad” como en el enfoque del “Capital Social”, se ha evidenciado que la pobreza no puede ser vista solo como un problema de carencia de ingresos, sino que también tiene en si mismo, un enfoque social muy importante en el momento de combatirlo. Es ahí cuando la cultura de las personas, sus comportamientos sociales y monetarios, la interacción social de las mismas, dentro de un contexto político, económico y social, entra a entrelazarse para crear nuevas soluciones al fenómeno conocido como pobreza. Al problema de la pobreza, con el paso del tiempo y de la caracterización de la misma, se le esta dando el enfoque social, que hace mas de 20 años se trató de plantear por los antropólogos como Lewis (1987), quien vio que el problema de la pobreza era algo que tenia variables mas culturales que netamente económicas, y que estos factores sociales eran los que hacían que la pobreza se perpetuara de generación en generación.

En cuanto a políticas publicas, una vez determinado el carácter social de la pobreza, estas deben de estar enfocados a combatir todos los factores determinantes de la pobreza tanto a nivel social como económico. Además, estas políticas tienen que estar bien encaminadas para darles efectividad en los diferentes momentos del ciclo económico de las economías. Es decir, en épocas de crisis, se deben diseñar estrategias que no permitan que la pobreza se perpetúe o se intensifique por las reducciones presupuestales del Estado y el des

aceleramiento de la economía. Sumado a esto, las políticas tienen que cumplir con unas condiciones éticas, para que logren ser eficientes y efectivas en la población que mas lo necesite.

Se podría concluir, que a lo largo de estos 30 años, la CEPAL ha dado soluciones al tema de la pobreza que han sido efectivas en el contexto de algunos países, pero la falta de la articulación de la cultura, las características poblacionales de los países y la desigualdad en el ingreso, no dejaron que la estrategia implementada hiciera el efecto. Cuando se pensó en apertura económica, no se preparó a la industria nacional en mejoramiento de los procesos productivos, en capacitación de la mano de obra, en la generación de empleos de calidad, lo que a futuro mostró sus consecuencias. Es por esto que hoy la base de la erradicación de la pobreza se esta implementando desde la inclusión social, desde el capital social, para que se logre articular el sector privado, el sector publico y la comunidad.

## BIBLIOGRAFIA

- Altimir, O. (1979). *La Dimension de la Pobreza en America Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Arriagada, I. (2005). Dimensiones de la pobreza y politicas desde una perspectiva de genero. *Revista de la Cepal*(85).
- Arriagada, I. (2006). *Breve guía para la aplicación del enfoque de capital social en los programas de pobreza*. Santiago de Chile: CEPAL Naciones Unidas.
- Arriagada, I., & Miranda, F. (2005). Propuestas para el diseño de programas de superación de la Pobreza desde el enfoque de capital social. En CEPAL, *Aprender de la experiencia: el capital social en la superación de la pobreza* (págs. 197-225). Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Atria, R. (2003). Capital Social: Concepto, dimesiones y estrategias para su desarrollo. En CEPAL, *Capital Social y reducción de la pobreza en America Latina y el Caribe* (págs. 581-590). Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Bebbington, A. (2005). Estrategias de vida y Estrategias de intervención: el capital social y los programas para la superación de la pobreza. En CEPAL, *Aprender de la Experiencia: El capital Social en la superación de la Pobreza* (págs. 21-44). Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Berry, A. (2003). Respuestas de Política para los problemas de pobreza y desigualdad en el mundo en desarrollo. (N. Unidas, Ed.) *Revista de la CEPAL*(79).
- Cecchini, S., & Uthoff, A. (Abril de 2008). Pobreza y empleo en America Latina: 1990-2005. *Revista de la Cepal*(94), 43-58.
- CEPAL. (1991). Pobreza y Desarrollo Sustentable. En CEPAL, *El Desarrollo Sustentable: Transformación productiva, Equidad y Medio Ambiente* (págs. 65-76). Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CEPAL. (1996). *Transformación Productiva con Equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CEPAL. (1997). *La Brecha de la Equidad: América Latina, el Caribe y la Cumbre Social*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CEPAL. (2005). *Aprender de la Experiencia: El capital social en la superación de la pobreza*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

- Cortés, R., & Groisman, F. (2004). Migraciones, mercado de trabajo y pobreza en el Gran Buenos Aires. (N. Unidas, Ed.) *Revista de la CEPAL*(82).
- Cristal, R., Simao, S., & Monsueto, S. E. (Agosto de 2008). Impactos de la discriminación por género sobre la pobreza brasileña. *Revista CEPAL*(95).
- DANE. (2010). Medición de Pobreza en Colombia. *Medición de Pobreza en Colombia* (pág. 90). DANE.
- Davis, B., Handa, S., & Soto, H. (2004). Hogares, pobreza y políticas en época de crisis. Mexico, 1992-1996. (N. Unidas, Ed.) *Revista Cepal*(84).
- Durston, J. (2005). Superación de la pobreza, capital social y clientelismos locales. En CEPAL, *Aprender de la Experiencia: El capital Social en la superación de la Pobreza* (págs. 47-57). Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Escobar, A. (1996). *La invención del Tercer Mundo: Construcciones y deconstrucciones del desarrollo*. Santafé de Bogotá: NORMA.
- Esser, K., Hillebrand, W., Messer, D., & Meyes-Stamer, J. (1996). La Competitividad Sistémica: Nuevo desafío a las empresas y a la política. *Revista CEPAL*(59), 39-52.
- Feres, J. C. (Abril de 1997). Notas Sobre la Medición de la Pobreza Según el Método del Ingreso. *Revista de la CEPAL*(61).
- Feres, J. C., & León, A. (1990). Magnitud de la situación de Pobreza. (N. Unidas, Ed.) *Revista de la CEPAL*(41).
- Feres, Juan Carlos; Mancero, Xavier;. (2001). *Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de Literatura*. CEPAL, División de Estadística y Proyecciones Económicas. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Fukuyama, F. (2003). Capital Social y Desarrollo: La agenda venidera. En CEPAL, *Capital Social y Reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma* (págs. 33-48). Santiago de Chile: CEPAL.
- G Echeverría, R. (2000). Opciones para reducir la pobreza rural en América Latina y el Caribe. *Revista de la CEPAL*(70).
- Gómez, R. M. (2006). *Una Mirada al Concepto de Pobreza. Una mirada del concepto de pobreza de Naciones Unidas para el desarrollo en el siglo XX*. Obtenido de Libros en Red: [www.librosenred.com](http://www.librosenred.com)

- Hicks, N., & Wodon, Q. (2001). Protección Social para los pobres en América Latina. (N. Unidas, Ed.) *Revista CEPAL*(73).
- Kaztman, R., & Retamoso, A. (2005). Segregación espacial, empleo y pobreza en Montevideo. (N. Unidas, Ed.) *Revista CEPAL*(85).
- Lewis, O. (1987). *Antropología de la Pobreza: Cinco Familias*. Mexico: fondo de cultura economica.
- Martinez, C. C. (2004). Pobreza, equidad y eficiencia social. *Investigaciones sobre desarrollo social en Colombia*, 13.
- Massad, C. (1992). *Equidad y Transformación Productiva como Estrategia de Desarrollo: La Visión de la CEPAL*. Documento de Trabajo N°12, CEPAL, Santiago de Chile.
- Mundial, B. (2010). *Informe de Desarrollo Humano*. Madrid: Naciones Unidas.
- Ocampo, J. A. (Agosto de 1998). Distribución del ingreso, pobreza y gasto social en América Latina. *Revista de la CEPAL*(65), 7-14.
- Ocampo, J. A. (2000). Principios de la Política Social y Lucha contra la Pobreza. En J. A. Ocampo, *Equidad, Desarrollo y Ciudadanía* (págs. 71-92). Santiago de Chile: CEPAL.
- Robison, L. J. (2003). El Capital Social y la Reducción de la Pobreza: Hacia un paradigma maduro. En CEPAL, *Capital Social y reducción de la pobreza e América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma* (pág. 588). Santiago de Chile: CEPAL.
- Saraví, G. A. (2004). Segregación urbana y espacio público: Los jóvenes en enclaves de pobreza estructural. (N. Unidas, Ed.) *Revista CEPAL*(83).
- Sindling, T., & Uthoff, A. (2008). Hogares monoparentales encabezados por mujeres y pobreza en Costa Rica. *Revista CEPAL*(94).
- Slon, P., & Zuñiga, E. (2006). Dinámica de la pobreza en Costa Rica datos de panel a partir de cortes transversales. *Revista de la CEPAL*(89).
- Sojo, A. (2007). La trayectoria del vínculo entre políticas selectivas contra la pobreza y políticas sectoriales. *Revista CEPAL*(89).
- Trejos, J. D., & Gindling, T. H. (2004). La desigualdad en Centroamérica durante el decenio de 1990. (N. Unidas, Ed.) *Revista CEPAL*(84).
- UNDP. (1999). *Human Development Report*. Nwe York: Oxford University Press.
- Williamson, J. (2006). Un impuesto sobre las transacciones cambiarias como instrumento de lucha contra la pobreza al tener un efecto redistributivo progresivo. *Revista de la CEPAL*(89).