

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA

Rector
GERARDO REMOLINA VARGAS, S.J.

Vicerrector Académico
JAIRO HUMBERTO CIFUENTES MADRID

Vicerrector del Medio Universitario
MIGUEL ROZO DURÁN, S.J.

Vicerrector Administrativo
PEDRO PABLO MARTÍNEZ SERRANO

Decano Académico
GUILLERMO GALÁN CORREA

Decano del Medio Universitario
LUIS CARLOS DUQUE NARANJO

Director del Instituto de Políticas de Desarrollo - IPD
ALEJANDRO VIVAS BENÍTEZ

ISBN:

Colección Soluciones en Desarrollo publicada por el Instituto de Políticas de Desarrollo
Calle 40 No. 6 - 23, Piso 7, Oficina 30
Teléfono: 3208320, extensiones: 5134 y 5135
E-mail: ipd@javeriana.edu.co
Financiada por la Fundación Konrad Adenauer

Prohibida la reproducción total o parcial de este material sin la autorización por escrito de la
Pontificia Universidad Javeriana

Editor: ALEJANDRO VIVAS BENÍTEZ

Coordinación editorial: Alberto Alvarado Acevedo
Diseño : Ortiz & Jaramillo
Impresión: Unión Gráfica Ltda.

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN 9

PRIMERA PARTE

ENFOQUES SECTORIALES DE LA POBREZA 17

I. LA POBREZA 19

1. Diversos enfoques dualistas de la pobreza
en la América latina 20

1.1 Teoría de la marginalidad 21

1.2 Teoría de la informalidad 22

1.3 Sociología de la desintegración 22

2. Nuevos enfoques de la pobreza en el contexto
internacional 23

2.1 Pobreza como carencia o como Necesidades
Básicas Insatisfechas 23

2.2 Pobreza como falta de desarrollo
de las capacidades 28

2.3 Pobreza como exclusión de derechos 34

3. El enfoque estructural de la pobreza	37
3.1 Las dotaciones iniciales:	40
3.2 Las capacidades:	41
3.3 Los derechos:	42
3.4 Nivel de Calidad de Vida	42
3.5 El círculo vicioso de la pobreza	44
3.6 Tipología de la pobreza	44
4. Conclusión	46
II. CULTURA Y POBREZA	51
1. La cultura	52
1.1 La «cultura de la pobreza»	53
1.2 Críticas al concepto de «cultura de la pobreza»	54
1.3 «Cultura de la pobreza» de la sociedad global	57
1.4 Cultura estática vs. cultura dinámica	59
1.5 Cultura y Capital Social	61
2. Racionalidad Económica y Racionalidad Solidaria	65
2.1. Revisión de algunos enfoques teóricos	66
2.1.1 El tema de la racionalidad en los clásicos de la sociología	67
2.1.2 El tema de la racionalidad en un autor contemporáneo: Guy ROCHER	73
3. Conclusión	79

III. ESTRATEGIAS DE ADAPTACIÓN A LAS SITUACIONES DE POBREZA	82
1. Estudios de carácter socio-económico	82
1.1 Estrategias de supervivencia en las ciudades latinoamericanas	83
1.2 Reacción de los hogares de cuatro comunidades urbanas pobres ante la vulnerabilidad y la pobreza	85
1.3 Pobreza y subsistencia: ¿Cuál es la realidad que cuenta?	90
1.4 El otro sendero	92
1.5 La microempresa urbana	95
1.6 ¿Cómo viven las familias pobres urbanas?	96
2. Estudios de caso	98
2.1 Julio Sánchez	98
2.2 El sur-oriente de Bogotá	101
2.3 Las Empresas Comunitarias del INCORA	103
3. Conclusión	107
 SEGUNDA PARTE	
ENFOQUE SISTÉMICO DE LA POBREZA	111
 I. LA POBREZA DE LA SOCIEDAD COMO SISTEMA	113
1. Selección y definición de las variables del sistema	115

2. Relaciones lógicas de los componentes del sistema	115
3. Análisis de influencia y de dependencia	116
4. Análisis estructural de los componentes del sistema	119
5. Conclusión	133
II. EL ENFOQUE SISTÉMICO DE LA POBREZA Y TIPOS DE BIPOLARIDAD	135
1. Variables fuerza	136
1.1 Hipótesis sobre «Modernidad» y «Tradición»	137
1.2 Hipótesis sobre «Régimen autoritario» y «Régimen Democrático»	138
2. Variables de trabajo	141
2.1 Hipótesis sobre «Política económica y social» y «Laissezfairismo económico y social»	143
2.2 Hipótesis sobre «Confianza» y «Institucionalidad»	146
3. Variables críticas	149
3.1 Hipótesis sobre «Desarrollo económico-social» y «Desarrollo Cultural»	151
3.2 Hipótesis «Estado» y «Gobernabilidad»	153
4. Conclusión	156

III. LAS HIPÓTESIS BIPOLARES EN COLOMBIA	159
1. El complejo bipolar: «Mítico-sagrado» (tradicional) - «Pensamiento Científico- tecnológico» (moderno)	159
2. La bipolaridad: «Mentalidad autoritaria» - «Mentalidad democrática»	162
3. La bipolaridad: «política económica y social» - «laissezfairismo económico y social»	166
4. La bipolaridad: «confianza» - «institucionalidad»	173
5. La bipolaridad: Desarrollo económico-social - Desarrollo Cultural	176
6. La bipolaridad: «Estado» - «Gobernabilidad»	179
7. Conclusión	184
IV. RETOS Y ACCIONES PARA LA SOLUCIÓN DE LA POBREZA	187
1. PRIMER RETO: Reformas del Estado	188
2. SEGUNDO RETO: Mejoramiento sustancial de la gestión pública	193
3. TERCER RETO: Desarrollo de la cultura dinámica	195

4. CUARTO RETO: Creación de un modelo integral de desarrollo humano	201
5. CONSIDERACIONES FINALES	203
BIBLIOGRAFÍA	207
APÉNDICE N° 1: DEFINICIÓN DE VARIABLES	214
APÉNDICE N° 2: MATRIZ DE RELACIONES LÓGICAS	191
APÉNDICE N° 3: GRÁFICO DEL ANÁLISIS ESTRUCTURAL -SISTÉMICO	192
APÉNDICE N° 4: POSICIÓN DE LAS VARIABLES DESDE EL PUNTO DE VISTA DEL ANÁLISIS ESTRUCTURAL - SISTÉMICO	193

INTRODUCCIÓN

El Instituto de Políticas de Desarrollo -IPD- de la Pontificia Universidad Javeriana, en la «Agenda de Investigación sobre la Pobreza» publicada en el año 2000, hacía énfasis en la necesidad de realizar diagnósticos sobre la pobreza de tal naturaleza que condujeran al planteamiento de soluciones para la superación de la misma, es decir a la creación de riqueza por todos los miembros de la sociedad y para todos ellos.

Se contrastaba esta concepción con otra, «bastante común en algunos círculos de la política y de la academia. Según esta concepción, la pobreza es *carencia* y las carencias explican la pobreza. ... Infortunadamente, esta concepción de pobreza no nos permite avanzar ni en el entendimiento del porqué de esas carencias ni en el planteamiento de soluciones».¹

Más allá de descripciones y de mediciones alternativas del número de pobres, es necesario profundizar en temas como los siguientes:

- Entender porqué, y cómo, las personas, las familias y las sociedades permanecen en la pobreza, mientras que otras logran superarla.

1 VIVAS BENÍTEZ, Alejandro. *En*: Temas para Investigación sobre Pobreza y desarrollo. Bogotá: Instituto De Políticas para el Desarrollo-IPD-, Universidad Javeriana. 2002, pp. 9 y ss.

- Entender por qué las sociedades no parecen adoptar objetivos claros sobre superación de la pobreza y sobre instituciones (reglas de interacción social) que den los incentivos para cumplir estos objetivos.
- Plantear soluciones factibles, para lo cual hay que mover a toda la sociedad mediante la generación de incentivos de mejoramiento económico y de bienestar para TODOS los agentes sociales.

El avance en estos temas permitirá focalizar las acciones con consideraciones sobre variables claves que generen procesos sostenidos, variables que puedan, además, ser controladas por la sociedad, específicamente por los pobres mismos.

En la publicación del IPD (2000), también se afirmaba: «Las preguntas de causalidad y de cómo superar la pobreza llevan implícito que no va a adoptarse como hipótesis inicial que la pobreza es un hecho necesario e inevitable en las sociedades. La realidad de la pobreza es una construcción humana. Por tanto es susceptible de cambio».²

El estudio que a continuación se presenta trata de dar una respuesta a los planteamientos enunciados con un enfoque interdisciplinario y es el fruto de tres años de trabajo, a lo largo de los cuales progresivamente fueron formulándose preguntas, descartando unas y respondiendo otras.

La primera pregunta que surgió al inicio de la investigación fue: ¿En qué medida el Capital Social es un factor de generación de Calidad de Vida? Esta pregunta fue abordada a través de una investigación experimental sobre dos grupos en situación de pobreza en un barrio de invasión de Bogotá. El estudio concluyó indicando que no existe una clara relación de causalidad entre capital social y nivel de calidad de vida. Quedó planteada la inquietud, sin embargo, de si una muestra más

2 Ibid, p.11.

grande revertiría la conclusión. Se resolvió, entonces, encauzar la investigación hacia una reconstrucción del estado del arte sobre la materia.

A medida que iba transcurriendo la investigación, surgieron otras preguntas: ¿Hay una cultura propia o exclusiva de los pobres, por contraposición a la cultura de la sociedad global? ¿O será más apropiado hablar de una cultura de la pobreza global de toda la sociedad en donde hay grandes segmentos de la población en pobreza económica? Esto condujo a la necesidad de hacer claridad sobre los conceptos de «pobreza» y de «cultura de la pobreza».

- En efecto, el concepto de pobreza, dentro de las muchas acepciones que pueda tener, plantea, por lo menos, dos enfoques antagónicos que obedecen a posiciones teóricas divergentes. Se trata de la concepción dualista de la sociedad frente a la concepción estructuralista de la misma. Dilucidar la diversidad de enfoques conceptuales resultó una tarea indispensable para hacer claridad sobre el concepto de pobreza.
- Además, el tema de la cultura (para hablar de cultura de la pobreza) también presenta complejidades. Fue necesario incursionar en el campo de la antropología cultural para aclarar ideas sobre el problema planteado por Oscar Lewis en la década del sesenta, sobre la discutida «cultura de la pobreza».

Los anteriores trabajos llevaron a formular una nueva pregunta: ¿Existe una racionalidad solidaria y otra económica, por parte de los grupos sociales, en la forma de afrontar los diferentes niveles de pobreza y la creación de riqueza? El problema de las racionalidades, que constituía parte central de las inquietudes iniciales, también fue necesario profundizarlo a través de la revisión exhaustiva de la literatura sociológica, partiendo de los clásicos de la misma. Allí se encontraron puntos convergentes entre el enfoque sociológico y el antropológico.

Así, pues, una nueva revisión de los estudios realizados sobre el particular llevó a la conclusión que los tipos de racionalidad económica y/o social se dan en forma entremezclada tanto entre poblaciones pobres como no pobres.

Las reflexiones continuaron por la vía de la indagación sobre ¿cómo pueden sobrevivir los pobres con niveles de ingreso por debajo de la línea de pobreza o aún con períodos estacionarios de empleo o de trabajo? La hipótesis en este caso iba en la línea de afirmar que los grupos urbanos pobres desarrollan estrategias de supervivencia y que éstas se inscriben dentro de algún tipo de racionalidad económica o solidaria. Los resultados de la investigación demostraron que las estrategias de supervivencia corresponden a la combinación de los dos tipos de racionalidad (económica y solidaria) con predominio de la primera.

En este estado del trabajo, se vio claramente que el abordaje del tema a partir del análisis de las situaciones particulares de pobreza se agotaba rápidamente en cuanto a la explicación global del fenómeno, conclusión que condujo a la siguiente pregunta: ¿Cómo se produce la pobreza en la sociedad? Esta pregunta mostró la conveniencia de adoptar un método de Análisis de Sistemas. En este trabajo se presentan los resultados iniciales de la respuesta a la última pregunta enunciada, con un enfoque sistémico. Se divide en dos partes.

En la primera, se busca una aproximación al estado del arte de la investigación sobre el tema de la pobreza en el ámbito nacional e internacional. Buena parte de los análisis revisados en alguna forma son puntuales, esto es, no abordan la pobreza desde un punto de vista global, sino desde diversos ángulos particulares o sectoriales, lo cual hace que los enfoques no sean sistémicos, en el sentido de entender las interrelaciones entre todos los agentes sociales, mediante el análisis de variables sobre sus objetivos y sus restricciones.

La segunda parte recoge una propuesta de análisis sistémico para establecer causas de la pobreza y para proponer vías de solución. Claramente, una visión global del fenómeno de la pobreza implica que su solución es igualmente global -esto es, involucra a todos los actores y grupos de la sociedad-.

Conviene adelantar algunas de las conclusiones centrales del análisis. En síntesis, se plantea que en sociedades como la colombiana no solamente hay grupos grandes de pobres, sino que **EL CONJUNTO DE LA SOCIEDAD ES POBRE** (atrasado), incluyendo en este conjunto a los estratos socioeconómicos medios y también a la población más rica. Es el sistema social, económico, político y cultural el generador de POBREZA.

Segundo, se establece que la **POBREZA-DE-LA-SOCIEDAD ES MULTIDIMENSIONAL**. Se encuentran 8 dimensiones interrelacionadas: 1. La prevalencia en la cultura de un pensamiento mítico-sagrado dogmático, en oposición a un pensamiento científico y tecnológico basado en el experimento, la verificación empírica y el uso del conocimiento. 2. En todos los estratos sociales el mantenimiento de rasgos fuertes de una mentalidad autoritaria (premoderna), en oposición a una sociedad genuinamente democrática. 3 y 4. La insuficiencia de entendimiento de los mercados y del papel de las políticas económicas, así como también la insuficiencia de entendimiento de la organización social, su funcionamiento y el papel de políticas sociales de estado. 5. Pérdida de la confianza en las relaciones sociales e incertidumbre básica generalizada, que requieren construir consensos básicos (entre ellos, cómo solucionar disensos que son normales en toda sociedad). 6. Extensión de una situación de anomia, la cual hace ver la necesidad de una reinvencción de las instituciones (o reglas de interacción social básicas). 7. Fatalismo y desesperanza (en la población más pobre pero también en otros segmentos de la población), que deberán ser cambiados por una cultura dinámica. 8. Un estado

débil, junto a la sociedad débil, que requiere transformarse en un motor de desarrollo económico y social. Resultado de estas ocho pobrezas son una sociedad que vive en conmoción y con una gobernabilidad insuficiente y un estado desarticulado que tendrá que reestructurarse.

En otros términos, se obtiene una sociedad pobre toda ella. Es la pobreza humana de toda la sociedad, no solo la pobreza económica. La «pobreza humana» corresponde a sistemas impositivos paternalistas o autoritarios, en los cuales se dan muy bajos niveles de democracia real y de participación de los individuos en la toma de decisiones económicas y sociales y en la orientación o destino del Estado.

Por el contrario, la «riqueza humana» corresponde al tipo de sociedad en el cual, en primer lugar, los individuos dejan de ser objeto pasivo del desarrollo y se convierten en sujetos activos del mismo, lo cual se logra mediante el desarrollo de la cultura dinámica y la generación de capital social a nivel de la sociedad global como uno de los medios importantes para su desarrollo, concepción opuesta a aquella, según la cual, la sociedad es una suma de individuos que responden competitivamente a las condiciones del mercado.

El trabajo finaliza planteando cuatro RETOS que se deben superar para lograr la solución global de la pobreza: 1) Reforma del Estado; 2) Mejoramiento sustancial de la Administración Pública; 3) desarrollo de la cultura dinámica; 4) Creación de un modelo integral de desarrollo humano. A su turno, se sugiere un conjunto de acciones para superar los cuatro retos enunciados: 1) Para generar confianza: i) Lucha contra la corrupción, narcotráfico, narcoguerrilla; ii) manejo de las variables macroeconómicas que contribuya a la estabilidad de las reglas de juego-. 2) Para reforzar y hacer operativa la Institucionalidad: Reforma de los sistemas: i) judicial, ii) legislativo y iii) ejecutivo-. 3) Para generar condiciones mayores de

Gobernabilidad: lograr un consenso social mínimo sobre la prioridad de los cuatro retos mencionados. 4) Para formar una mentalidad moderna: i) reforma educativa que incorpore ciencia y tecnología y que con esta característica cubra a toda la población y ii) ampliación del mecanismo de mercado y de sus requerimientos de formación racional de planes y utilización óptima de recursos. 5) Para promover la democracia participativa: i) reforma de los partidos políticos; ii) promoción del ejercicio compartido de la autoridad en la familia. 6) Para generar riqueza humana: manejo equilibrado de las políticas económicas y sociales.

Las propuestas de solución que surgen de este diagnóstico sistémico plantean hipótesis en el campo económico, sociopolítico y cultural que requieren comprobación empírica, así como nuevas preguntas particulares y operativas, las cuales orientarán nuestra investigación hacia el futuro. Por tanto, el trabajo que se presenta aquí, más que una conclusión definitiva, es una apertura a nuevos horizontes de investigación, en los cuales tienen cabida diferentes disciplinas de las ciencias sociales.

PRIMERA PARTE

***ENFOQUES SECTORIALES
DE LA POBREZA***

La revisión de la literatura indica, por una parte, que una gran parte de los análisis de la pobreza se ubican desde una perspectiva parcial o, en lo mejor de los casos, sectorial, situación que deja un gran vacío cuando se trata de estrategias para superar la pobreza. Tan sólo en análisis recientes se adopta un enfoque estructural que supera el alcance de los estudios anteriores. Por otra parte, se encuentran debilidades en la conceptualización misma del fenómeno de la pobreza, lo que justifica iniciar la revisión de la literatura partiendo del concepto de pobreza.

I. LA POBREZA

En el ámbito de las ciencias sociales, la «pobreza» no ha recibido un tratamiento que signifique un consenso. Ha sido abordada desde distintos y en ocasiones opuestos enfoques teóricos, que producen concepciones diferentes sobre todo cuando se trata de explicar las causas de la misma.

Por otra parte, en el caso latinoamericano, en las últimas décadas se han realizado esfuerzos importantes para refinar la medición de la pobreza. No obstante, varios estudiosos del tema han planteado que estos esfuerzos se llevaron a cabo sin haber aclarado el concepto mismo de pobreza. Aunque podría afirmarse más bien que detrás de los esfuerzos empíricos de

medición se ocultaba un enfoque teórico que no se hizo explícito.

El enfoque predominante, en la mayoría de los casos, ha correspondido a una concepción evolucionista de la sociedad. *«La ideología del «progreso», afirma Fernando MIRES, supone que la sociedad avanza (vertical o zigzagueante) desde estadios inferiores hasta superiores, quemando etapas en su inevitable recorrido. Esta concepción se enmarca dentro del enfoque evolucionista de la historia y de la sociedad, cuya matriz fundamental era el crecimiento económico»*³

La concepción evolucionista llevó a otro enfoque muy frecuente en los estudios sobre la pobreza, el dualismo social, según el cual, en toda sociedad hay un centro y una periferia. El centro está constituido por la sociedad que se denomina avanzada, mientras en la periferia quedan relegados los marginados, o sea, los que no lograron integrarse a ese centro en la carrera hacia el desarrollo.

1. Diversos enfoques dualistas de la pobreza en la América latina

Los enfoques dualistas de la sociedad son de vieja data y han prevalecido a través del tiempo aún hasta nuestros días. En la América Latina, Domingo F. Sarmiento⁴, a través de sus análisis históricos de la colonización española, fue el primero en formular una imagen dualista de la cultura, al afirmar que el racismo de la modernidad originaria latinoamericana, producto del monopolio de la raza española, no se dirigía sólo en con-

3 MIRES, Fernando. El discurso de la miseria o la crisis de la sociología en América Latina. Caracas: Editorial Nueva Sociedad, 1993.

4 SARMIENTO, Domingo Faustino. Conflicto y armonía de las razas en América. 1883.

tra de los indios sino, en algunos casos, también contra del llamado «mestizo», esto es contra la mayoría del pueblo en las respectivas naciones.

Robert Radfield⁵, en la década de los treinta, tuvo gran resonancia en la sociología de la época a través de sus estudios, realizados principalmente en México, relativos a las llamadas culturas «Folk» o de «pueblos primitivos», como también de aquellas culturas no dominadas todavía por la modernidad. Concluyó que la sociedad campesina constituye un tipo de sociedad intermedia entre la tribu (sociedad arcaica) y la ciudad (sociedad moderna). A partir de esta distinción, Radfield proveía al pensamiento sociológico de una imagen dual que, siendo en el fondo la misma de Sarmiento (civilización o barbarie), aparecía ahora fundamentada por investigaciones empíricas.

Con base en sus estudios formuló las siguientes hipótesis:

- a. Las sociedades primitivas y campesinas (populares) presentan ciertas características propias de las comunidades aisladas.
- b. Cuando tales sociedades entran en contacto con la sociedad de tipo urbano (compleja, capitalista, especializada), suelen cambiar en sentido contrario a esos caracteres.
- c. Existe cierta relación natural o interdependiente entre varios caracteres por cuanto el cambio en alguno de ellos suele producir el cambio en los demás. La misma imagen sería posteriormente sistematizada por Gino Germani a partir del dualismo: «tradicción - modernidad».

1.1 Teoría de la marginalidad

En los años sesenta, Roger Veckemans en Chile, desarrolló la teoría de la «marginalidad» basado en las ideologías del

5 REDFIELD, Roberto. Tepoztlan. A Mexican Village: A Study of Folk Life. Chicago: The University of Chicago Press. 1930. Citado por: ROCHER, Guy. L'Organisation Sociale. Vol. II. En: Introduction à la Sociologie Général. Paris: Editons HMH, Seuil, Paris, 1968, p.128.

desarrollo, esto es, en la creencia que el desarrollo de la técnica o de las fuerzas productivas iba a terminar secularizando definitivamente al mundo tradicional. En esa construcción ideológica, la marginalidad fue vista como un espacio intermedio entre tradición y modernidad. Era necesario encauzar la integración de los marginales, que debería resultar de la expansión de la modernidad, e institucionalizarla. De ahí la necesaria injerencia del Estado en las ideologías de la marginalidad.

1.2 Teoría de la informalidad

El colapso de la teoría de la marginalidad llevó a algunos sociólogos a construir una teoría de acuerdo con la cual la pobreza, en todas sus formas, ya no aparecía como un resabio del pasado sino como campo de reproducción de la misma sociedad. Tal fue la teoría de la «informalidad». El concepto de «sociedad informal» si bien es continuador del de «sociedad marginal», se diferencia de este último en el sentido que la informalidad no está situada fuera sino dentro de la «sociedad», de modo que la lógica de la razón dualista heredada de los marginalistas es trasladada al interior mismo del concepto de sociedad.

1.3 Sociología de la desintegración

Finalmente, surge la «sociología de la desintegración», la cual, a partir de la constatación obvia que los movimientos sociales que incluyen a los sectores «pobres» no constituyen el «sujeto central de la historia», ha optado por despojarlos de toda capacidad discursiva, atribuyéndoles, en algunos casos, actitudes apáticas y anónimas, reduciéndolos a una «masa» a

disposición de políticos populistas y, por cierto, del Estado elevado a la condición de único sujeto y garante de la integración social.

2. Nuevos enfoques de la pobreza en el contexto internacional:

En reciente estudio de la Fundación Social y de la Confederación Colombiana de ONG⁶ se realiza una clasificación conceptual, estratégica y metodológica de los diferentes estudios realizados sobre la pobreza. Los autores los clasifican en tres categorías: a) Como carencia o NBI (Necesidades Básicas Insatisfechas); b) Como falta de desarrollo de las capacidades; c) Como exclusión de derechos.

2.1 Pobreza como carencia o como Necesidades Básicas Insatisfechas

En esta categoría incluyen las diversas corrientes que entienden la pobreza como carencia, ausencia de posibilidades o falta de satisfacción de una o más necesidades básicas para alcanzar un nivel de vida digno. Las formas de superar la pobreza se refieren, entonces, a la compensación y/o a la satisfacción de esas necesidades. Las propuestas toman en consideración, principalmente, la insuficiencia de ingresos, la incapacidad para satisfacer las necesidades básicas, la conjunción de las dos anteriores y, finalmente, el papel de los componentes económicos y sociales del desarrollo.

6 ÁLVAREZ, María Eugenia y MARTÍNEZ, Horacio H. El desafío de la pobreza. FUNDACIÓN SOCIAL - CCONG. Bogotá: Siglo del Hombre Editores. 2001.

a) Pobreza como insuficiencia de ingresos

Se entiende como la falta de ingresos suficientes para adquirir los bienes y servicios esenciales para vivir. Una persona se considera pobre sólo cuando su nivel de ingreso es inferior a una línea de pobreza definida. El instrumento de medición utilizado, en esta perspectiva es la Línea de Pobreza -LP- y la Línea de Indigencia -LI-. Por lo general se calcula a partir de la determinación del ingreso requerido para satisfacer las necesidades inherentes a un patrón mínimo de vida, en términos de nutrición, vivienda, salud, vestuario y otras necesidades básicas.

b) Pobreza como Necesidades Básicas Insatisfechas -NBI-

Bajo este enfoque, la pobreza se entiende como un fenómeno multidimensional y se define en términos de déficit de satisfacción de necesidades básicas distintas a la sola alimentación. Así, la pobreza es una situación que impide al individuo o a la familia satisfacer una o más necesidades básicas. Se basa en juicios de valor sobre los niveles mínimos de bienestar aceptables para llevar una vida digna y sobre los grados de privación que se consideren intolerables. Su cálculo requiere la construcción de indicadores que buscan medir los niveles de vida alcanzados por la población, en términos de logro o déficit en la satisfacción de necesidades básicas.

c) Pobreza como insuficiencia de ingresos y NBI

En esta concepción se integran las dos perspectivas anteriores. Genéricamente se le denomina Medición Integral de la Pobreza -MIP-. De esta medición resultan cuatro categorías o hipótesis con relación a la pobreza: pobres por LP, pobres por NBI, pobres por ambos métodos y no pobres por LP ni por

NBI, a las que corresponden respectivamente, cuatro tipologías: Pobreza crónica; Pobreza reciente; Pobreza inercial; No pobreza.

d) Pobreza como deficientes condiciones de vida

Esta propuesta fue desarrollada por la Misión Social del Departamento Nacional de Planeación de Colombia⁷ a partir de una concepción del bienestar y de las necesidades básicas que se fundamenta en dos afirmaciones principales: 1. La existencia de un único conjunto de necesidades humanas que no varían en el tiempo, aunque sí cambien sus satisfactores. 2. La posibilidad de definir un subconjunto de necesidades cuya no satisfacción durante un largo período de tiempo podría llevar a la muerte. La Misión Social del DNP creó en 1995 el instrumento de medición denominado Índice de Condiciones de Vida -ICV- que parte del supuesto de la existencia de un conjunto de cualidades y de bienes que representan un estado de satisfacción y que ese conjunto puede ser expresado por un índice que permite ordenar los individuos considerados. El índice es el resultado de la valoración de una sola medida que comprende doce variables que corresponden a tres conceptos clave: la dotación de capital humano; el acceso a bienes físicos; la estructura y tamaño de la familia.

e) Pobreza y política económico-social

Durante la década del noventa algunos organismos internacionales plantearon la íntima relación entre los componentes económicos y sociales del desarrollo. El Banco Interamericano

7 SARMIENTO, Alfredo y RAMÍREZ, Clara. El Índice de Condiciones de Vida. En: Revista PLANEACIÓN & DESARROLLO. Vo. XXVIII, N° 1 (enero-marzo de 1997). Santafé de Bogotá D.C., Colombia.

de Desarrollo -BID- señala que no existe una cara social y otra económica. Hay una única cara, el desarrollo de la sociedad y del hombre, con su dignidad y su capacidad para acelerar el progreso. El Banco Mundial -BM-, por su parte, considera que para juzgar el impacto de un proyecto es necesario clarificar el concepto de pobreza que define en tres puntos: 1. Falta de habilidad para obtener un nivel mínimo de consumo. En ese sentido, son pobres los que no poseen recursos para proveer sus necesidades de alimentación. 2. La deficiencia en el consumo o en el acceso a la satisfacción de ciertas «necesidades básicas», tales como educación, salud y agua potable. 3. La deficiencia en el «capital social», o falta de habilidad de los pobres para participar en la sociedad sin discriminación o sin que les sean negados los derechos humanos básicos.

El Informe sobre el desarrollo mundial: lucha contra la pobreza 2000-2001 reconoce que «la pobreza no es sólo un problema de falta de ingresos o de desarrollo humano, pobreza es también vulnerabilidad e incapacidad de hacerse oír, falta de poder y de representación».

Para la medición de los niveles de desarrollo en América Latina, el BID básicamente utiliza agregados macroeconómicos, indicadores de cuentas externas, del sector público no financiero, del sector monetario y otros. Para la medición del desarrollo social y la pobreza utiliza indicadores tales como LP y LI; NBI; GINI e indicadores de gasto social. Así mismo propone indicadores pertinentes a la salud y la seguridad básica, la educación, la vivienda y el saneamiento ambiental.

En los últimos años, el Banco Mundial ha privilegiado la construcción y medición del «capital social» (1997). Sostiene que los proyectos que mejoran la educación, la salud y las redes de protección social tienen un impacto real sobre el bienestar y la pobreza. Otros elementos relacionados con el capital social son el género, la raza, la religión, la clase social, la len-

gua y las tradiciones, al igual que factores institucionales como el marco legal, la gobernabilidad, la optimización de la gestión social y financiera.

f) Pobreza y globalización

Es un hecho que el mundo ha entrado en la era de la globalización, la integración y la interdependencia. Teóricamente las barreras entre países deben caer para permitir el libre flujo de bienes, capitales, tecnología, información y personas. El libre mercado debe aumentar las tasas de crecimiento de las economías y, como resultado, se espera que mejorarán los niveles de bienestar de las poblaciones. Esta es la perspectiva de entidades como el Fondo Monetario Internacional, para el cual el proceso de ajuste estructural es requisito indispensable para que los países menos avanzados puedan pasar a una fase superior de crecimiento y progreso social. La aplicación de medidas macroeconómicas sólidas se plantea como condición necesaria para el progreso social y la reducción de la pobreza. Se reconoce el costo social del ajuste y el efecto negativo de las políticas económicas en una proporción significativa de la población. Para contrarrestar estos efectos negativos se crean los Fondos de Emergencia y Solidaridad Social que en un principio se considera que tendrían una función transitoria, puesto que como consecuencia de las reformas económicas se produciría, según la filosofía tradicional del «efecto de derrame» (*trickling down*), el restablecimiento del equilibrio macroeconómico y el crecimiento económico generalizado.⁸

Los métodos utilizados de medición están diseñados para identificar y seleccionar a los destinatarios de las redes de soli-

8 Véase a este respecto el reciente libro del premio Nobel en Economía: STIGLITZ, Joseph E. *El Malestar en la Globalización*. Taurus, 2002

daridad social en el marco de los procesos de apertura económica, mientras se logra el suficiente crecimiento económico.⁹

2.2 Pobreza como falta de desarrollo de las capacidades

En esta categoría se incluyen las concepciones que parten del supuesto de que el ser humano posee un potencial y unas posibilidades que le permiten lograr un nivel de vida digno en el plano individual y social. Se analizan las relaciones entre pobreza y limitaciones u obstáculos de diverso orden para el cabal desarrollo de esas capacidades.

a) Pobreza como negación de la democracia

Al finalizar la década del setenta, UNICEF muestra la desproporción existente entre los esfuerzos invertidos durante los últimos 25 años en la lucha contra la pobreza y los deficientes resultados obtenidos. Para este organismo, la pobreza, más allá de los indicadores cuantitativos que la expresan, es una experiencia humana frustrada, una deteriorada calidad de vida. Este enfoque amplía el significado de las necesidades básicas, concepto que por lo general se refiere a las necesidades biológicas y a su satisfacción mediante el incremento de la producción y el consumo de los objetos físicos o biológicos correspondientes. Para UNICEF existen otras necesidades básicas, psicológicas, sociales y éticas que se producen como consecuencia de las relaciones que los seres humanos establecen entre ellos, así como las demandas que les plantea el ambiente socio-cultural en que se desenvuelven. Así surgen otras necesidades, como la autoestima, la relación significativa con los otros, la experien-

9 En: Colombia, tal es el caso del SISBEN y de la RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL.

cia de crecimiento de la propia competencia o de participación en la definición del significado de la vida personal y de los demás. En última instancia, la democracia es una realidad de la vida social que intenta dar respuesta al complejo de las necesidades inherentes a la condición humana. Desde esta perspectiva, un gobierno sólo puede probar su naturaleza democrática en la medida en que haga de la lucha contra la pobreza su más importante objetivo político y social.

Como criterio de medición, UNICEF toma la generación y disponibilidad de recursos destinados a la satisfacción de necesidades. Para ello es importante la forma de medir el ingreso real de las familias y de evaluar las diferencias en el nivel de vida entre grupos sociales y entre regiones. Tentativamente clasifica las necesidades en: 1. Físico-biológicas (alimentación, vivienda y servicios, mobiliario y equipo). 2. Socio-económicas (condiciones de trabajo, seguridad social, educación, cultura, desarrollo personal y social, recreación). 3. Socio-políticas (participación, confianza personal en las instituciones públicas, administración de justicia). Para cada conjunto de variables propone una batería de indicadores con sus índices respectivos.

b) Pobreza como no-correspondencia entre necesidades y satisfactores

Los representantes de la escuela escandinava, Manfred Max-Neef, Antonio Elizalde y Martín Hopenhayn,¹⁰ aportaron otros elementos analíticos para la comprensión del desarrollo, el bienestar y la pobreza. El punto central de su planteamiento es la distinción conceptual entre necesidades y los satisfactores

10 MAX-NEEF, Manfred; ELIZALDE Antonio y HOPENHAYN Martín. Desarrollo a escala Humana. Una opción para el futuro. En: Development Dialogue, número especial, Upsala: CEPAUR y Fundación Hammar skjold, 1986.

de éstas. Las necesidades son pocas, universales y permanentes, en cambio, los satisfactores cambian de acuerdo con las épocas y la cultura y son de muy diversa índole y no guardan correspondencia unívoca con las necesidades. Así, por ejemplo, la vivienda no es una necesidad sino un satisfactor de la necesidad universal de protección.

Proponen una taxonomía de necesidades en función de: 1. Categorías axiológicas (necesidades de subsistencia, protección, afecto, entendimiento, participación, ocio, creación, identidad y libertad). 2. Categorías existenciales (ser, tener, hacer y estar).

Un satisfactor puede contribuir simultáneamente a la satisfacción de diversas necesidades o, a la inversa, una necesidad puede requerir diversos satisfactores para su satisfacción. Las necesidades expresan una tensión constante entre carencia y potencia. No se pueden concebir solo como carencia porque es restringirla a lo puramente fisiológico. Pero, en la medida en que las necesidades comprometen, motivan y movilizan, son también potencialidad individual y colectiva y pueden llegar a constituir recursos. Diferencian también satisfactores de bienes: mientras un satisfactor es el modo como se expresa una necesidad, los bienes son el medio por el cual el sujeto potencia los satisfactores para atender sus necesidades.

Los autores prefieren hablar de «pobrezas» y no de «pobreza», por cuanto cualquier necesidad humana fundamental que no se satisface adecuadamente revela una pobreza humana. Si éstas no se satisfacen en forma prolongada generan patologías, por ejemplo, el desempleo prolongado provocará desprotección, crisis familiar, disminución de la autoestima, crisis de identidad.

El cruce de los dos sistemas de variables de necesidades (axiológico y existencial) en una matriz facilita el análisis, pues de hecho una persona o un grupo la pueden diligenciar según su cultura, tiempo lugar, limitaciones o aspiraciones. Esta matriz ha

sido utilizada para realizar diagnósticos participativos de grupos, organizaciones, empresas y comunidades.

c) Pobreza como falta de bienestar y autonomía

La Organización Mundial de la Salud -OMS- sostiene que las necesidades son históricas, construidas socialmente, pero también universales y objetivas. Esta propuesta privilegia el enfoque sectorial de la pobreza, pero amplía la concepción de las necesidades básicas, identifica satisfactores e indicadores para optimizar las condiciones sociales. Los componentes básicos del bienestar son la salud y la autonomía personal. La salud entendida como un estado total de bienestar físico, mental y social. La autonomía como la capacidad para formular objetivos y estrategias adecuadas y consistentes con los propios intereses.

Desde el punto de vista de la medición, la OMS adopta el modelo de Doyal y Gough¹¹, que contempla tres conjuntos de indicadores: 1. De satisfacción de *necesidades básicas universales* (salud física, mental, privación cognitiva y posibilidades de actividad económica). 2. De satisfacción de *necesidades intermedias* (agua y alimentos, vivienda y servicios básicos, trabajo, entorno físico, sanidad, atención a la infancia, grupos de apoyo, seguridad económica y física, educación, natalidad y crianza). 3. Indicadores de las *condiciones sociales* previas para satisfacer las necesidades (derechos políticos y civiles, participación política, prioridad a la producción de bienes y servicios, sostenibilidad económica y derechos de las futuras generaciones).

11 DOYAL Len y GOUGH Ian. Teoría de las necesidades básicas, Barcelona, Editorial Nueva Icaria, 1994, Citado por: SARMIENTO Libardo, Seguimiento a la gestión institucional y evaluación de resultados sociales de los planes de inversión municipal. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, ILPES, LC/IP/L.11, 1995. pp. 33 - 39

d) Pobreza como negación de oportunidades de desarrollo

Al inicio de la década del noventa, el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas -PNUD- definió el desarrollo como «el proceso en el cual se expanden las capacidades del ser humano». También como «el proceso de ampliar las oportunidades de educación, atención médica, ingreso y empleo, abarcando el espectro total de opciones humanas, desde un entorno físico en buenas condiciones hasta las libertades económicas y políticas». Desde esta óptica, la pobreza significa *negación de las oportunidades y las opciones más fundamentales del desarrollo humano, así como la ausencia de ciertas capacidades básicas para realizarse*. Una persona es pobre cuando carece de oportunidades para lograr niveles mínimos aceptables de realización personal.

Por lo que respecta a la medición, el Índice de Desarrollo Humano -IDH- fue concebido como una alternativa al PNB. Pretende ampliar la mirada sobre otros componentes del desarrollo, mediante la combinación de tres indicadores: 1. *Longevidad* (una vida más larga es expresión de una buena salud básica y se mide por la esperanza de vida al nacer). 2. *Conocimientos* (a mayor educación, mayor criterio para optar por determinado plan de vida y mayores probabilidades de alcanzarlo. Se mide por el porcentaje de adultos analfabetos). 3. *Nivel de vida digna* (Se relaciona con el aprovisionamiento económico general. Se mide de acuerdo a tres variables: acceso a servicios de salud y agua potable, porcentaje de niños desnutridos menores de 5 años, e ingreso). El IDH se obtiene con el promedio ponderado de estos tres indicadores.

Adicionalmente, las Naciones Unidas calculan desde 1997 el Índice De Pobreza Humana -IPH-, como medida comparable internacionalmente. El IPH permite obtener en una sola medida diferentes elementos de pobreza extrema. No utiliza

valores derivados del PIB, sino indicadores del nivel de vida que reflejan la situación económica de la población. (Longevidad, Educación y Nivel de vida).

e) Pobreza como no-expansión de capacidades

Para el economista Amartya Sen, el desarrollo es una dinámica que alude a la composición, distribución, uso y propósitos de los recursos de que dispone una sociedad. En última instancia, el desarrollo equivale a «la expansión de la capacidad de la gente» para hacer las cosas que tiene motivo para valorar y elegir. La pobreza es consecuencia de un desarrollo inadecuado.

«La pobreza debe ser entendida como la privación de las capacidades elementales y no, según el uso corriente, como simple falta de ingresos. No se trata de negar la evidencia según la cual un ingreso bajo constituye evidentemente una de las causas esenciales de la pobreza por la misma razón que la falta de recursos es la principal fuente de privación de las capacidades de un individuo»¹²

Las *capacidades* se refieren a la libertad de opción como aspecto medular del bienestar humano, a las oportunidades reales para decidir el tipo de vida individual y social y a las habilidades para lograr dichas condiciones de vida. Las capacidades se relacionan directamente con la libertad. El desarrollo de las capacidades crea las condiciones para el ejercicio de los derechos.

Los *funcionamientos* son conjuntos socialmente deseables, diferentes aspectos de las condiciones de vida (dimensiones del ser y del hacer) que pueden o no ser alcanzadas.

Las *titularidades* son conjuntos de bienes sobre los cuales las personas ejercen dominio. Al carecer de dotaciones inicia-

12 SEN Amartya. Un nouveau modèle économique. Paris: Éditions Odile Jacob. 2003. p. 123. (Traduction du titre original: Development as Freedom. 1999)

les mínimas, la pobreza priva a los individuos de la posibilidad de elegir el «ser» y el «hacer».

De acuerdo con lo anterior, el nivel de vida de una sociedad se mide no por el nivel medio de ingresos, sino por la capacidad de las personas para vivir el tipo de vida que para ella es significativo.

Para medir la pobreza, Sen desarrolló un índice compuesto de pobreza que combina la *incidencia* de la pobreza con su *intensidad* y con la *desigualdad*, que existe entre los pobres.

2.3 Pobreza como exclusión de derechos

Aquí se incluyen las recientes propuestas que entienden la pobreza como procesos múltiples de exclusión de las dinámicas del desarrollo. Se asume que la expansión de las capacidades y el respeto de los derechos humanos son prerequisites para que toda la población pueda acceder a un nivel de vida digno. En esta perspectiva, se destacan las propuestas de la Unión Europea, de algunas entidades que trabajan en la América Central y los más recientes planteamientos que se vienen haciendo en Colombia.

a) Pobreza como exclusión social

Para la Unión europea el concepto de pobreza se refiere tanto a los procesos de exclusión como a las situaciones que de ellos se derivan. Desde su perspectiva, la pobreza no puede seguir siendo considerada como un fenómeno residual, simple herencia del pasado, abocado a desaparecer con el progreso económico y el crecimiento. Tampoco como la ausencia o insuficiencia de recursos económicos que afectan al individuo. Por el contrario, *es necesario reconocer tanto el carácter estructural de las situaciones de pobreza y los mecanismos que la generan, como el carácter multidimensional de los procesos que provocan la ex-*

*clusión de las personas, grupos y territorios de los intercambios, la participación y los derechos sociales.*¹³

El recurso a la noción de *exclusión social* expresa que el problema no es solamente de desigualdad entre los de arriba y los de abajo, sino más bien de distancias entre aquellos que participan en su dinámica y aquellos que son expulsados.

Los hechos que están en la base de las situaciones de exclusión social se derivan, por lo general de la conjunción de tres fenómenos:

- La marginación prolongada de quienes son expulsados del mundo del trabajo.
- La reproducción de formas tradicionales de pobreza en las regiones más desfavorecidas.
- La precariedad de quienes dependen de las fluctuaciones del mercado de trabajo y están amenazados por los efectos de las transformaciones tecnológicas, económicas y sociales.

No existe sólo un sector restringido permanentemente pobre o excluido, sino un conjunto cambiante y heterogéneo de personas cuya integración económica y social es precaria, por cuanto experimenta de forma puntual o recurrente períodos de pobreza y está amenazado de perder los vínculos sociales. Son procesos dinámicos que afectan tanto a las personas como al cuerpo social. El concepto de derechos es fundamental para entender la exclusión social.

La pobreza, en cuanto que es aproximación a las desigualdades en la distribución de los recursos, supone la definición de un umbral del ingreso medio. Se consideran «pobres» los hogares cuyo ingreso medio disponible por adulto es inferior a una fracción determinada del ingreso medio disponible por adulto de los hogares de un mismo país.

13 COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES. Rapport sur la mise en oeuvre du programme communautaire pour une intégration économique et sociale des groupes les moins favorisés (1989-1994). Bruxel: 1993, p. 47. Citado por Álvarez y Martínez, Op.Cit. p. 103

b) Pobreza como descalificación de derechos

Diversas entidades de América Latina y del Caribe sostienen que el concepto de exclusión social es más adecuado que el de pobreza, por cuanto incluye simultáneamente los procesos y las situaciones resultantes.

Definen la «*exclusión social*» como un fenómeno que se origina en la interacción de una pluralidad de procesos más elementales de «*puesta en dificultad*» de las personas respecto a sus posibilidades de plena participación, según sus capacidades, en las dinámicas de desarrollo. Dichos procesos se consideran no sólo como negación de otros elementos sino también como factores activos y se definen como procesos de descalificación.¹⁴

Se identifican cuatro grandes mecanismos o áreas de exclusión:

- De la *información* para aumentar las posibilidades de elección.
- De los procesos de *decisión* para plantear solución a los problemas identificados.
- Del acceso a los *servicios* que podrían mejorar las propias condiciones de vida.
- Y mecanismos de segregación basados en *normas, prohibiciones y controles*.

El índice de Exclusión Social, se calcula a partir de una batería de indicadores de los diferentes procesos de descalificación y tiene en cuenta dos aspectos:

- La *exclusión directa*, que se calcula a partir de indicadores que miden los procesos de descalificación correspondiente.
- La *exclusión indirecta* que se calcula con base en los índices sintéticos relativos a los campos estadísticos en los que se clasifican los procesos de descalificación.

14 PNUD, FLACSO, UNOPS, PRODERE. Análisis de la exclusión social a nivel departamental: Los casos de Costa Rica, El Salvador y Guatemala. Ciudad de Guatemala: Ed. Alfíl, 1995, p. 25. Citado por Álvarez y Martínez. Op. Cit. p. 110

3. El enfoque estructural de la pobreza

Los más recientes enfoques de la pobreza realizados durante los últimos años en Colombia¹⁵ perciben la pobreza a partir de dos ejes centrales: como asimilación de capacidades y derechos en un solo proceso y como inserción precaria en la sociedad. Estos enfoques se apartan de la concepción dualista de la sociedad y adoptan, en cambio, una concepción estructural de la misma. Así, la pobreza no es un problema de marginalidad sino un problema causado por las mismas condiciones económicas, sociales y políticas vigentes. Por este motivo, los pobres no deben ser mirados como aquel conjunto de la población que se quedó por fuera del centro; los pobres están tan dentro de la sociedad como los no pobres. Así, el problema se reduce a falta de equidad en el sentido de falta de oportunidades.

A continuación se presenta una síntesis de este planteamiento, con base en un artículo de Consuelo Corredor Martínez, uno de sus autores.¹⁶

Comienza, la coautora afirmando que se han realizado importantes esfuerzos en la medición de la pobreza, pero carentes de un concepto explícito y satisfactorio de «pobreza». Se hacen numerosas mediciones sin que haya claridad sobre qué se quiere medir.

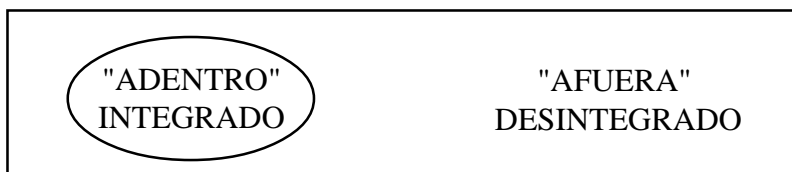
15 ARCOS, Oscar, BECERRA, Emperatriz, CORREDOR, Consuelo, GONZALES, Jorge I., MUÑOZ, Manuel y RIVERA, Magda. *Pobreza y desigualdad. Aproximaciones teóricas y evaluación de algunos índices*, Santafé de Bogotá: Proyecto COLCIENCIAS-CINEP-CID, 1999 (policopiado).

Otro estudio reciente define la pobreza en Colombia como un «problema estructural ligado a la exclusión política, social y económica que se configuró a partir de las estrategias liberales de modernización económica, apoyadas en la concentración del poder y en débil papel del Estado». Entre las principales causas de la pobreza señala: el modelo de desarrollo, la debilidad del Estado, la concentración de la tierra y el manejo de la política económica. (AMAYA, Pedro José. Colombia un país por construir. Bogotá: U. Nacional, 2000, p. 458.

16 CORREDOR MARTÍNEZ, Consuelo. El problema de la pobreza: una reflexión conceptual. En: *Pobreza y Desigualdad: Reflexiones conceptuales y de medición*. Bogotá: CINEP, 1999, pp. 39 - 68

Anuncia que hay dos enfoques básicos de la pobreza, uno estructural y el otro dualista. El primero entiende la pobreza como un problema social causado por las relaciones económicas, sociales y políticas de la sociedad. El segundo asocia la pobreza con ignorancia, incapacidad u ocio, atribuyendo la situación a condiciones inherentes a las personas, omitiendo por completo el entorno en el cual se ubican (Fig. 1).

Fig. 1
Visión dualista de la pobreza



En seguida se centra en el primer enfoque por considerar que esta es la perspectiva que ofrece más posibilidades para la comprensión del problema.

Anota que en él se ubican las versiones marxistas y de la Escuela de Chicago, por considerar que la pobreza es el resultado del desarrollo del proceso de producción capitalista, aunque entre ellas hay una diferencia metodológica de suma importancia. Sin duda, concluye la coautora, este es un enfoque más acertado por cuanto la equidad es la prioridad en el objetivo explícito de combatir la pobreza. Se reconoce que el problema es de orden estructural y que, por tanto, exige cuestionar el «adentro», pues en las características de las dinámicas económica, social y política es en donde se encuentran las causas por las cuales importantes sectores de la población se encuentran en condiciones de precariedad y, por ende, no se favorecen de los beneficios del crecimiento.

Esta visión supera el enfoque dualista, pues no hay un «adentro» y un «afuera» (Fig. 2). Obsérvese que todos los sectores están insertos, pero en condiciones desiguales, lo que da lugar a que unos se beneficien y otros no. El problema radica en los factores estructurales que dan lugar a la inserción precaria y a la discriminación, cuando no pueden apropiarse del valor agregado que contribuyen a generar.

Fig. 2
Visión estructural de la pobreza



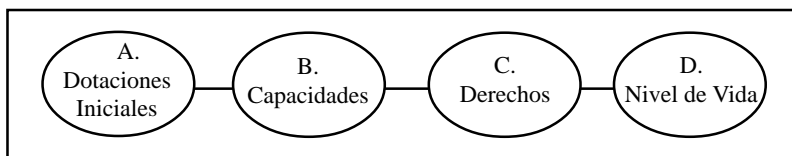
No se trata de determinar arbitrariamente un «adentro» y un «afuera», unos integrados y otros desintegrados, un formal y un informal. Estos no son grupos humanos autónomos y no integrados. Son sectores que tienen complejas relaciones, lazos e intercomunicaciones en los más diversos circuitos que atraviesan la sociedad y que, con sus estrategias tratan de cubrir las falencias de la sociedad civil y del Estado, siendo contribuyentes importantes del proceso de modernización económica, pero que están excluidos de los beneficios de la modernización dada la precaria inserción a la que están sometidos.

En seguida, Corredor realiza una síntesis del enfoque propuesto por Amartya Sen, basado en capacidades y derechos.

El mensaje central consiste en que las dotaciones iniciales son el patrimonio con el cual cuentan las personas para poder poner en acción sus capacidades; las capacidades permiten ejer-

cer unos derechos y estos se traducen en un determinado nivel de vida (Fig. 3).

Fig. 3
El enfoque de capacidades y derechos



3.1 Las dotaciones iniciales

Están determinadas por las condiciones socioeconómicas de las cuales gozan las personas. Dentro de éstas se pueden distinguir dos clases:

a) Los bienes y servicios mercantiles («Titularidades», según Amartya Sen)

Alimentación, vestuario, vivienda, salud, educación, transporte y recreación, referidos al ámbito de lo privado y pueden ser objeto de intercambio. Esto significa que con un ingreso adecuado y dependiendo de la capacidad adquisitiva del mismo, puede accederse a ellos en mayor cantidad y calidad (de ahí la importancia de las políticas de generación de ingresos).

b) Los bienes no mercantiles («Intangibles»)

El sentido de pertenencia, la seguridad, la justicia, la libertad, la identidad, la autonomía, el reconocimiento social y el medio ambiente. Están más referidos al ámbito de lo público, al espacio societal y como tales tienen necesariamente que ser

una construcción social que escapa al ámbito meramente individual. No pueden ser objeto de intercambio.

Algunas de estas necesidades tienen a la vez la característica de ser «bienes de mérito», bienes que se merece la persona por el solo hecho de serlo, no pudiendo estar su satisfacción sujeta a la dinámica del crecimiento económico, ni dependiendo de que contribuyan o no al crecimiento económico. Su carácter es «universal», lo que implica que nadie puede ser excluido de ellos y que la sociedad y el Estado deben garantizarlos a quienes no están en condiciones de adquirirlos mercantilmente y crear las condiciones para que en el largo plazo puedan ser autónomos en su adquisición.

Se consideran bienes de mérito, explícitamente consagrados en nuestra Constitución, los siguientes: Nutrición, salud, educación, vivienda, seguridad, justicia, libertad. Desde el enfoque de capacidades y derechos, estos bienes conforman un todo indisociable e integral. Son los principios mínimos de protección a todo ciudadano.

3.2 Las capacidades

En la propuesta de Sen, estas hacen referencia a la libertad de las personas para decidir sobre sus desempeños y optar por las oportunidades que les permitan desempeñar un papel individual y social satisfactorio para su crecimiento personal. (No están referidas a un problema de habilidad o de productividad). Evidentemente, entre mayores sean las titularidades mayores pueden ser las capacidades, aunque ello depende de otras muchas variables como: edad, sexo, salud, educación, ideología, relaciones sociales etc. Pero, además, la carencia de capacidades puede estar asociada a una insuficiencia de ingresos y, por tanto, de bienes.

Si se pretende que la equidad sea el principio que rija la sociedad, el Estado debe garantizar las condiciones mínimas en materia de dotaciones iniciales para que las personas pongan en acción sus capacidades y así lograr equiparar la diferencia de oportunidades.

3.3 Los derechos

Se trata de los derechos económicos, sociales, políticos y culturales explícitos en las constituciones de los estados modernos.¹⁷ El advenimiento del Estado Social de Derecho pone la cuestión social en lugar de primer orden y agrega a los derechos civiles y políticos, que se instauraron como medio de protección de las personas (como individuos) frente al Estado, los derechos sociales con el fin de otorgar una igualdad de oportunidades y luchar contra las desigualdades y por la justicia social.

La puesta en acción de las capacidades crea las condiciones para el ejercicio activo de los derechos. Así, la satisfacción de las necesidades básicas es un derecho de todo ciudadano. Estos derechos deben entenderse integralmente con los Derechos Humanos y gozan de las mismas características: Congenitudo (sic), universalidad, inalienabilidad, inviolabilidad, necesidad (sic).

3.4 Nivel de Calidad de Vida

El resultado del proceso (dotaciones iniciales, capacidades, derechos) es un determinado nivel de Calidad de Vida, definido por Sen como: «*La calidad de vida que puede disfru-*

17 Ver: REPÚBLICA DE COLOMBIA. Constitución Política de Colombia. 1991. Título II: De los derechos, las garantías y los deberes.

tar la gente de una sociedad particular es un resultado integral de la forma en que ella está organizada. El progreso social puede ser visto como la erradicación efectiva de las principales carencias que padecen los miembros de la sociedad».

Así, pues, la «pobreza» es una situación en la cual las personas carecen de dotaciones iniciales mínimas, por lo cual están privados de la posibilidad de elegir el «ser» y el «hacer».

Adicional al concepto mismo de pobreza, es necesario asociarla con una situación de alta «vulnerabilidad» de estos sectores ante los cambios en el entorno. La carencia de estos bienes y servicios los hace presa de una situación de indefensión y de riesgo permanente ante los cambios en el entorno exterior. El concepto de «vulnerabilidad» ha sido expuesto por C. Moser¹⁸ para lograr captar procesos de cambio y considerar la carencia de defensas. «*Se refiere a los resultados negativos del ambiente exterior sobre los individuos y los hogares*» y está asociada con la posesión de activos en forma directa.

Los pobres siempre viven en condiciones difíciles, pero esta dificultad es mayor entre mayor sea la vulnerabilidad, por la incertidumbre a la que están expuestos.

Principales factores asociados a la vulnerabilidad:

- Alta dependencia económica
- La carencia de propiedad o posesión legal sobre la vivienda
- La malnutrición que impide enfrentar la enfermedad
- La falta de educación y calificación
- La ubicación en asentamientos con riesgo ambiental.

Factores de vulnerabilidad asociados a los cambios exteriores:

- Cambio en los sueldos y en los ingresos

18 Ver más adelante en Primera Parte, Cap. III, numeral.1.2, una aplicación del planteamiento de Caroline Moser.

- Cambios en la situación laboral
- Cambios en el gasto público
- Cambios en la política económica, en especial la inflación y las tasas de interés

3.5 El círculo vicioso de la pobreza

Del análisis precedente, los autores concluyen que la pobreza se expresa en un círculo vicioso: Se es pobre en tanto que se carece de unas dotaciones iniciales mínimas (1), con lo cual las capacidades son muy bajas (2) y las personas no pueden ejercer sus derechos (3). La ausencia del ejercicio de sus derechos les impide potenciar sus capacidades (4) perpetuándose la situación de pobreza. Es necesario entonces, romper el círculo vicioso actuando ya sea sobre las fallas en titularidades, cuando ello sea suficiente, o sobre las dotaciones iniciales en los casos extremos de alta vulnerabilidad (Fig.4).

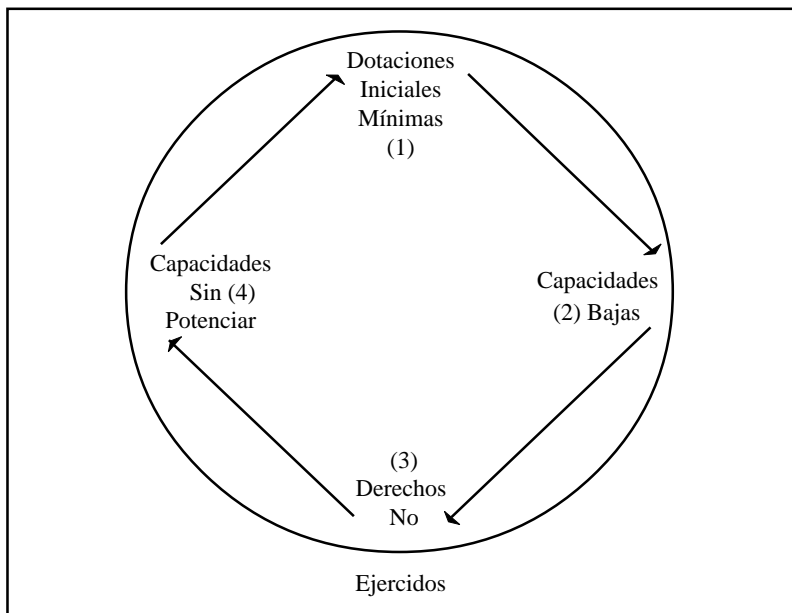
3.6 Tipología de la pobreza

A partir de la conceptualización anterior, los autores proponen la siguiente tipología de la pobreza:

a) Los no pobres:

Son las personas que tienen la posibilidad de ejercer efectivamente sus derechos mediante la puesta en acción de sus capacidades, gracias a que gozan de unas dotaciones iniciales que les permiten acceder a los bienes y servicios tangibles e intangibles para poder vivir una vida en dignidad.

Fig. 4
El círculo vicioso de la pobreza



b) Los pobres coyunturales:

Son las personas que ven amenazado el ejercicio de sus derechos al contar con unas dotaciones iniciales mínimas que inhiben el potencial de sus capacidades. Son grupos que se encuentran en riesgo de ser pobres por su vulnerabilidad a un cambio en el entorno, especialmente asociado a un cambio en su nivel de ingreso.

c) Los pobres estructurales:

Son las personas que se ven privadas de la mayor parte de sus derechos, comenzando por el derecho fundamental a una

vida digna. Esta privación deriva de la carencia de unas dotaciones iniciales mínimas que anulan las capacidades, situándolos en total indefensión frente a un cambio mínimo en el entorno, con lo cual quedan presos de una estrecha situación de supervivencia. La pobreza estructural es una situación de carencia y privación que tiene como raíz una inadecuada asignación de los recursos.

Los pobres están abocados a una constante búsqueda de equilibrios inestables entre diferentes conjuntos de necesidades, tomando decisiones en torno a cuáles y cuántas necesidades podrán satisfacer.

d) Los pobres en miseria:

Mientras los pobres todavía pueden decidir entre conjuntos de necesidades para atender, este sector se halla en condiciones tan precarias y de miseria aguda que la opción de elegir les está negada. Padecen una situación de extrema pobreza, sin recursos suficientes ni siquiera para consumir una dieta mínima a sus necesidades biológicas y de nutrientes, incluidos los costos de preparación de alimentos. Por tanto, tampoco pueden satisfacer otras necesidades básicas como vestido y transporte por cuenta propia, además de no estar en capacidad de ejercer el derecho de acceso efectivo, es decir como oportunidad y como resultado, a los servicios y bienes que provee el Estado.

4. Conclusión

Como ha mostrado este Capítulo, se registra una rápida evolución conceptual en relación con la comprensión de la pobreza, que ha pasado por una serie de etapas sucesivas, cuya mayor actividad corresponde a las dos últimas décadas: (Fig. N° 5)

La primera etapa corresponde a un enfoque «evolucionista», cuyo eje fundamental es el «crecimiento económico»; supone que la sociedad avanza (vertical o zigzagueante) desde estadios inferiores hasta superiores, quemando etapas predefinidas en su inevitable recorrido. De este enfoque se desprende la concepción dualista de la sociedad, según la cual en un momento dado de esta evolución coexisten dos sectores: uno central o avanzado y otro periférico o retrasado (marginal); se trata, entonces, de integrar el sector marginado al central. En esa construcción ideológica, la marginalidad es vista como un espacio intermedio entre tradición y modernidad. La integración de los marginales, que debería resultar de la expansión de la modernidad, era necesario encauzarla e institucionalizarla. De ahí la necesaria injerencia del Estado en las ideologías de la marginalidad. Avances de la anterior concepción, pero dentro del mismo enfoque evolucionista, ven el problema ya no tanto en la periferia como en el centro: tales fueron las teorías de la «informalidad» y de la «desintegración».

En la segunda etapa, varias teorías centraron su atención sobre cuatro categorías de «carencias»: a) Pobreza como insuficiencia de ingresos. b) Pobreza como Necesidades Básicas Insatisfechas -NBI-. c) Pobreza como insuficiencia de ingresos y NBI. d) Pobreza como deficientes condiciones de vida.

Finalmente, la tercera etapa corresponde a una concepción estructural de la sociedad que entiende la pobreza como un problema social causado por las relaciones económicas, sociales, culturales y políticas de la sociedad. Dentro de esta concepción se ubican dos enfoques: el de la «exclusión» y el enfoque de «capacidades y derechos». En este último enfoque, es la estructura socioeconómica de la sociedad la que produce situaciones de pobreza, cuya superación se plantea con base en la teoría de A. Sen sobre capacidades y derechos.

De acuerdo con lo anterior, pueden adelantarse algunas conclusiones:

Primera: Es inadecuada la concepción de la pobreza desde el punto de vista de los enfoques dualistas como residuo o marginalidad, que asocia la pobreza con ignorancia, incapacidad u ocio, atribuyendo la situación a condiciones inherentes a las personas, omitiendo por completo el entorno en el cual se ubican. No se trata de incorporar grupos pobres, desintegrados y aislados al grupo integrado de la sociedad que disfruta de mejores condiciones de vida. La pobreza debe concebirse como un problema social causado por las relaciones económicas, sociales, políticas y culturales de la sociedad. En consecuencia el abordaje de la pobreza debe hacerse desde la globalidad del sistema y no desde la situación particular de los grupos en pobreza.

Figura N° 5
Evolución de las concepciones de la Pobreza

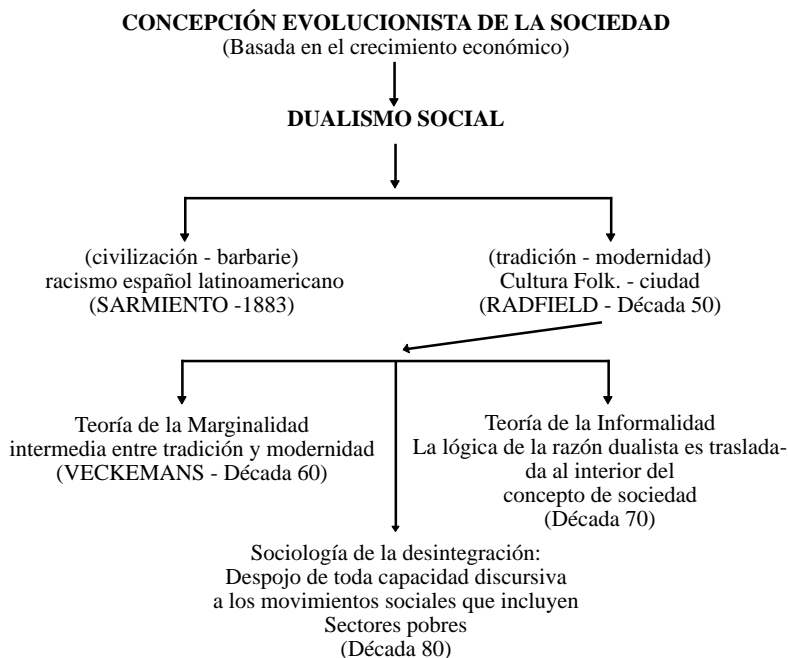


Figura N° 5
(Continuación)

NUEVOS ENFOQUES DE LA POBREZA

- | | |
|--|--|
| <p>A. COMO CARENCIA O NBI
(Décadas 80 y 90)</p> | <p>a) Pobreza como Insuficiencia de ingresos (WORLD BANK - Década 80)
 b) Pobreza como Necesidades Básicas Insatisfechas - NBI (PNUD-PRSP - Década 80)
 c) Pobreza como insuficiencia de ingresos y NBI (CEPAL - PNUD-PRSP - Década 80)
 d) Pobreza como deficientes condiciones de vida)(Misión Social del DNP - Década 90)
 e) Pobreza y política económico-social (BID - BM- Década 90)
 f) Pobreza y globalización (FONDO MONETARIO INTERNACIONAL - Década 90)</p> |
| <p>B. COMO FALTA DE DESARROLLO DE LAS CAPACIDADES
(Década 70, 80 y 90)</p> | <p>a) Pobreza como negación de la democracia (UNICEF- Década 70)
 b) Pobreza como no-correspondencia entre necesidades y satisfactores (MAX-NEEF - Década 80)
 c) Pobreza como falta de bienestar y autonomía (OMS - Década 90)
 d) Pobreza como negación de oportunidades de desarrollo (PNUD - Década 90)
 e) Pobreza como no-expansión de capacidades (Amartya SEN - Década 90)</p> |
| <p>C. COMO EXCLUSIÓN DE DERECHOS
(Década 90)</p> | <p>a) Pobreza como exclusión social (UNIÓN EUROPEA - Década 90)
 b) Pobreza como descalificación de derechos PNUD, FLACSO, UNOPS, PRODERE - Década 90)</p> |
| <p>D. ENFOQUE ESTRUCTURAL DE LA POBREZA
(Década 90)</p> | <p>Oscar ARCOS, Emperatriz BECERRA, Consuelo CORREDOR, Jorge I. GONZALES, Manuel MUÑOZ y Magda RIVERA. Década 90.</p> |

Segunda: El enfoque de Pobreza como carencia o como Necesidades Insatisfechas, si bien pudo avanzar en las mediciones de pobreza, carece de una adecuada conceptualización de la misma -no profundiza en sus raíces- y propone políticas que no solucionan las causas y que no brindan incentivos para que los agentes económicos creen empleo e ingresos. Por lo tanto, son políticas superficiales.

Tercera: Tampoco se considera adecuado el enfoque de «exclusión» desarrollado por la Unión Europea, que hace énfasis en la garantía de los derechos sociales, sustentados en el marco de las respectivas Constituciones de los países europeos, aunque no se hacen suficientemente explícitos los derechos económicos y políticos. El hecho de ser este modelo referido básicamente a las condiciones socioeconómicas del continente Europeo no lo hace pertinente para el análisis de la pobreza en el contexto latino-americano.

Cuarta: El enfoque estructural de la pobreza, como asimilación de capacidades y derechos en un solo proceso y como inserción precaria en la sociedad, constituye un avance significativo en el análisis de la pobreza, en cuanto se aparta de la concepción dualista de la sociedad y adopta, en cambio, una concepción estructural de la misma. Así, el problema de la pobreza se centra en la falta de equidad en el sentido de carencia de oportunidades (ya no solo carencia de bienes) para el desarrollo de las capacidades de las personas. Sin embargo, siendo que en la propuesta de A. Sen «las capacidades hacen referencia a la libertad de las personas para decidir sobre sus empeños y optar por las oportunidades que les permitan desempeñar un papel individual y social satisfactorio para su crecimiento personal», su propuesta se enmarca en la concepción que concibe *«la sociedad como una suma de individuos que responden*

*competitivamente a las condiciones del mercado»*¹⁹. Por otra parte, como en el enfoque de carencias, éste tampoco explicita cuáles incentivos se requerirían para generar mayores oportunidades y capacidades que la población pobre pudiera aprovechar.

Estando en acuerdo parcial con la propuesta de Sen, pensamos, por una parte, que el desarrollo de las capacidades no es solamente un problema individual sino colectivo, esto es cultural y, más específicamente, propio de la cultura dinámica. El problema radica en identificar mecanismos concretos de la cultura dinámica para lograr respuestas colectivas pertinentes y acertadas tendientes a superar la pobreza. Por otra parte, dicho enfoque estructural continúa con el supuesto que en las sociedades pobres hay un importante segmento rico (no-pobre) en la comprensión de las realidades físicas y sociales y en la superación de una cultura premoderna; no contempla que en sociedades con una alta proporción de pobres es muy probable que TODA la sociedad sea pobre.

II. CULTURA Y POBREZA

Al hablar de formas de adaptación de los grupos sociales a una realidad específica, se entra en el ámbito de lo que la antropología cultural ha denominado como «cultura». Sin embargo, un análisis crítico de este tema se hace necesario, para ubicar conceptualmente el problema de las estrategias de adaptación por parte de los pobres y de la superación de la pobreza por parte de la sociedad global.

19 UNIOOSS - MINISTÈRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ. Exclusion Sociale et Pauvreté en Europe. Paris: La documentation française, 2001, p. 14

1. La cultura

Muchas son las definiciones que, desde el nacimiento de la antropología, han sido dadas al fenómeno «cultura», partiendo de la tradicional de Taylor: «*Ese todo complejo que incluye el conocimiento, las creencias, el arte, la moral, el derecho, la costumbre y cualesquiera otros hábitos y capacidades adquiridos por el hombre como miembro de la sociedad*» (Taylor 1871).

En la cultura pueden distinguirse varios elementos claves: El sistema de representaciones; el sistema normativo (los valores); los sistemas de expresión; y los sistemas de acción que a su turno comprenden los medios técnicos (ciencia y tecnología) y los medios sociales (organización social para la satisfacción de las necesidades).

Entre las múltiples definiciones modernas de la «cultura» puede adoptarse aquella según la cual: «*La cultura es la organización de la experiencia compartida por los miembros de una comunidad, incluyendo los criterios por los que se rigen para predecir, juzgar y actuar*» (Goodenough, 1963).

De acuerdo con la anterior definición dos son, en efecto, los elementos fundamentales de la cultura: la organización de la experiencia compartida y el conjunto de criterios que rigen las formas de pensar, juzgar y actuar.

El primer elemento plantea la base de la cultura, es decir la respuesta organizada del grupo social frente a las exigencias del medio, entendido éste en su doble componente físico-biótico y económico-social. Si bien las respuestas culturales son universales, también son particulares en la medida en que el contexto ambiental difiere de un lugar a otro. Así, pues, es aceptable afirmar que cada grupo social ofrece respuestas particulares a las condiciones específicas a las que se encuentra enfrentado.

El segundo elemento, el conjunto de criterios que rigen las formas de pensar, juzgar y actuar, no es menos importante; en

efecto, los grupos sociales orientan sus respuestas de acuerdo con un conjunto de criterios o valores comunes. Aquí surge la pregunta: ¿De dónde vienen esos criterios y valores? La respuesta que daría la antropología cultural es, sin duda, de la sociedad global a la cual pertenecen los grupos sociales. No obstante, si bien eso es cierto, no se puede descartar la posibilidad de que los mismos grupos sociales adopten criterios particulares adicionales a los criterios globales. Es esto lo que llevó a la misma antropología a diferenciar la cultura global de las subculturas particulares, para indicar que estas últimas, si bien elaboran respuestas particulares, también participan de los criterios valorativos de las primeras.

1.1 La «cultura de la pobreza»

En la introducción de su libro *Los Hijos de Sánchez*, el antropólogo Oscar Lewis²⁰ precisa el concepto en los siguientes términos:

«El antropólogo que estudia el modo de vida de estos países (hispanoamericanos) ha llegado a ser, en efecto, el estudiante y el vocero de lo que llamo la «cultura de la pobreza... Para los que piensan que los pobres no tienen cultura, el concepto de una cultura de la pobreza puede parecer una contradicción. Ello parecería dar a la pobreza una cierta dignidad y una cierta posición. Mi intención no es esa... En el uso antropológico *el término cultura supone, esencialmente, un patrón de vida que pasa de generación en generación*. Al aplicar este concepto de cultura a la comprensión de la pobreza, quiero atraer la atención hacia el hecho de que la pobreza en las naciones modernas no es sólo un estado de privación economi-

20 LEWIS, Oscar. *Los hijos de Sánchez*. México: Editorial GRIJALBO S.A., 1982. Prólogo.

ca, de desorganización, o de ausencia de algo. Es también algo positivo en el sentido de que tiene una estructura, una disposición razonada y «*mecanismos de defensa*» sin los cuales los pobres difícilmente podrían seguir adelante».

En resumen, según Lewis, la cultura de la pobreza es «*un sistema de vida, notablemente estable y persistente, que ha pasado de generación en generación a lo largo de líneas familiares. La cultura de la pobreza tiene sus modalidades propias y consecuencias distintivas de orden social y psicológico para sus miembros*». Es un factor dinámico que afecta la participación en la cultura nacional más amplia y se convierte en una subcultura por sí misma.

La cultura de la pobreza, tal como se define aquí, no incluye a los pueblos primitivos cuyo retraso es el resultado de su aislamiento y de una tecnología no desarrollada y cuya sociedad en su mayor parte no está estratificada en clases. Tales pueblos tienen una cultura relativamente integrada, satisfactoria y autosuficiente.

Tampoco la cultura de la pobreza es sinónimo de clase trabajadora, proletariado o campesinado, conglomerados que varían mucho en cuanto a situación económica en el mundo.

La cultura de la pobreza sólo tendría aplicación a la gente que está en el fondo mismo de la escala socioeconómica, los trabajadores más pobres, los campesinos más pobres, los cultivadores de plantaciones y esa masa heterogénea de pequeños artesanos y comerciantes a los que por lo general se alude como el lumpen-proletariado.

1.2 Críticas al concepto de «cultura de la pobreza»

Este concepto ha levantado un extenso debate entre muchos antropólogos y entre, no pocos, estudiosos de la pobreza.

Aparte de las críticas estrictamente metodológicas, en cuanto a las técnicas de recolección de la información y la representatividad de sus casos para llegar a amplias generalizaciones, la unidad de análisis empleada (la familia)..., es importante detenernos en algunas de carácter más amplio, desde el punto de vista teórico.

El primer argumento en su contra impugna la idea según la cual cada estrato social posee su propia cultura, obedeciendo a la idea de ofrecer sustento a la arraigada racionalización que consiste en culpar a los pobres de su pobreza.

En otras palabras, los pobres no son pobres porque les gusta ser pobres, o porque no pueden ni quieren dejar de ser pobres por su estupidez y sus defectos, sino porque su situación es el resultado de la misma estructura y dinámica socioeconómica. Si a esto se añade la idea de la perpetuación de la pobreza al transmitirse de generación en generación, estaríamos cayendo en un determinismo sin salida. Uno de sus críticos, el también antropólogo Valentine Charles afirma:

Se ha mostrado que el análisis en términos de la «cultura de la pobreza», puede apartar la atención de ciertas características estructurales decisivas del sistema social estratificado en su conjunto, para llevarla a supuestas peculiaridades motivacionales de los pobres que son de dudosa validez o relevancia. Varias investigaciones sobre el problema de las culturas de clase insinúan que los valores culturales de los pobres pueden ser bastante parecidos a los de la clase media, modificados meramente en la práctica de las tensiones situacionales.²¹

La segunda crítica al concepto de Lewis es su concepción dualista de la sociedad. Los pobres están marginados del centro

21 CHARLES, Valentín, «La cultura de la pobreza: crítica y contrapropuesta». Buenos Aires: Amorrortu, 1970, p.27

de la sociedad configurando un bloque social aparte. No hay relaciones entre estos dos bloques. Y esto, evidentemente, plantea serios problemas cuando de soluciones al problema de la pobreza se trata. Así, en la concepción dualista de la sociedad, el problema consiste en cómo integrarlos al bloque dominante. En este sentido, Lewis distingue dos tipos de sociedades, las primeras corresponden a aquellos países en los que los pobres representan un segmento relativamente pequeño de la población y aquellos en donde constituye un sector muy amplio. En los primeros pueden aplicarse mecanismos para incorporarlos a la clase media, mediante la aplicación del trabajo social.

En los segundos, donde grandes masas de población viven en la cultura de la pobreza, duda que sea factible la solución de trabajo social. Sin embargo, en los países menos desarrollados del mundo, los que viven dentro de la cultura de la pobreza pueden organizarse algún día en un movimiento político que busque fundamentalmente cambios revolucionarios y esta es una de las razones por las que su existencia plantea problemas terriblemente urgentes.

La tercera crítica a la teoría de Lewis está relacionada con algo a lo cual nos referimos un poco más atrás al hablar de los conceptos de «cultura» y «subcultura». En este sentido, se afirma que un error grave de Lewis consistió en no haber realizado esta distinción conceptual al atribuir a un estrato de la sociedad características culturales que sólo pueden ser atribuidas a la sociedad global. Así, Charles afirma: «*Si otros autores, desde Frazier hasta Lewis, pasando por Mohinihan, se hubieran atenido rigurosamente a estos simples y sanos principios (distinción entre cultura y subcultura) gran parte de las críticas negativas que contiene este ensayo hubieran sido innecesarias*».²²

22 Ibid., p. 119

1.3 «Cultura de la pobreza» de la sociedad global

No obstante, el concepto de «cultura de la pobreza» podría tener otras dos acepciones a nuestro juicio valderas. La primera, es aquella que, según Francisco De Roux, se refiere a:

Una manera de comportarse la sociedad total, en el ámbito nacional y regional: una sociedad que en sus cuadros directivos y en sus pobladores populares se ha hecho a vivir con la pobreza. Que acepta como normal que más de la mitad de sus hombres y mujeres vivan en condiciones humanas precarias y, aunque se tienen los medios para superar esta situación, no hay interés en ponerlos en práctica... En la que los grupos dirigentes mantienen excluidos de la posibilidad de producir excedentes y de controlar esos excedentes a sectores significativos de la población. Por eso superar la cultura de la pobreza supone cambios profundos en los directivos. Para unos y otros la superación de la pobreza y de la inequidad no está en dar a todos el acceso a una riqueza ya existente en una región, sino en trabajar juntos para producir la riqueza que no existe... La cultura de la pobreza solamente es superable cuando todos los sectores de la sociedad.... acepten que la situación social presente los destruye a todos y que superarla es para todos una cuestión vital.²³

La segunda acepción, adoptada en este estudio, parte de la base de que la situación de pobreza es creada por un sistema socioeconómico que a su vez es pobre. Se refiere al hecho que los grupos sociales, en su proceso de ajuste a determinadas condiciones medio ambientales (incluidas las sociales y económi-

23 DE ROUX, Francisco J. Documento Central de diagnóstico, Conclusiones y Recomendaciones». Programa de desarrollo y Paz en el Magdalena Medio. Bogotá: Consorcio SEAP-CINEP, Mayo de 1996. p.81

cas), desarrollan formas específicas o maneras concretas de adaptación. Léase, organizan la experiencia compartida por los miembros de una comunidad, incluyendo los criterios por los que se rigen para predecir, juzgar y actuar. Este concepto, por una parte, respeta el hecho que los grupos sociales participan de la cultura global de las sociedades en las cuales están inscritos pero, igualmente, admite que los grupos sociales tienen la capacidad de adaptarse a las deficientes condiciones medio ambientales, incluidas las socioeconómicas, en que les toca vivir.

Valentín Charles sugiere que la alternativa frente a lo que Lewis considera como rasgos culturales de los pobres: la falta de trabajo, la falta de ingresos y demás... debe ser planteado como condiciones a las que los pobres deben adaptarse mediante cualesquiera recursos socioculturales que ellos controlen:

Vale decir, estas condiciones son fenómenos propios del ambiente en que vive la clase baja, que están determinados, no tanto por las conductas y los valores de los pobres como por la estructura del sistema social total. Puede añadirse que esta estructura global se perpetúa, fundamentalmente, merced a la actividad económica y política de los que no son pobres. Podemos concebir, entonces las conductas y valores peculiares de los pobres como respuestas a la experiencia de su particular ambiente socioeconómico y como formas de adaptarse a él. Termina el autor aceptando que en cualquier caso: «mucho puede aprenderse sobre el grado en que las personas crean y ponen en práctica, medios individuales y colectivos para enfrentar estas condiciones como problemas potencialmente solubles -o a la inversa- el grado en que las aceptan como una parte normal de la mejor forma de vivir o la única a la que tienen acceso»²⁴

24 CHARLES, Valentín. Op. Cit. p. 124

1.4 Cultura estática vs. cultura dinámica

Por contraposición al concepto estático de la cultura, esto es, como simple traspaso de hábitos, costumbres y usos de generación en generación o como resultado de la adaptación de los grupos sociales a su medio ambiente, la sociología ha intentando otros enfoques. Así, por ejemplo, el sociólogo y etnólogo francés Paul Henry Chombart de Lauwe, al referirse al concepto de cultura hace la siguiente afirmación:

De inmediato podemos señalar que la cultura no corresponde para nosotros a las definiciones dadas por la antropología cultural. La cultura está profundamente ligada a la práctica y a la acción. Por esta razón preferimos utilizar las expresiones de dinámica cultural y de cultura-acción²⁵.

En otra de sus obras afirma:

La cultura corresponde a las maneras de pensar de sentir y de actuar (Durkheim) y, nosotros añadiremos, a las creencias que, ligadas a las transformaciones técnicas y económicas producen una reacción sobre estas. Bien se trate de un individuo, de un grupo, (la cultura) es adquisición constante y acción, se torna hacia el futuro y permite a los hombres de una civilización asumir progresivamente la dirección de su propio destino...²⁶.

Ahora bien, puestos en la perspectiva del desarrollo integral o humano, el papel de la cultura es bien preciso, porque en esta óptica el ser humano pasa de ser objeto pasivo del desarrollo a ser sujeto activo del mismo, lo cual nos conduce a la consideración de la cultura como elemento también activo o dinámico del desarrollo. No obstante, para entender en forma cabal este enfoque de la

25 CHOMBART DE LAUWE, Paul Henry. Transformations de l'environnement des aspirations et des valeurs. Paris: Editions du CNRS, 1976. p. 8

26 CHOMBART DE LAUWE, Paul Henry. Pour une sociologie des aspirations. Paris: DENOËL/GONTHIER, 1971. p. 194.

cultura, es necesario hacer alusión a otros conceptos, algunos de ellos ya mencionados, ligados a esta visión del desarrollo.

Desarrollo social: Para lograr el desarrollo humano, es necesario crear las condiciones económicas, sociales, políticas y culturales, adecuadas para que se de la posibilidad del desarrollo humano. Por lo tanto, el desarrollo social, se convierte en una variable independiente del desarrollo humano y no en un simple resultado del desarrollo económico.

Desarrollo económico: En esta perspectiva el desarrollo, en términos de crecimiento económico, es otra variable independiente del desarrollo humano. Es tan necesario como el desarrollo social, pero no es el único factor que produce el desarrollo humano.

Calidad de vida: Así como el crecimiento económico es el indicador privilegiado del desarrollo económico, la calidad de vida es el indicador clave del desarrollo humano. En términos operacionales, el objetivo final del desarrollo humano es elevar la calidad de vida de la población.

Capital humano: Es el determinado por los grados de nutrición, salud y educación de la población. En este caso, el individuo es un recurso más para el desarrollo.

Capital social: Entendido como el producto del «saber hacer» del individuo en asocio con otros individuos en relación con su propio desarrollo. En esta perspectiva, el individuo es sujeto de su propio desarrollo y el desarrollo es consecuencia de la creatividad y acción del ser humano asociado; esto es, del ser social dentro de la dimensión de la dinámica cultural.

Participación: Si el ser humano es sujeto activo de su propio desarrollo, el concepto de participación se desprende casi como un corolario del mismo principio, correspondiendo a una actitud y comportamiento propios de su papel en el desarrollo. En otros términos, la participación es una exigencia interna de la naturaleza misma del ser humano y del sistema democrático desde el punto de vista de la organización política.

1.5 Cultura y Capital Social

Si bien el concepto de Capital Social no ha recibido una aceptación consensual definitiva, no obstante, a pesar de las considerables imprecisiones, hay la impresión cada vez más generalizada que, al percibirlo e investigarlo, las disciplinas del desarrollo están incorporando al conocimiento y la acción un amplísimo número de variables que juegan roles importantes en el mismo y que estaban fuera del encuadre convencional.

Algunas aproximaciones al concepto son citadas por Bernardo Kliksberg, en su artículo sobre «Cultura y Capital Social».

El grado de confianza existente entre los actores sociales de una sociedad, las normas de comportamiento cívico pactadas y el nivel de asociatividad (sic) que las caracteriza; estos elementos son evidenciadores (sic) de la riqueza y fortaleza del tejido social interno de una sociedad. (Robert Putnam, 1994)

El capital social se presenta tanto en el plano individual como el colectivo. En el primero tiene que ver con el grado de integración de un individuo, su red de contactos sociales, implica relaciones, expectativas de reciprocidad, comportamientos confiables. Mejora la efectividad privada. Pero también es un bien colectivo. Por ejemplo, si todos en un vecindario siguen normas tácitas de cuidar por el otro y de no-agresión, los niños podrán caminar a la escuela con seguridad, y el capital social estará produciendo orden público». (James Coleman, 1990)

El capital social puede ser visto como un fenómeno subjetivo, compuesto de valores y actitudes que influyen cómo las personas se relacionan entre sí. Incluye confianza, normas de reciprocidad, actitudes y valores que ayudan a las personas a trascender relaciones

conflictivas y competitivas para conformar relaciones de cooperación y ayuda mutua (Kenneth Newton, 1997) El capital social tiene que ver con la cohesión social, con identificación con las formas de gobierno, con expresiones culturales y comportamientos sociales que hacen a la sociedad más cohesiva y más que una suma de individuos. Los arreglos horizontales tienen un impacto positivo en la generación de redes de confianza, buen gobierno y equidad social. El capital social juega un rol importante en estimular la solidaridad y en superar las fallas del mercado a través de acciones colectivas y el uso comunitario de recursos. (Stephan Baas, 1997) James Joseph (1998), lo percibe como:

Un vasto conjunto de ideas, ideales, instituciones y arreglos sociales, a través de los cuales las personas encuentran su voz y movilizan sus energías particulares para causas públicas.

Mientras prosigue la discusión epistemológica y metodológica totalmente legítima, dado que los estudios sistemáticos sobre el tema recién se iniciaron hace menos de una década y el mismo es de una enorme complejidad, el capital social sigue dando muestras de su presencia y acción efectiva.²⁷

Finalmente, la definición de Capital Social a la cual llegamos, como producto de una investigación anterior, integra el concepto de capital social en el concepto más amplio de cultura dinámica convirtiéndolo, así, en una herramienta concreta de la cultura:

Se entiende por Capital Social, un amplio conjunto de significaciones valores y normas de comportamiento

27 KLIKSBURG, Bernardo. Capital social y Cultura, claves esenciales del desarrollo. *En*: Revista de la CEPAL, No. 69 (diciembre 1999) p. 85-10228

*cívico que generan actitudes positivas de confianza, relación y solidaridad sociales, todo lo cual, conduce a incrementar los niveles de cohesión social, organización social y capacidad económica y social de los ciudadanos para la solución responsable y autónoma de problemas comunes, en orden al mejoramiento de la calidad de vida de los grupos sociales*²⁸.

En esta investigación partimos de la pregunta: ¿En qué medida el Capital Social, como manifestación de la cultura, es un factor de generación de Calidad de Vida? Nuestras hipótesis de trabajo fueron: General: A mayor Capital Social mejor Calidad de Vida. Particular: Los afiliados a una determinada ONG que trabaja en el desarrollo social²⁹ tienen un Capital social más desarrollado que los no afiliados, por lo tanto, en este grupo debe registrarse un mayor índice de calidad de vida.

Desde el punto de vista metodológico se planteó una Investigación experimental sobre 2 grupos: El primero de afiliados a la ONG de desarrollo social, y, el segundo, sobre no afiliados. Esta investigación llegó a las siguientes conclusiones:

- a. La hipótesis inicial, según la cual, el Capital social se encontraría más desarrollado en aquellas personas afiliadas a la ONG, en comparación con las no afiliadas, fue rechazada a partir de los primeros análisis.
- b. El capital social es un generador de calidad de vida, mas no es un determinante fundamental del mismo.
- c. Cuando existe mayor Capital Social, existe mayor Calidad de Vida, pero la relación no es sistemática, es decir, existen factores adicionales que explican de mejor manera la generación de Calidad de Vida.

28. ALVARADO, Alberto. Capital Social y Calidad de Vida. Bogotá: Pontificia Universidad Javriana. IPD, 2001. (policopiado).

29 VISION MUNDIAL: ONG que trabaja en un barrio de estrato 1 en el Sur de la ciudad de Bogotá, en promoción de la comunidad sobre la base de formación de capital social.

d. Se intuye una variable adicional que explica de mejor manera la varianza del Índice de Calidad de Vida.

La cultura cruza todas las dimensiones del capital social de una sociedad. La cultura subyace tras los componentes básicos considerados del capital social como la confianza, el comportamiento cívico, el grado de asociación.

Las interrelaciones entre cultura y desarrollo son de todo orden y asombra la escasa atención que se les ha prestado. Aparecen potenciadas al revalorizarse todos estos elementos silenciosos e invisibles, pero claramente operantes, que involucra la idea de capital social. (Kliksberg 1999). Para sustentar este planteamiento, el autor cita una serie de referencias institucionales y de autores que en los últimos años se vienen interesando en el tema:

La cultura es maneras de vivir juntos... moldea nuestro pensamiento, nuestra imagen y nuestro comportamiento. La cultura engloba valores, percepciones, imágenes, formas de expresión y de comunicación y muchísimos otros aspectos que definen la identidad de las personas y de las naciones. (UNESCO 1966)

Señala que los códigos éticos de los empresarios y profesionales son parte de los recursos productivos de la sociedad. (Amartya Sen 1997)

Los valores ponen las bases de la preocupación del uno por el otro más allá del bienestar personal. Juegan un rol crítico en determinar si avanzarán las redes, las normas y la confianza. (Chang 1997)

Preservar los valores culturales tiene gran importancia para el desarrollo, por cuanto sirven como una fuerza cohesiva en una época en que muchas otras se están debilitando. (Stiglitz 1998)

Finalmente, concluye Kliksberg:

Capital social y cultura pueden ser palancas formida-

bles de desarrollo si se crean las condiciones adecuadas. Su desconocimiento o destrucción, por el contrario, pueden crear obstáculos enormes en el camino hacia el desarrollo. Sin embargo, podría preguntarse: ¿lograr esa potencialización (sic) no pertenecerá al reino de las grandes utopías, de un porvenir todavía ajeno a las posibilidades actuales de las sociedades?³⁰

En síntesis, el capital social puede tener dos manifestaciones, una como respuesta cultural de los grupos particulares que tratan de adaptarse a las condiciones de pobreza. Otra, en el ámbito de la sociedad global, como respuesta colectiva tendiente a corregir las causas estructurales de la pobreza.

El estudio de las estrategias de adaptación de los pobres a las condiciones ambientales de vida puede considerarse como un aporte al enriquecimiento de la caracterización del capital social de los grupos particulares en situación de pobreza, tanto desde el punto de vista de la racionalidad social como de la racionalidad económica. Conviene, en seguida, profundizar en el tema de las diferentes racionalidades motivadoras de respuestas culturales particulares.

2. Racionalidad Económica y Racionalidad Solidaria

Con el nombre de racionalidad, en general nos referimos a ese componente de la cultura de los grupos sociales que comprende los sistemas de pensamiento y formas de interpretar o juzgar la realidad que operan como criterio para orientar el comportamiento de los grupos sociales.

30 KLIKBERG, Bernardo. Op. Cit. p. 92

Pensamos que gran parte de las respuestas culturales dadas por los grupos sociales a los retos que les plantea el medio corresponden a un tipo de «racionalidad económica», que entendemos como: *«el comportamiento de las personas y de los grupos regido por las leyes del mercado y basado en procesos sociales de competencia»*.

Por el contrario, partiendo de nuestra definición de capital social presentada en el numeral anterior, es evidente que uno de sus componentes es la «racionalidad solidaria», entendida como: *«la actitud y comportamiento asociativos de los grupos sociales frente a las necesidades que les plantea el medio»*. En el caso de los grupos en situación de pobreza, se refiere a su actitud y comportamiento asociativos basados en relaciones principalmente de tipo informal y afectivo para la superación de la pobreza, frente a la necesidad de supervivencia. Esta racionalidad se concreta en procesos sociales de cooperación.

Nos interesa saber en qué grado intervienen estos dos tipos de racionalidad en las respuestas culturales de los grupos en situación de pobreza frente a las situaciones que les plantean las condiciones económicas, sociales, políticas y culturales de la sociedad a la cual pertenecen.

2.1. Revisión de algunos enfoques teóricos

Antes de iniciar el trabajo de revisión de la literatura sobre las estrategias concretas de adaptación a las situaciones de pobreza, nos pareció importante profundizar en los conceptos de racionalidad económica y solidaria, principalmente, con el fin de organizar en forma más sistemática la información arrojada por los estudios propuestos. Para ello, partimos de una rápida revisión de los clásicos de la sociología, para luego entrar en detalle en algunos autores contemporáneos interesados en el tema.

2.1.1 El tema de la racionalidad en los clásicos de la sociología

Un análisis somero de las principales teorías sociológicas clásicas permite ubicar el concepto de racionalidad solidaria en el contexto más amplio de la teoría sociológica. Por esta razón, a continuación se presenta un esquema extremadamente esquemático, del pensamiento de algunos sociólogos del período clásico, en relación con el tema.

a. Karl MARX (1818 - 1883)

En el pensamiento marxista pueden distinguirse dos tipos de sociedad, en relación con el desarrollo capitalista:

- a) Sociedades preclasistas o precapitalistas con escasa división del trabajo (tribales)
- b) Sociedades clasistas o capitalistas con importante división del trabajo.

Toda forma de sociedad humana presupone cierta división rudimentaria del trabajo. Pero ésta es mínima en el tipo más sencillo de sociedad, la sociedad tribal, y además implica una marcada división entre los sexos... El hombre es al principio un ser completamente comunitario; la individualización es un producto histórico relacionado con la división del trabajo cada vez más individualizada y compleja... Esto, a su vez, lleva consigo el intercambio de bienes; el intercambio, por su parte, da como resultado la individualización progresiva de los hombres, proceso que llega a su extremo con el capitalismo, con el desarrollo de una división del trabajo altamente especializada y la consiguiente producción de mercancías y economía monetaria. De este modo los hombres solamente se individualizan por

medio del proceso de la historia: [El hombre] aparece originariamente como ser genérico, ser tribal, animal gregario [...] El mismo intercambio es un factor importantísimo de esta individualización»³¹

b. Ferdinand TÖNNIES (1855 - 1936)

Fundamental para toda la concepción de Tönnies es el concepto de diferentes tipos de *voluntad*: «toda interacción es en el fondo la expresión de actos de la voluntad. El resultado de los actos de voluntad es el desarrollo de una voluntad colectiva. Esta voluntad colectiva es como una persona».³² Tönnies, distingue tres tipos principales de unidades sociales: las relaciones sociales, los grupos y las sociedades. Todas ellas se caracterizan por sus elementos volitivos.

La más simple y general de las unidades de la vida social es la relación social. Las relaciones sociales no pueden ser más que las incorporaciones de una de las dos formas fundamentales de la voluntad humana: natural y racional. Al complejo que encarna la voluntad natural lo denomina *Gemeinschaft* (comunidad). Al complejo de relaciones sociales que encarna la voluntad racional la llama *Gesellschaft* (sociedad). Una colectividad tiene el carácter de comunidad en tanto en cuanto sus miembros consideren el agrupamiento como un don de la naturaleza creado por una voluntad sobrenatural. Por el contrario, en la medida en que la conciencia de autoridad surge de las relaciones de clases, la colectividad tiende a asumir las características de una sociedad.

31 MARX, Karl. Formaciones económicas precapitalistas. Separata de Elementos fundamentales para la crítica de la economía política (borrador). (Madrid:Grundrisse, pp, 375-415 del original), 1974, p. 75

32 TÖNNIES, Ferdinand. Fundamental Concepts of Sociology. New York: American Book Company. Citado por: MARTINDALE, Don. La Teoría Sociológica: Naturaleza y Escuelas. Madrid: Aguilar, 1968, p.96

c. Emile DURKHEIM (1858 - 1917)

En su primer libro, «*De la division du travail social*» (tesis doctoral) publicado en 1893, partiendo del hecho de la «solidaridad social» como la propiedad esencial de la sociedad, dividió las sociedades en dos tipos principales que en cierto modo recordaban a Tönnies:

- a. Sociedades primitivas en que la solidaridad social era *mecánica*, o dominada por una conciencia colectiva.
- b. Sociedades complejas en las que la solidaridad social es *orgánica*, o caracterizada por la especialización, división del trabajo e interdependencia.

La sociedad moderna se mantiene unida por obra de la especialización de las personas (división del trabajo) y de su necesidad mutua de los servicios de las otras.

Durkheim dedicó su atención tanto al problema de cómo ocurre la transformación de la solidaridad social, como al problema de determinar el estado o grado de ésta. Afirmaba que, en la medida en que la población crece en volumen, aparecen sociedades más complejas. Así, la división del trabajo, aumenta en relación directa al volumen y densidad de la población lo que denominó Densidad Dinámica.

d. Max WEBER (1864 - 1920)

Weber centra la interpretación de la sociedad en su teoría de la acción. Distingue cuatro tipos de acción social:

1. Acción «racional con arreglo a fines»
2. Acción «racional con arreglo a valores»
3. Acción «afectiva» donde predominan los estados y motivaciones emotivos.
4. Acción «tradicional» con arreglo a usos y costumbres.

Aunque Weber no hace clasificaciones explícitas de las

sociedades, podríamos asumir, al menos dos tipos de sociedades con características diferentes por cuanto predominan en ellas dos tipos opuestos de acción:

- Acción «tradicional» propia de las sociedades primitivas.
- Acción «racional con arreglo a fines» característica de las sociedades modernas principalmente de corte capitalista u occidentales.

En forma complementaria, distinguió tres tipos de sistemas de autoridad: tradicional, carismático y racional-legal. Según él, sólo en el mundo moderno occidental se había desarrollado el sistema de autoridad racional-legal, y sólo en este sistema podía encontrarse el desarrollo pleno de la burocracia moderna. El resto del mundo seguía dominado por los sistemas carismático o tradicional, que generalmente impedían el desarrollo de un sistema de autoridad racional-legal y de las burocracias modernas. Dicho en otras palabras, la autoridad *tradicional* nace de un sistema ancestral de creencias y se ejemplifica en los líderes de tipo *carismático* que llegan al poder con origen en la familia o en el clan. La autoridad *racional-legal*, por el contrario, tiene su origen en las reglas establecidas legal y racionalmente, propias del mundo occidental.

Uno de los temas que más le interesó fue el problema de la naturaleza, causas y efectos de la racionalidad, como uno de los aspectos más característicos de la civilización occidental:

La orientación económica puede tener un carácter tradicional o efectuarse en forma racional con arreglo a fines... Llamamos racionalidad formal de una gestión económica al grado de cálculo que le es técnicamente posible y que aplica realmente... Considerado desde un punto de vista eminentemente técnico, el dinero es el medio de cálculo económico «más perfecto», es decir, el medio formal más racional de orientación de la acción económica»³³

33 WEBER, Max. *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica. 1983, pp. 1-65

El capitalismo, con su búsqueda de beneficios mediante la empresa capitalista, racional y continua, es típico de occidente. El capitalismo es una forma de acción económica que se basa en la expectativa de beneficio mediante el empleo de oportunidades de intercambio y oportunidades formalmente pacíficas de ganancia.

e) Robert REDFIELD (1897 - 1958)

Distingue, a su turno, dos tipos de sociedades, diferenciadas por dos tipos de cultura:

- Cultura popular correspondiente a la sociedad popular de tipo rural.
- Cultura secular correspondiente a la sociedad secular (no religiosa) de tipo urbana.

Las diferencias culturales más agudas que se encuentran en Méjico, observa Redfield, no se dan entre una región y otra, sino entre la gente de la ciudad (los correctos) y la gente del campo (los tontos). Los tontos, a pesar de las revoluciones que ha vivido Méjico, suelen vivir en el mundo mental de la cultura popular. Sin embargo, los correctos producen una clase ilustrada que vive en dos mundos. El conflicto entre estos elementos va creando una conciencia de grupo cada vez más aguda, que es más profunda en aquellos individuos que, viniéndose a vivir a la ciudad, contemplan su anterior mundo de lo popular.

Características de las «comunidades aisladas» es el aislamiento, la homogeneidad cultural, la organización de las ideas convencionales en una unidad singular, el ajuste al medio ambiente local, el carácter predominantemente personal de las instituciones familiares y de las sanciones sagradas, la expresión ritual de las actitudes

y creencias y la tendencia del individuo a implicar en su comportamiento a su grupo familiar local.³⁴

Del anterior planteamiento Radfield deriva las siguientes hipótesis:

- Las sociedades primitivas y campesinas (populares) presentan las características anotadas sobre las comunidades aisladas.
- Cuando tales sociedades entran en contacto con la sociedad de tipo urbano (compleja, capitalista, especializada), suelen cambiar en sentido contrario a esos caracteres.
- Existe cierta relación natural o interdependiente entre varios caracteres por cuanto el cambio en alguno de ellos suele producir el cambio en los demás.

Aplicó como método el estudio comparativo de cuatro comunidades en Méjico (Yucatán):

- a. Un pueblo tribal (Tusik) de cultura india.
- b. Un pueblo de campesinos (Chan Kom)
- c. Una ciudad (Dzitas)
- d. Una capital (Mérida) de cultura española.

A través de su estudio llegó a las siguientes conclusiones:

- De una comunidad a otra se fue encontrando cada vez menos aislamiento y homogeneidad y una organización menos tradicional.
- También se encontró que estaban más individualizados y secularizados.
- La desorganización, individualización y secularización, se encontró que no eran directa y simplemente causadas por la capital, sino que estaban relacionadas con la movilidad y heterogeneidad y, al mismo tiempo, entre sí.
- Entre la tribu y el pueblo ya empezaron a dibujarse líneas divisorias: En la primera (Tusik) las gentes eran independientes de la capital, en alto grado, en el aspecto económico. Eran

34 REDFIELD, Robert. Tepoztlán: A Mexican Village. p. 8. Citado por: Don Martindale. Op. Cit. pp. 107-112

hostiles al gobierno nacional, y suspicaces ante las maneras de los de la urbe. En Chan Kom, en cambio, el gobierno era aceptado y los modos urbanos gozaban de prestigio.

- Al acercarse más a Tusik, se manifestaba más completamente una cultura india aislada, mientras que la capital tendía a sustituir las primeras diferencias raciales y culturales por una serie de clases.
- En la capital, la división del trabajo se hace más compleja, menos definida sexualmente, menos cooperativa y más especializada.

2.1.2 El tema de la racionalidad en un autor contemporáneo: Guy ROCHER³⁵

Puesto que este autor se refiere explícitamente al tema de la mentalidad tradicional frente a la que él denomina tecnológica, nos ha parecido importante presentar aquí una síntesis de su pensamiento.

Distinguió dos grandes tipos ideales de sociedad (en el sentido de Max Weber): sociedad tradicional y sociedad tecnológica, advirtiendo que estos dos tipos pueden cohabitar en el seno de una misma sociedad global. Pero adicionalmente estableció varios subtipos de sociedad al interior de cada uno de los dos tipos mencionados.

A) Sociedad tradicional

Desde el punto de vista de la racionalidad, la sociedad tradicional se caracteriza por los siguientes elementos:

35 Sociólogo, Ph. D. de la Universidad de Harvard. Profesor e investigador en el Centro de investigaciones de Derecho Público, Facultad de Derecho, de la Universidad de Montreal. Ver: ROCHER, Guy, *L'Organisation Sociale*. V. 2. En: *Introduction à la Sociologie Général*. Paris: Éditions HMH, Seuil, 3 vol. 1968, pp.87-143.

- En las sociedades arcaicas los hombres adquieren un conocimiento profundo de la naturaleza, las propiedades de las plantas, el movimiento de los astros, las costumbres de los animales, etc. Pero estos conocimientos son fundamentalmente *empíricos*.
- Este conocimiento empírico es fruto de la paciente observación del mundo que los rodea; se construye por acumulación de información detallada y fragmentaria. Su fundamento no es la deducción lógica ni la experimentación en laboratorio sino principalmente una larga *tradición de exactitud*.
- En esta perspectiva, el cambio y la innovación no son bien recibidos y aún aparecen como amenazantes, lo que lleva al predominio de actitudes conservadoras.
- El pensamiento mítico en el plano del conocimiento conduce a la *fusión de lo sagrado con lo profano*.
- En este contexto la magia es un elemento fundamental. Consiste en la manipulación por parte del hombre de fuerzas o de energías invisibles, dispuestas en el origen de las cosas o que simplemente hacen parte de su naturaleza.

La sociedad tradicional está conformada por dos subtipos:

a) *Sociedad Arcaica*

Se caracteriza principalmente por ser población nómada. Su economía de subsistencia está basada en la caza y la pesca. Es una sociedad menos avanzada en cuanto a la evolución humana y social. Suelen ser sociedades aisladas, encerradas en sí mismas, políticamente autónomas, muy frágiles frente a la influencia de los centros urbanos.

b) *Sociedad campesina*

La sociedad campesina está compuesta por agricultores y/o pastores. Es principalmente sedentaria por estar estrechamente

ligada a la tierra; por el cultivo de la misma, esta sociedad recurre a la domesticación de los animales al tiempo que disfruta de mayores servicios que la sociedad arcaica. Finalmente, está regida por el derecho de la propiedad. Esta sociedad surge como consecuencia de la primera revolución tecnológica, la revolución agrícola.

Desde el punto de vista económico, predomina la economía de producción agrícola y ganadera. Esta sociedad es más avanzada que la tradicional en cuanto a la evolución humana y social. Se ubica dentro de la órbita de los centros urbanos y en el marco de una gran civilización. Mantiene frecuentes relaciones con el centro urbano que ejerce una importante influencia sobre la sociedad campesina. Es un tipo de sociedad intermedia entre la arcaica y la pre-industrial.

B) Sociedad tecnológica

En comparación con la mentalidad tradicional, la racionalidad de la sociedad tecnológica es profundamente *desmitificada*, aún si dentro de ella es posible detectar numerosos rasgos de pensamiento mágico y mítico. Sus principales características se pueden resumir en los siguientes elementos:

- Desplazamiento del pensamiento mítico tradicional por el pensamiento racional o científico. (Weber)
- La racionalidad se expresa a través de la fe en la ciencia y en progreso técnico que es sin duda el rasgo fundamental y más característico de la mentalidad tecnológica.
- El valor de la instrucción va a la par con la racionalidad y la fe en la ciencia. La primera es la vía y la condición de la segunda.
- El progreso de la instrucción y de la ciencia entrañan una segunda consecuencia: la sociedad tecnológica es un medio por excelencia de *intercambio de ideas*, un medio donde el pensamiento crítico es casi permanente.

- La desmitificación del mundo por la racionalidad y la ciencia lleva a una transformación radical de los fundamentos de la vida moral, transformación a la que se le ha dado el nombre de *secularización*.
- Lo anterior no implica necesariamente que la religión desaparezca de la sociedad tecnológica: es innegable que la religión permanece, pero la secularización establece una distinción neta y radical entre lo sagrado y lo profano, entre el poder político y el religioso.
- En segundo lugar, la secularización toma la forma de pluralismo religioso y moral.
- Finalmente, la sociedad tecnológica se distingue por su sentido de superioridad sobre la sociedad tradicional.

Como el tipo anterior, este también puede ser subdividido en varios subtipos:

a) Sociedad pre-industrial

Hasta comienzos del S. XIX, la mayoría de los hombres vivía en sociedades tradicionales, campesinas o arcaicas, en todos los continentes. Una minoría más o menos importante, de acuerdo con las civilizaciones y las épocas, habitaba en las ciudades. La sociedad pre-industrial puede considerarse entonces, como otro tipo de sociedad intermedia entre la sociedad tradicional y la sociedad tecnológica. El tamaño de las ciudades pre-industriales es pequeño; una que otra alcanza los 100.000 habitantes, mientras que la mayoría está entre 5 mil y diez mil.

Su organización social es rígidamente organizada en clases o en castas. Una pequeña clase o casta dominante; una gran clase inferior; un grupo aún más desfavorecido de parias y, algunas veces, esclavos. Desde el punto de vista económico, predomina la producción artesanal y el comercio. Desde el punto de vista político, el poder es generalmente autoritario y no de-

mocrático. La religión constituye un factor de control y de integración.

En la sociedad pre-industrial prevalecen ciertos caracteres de la sociedad tradicional: unidad religiosa, concepción del poder y de la autoridad. Se diferencia por la concentración de población, los modos de vida etc.

b) Sociedad industrial

Ésta se origina a finales del S. XVIII y comienzos del S. XIX, como resultado de la revolución industrial, científica e intelectual.

Desde del punto de vista de su estructura económica, si en la sociedad tradicional la relación directa con la naturaleza es su característica fundamental, por el contrario, en la sociedad tecnológica, se interpone entre el hombre y la naturaleza una red de máquinas, de técnicas complejas, de conocimientos, de objetos fabricados, transformados y adaptados, producto de la revolución industrial.

La economía tecnológica es una *economía de producción*, caracterizada por una productividad muy elevada del trabajo humano que complementa el empleo de la máquina, de la electricidad, de la electrónica y de la energía nuclear. Indefectiblemente, la economía de producción desemboca paradójicamente en la «civilización o cultura del ocio». La sola tecnología no explica por sí misma el aumento de la productividad, hay otros factores que contribuyen a su incremento: La inversión de grandes capitales, una mayor división del trabajo y el desplazamiento de la mano de obra del sector primario a los sectores secundario y terciario.

La evolución de la división del trabajo y la estructura del empleo implican una importante consecuencia que caracteriza la sociedad tecnológica: la ruptura entre el productor y el con-

sumidor. (El trabajador produce para un mercado que el no conoce; el lugar de trabajo es diferente al de residencia; la producción se distingue radicalmente del descanso, de la recreación y del consumo). La expansión sostenida de la economía reposa sobre el incremento constante de las necesidades de consumo, lo que constituye la fuerza de lo que se denomina en economía la elasticidad de la demanda.

Desde el punto de vista de su organización social, predomina el estatus adquirido sobre el estatus asignado. Es una sociedad profesionalizada en función de la producción. Es una sociedad burocratizada en el sentido de Max Weber. La sociedad tecnológica necesariamente es una sociedad urbana. En la organización social prima la estructura económica. Las clases sociales representan una realidad socioeconómica de primera importancia. En su seno se desarrolla un gran número de asociaciones voluntarias y de movimientos sociales de diversa clase y permite la multiplicidad de élites.

Desde el punto de vista de su racionalidad, predomina una mentalidad racional por contraposición a la tradicional que se caracteriza por la fe en la ciencia y, por lo tanto, en el progreso, la valoración del cambio y la valoración de la instrucción. Todo ello propicia un medio adecuado para el intercambio de ideas y la transformación de la vida moral a causa de la secularización: distinción entre lo sagrado y lo profano y pluralismo religioso y moral.

c) Sociedad post-industrial

Este es un tipo ideal que corresponde a la última evolución de la sociedad tecnológica. En ella predomina el sector terciario. Su cultura evoluciona hacia la llamada «cultura del ocio». Se caracteriza por la importancia que alcanza la educación - instrucción y por el predominio de los medios masivos

Las diferentes racionalidades, en Rocher, corresponden a diferentes sistemas culturales propios de los tipos de sociedad descritos:

Sociedad tribal	_____	racionalidad tradicional (Pensamiento mítico-sagrado)
Sociedad campesina	_____	racionalidad tradicional + racionalidad económica
Sociedad preindustrial	_____	racionalidad mixta (Pensamiento tradicional + racionalidad económica)
Sociedad industrial y Sociedad post- industrial	_____	racionalidad moderna: Pensamiento científico-tecnológico; adecuación de Medios a fines (Weber); búsqueda de logros en función de metas (Parsons).

de comunicación. La acción política se apoya principalmente sobre grandes organizaciones y movimientos de masas.

Aunque el enfoque de Guy Rocher se enmarca dentro de la concepción «evolucionista» de la sociedad, no obstante, los tipos ideales planteados por él son útiles para la comprensión y análisis de los hallazgos relacionados con los procesos de adaptación a las situaciones de pobreza.

La clave se encuentra en las diferencias introducidas por los procesos de industrialización propios de las sociedades modernas o urbanas (división del trabajo) que inducen nuevos tipos de racionalidad: capitalista (Marx); Gesellschaft (Tönnies); solidaridad orgánica (Durkheim); acción «racional con arreglo a fines» (Weber); secularización (Redfield); racionalidad moderna (Rocher); búsqueda de logros en función de metas (Parsons).

3. Conclusión

Si se ha introducido la discusión sobre la cultura al referirnos a la pobreza, es por el convencimiento de que la sociedad es más que una suma de individuos que responden competi-

vamente a las condiciones del mercado. Por lo tanto, el desarrollo de las capacidades no es solamente un problema individual sino colectivo, esto es cultural y, más específicamente, propio de la cultura dinámica.

En este orden de ideas, se llega a las siguientes conclusiones:

Primera: La cultura no es sólo transmisión de formas de pensar y de actuar de una generación a otra, lo cual corresponde a un sentido estático de la misma. Por el contrario, la cultura en el sentido dinámico conduce a otro enfoque opuesto al de la cultura estática que corresponde a la perpetuación de las condiciones de vida dentro de la concepción dualista de la pobreza. Asumimos la definición de Chombart de Lauwe, según la cual, la «cultura dinámica», por oposición a la «cultura estática», se ubica desde el punto de vista de la sociedad global y corresponde a las maneras de pensar de sentir, de actuar y a las creencias que, ligadas a las transformaciones técnicas y económicas, producen una reacción sobre éstas. Bien se trate de un individuo, de un grupo, (la cultura) es adquisición constante y acción, se torna hacia el futuro y permite a los hombres de una civilización asumir progresivamente la dirección de su propio destino.

Segunda: Si al hablar de «cultura de la pobreza», lo hiciéramos enmarcados dentro de la concepción dualista, caeríamos en el error de afirmar implícitamente que los pobres son pobres porque quieren ser pobres, razón por la cual generan su propia cultura que en cierta forma tendería a perpetuar sus condiciones de pobreza. Pero, al afirmar, desde un punto de vista estructural, que la pobreza es creada por las condiciones sociales, económicas, políticas y culturales, la «cultura de la pobreza» habría que referirla a la sociedad global que, por una parte, tiene una manera de comportarse, según la cual acepta como normal que más de la mitad de sus miembros vivan en condiciones humanas precarias y, aunque se tengan los medios para superar esta situación, no hay interés en ponerlos en práctica. Por otra

parte, la cultura de la pobreza se refiere a un sistema social, económico y político que, de por sí, es pobre y, además, reproduce las situaciones de pobreza.

Tercera: Al anterior enfoque de la «cultura» corresponde el concepto de capital social, entendido como el producto del «saber hacer» del individuo en asocio con otros individuos y en relación con su propio desarrollo. Más exactamente, el capital social se entiende como un amplio conjunto de significaciones valores y normas de comportamiento cívico que generan actitudes positivas de confianza, relación y solidaridad sociales, todo lo cual, conduce a incrementar los niveles de cohesión social, organización social y capacidad económica y social de los ciudadanos para la solución responsable y autónoma de problemas comunes, en orden al mejoramiento de la calidad de vida de los grupos sociales. El capital social es una herramienta de la cultura dinámica que puede ser manifestación de grupos particulares o de la sociedad global.

Cuarta: Por lo que respecta a los diversos tipos de racionalidad, de la breve revisión de los autores citados se llega a la conclusión que todos distinguen, desde el punto de vista de la racionalidad predominante, dos tipos de sociedad, una primitiva o tradicional de tipo rural y otra compleja o moderna de tipo tecnológico o urbano. La «racionalidad solidaria» en alguna medida se puede relacionar con el primer tipo de sociedad según los autores citados, pero no es exclusiva de la sociedad «tradicional», pues en la sociedad «tecnológica» también se registran comportamientos derivados de la racionalidad solidaria.

Quinta: De acuerdo con lo anterior, *la pobreza es una situación resultante de la negación de las oportunidades y las opciones más fundamentales del desarrollo integral y humano, por parte de un sistema social, económico, político y cultural que, de por sí es pobre y, donde la sociedad en su conjunto no ha podido desarrollar una cultura dinámica y un capital social*

capaces de lograr el mejoramiento de la calidad de vida de todos los grupos sociales.

Sexta: Superar la pobreza supone, entonces, cambios profundos en la sociedad global. Para dirigentes y dirigidos la superación de la pobreza y de la inequidad no solo implica mecanismos de redistribución o acceso a una riqueza ya existente en una región o en una nación sino, esencialmente, en trabajar juntos para producir la riqueza que no existe. La cultura de la pobreza en el sentido de la sociedad global solamente es superable cuando todos los sectores de la sociedad acepten que la situación social presente los destruye a todos y que superarla constituye para todos una ganancia social.

III. ESTRATEGIAS DE ADAPTACIÓN A LAS SITUACIONES DE POBREZA

Corresponde en el presente capítulo analizar las estrategias de adaptación, como respuestas culturales desarrolladas por los grupos sociales a la situación de pobreza, desde el punto de vista del tipo de racionalidad empleada. Para la identificación de estas estrategias de adaptación, hemos utilizado dos tipos de fuentes bibliográficas: estudios de carácter socio-económico y estudios de caso.

1. Estudios de carácter socio-económico

Al revisar la literatura existente sobre el particular, se han encontrado no pocos estudios, principalmente realizados en la década del noventa, que han tratado este aspecto particular de las estrategias de adaptación a las situaciones de pobreza por parte de los grupos sociales.

1.1 Estrategias de supervivencia en las ciudades latinoamericanas³⁶

Finquielevich define las «*estrategias de supervivencia*» como las actividades desarrolladas por diversos sectores sociales que operan a nivel nacional, local o barrial con el objetivo de facilitar el acceso a bienes y servicios básicos a los grupos sociales que carecen de los mismos».

El estudio de Finquielevich ofrece una clasificación de modelos de acciones desarrolladas por el Estado y la Sociedad Civil que parece apropiada para ayudarnos en la tarea clasificatoria de dichas experiencias. La autora establece cuatro modelos de acciones: a) El modelo asistencial; b) El modelo asistencial - participativo; c) El modelo participativo; y d) El modelo de autoayuda.

a) El modelo «asistencial»

La comunidad no participa, excepto como beneficiaria pasiva, o en el que la participación se reduce al mínimo. El Estado implementa una política asistencial utilizando sus propios recursos o, eventualmente, con recursos provenientes de la ayuda extranjera.

b) El modelo «asistencial-participativo»

El Estado cumple el rol principal con relativa participación de la comunidad. En este caso, la interacción entre ambos puede ser el resultado de las iniciativas del Estado, o la respuesta de este a las acciones llevadas a cabo por grupos sociales organizados.

36 FINQUIELEVICH, Susana, Estrategias de supervivencia en las ciudades latinoamericanas. En: KLINSBERG, Bernardo (compilador). México: D.F., Fondo de Cultura Económica, 1993, pp. 69 - 88).

c) El modelo «participativo»

Tanto la sociedad civil como el Estado juegan roles significativos, relativamente equilibrados en importancia. No solo los organismos del Estado reciben información sobre los conflictos a resolver de parte de los interlocutores comunitarios, sino que discuten con ellos las posibles soluciones; se mantiene una considerable apertura en el nivel de toma de decisiones.

d) El modelo de «autoayuda»

La comunidad se asiste a sí misma con muy poca o ninguna participación del Estado. En este caso, los sectores pobres de la sociedad civil utilizan sus propios recursos materiales y humanos para tratar de solucionar la carencia de servicios colectivos o el difícil acceso a bienes básicos. El rasgo fundamental de este modelo de acción es la intensa participación comunitaria para resolver sus propios problemas. Las relaciones entre los grupos o individuos involucrados pueden definirse como relaciones de «cooperación».

Sin embargo, las acciones comunitarias «puras», esto es que excluyen la acción del Estado, han demostrado tener éxito sólo mientras permanecen a pequeña escala, revelándose incapaces de alcanzar una completa autosuficiencia cuando las experiencias alcanzan áreas de población más amplias. La autosuficiencia comunitaria total no parece ser ni posible ni deseable en las actuales condiciones socioeconómicas.

Otro problema característico de este tipo de acciones de pequeña escala es que, debido a los escasos recursos financieros con que se cuenta, los bienes y servicios ofrecidos son de calidad inferior. A esto hay que añadir el uso de trabajo voluntario y el empleo de tecnologías «alternativas» que conduce a la obtención de productos de baja calidad. Estos problemas

hacen que este tipo de acciones sean difícilmente reproducibles.

1.2 Reacción de los hogares pobres ante la vulnerabilidad y la pobreza³⁷

En este estudio se analizan cuatro comunidades urbanas pobres de cuatro regiones muy distintas: Chawuama, en Lusaka, Zambia; Cisne Dos, en Guayaquil, Ecuador; Commonwealth, en Metro, Manila, Filipinas; y Angyalföld, en Budapest, Hungría.

Estos cuatro casos revelaron interesantes contrastes, pero también pusieron de manifiesto importantes semejanzas, desde el punto de vista de las estrategias de adaptación a las situaciones de pobreza, que se resumen en dos generalizaciones básicas y seis comprobaciones fundamentales:

a) *Generalizaciones básicas:*

- Cuando el ingreso disminuye, los hogares adoptan una estrategia de «minimización del gasto» en tres frentes: reducción del gasto total eliminando artículos de consumo básico; cambio de hábitos alimenticios eliminando algunos componentes de la dieta o utilizando alimentos de peor calidad o más baratos y reduciendo las compras de bienes no esenciales.
- Los hogares luchan por mantener su nivel de vida no sólo mediante la reducción del gasto sino también mediante la protección del ingreso existente y la adopción de estrategias respecto a activos que generan importantes recursos no monetarios.

37 MOSER, Caroline O. Situaciones críticas: Reacción de los hogares de cuatro comunidades urbanas pobres ante la vulnerabilidad y la pobreza. Washington: Banco Mundial, 1996

b) Comprobaciones fundamentales:

- La mano de obra como activo: *Dado que la mano de obra es el mayor activo de los pobres, cuando su ingreso real disminuye, con frecuencia los hogares pobres movilizan mano de obra adicional, principalmente mediante la incorporación al trabajo de las mujeres y, en hogares más pobres, incluso de los niños.*

A medida que los hogares se han empobrecido, la principal medida que han tomado ha consistido en que las mujeres ingresen en la fuerza laboral. Los niños también han ingresado en la fuerza laboral, aunque su empleo es más difícil de medir debido a que a menudo se «oculta». Es más probable que los niños ganen dinero, mientras que las niñas tienden a ayudar indirectamente ocupándose de los niños pequeños para que otros miembros de la familia puedan trabajar. Tanto los niños como las niñas ayudan en las empresas caseras. Cuanto más pobre es el hogar, mayor es el número de mujeres que trabajan y la dependencia con respecto al ingreso aportado por estas.

- La infraestructura social y económica como activo: *En los casos en que el mejoramiento de la infraestructura social y económica de los años 70 no se ha mantenido en las décadas de 1980 y 1990, esto ha repercutido en la capacidad de los hogares pobres -que tienen menos posibilidades de reemplazar los servicios públicos por privados- para generar ingresos.*

El capital humano mejoró gracias a las inversiones públicas en educación en los últimos años de la década de 1970 y primeros de la de 1980. Cuando las inversiones del Estado disminuyeron debido a la reducción del gasto público, los hogares no pobres empezaron a preferir cada vez más los servicios privados que se consideran de mejor calidad, pero los hogares pobres no estaban en condiciones de hacerlo. Cuando el acceso

a los servicios se deteriora, los pobres a menudo deben destinar más tiempo a la satisfacción de sus necesidades diarias. Las mujeres son las principales víctimas de la falta de acceso y la mala calidad. Los niños dejan de asistir a la escuela porque sus padres no pueden pagar los cargos del caso o porque los hogares dependen del trabajo de los niños para mantener el consumo corriente.

- La vivienda como activo: *La vivienda es un importante activo productivo que puede proteger a las familias contra la pobreza aguda, y la reglamentación del mercado de la tierra puede crear o destruir las oportunidades de diversificar el uso de ésta.*

Con la incertidumbre respecto a la vivienda, que se produce cuando las familias carecen de título de propiedad oficial, aumenta la vulnerabilidad de los pobres. Los propietarios usan su vivienda para instalar una empresa o la alquilan para obtener ingresos. Venden parte de su terreno o, como último recurso, toda su propiedad. Ahorran la «renta imputada» que de otra manera habría que agregar a los gastos del hogar, y usan su vivienda para ampliar sus relaciones personales y generar capital social.

- Las relaciones familiares como activo: *Los cambios de estructura de los hogares a fin de fortalecer las redes de apoyo familiares son tanto un producto de la vulnerabilidad como una estrategia para reducirla. Los hogares no son entidades estáticas.*

Constantemente se reestructuran por razones internas, como nacimientos, fallecimientos, matrimonios, cuidado de los niños, conflictos maritales y la necesidad de mantener a los miembros más débiles, como los ancianos. También se reestructuran por causa externas, como problemas de vivienda y de empleo.

Los resultados del estudio subrayan tres tipos de estrategias de supervivencia relacionadas con la reestructuración de los hogares: a) Para incorporar mujeres que son jefas de hogar «ocultas»: madres jóvenes solas, solteras o separadas de sus compañeros. b) Cuando las relaciones se rompen, las mujeres buscan rápidamente un nuevo compañero. Para las mujeres pobres de edad mediana es importante evitar ser jefas de hogar. Las estrategias que tienen por objeto no asumir la responsabilidad principal por la generación de ingresos giran en torno a la monogamia en serie. c) Cuando lo anterior no es posible, las mujeres mayores reciben a parientes jóvenes en sus casas y juntan sus ingresos, además de compartir la responsabilidad por la atención de los niños y los ancianos.

- Pero con frecuencia entrañan desigualdades: *Las estrategias de adaptación a las situaciones de pobreza, a veces imponen una carga desigual a los distintos miembros del hogar: las mujeres, debido a sus responsabilidades múltiples, frecuentemente asumen una parte desproporcionada de la carga que implica la adaptación a la adversidad económica, lo cual limita su capacidad para aprovechar nuevas oportunidades.*

Los hogares son un importante mecanismo en cuanto a seguridad y redistribución del ingreso y otros recursos, pero también pueden ser una fuente de desigualdad para sus miembros. El estudio reveló que cada vez más las mujeres hacen trabajos pagados además de su trabajo doméstico pero los hombres no han hecho el esfuerzo correspondiente de asumir más trabajo en la casa: mientras unas y otros destinaban el mismo número de horas al trabajo productivo, las mujeres destinaban, en promedio, de 13 a 16 horas semanales a actividades reproductoras (maternidad, crianza de los hijos y tareas domésticas, pero no al cuidado de los niños), los hombres destinaban 5 horas o menos a esas tareas.

Estos ajustes disminuyen la vulnerabilidad, pero tienen costos sociales adicionales: modificación de los sistemas sociales de crianza de los hijos, menos atención al cuidado de los hijos, aumento de los conflictos entre diversos miembros del hogar, aumento de la violencia intra-familiar, separaciones matrimoniales que alivian las situaciones de violencia pero también disminuyen los activos del hogar.

- El capital social como activo: *La crisis económica puede ejercer presiones opuestas en el capital social: lo refuerzan, pues cada vez entran más en juego las redes de reciprocidad, pero también lo menoscaban, pues disminuye la capacidad de los hogares para hacer frente a la situación y se pierde la confianza en la comunidad.*

El capital social constituye un importante activo gracias al cual disminuye la vulnerabilidad y aumentan las oportunidades. Las relaciones recíprocas y las redes sociales tienen sus orígenes en los vínculos familiares rurales-urbanos, en redes basadas en el parentesco y el lugar de origen, y en redes locales formadas más recientemente. En todos los ambientes estas redes son importantes en el proceso de consolidación de los asentamientos.

En general, se observa que cuando los hogares tienen recursos suficientes la reciprocidad en efectivo y los intercambios no monetarios se mantienen. Por ejemplo, en todas las comunidades se han fortalecido los vínculos entre las mujeres del vecindario: comparten alimentos, agua, la tarea de cocinar y la atención de los niños. En todas las comunidades se encontraron sistemas de crédito tradicionales: préstamos a corto plazo de sus vecinos y parientes próximos para pagar artículos de consumo diario como alimentos y agua y las cuentas de electricidad. Estas redes de reciprocidad se extienden hasta más allá de la comunidad local.

Sin embargo, la permanencia del capital social no se puede dar por sentada. Cuando los hogares pueden hacer frente a la situación ayudan a otros, pero cuando sus activos se agotan dejan de ayudar a la comunidad.

La crisis económica ha empujado a algunos hogares más allá del punto hasta el cual podían mantener la reciprocidad: desisten de pedir dinero prestado a sus vecinos debido a la creciente dificultad para devolverlo, de igual manera se resienten los vínculos recíprocos con las comunidades rurales a medida que los hogares se ven obligados a concentrarse en su propia supervivencia.

La crisis económica también ejerce presión sobre la estructura social de otras maneras: el aumento del crimen y la violencia atribuido al creciente desempleo especialmente de los hombres jóvenes, el consumo cada vez mayor de drogas y alcohol, el aumento de robos, el aumento de asesinatos, crímenes callejeros y los cometidos en medios de transporte público, el vandalismo en las propiedades de la comunidad y agrava la erosión del capital social.

1.3 Pobreza y subsistencia: ¿Cuál es la realidad que cuenta?³⁸

Según Chambers, en cuanto a la subsistencia, los pobres suelen tener estrategias muy variadas y muchas veces complejas. Se parecen a las estrategias de los zorros, a diferencia de los erizos, según el dicho de Archilocus que reza: «*el zorro tiene muchas ideas pero el erizo no tiene sino una grande*». La mayoría de los pobres del Sur -y cada vez más en el Norte- son zorros, con toda una cartera de actividades, con diferentes miem-

38 CHAMBERS, Roberto. Pobreza y subsistencia: ¿Cuál es la realidad que cuenta? Bogotá: CINEP. Controversia: N° 172/Julio 1998.

bros de la familia que buscan y encuentran diferentes frentes de comida, combustible, alimentos para animales, dinero en efectivo y apoyo de mil maneras en diferentes épocas del año. Su vida se improvisa y se sostiene mediante sus capacidades de subsistencia, sus activos tangibles (recursos y reservas) y sus activos intangibles (derechos de petición y acceso).

En el estudio realizado con base en recopilación de fuentes secundarias, principalmente de antropólogos sociales, el autor sintetiza una serie de estrategias de adaptación tanto en áreas rurales como urbanas. A continuación se enumeran las correspondientes a sectores urbanos pobres:

- Reciclaje de basura
- Procesamiento, ventas ambulantes, mercadeo
- Ayuda mutua: incluye pequeños préstamos de parientes y vecinos
- Trabajo en domicilio por contrato: tejer, enrollar cigarrillos, fabricar incienso...
- Trabajo de menores: tanto doméstico como en fábricas, restaurantes y casas de familia
- Artesanía: de varios tipos
- Hipotecas y ventas de activos
- División de la familia: incluye dejar niños a parientes y otros para que los cuiden
- Envíos de dinero
- Programas estacionales de trabajo a cambio de comida, obras públicas y asistencia social
- La autoprivación: de diversas maneras, de comida y otros tipos de consumo
- Mendicidad
- Robo

La lista anterior la presenta el autor a manera de ilustración. A menudo una persona o un hogar toman parte de muchas actividades como éstas en el espacio de un año. No caben den-

tro de ningún concepto de «empleo» en el sentido de un trabajo. Las personas y las familias diversifican y hacen complejas sus estrategias para aumentar el ingreso, reducir la vulnerabilidad y mejorar la calidad de su vida.

Nótese que, todas las estrategias de adaptación mencionadas, salvo dos: La ayuda mutua que incluye pequeños préstamos de parientes y vecinos, y dejar los niños al cuidado de parientes y otros, corresponden a lo que hemos denominado racionalidad económica.

1.4 El otro sendero³⁹

En este estudio realizado en Lima - Perú, De Soto hace un detallado análisis de la «*informalidad*» como respuesta adaptativa de los grupos humanos a las condiciones de pobreza.

No son informales los individuos, afirma, sino sus hechos y actividades. La informalidad no es tampoco un sector preciso ni estático de la sociedad, sino una zona de penumbra que tiene una larga frontera con el mundo legal y donde los individuos se refugian cuando los costos de cumplir las leyes exceden a sus beneficios. El problema no es la economía informal sino el Estado. Aquella es más bien una respuesta popular, espontánea y creativa ante la incapacidad estatal para satisfacer las aspiraciones más elementales de los pobres. La informalidad se produce cuando el derecho impone reglas que exceden el marco normativo socialmente aceptado, no ampara las expectativas, elecciones y preferencias de quien no puede cumplir tales reglas y el Estado no tiene capacidad coercitiva suficiente.⁴⁰

39 DE SOTO, Hernando. El otro sendero: La revolución informal. Bogotá, La Oveja Negra, 1987.

40 Ibid. pp. 12-13

De Soto analiza en detalle tres actividades informales que le parecen prioritarias: la vivienda informal, el comercio informal y el transporte informal.

a) La vivienda informal

Las personas adquieren, habilitan y/o edifican sus vecindarios al margen o en contra de las disposiciones estatales, construyendo asentamientos informales. Esto lo hacen de dos formas, o por invasión paulatina o violenta o por compraventa ilegal de terrenos agrícolas.

La inversión estatal urbana en el Perú entre los años 1960 y 1984 fue de US\$ 173.6 millones. Incluyendo la clase media la inversión subió a US\$ 862.2 millones. Pero, la inversión «informal» urbana alcanzó la cifra de US\$ 8.319.2 millones, esto es, casi diez veces más que la estatal.⁴¹

b) El comercio informal

Es el comercio realizado masivamente al margen y hasta en contra de las normas estatales nominalmente encargadas de regularlo. En lo esencial se desarrolla en las calles y en mercados contruidos para salir de las mismas. Los siguientes datos muestran la magnitud de esta actividad en el Perú.

En la ciudad de Lima en el año 1985 se censaron 84.327 vendedores ambulantes, cifra que aumentó a 91.455 en el año siguiente a una tasa de crecimiento del 8.5%. Esto equivale a un 90% de la P.E.A. con una participación femenina del 54%.

Mientras 294 personas dependen directamente del comercio informal, 20.000 personas dependen indirectamente del mismo. Se estimó un total de 314.000 personas vinculadas al

41 Ibid, p. 18

comercio informal. El volumen de ventas brutas fue de US\$ 322.2 millones en el año 1985, con utilidades de US\$ 18,30 por cada US\$ 100 lo que implicó un ingreso «per-cápita» de US\$ 58 mensuales, 38% mayores que el salario mínimo de ese año.⁴²

«Derecho especial de dominio» es la norma informal que reglamenta el usufructo de un lugar en el espacio público y tiene un carácter eminentemente extralegal y transitorio. Un puesto de 4.3 m² se vendía a un precio promedio de US\$ 705. Pero, además, se pagaba (1985) un impuesto informal a las autoridades municipales denominado «SISA» con un valor promedio de US\$ 0,30 por m², lo que equivalía entre el 98% y el 485% más por metro cuadrado que lo que debían pagar los comerciantes formales⁴³.

c) El transporte informal

Paralelo al desarrollo de la vivienda y del comercio informal, se produjo una evolución equivalente en el transporte masivo de pasajeros en la ciudad. En el año 1984, de 16.228 vehículos de transporte masivo, 91% era informal en Lima. La flota informal de vehículos fue evaluada en ese mismo año en US\$ 620 millones y la estructura adicional en US\$ 400 millones.⁴⁴

Todo lo anterior nos lleva a concluir que la actividad informal, desde el punto de vista económico, de ninguna manera puede ser considerada como simplemente marginal.

42 Ibid. pp. 64-66

43 Ibid. Cit. pp. 71-73

44 Ibid. Cit. p. 104

1.5 La microempresa urbana⁴⁵

El estudio de Hernando Gómez Buendía, aunque no versa específicamente sobre el sector informal de la economía colombiana, a nuestro juicio es pertinente por cuanto él mismo considera que, para todos los efectos prácticos, la microempresa podría también llamarse «empresa del sector informal» y, en ese sentido, es buen complemento del estudio anterior.

Tipifica el sector informal como asociado a fenómenos, todos ellos directamente relacionados con situaciones de pobreza, tales como:

- agricultura de subsistencia
- minifundio
- trabajo familiar
- trabajador independiente
- trabajador informal
- desempleo disfrazado
- pequeña industria
- artesanía
- pequeño comercio
- sector «tradicional», «marginal» o «informal»

Gómez Buendía establece una tipología de la microempresa destacando sus principales rasgos económicos y sociales. Entre estos últimos, es interesante la siguiente constatación: «En uno u otro caso, (campesino y pequeño microempresario urbano) la frontera de posibilidades se encuentra delimitada y recorrida por la inserción del empresario dentro de la «subcultura campesina»⁴⁶ que según la caracterización de Banfield, se caracteriza por: desconfianza en las relaciones interpersonales...»

45 GOMEZ BUENDÍA, Hernando. La microempresa urbana - Perspectivas, promoción y políticas. Bogotá: Ediciones Grupo Social. 1984.

46 Una situación semejante para las áreas urbanas percibe Oscar Lewis en su concepto de «cultura de la pobreza».

Con un tipo de racionalidad quizás parecida a la del minifundista y un similar trasfondo actitudinal (salvo en su afán de independencia), el pequeño empresario urbano es *individualista y renuente a la agremiación*. Esta observación de Gómez Buendía, reactiva la alarma sobre la presencia real de la «racionalidad solidaria» en los sectores urbanos pobres.

Termina el autor afirmando que, si bien su análisis de la microempresa tiene un tono pesimista, lo es por cuanto lo ha realizado a la luz de la moderna teoría de la administración. Otra cosa sería si, por ejemplo, se analizara desde la perspectiva de la actividad que emprende el dueño-trabajador para sobrevivir (no para maximizar) o la reproducción del orden social propio de la familia en la esfera económica, (en ese caso) se abriría un ángulo de visión alternativa... que encuadraría mejor dentro de la antropología social que dentro del análisis de políticas de desarrollo propiamente dicho.

1.6 ¿Cómo viven las familias pobres urbanas?⁴⁷

Este estudio, realizado en un barrio pobre de la ciudad de Cartagena - Colombia, hace énfasis en uno de las principales estrategias de adaptación a las condiciones de pobreza: las «redes sociales de asistencia mutua». Esta estructura, según el autor, «*se origina -en parte- en la necesidad de asegurar un vínculo económico informal para poder sobrevivir*». Dentro de estas redes de solidaridad se identifican varios mecanismos.

47 BAMBERGER, Michael. Como viven las familias pobres urbanas. Bogotá: Instituto SER de Investigaciones, 1985.

a) Las transferencias

Es el traspaso en dinero o en especie de un hogar a otro, de un hogar hacia una persona, o de una persona hacia un hogar. Toma dos formas principales:

- Transferencia de recursos hacia unidades familiares que puede ser en dinero o en especie.
- Transferencia de personas hacia unidades familiares cuando se envía un miembro de un hogar a otro. O sea, que en adición a la de dinero y objetos, hay transferencia de personas.

La red se hace efectiva en el momento en que la transferencia se lleva a cabo.

b) Funciones de la red

Las siguientes son las funciones de la red detectadas en el estudio:

- Supervivencia «per se». Es una función de mantenimiento del ingreso en la que la transferencia se utiliza para ayudar a un hogar a mantener un nivel mínimo para poder satisfacer las necesidades básicas o situaciones de emergencia que se presentan con enfermedades, accidentes, entierros etc...
- Desarrollo. Es una función en la que la transferencia se utiliza para mejorar las condiciones de calidad de vida del hogar. Se puede manifestar en la creación o mejoramiento de un negocio, o en la compra de un bien duradero, en la compra o mejoramiento de la vivienda, etc...
- Mantenimiento de vínculos sociales. Incluye muchas formas de regalos o ayudas familiares, amigos o inclusive a grupos comunitarios, políticos, religiosos etc., que no requieren de una reciprocidad inmediata y cuyo propósito fundamental es mantener vínculos con una red que pueda ser útil en el futuro.

2. Estudios de caso

Como complemento a los estudios socioeconómicos anteriores, se analizaron algunos estudios de caso sobre situaciones concretas de pobreza según son vividas por personas o comunidades urbanas. Se trataba de confrontar los planteamientos hechos hasta el momento con la lectura de la realidad a partir de estas vivencias.

En seguida destacamos, de dichos estudios de caso, los aspectos más relevantes para nuestro propósito.

2.1 Julio Sánchez⁴⁸

Es la historia de un hombre de familia campesina, nacido en el campo y que, a muy corta edad, deja su casa y trata de abrirse brecha en forma independiente. Es un caso típico de pobreza estructural con racionalidad campesina en términos de Rocher. En su vida de trabajo se pueden distinguir varias etapas: a) Trabajo familiar en el campo; b) Trabajo asalariado en el campo; c) Trabajo ocasional en la ciudad; d) Trabajo estable en la ciudad.

a) Trabajo familiar en el campo

Como hijo de familia pobre campesina, se limita a realizar los trabajos familiares limitados por su escasa edad (8 a 12 años) y por su fuerza física: recoger leña para las necesidades del hogar. En esta etapa hacía parte de una familia campesina muy

48 Corresponde al primero de los estudios de caso presentado por LEWIS Oscar. Op. Cit. pp. 3 -12

pobre que, para nuestro efecto, se clasifica en estado de miseria, según la clasificación de Corredor.

b) Trabajo asalariado en el campo

A los 12 años de edad se va de la casa y trabaja como jornalero, primero en un molino, luego limpiando terreno con el azadón en una plantación de caña y, después, cortando caña en un ingenio. Al principio hacía media tarea; le pagaban 75 centavos de peso. Tenía mucha hambre y se pasaba muchos días sin comer o con sólo una comida al día. Su trabajo dependía exclusivamente de su fuerza de trabajo físico. Para efectos de nuestra investigación, en esa etapa de su vida continuaba siendo un jornalero en estado de miseria.

c) Trabajo ocasional en la ciudad

Ocasionalmente, encuentra a alguien que le ofrece trabajo en la ciudad. Trabaja un poco de tiempo con él pero termina echándolo del trabajo. Vaga por las calles, ignorante, sin dinero, con hambre, sin conocer a nadie. Infructuosamente busca trabajo, pero no lo consigue por las razones comunes a todos los inmigrantes: no tiene dinero, no tiene referencias, no sabe hacer nada... cuando le ofrecen un trabajo no puede tomarlo porque no pertenece al sindicato y no se puede vincular a él por falta de dinero. Cuando al fin consigue un trabajo ocasional en una tienda de abarrotes, al poco tiempo de estar trabajando, sin ningún motivo lo echan del trabajo.

Es el círculo vicioso del inmigrante que tiene que soportar una situación de explotación que lo obliga a vivir en extrema miseria hasta que, por alguna circunstancia, muy relacionada con el azar, logra encontrar algún trabajo más o menos estable. Mientras tanto, continúa en situación de miseria.

d) Trabajo estable en la ciudad

Finalmente, encuentra un trabajo estable muy mal pago al principio (80 centavos de peso mejicano al día) pero que, logra conservar en forma definitiva, gracias a su espíritu de lucha, a su honradez, a su constancia, a su dedicación al trabajo (14 a 15 horas diarias). Pero sólo al final de su vida activa, después de treinta años de trabajo, logra obtener el salario mínimo de 11 pesos mejicanos diarios. Sin embargo, este salario tampoco le alcanza para vivir. Tiene que complementarlo con trabajos adicionales que realiza al terminar su jornada diaria de trabajo. Cuando se va a vivir con Leonor (a los 15 años), con los ingresos de su primera mujer que, obtiene a base de comerciar con elementos usados, logra completar un ingreso suficiente para tomar en arriendo una pieza que les permite llevar una vida de familia independiente.

En esta etapa de la vida de Julio Sánchez, el trabajo estable le permite superar la situación de «miseria» para instalarse definitivamente en la situación de pobreza «estructural». Es patética, la forma cómo su falta de educación y de conocimientos técnicos (dotaciones iniciales) lo incapacita para conseguir trabajo estable (ejercicio de sus derechos). Julio Sánchez logró un trabajo estable, pero está condenado a morir en ese trabajo, sin posibilidades de progresar.

Como se puede observar, las estrategias de adaptación en el caso de Julio Sánchez, se centran en su tenacidad para buscar un trabajo estable y en la honradez, dedicación y constancia en el mismo, una vez se ubica dentro del mercado de trabajo de la gran ciudad. Así, logra superar sus falencias educativas y de capacitación técnica. Como ya se dijo, complementa sus ingresos con el producto del comercio de artículos usados por parte de su primera mujer.

En la vida de Julio Sánchez se destaca un elemento básico en relación con la racionalidad social. Puede afirmarse que él claramente no tiene este valor solidario. Cuando su padre murió, sus últimas palabras fueron: «No les dejo nada, pero sí un consejo les doy: nunca se junten con amigos, es mejor andar sólo. Así hice yo toda mi vida». Más adelante, cuando su tío le roba la herencia, dice: «¿Ve usted las cosas? Así es que ni en la propia parentela puede uno confiar cuando se trata de dinero. La ambición es tremenda». Ya desde muy niño se hacía esta reflexión: «Si algún día tengo algún dinero, que sea por mi trabajo, no porque me lo de nadie, vecino, pariente, tío o mi padre, no; que sea ganado con mis propias manos».⁴⁹

2.2 El sur-oriente de Bogotá⁵⁰

Este estudio de caso, realizado en cuatro barrios de la zona del sur-oriente de Bogotá, puede ser ilustrativo del tipo de pobreza estructural, según la clasificación de Corredor; en él se hace referencia directa a las «estrategias de supervivencia de los pobres en la ciudad». Entre otras, se mencionan las siguientes:

- a) La utilización de la vivienda como generadora de ingresos.
- b) La venta de mejoras en zonas piratas o de invasión.
- c) El manejo individual y colectivo de las relaciones clientelistas.
- d) La conformación de algunas redes de intercambio vecinal (cuidar los hijos de la vecina que trabaja, por ejemplo) por las cuales se puede recibir alguna contrapartida en dinero, comida, u otros bienes. Pero, más que redes de solidaridad

49 Es lo mismo que, Gómez Buendía citando a Banfield, califica como «desconfianza en las relaciones personales», propia de la racionalidad Campesina.

50 TOLEDO, Alvaro y ZAMUDIO, Lucero. El Sur-oriente de Bogotá. Estudio de caso. *En*: Pobreza, violencia y desigualdad: Retos para la nueva Colombia. PNUD, 1991. pp. 422-432.

son redes de intercambio, cuya validez pone de relieve las necesidades de todos.

e) Diferentes formas de «rebusque»:

- La vinculación a instituciones marginales de orden religioso, principalmente de evangélicos. A través de ellas se consiguen materiales de construcción, mercados, servicio médico, becas y participación en proyectos internacionales de apoyo privado para los hijos.
- La inscripción de los hijos en diversos programas de asistencia pública o caridad privada.
- La utilización de las condiciones del trabajo doméstico y de la relación con la patrona para conseguir algunos sobrantes de ropa, comida, jabón, etc.
- Otras formas de rebusque no comunes, pero si de alguna importancia entre jóvenes, son las actividades delictivas como el «raponeo», el atraco, el pequeño robo por fuera del barrio y la prostitución esporádica, en el caso de las mujeres, cuando la necesidad acosa.

f) En general, un eje de las estrategias de supervivencia lo constituye el trabajo femenino. En muchos de los sectores el límite entre trabajo como ocupación remunerada y el trabajo como estrategia de supervivencia es muy difuso.

g) Es de notar la dificultad para diseñar automáticamente «estrategias colectivas» de supervivencia y la dificultad para mantenerlas cuando la iniciativa es externa. Ordinariamente estas estrategias permanecen mientras cuentan con coordinadores externos, aunque sea temporalmente, y entran en descomposición cuando estos desaparecen.

2.3 Las Empresas Comunitarias del INCORA⁵¹

Los estudios anteriores plantean una inquietud muy precisa: ¿Cómo se explica que los inmigrantes a la ciudad, en su mayoría campesinos, no tengan esos valores solidarios propios de la racionalidad «tradicional»?

Esta pregunta nos llevó a revisar algunos estudios realizados con anterioridad en el sector rural, entre ellos el Análisis de las Empresas Comunitarias del INCORA, estudio realizado a través de once (11) talleres participativos con socios de Empresas Comunitarias en diferentes sitios del país. Estos talleres se complementaron con dos talleres adicionales: el primero, con técnicos y funcionarios del INCORA representantes de las diferentes regionales de la institución; el segundo, con líderes de Empresas comunitarias, también de las diferentes zonas del país.

En este estudio se anota, por parte de diversos actores, campesinos, técnicos y funcionarios del INCORA, que una de las principales causas del fracaso de las Empresas Comunitarias es el alto grado de «individualismo» de sus socios. No ocurre lo mismo en las Empresas Comunitarias compuestas por población indígena, en las cuales se registra un alto grado de racionalidad «solidaria».

Lo anterior lleva a pensar que de hecho ya existe una diferencia muy marcada entre comunidades primitivas o arcaicas según el lenguaje utilizado por Rocher (comunidades indígenas, por ejemplo) y comunidades campesinas, en cuanto a patrones culturales solidarios se refiere. En estas últimas, predominan patrones culturales de tipo individualista. Por lo tanto, la racionalidad de la sociedad «arcaica» a la que hace alusión

51 ALVARADO, Alberto. Análisis de las Empresas Comunitarias del Instituto Colombiano de Reforma Agraria de Colombia -INCORA-. Bogotá: Convenio INCORA-UNIVERSIDAD DE LA GRAN COLOMBIA, 1985 (policopiado)

Rocher se refiere estrictamente a ese tipo de comunidades y no se puede aplicar a las comunidades campesinas. Esto explica porqué, en los inmigrantes urbanos de origen campesino, no se dan en forma espontánea esos valores asociativos o solidarios propios de una «racionalidad solidaria».

En síntesis, el estudio de Finquievich establece cinco modelos de acciones: a) El modelo asistencial; b) El modelo asistencial - participativo; c) El modelo participativo; y c) El modelo de autoayuda. Solamente, este modelo corresponde a nuestro concepto de racionalidad solidaria.

Sin embargo, según las conclusiones de la propia autora, las acciones comunitarias «puras», esto es, que excluyen la acción del Estado, han demostrado tener éxito sólo mientras permanecen a pequeña escala, revelándose incapaces de alcanzar una completa autosuficiencia cuando las experiencias alcanzan áreas de población más amplias. La autosuficiencia comunitaria total no parece ser ni posible ni deseable en las actuales condiciones socioeconómicas.

Otro problema característico de este tipo de acciones de pequeña escala es que, debido a los escasos recursos financieros con que se cuenta, los bienes y servicios ofrecidos son de calidad inferior. A esto hay que añadir el uso de trabajo voluntario y el empleo de tecnologías «alternativas» que conduce a la obtención de productos de baja calidad. Estos problemas hacen que este tipo de acciones sean difícilmente reproducibles.

En el estudio de Moser se diferencian muy claramente las estrategias que corresponden a la que hemos denominado racionalidad económica de las que corresponden a la racionalidad solidaria.

Se observan, sin embargo, las consecuencias negativas que pueden causar cuando se adoptan y la inestabilidad de estas estrategias. En el caso de las redes familiares como activo, la autora señala cómo con frecuencia entrañan desigualdades,

donde la mujer es la primera en sufrir el peso de la inequidad. En el caso del capital social como activo, se observa claramente que también está subordinado a las condiciones económicas de las familias. Esto significa que, cuando los hogares pueden hacer frente a la situación ayudan a otros, pero cuando sus activos se agotan dejan de ayudar a la comunidad.

En el estudio de Chambers, todas las estrategias de adaptación, salvo dos: La ayuda mutua que incluye pequeños préstamos de parientes y vecinos y dejar los niños al cuidado de terceros mientras se trabaja, corresponden a lo que hemos denominado racionalidad económica.

De Soto, por su parte, hace un detallado análisis de la «informalidad» como respuesta adaptativa de los grupos humanos a las condiciones de pobreza. No son informales los individuos, sino sus hechos y actividades. La informalidad no es tampoco un sector preciso ni estático de la sociedad, sino una zona de penumbra que tiene una larga frontera con el mundo legal y donde los individuos se refugian cuando los costos de cumplir las leyes exceden a sus beneficios. La economía informal es una respuesta popular, espontánea y creativa ante la incapacidad estatal para satisfacer las aspiraciones más elementales de los pobres. La informalidad se produce cuando el derecho impone reglas que exceden el marco normativo socialmente aceptado, no ampara las expectativas, elecciones y preferencias de quien no puede cumplir tales reglas, y el Estado no tiene la capacidad coercitiva suficiente.

De Soto analiza en detalle tres actividades informales que le parecen prioritarias: la vivienda informal, el comercio informal y el transporte informal. Los tres casos corresponden al tipo de racionalidad económica y resulta evidente que las inversiones realizadas por estos tres sectores no son nada despreciables siendo, en el caso de la vivienda, casi diez veces mayor que la inversión estatal. Todo lo cual nos lleva a concluir que la

actividad informal, desde el punto de vista económico, de ninguna manera puede ser considerada como simplemente marginal.

El estudio de Gómez Buendía complementa el análisis de De Soto, aplicado al caso colombiano y a través del análisis de la microempresa.

El estudio de Bamberger, realizado en un barrio pobre de la ciudad de Cartagena - Colombia, hace énfasis en uno de las principales estrategias de adaptación a las condiciones de pobreza que corresponde al tipo de racionalidad social o solidaria: las «redes sociales de asistencia mutua». Dentro de estas redes de solidaridad se identifican varios mecanismos: Las transferencias de recursos hacia unidades familiares que puede ser en dinero o en especie y la transferencia de personas hacia unidades familiares cuando se envía un miembro de un hogar a otro. Estas transferencias cumplen básicamente tres funciones: de supervivencia, de desarrollo y de simple mantenimiento de vínculos sociales como previsión hacia el futuro.

Los estudios de caso profundizan un poco más en la relación mentalidad campesina - mentalidad urbana. La historia de Julio Sánchez narrada por Oscar Lewis es un caso típico de pobreza estructural con racionalidad campesina. En su vida de trabajo se pueden distinguir varias etapas: a) Trabajo familiar en el campo; b) Trabajo asalariado en el campo; c) Trabajo ocasional en la ciudad; d) Trabajo estable en la ciudad. Describe el círculo vicioso del inmigrante campesino a la ciudad que tiene que soportar una situación de explotación que lo obliga a vivir en extrema miseria hasta que, por alguna circunstancia, muy relacionada con el azar, logra encontrar algún trabajo más o menos estable. Mientras tanto, continúa en situación de miseria.

En la última etapa de la vida de Julio Sánchez, el trabajo estable le permite superar la situación de «miseria» para instalarse definitivamente en la situación de pobreza «estructural». Es patética, la forma como su falta de educación y de conoci-

mientos técnicos (dotaciones iniciales) lo incapacita para conseguir trabajo estable (ejercicio de sus derechos).

Las estrategias de adaptación a la situación de pobreza en la vida de Julio Sánchez corresponden al tipo de racionalidad económica, al tiempo que se destaca un elemento básico en relación con la racionalidad social: claramente él no tiene ese valor solidario propio de la racionalidad social, ni le interesa tenerlo.

El estudio de caso, realizado por Toledo y Zamudio en cuatro barrios de la zona del sur-orienté de Bogotá, es representativo del tipo de pobreza estructural. Las «estrategias de sobrevivencia mencionadas en este estudio son producto de la racionalidad económica. Es más, cuando se refieren a las redes de intercambio vecinal que aparentemente podrían corresponder a la racionalidad solidaria, los autores precisan que más que redes de solidaridad son redes de intercambio, o sea de racionalidad económica, cuya validez pone de relieve las necesidades de todos.

Finalmente, el estudio de Alvarado sobre el análisis de las empresas comunitarias del INCORA, registra cómo una de las principales causas de su fracaso, es el alto grado de «individualismo» de sus socios, lo cual demuestra que, aún en el medio campesino colombiano, es muy difícil encontrar pautas de comportamiento relacionadas con la racionalidad solidaria. Esto explica porqué, en los inmigrantes urbanos colombianos de origen campesino, no se dan en forma espontánea esos valores asociativos de carácter solidario.

3. CONCLUSIÓN

Después de pasar revista a diferentes respuestas de adaptación a las situaciones de pobreza, se llega a las siguientes conclusiones:

Primera: En concordancia con la cultura dinámica, los grupos sociales en situación de pobreza, en su proceso de ajuste a determinadas condiciones medio ambientales (incluidas las sociales y económicas) desarrollan estrategias específicas y maneras concretas de adaptación que, legítimamente, pueden considerarse como respuestas culturales. Este planteamiento, por una parte, respeta el hecho de que los grupos sociales participen de la cultura global de las sociedades en las cuales están inscritos e, igualmente, admite que los grupos sociales tienen la capacidad de adaptarse a las condiciones medio ambientales, incluidas las socioeconómicas, en las que les toca vivir.

Segunda: En cuanto a las estrategias de adaptación de los grupos a las situaciones de pobreza, se constata la presencia simultánea de los dos tipos de racionalidad planteados al inicio del capítulo: la racionalidad económica y la racionalidad solidaria. La primera, explícitamente definida por Weber como «*el grado de cálculo que le es técnicamente posible a una gestión económica y que aplica realmente*», corresponde a procesos de competencia. La segunda, referida a formas de pensamiento, actitudes y comportamientos asociativos basados en relaciones principalmente de tipo informal, corresponde a procesos de cooperación. Sin embargo, predomina la racionalidad económica.

Tercera: Para lograr una comprensión global del fenómeno de la pobreza y para formular medidas eficaces tendientes a su superación, no es suficiente abordar el problema desde una perspectiva particular, como puede ser el estudio de las poblaciones pobres o las estrategias de adaptación de éstas a las situaciones de pobreza. Es necesario partir de un enfoque estructural y sistémico aceptando lo que varias investigaciones insinúan, en cuanto a que los grupos en situación de pobreza participan de la cultura global de la sociedad en la cual están inscritos; esto significa que la «cultura de la pobreza» está dada por los esquemas mentales (significaciones, valores y normas) com-

partidos por la población global y no solamente por la población pobre. Por lo tanto, para superar la pobreza, desde el punto de vista de la cultura dinámica, es necesario que toda la sociedad, tanto sus poblaciones ricas como las pobres, asuman los cambios sociales, económicos, políticos y culturales necesarios. En este proceso juega un papel muy importante el «capital social» aplicado a la sociedad global.

En la segunda parte de este estudio, se desarrollará el análisis de la pobreza partiendo de la anterior conclusión y basados en el enfoque estructural de la misma, a través del Análisis de Sistemas, con el fin de buscar estrategias de superación de la pobreza involucrando a la sociedad global.

SEGUNDA PARTE

***ENFOQUE SISTÉMICO
DE LA POBREZA***

Las diferentes concepciones de la pobreza descritas en la primera parte de este estudio obedecen a diversos enfoques: a) Dualistas: teorías de la marginalidad, la informalidad y la desintegración. b) Teorías centradas en carencias: necesidades básicas insatisfechas, falta de desarrollo de las capacidades, exclusión de derechos; c) Estructuralistas: es la estructura socioeconómica, política y cultural de la sociedad la que produce situaciones de pobreza.

Si bien, por una parte, se ha avanzado en la conceptualización de la pobreza desde enfoques particulares y sectoriales hasta enfoques estructurales, queda aún la sensación de la falta de un enfoque global e integral que tenga en cuenta el complejo conjunto de variables que intervienen en la explicación de la pobreza y el análisis detallado de su sistema de relaciones, en términos de «influencias» y «dependencias». En esta segunda parte del estudio se intenta avanzar en esta dirección.

I. LA POBREZA DE LA SOCIEDAD COMO SISTEMA

El punto de partida derivado de la primera parte del estudio se basa en que la pobreza es el resultado de una estructura muy compleja que a su vez es pobre. Siendo la pobreza un resultado, para actuar estratégicamente sobre ella es necesario

conocer cómo opera el sistema en su conjunto y determinar el tipo de variables que inciden sobre ella desde el punto de vista de su «operatividad».

La metodología adoptada es el Análisis Perceptivo Estructural Sistémico -APES-⁵². El método así denominado es un desarrollo del «Análisis Estructural Previsional» utilizado y expuesto por SAINT-PAUL, R, y TENIÈRE-BUCHOT, P. F., ambos métodos enmarcados dentro del Análisis de Sistemas.⁵³

El Análisis Perceptivo, como su nombre lo indica, se refiere explícitamente a la percepción que un grupo tiene de la realidad o de una parte específica de la misma. Si bien la percepción constituye una visión subjetiva del fenómeno estudiado, la construcción de esa percepción se hace con fundamento en la realidad y a través del conocimiento y de la experiencia adquirida en el proceso de interacción de los sujetos con su entorno biofísico y sociocultural. En tal sentido, la percepción es un reflejo de la realidad.

Al mismo tiempo el análisis es «estructural» y «sistémico», porque concibe la realidad estructurada en forma de sistema, esto es, compuesta por un conjunto de elementos interdependientes entre sí, entrelazados por estrechas relaciones de influencia y dependencia recíproca. Cada sistema puede, al mismo tiempo, descomponerse en diversos subsistemas, que bien pueden ser objeto de análisis independiente y para cada uno de los cuales puede definirse su respectiva estructura.

52 Véase: ALVARADO, Alberto. La Provincia de Tundama. Una aplicación del Análisis Perceptivo Estructural Sistemático para la promoción comunitaria y educativa. Bogotá: Biblioteca UNISUR, 1987.

El autor actuó además como asesor de la CVC en la elaboración del «Procedimiento para la Planificación Participativa con Comunidades en Cuencas Hidrográficas» y ha realizado varios estudios, mediante la aplicación del mismo método.

53 SAINT-PAUL R. et TENIÈRE-BUCHOT P.F. «Innovation et Évaluation Technologiques. Entreprise Moderne d'édition. Paris: 1974.

1. Selección y definición de las variables del sistema

El primer paso en la aplicación del método enunciado consistió en la identificación y selección del conjunto de variables que componen el sistema. Se seleccionaron 117 variables a partir de la revisión exhaustiva de la literatura realizada a lo largo de este estudio (Parte I). El siguiente paso consistió en la definición de las variables para garantizar que el análisis fuera consistente desde el punto de vista conceptual. En el Apéndice N° 1 se presenta la lista de las variables seleccionadas con su respectiva definición. Estas variables se pueden clasificar en dos grandes conjuntos: el primero se refiere directamente a personas o grupos de personas; el segundo hace relación a situaciones en las cuales, en la mayoría de los casos, las personas o los grupos son actores sociales.

2. Relaciones lógicas de los componentes del sistema

Una vez definidas las variables el sistema se procedió al análisis de las relaciones lógicas existentes entre ellas⁵⁴; esto se logró con la ayuda de una matriz que contiene, tanto en columnas como en filas, la lista completa de las variables. (Ver Apéndice N° 2: Matriz de relaciones lógicas)

El análisis se realizó señalando la existencia de la «influencia» que cada una de las variables ubicadas en las columnas de la matriz ejerce sobre cada una de las variables colocadas en las filas de la misma. Por construcción se tiene que a una rela-

54 Este análisis se efectuó durante cerca de tres meses, en forma interdisciplinaria, por los autores del estudio.

ción de «influencia», marcada en columna, corresponde una relación de «dependencia», marcada en la fila. De esta forma, es posible obtener los respectivos perfiles de «influencia» (sumatoria de las influencias en columna) y de «dependencia» (sumatoria de las dependencias en fila). Estos dos perfiles, analizados independientemente, señalan el orden de importancia de las variables de acuerdo con sus respectivos grados de influencia y dependencia.

3. Análisis de influencia y de dependencia

Cada una de las variables del sistema es susceptible de ejercer «influencia» sobre el conjunto o de ser influida por el mismo; éste último corresponde al concepto de «dependencia». Así, mientras unas variables se caracterizan más por su capacidad de influencia, otras son típicamente dependientes. Pero, ocurre también que algunas son influyentes y dependientes a la vez, lo cual les otorga la connotación de variables «críticas», esto es, que no es posible actuar sobre ellas directamente pero, a su turno, son claves en el sistema.

Del primer análisis de los Perfiles de Influencia y de Dependencia se derivan las siguientes conclusiones:

Las 12 variables con mayor influencia sobre el sistema son:

Variables sociopolíticas

- 4. Desarrollo social
- 04. Política social
- 108. Estado
- 115. Igualdad de oportunidades
- 28. Equidad

Variables culturales

- 53. Cultura dinámica
- 109. Consenso social
- 32. Respeto a los derechos
- 67. Personalidad básica del colombiano

Variables económicas

- 18. Crecimiento Económico
- 81. Modelo económico
- 37. Monopolios económicos

Esta primera clasificación general permite identificar un conjunto de variables sociopolíticas, culturales y económicas muy influyentes en el sistema, lo cual está indicando, en un primer análisis, que el sistema no es simple sino muy complejo. Está integrado por un conjunto de variables de diversa naturaleza que están influyendo decisivamente sobre el conjunto. Por este motivo, cuando se trata de analizar la pobreza como componente del sistema, es claro que su análisis debe ser realizado desde diferentes ángulos al mismo tiempo y no exclusivamente desde los puntos de vista sociopolítico, económico o cultural.

Así, dentro de las variables sociopolíticas más influyentes se destaca el *Estado*, al cual le corresponde desarrollar una *política social*, que debe proponerse como meta el *desarrollo social*, teniendo como premisa básica la *equidad* y empleando como medio la *igualdad de oportunidades* para todos los miembros de la sociedad. Lo anterior se basa en cuatro elementos culturales: *La personalidad básica del colombiano*, *la cultura dinámica* a nivel social, *el respeto a los derechos*, a través de un *consenso social*.

Entre las variables económicas más influyentes sobresalen tres fundamentales: *El modelo económico* que pueda propi-

ciar el *crecimiento económico* con equidad. Sin embargo, esto implica la acertada regulación de *monopolios económicos* por parte del Estado que si bien pueden ser factor de *crecimiento económico* también pueden ser factor de concentración de la riqueza.

Las variables más dependientes denotan, como regla general, las salidas del sistema o sus resultados, salvo en el caso de coincidir en la misma variable un alto grado de influencia y dependencia lo cual, como ya se dijo, le asigna una connotación de criticidad, como es el caso de la *igualdad de oportunidades*, del *desarrollo social* y del *crecimiento económico*, variables que si bien son muy influyentes en el sistema, al mismo tiempo son muy dependientes, lo cual las hace «críticas» cuando se trata de definir estrategias para su manejo.

Las 13 variables con mayor dependencia del sistema son:

Variables sociopolíticas:

- 115. Igualdad de oportunidades
- 33. Nivel de calidad de vida
- 54. Desarrollo social
- 47. Pobres estructurales
- 46. Pobres coyunturales
- 45. No pobres

Variables culturales:

- 97. Expectativas de la población

Variables económicas:

- 05. Producción
- 08. Empresarios
- 18. Crecimiento Económico
- 09. Consumidores
- 27. Oferta de manufactura y comercio informal
- 76. Inversión

Al hacer referencia a los resultados del sistema, desde el punto de vista de lo social, se obtiene la primera evidencia a favor de la confirmación de la hipótesis inicial según la cual la *pobreza*, en todas sus manifestaciones, entendida como bajo nivel de calidad de vida, o su contrario, la riqueza como alto nivel de calidad de vida, son resultados del sistema y, por lo tanto, no pueden ser tratados en forma coyuntural o puntual sino en forma estructural y sistémica.

Desde el punto de vista económico, hay que llamar la atención sobre el factor *inversión*, asociado a los *empresarios*, y registrar la vulnerabilidad del sistema en lo que respecta a estas dos variables altamente dependientes, de las cuales a su vez dependen la *producción formal*, la *oferta de manufactura*, el comercio y, en consecuencia, *los consumidores*.

4. Análisis sistémico-estructural de los componentes del sistema

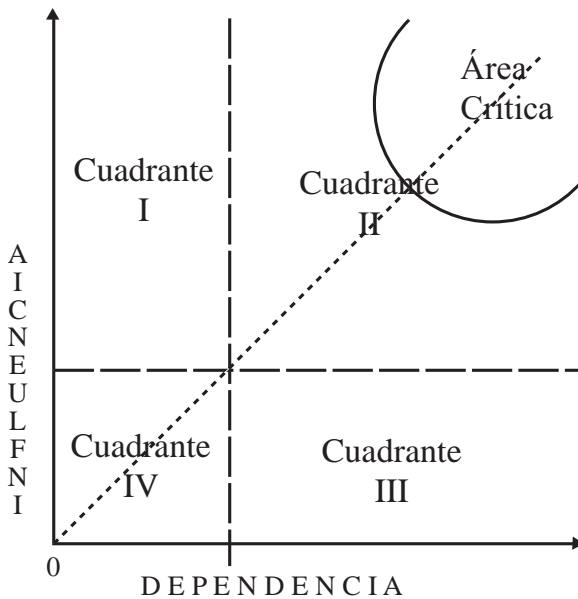
El análisis estructural añade un elemento más al análisis, pues permite combinar en un plano cartesiano los perfiles de influencia y de dependencia. No es lo mismo una variable con un alto grado de influencia y muy bajo grado de dependencia que otra con las características contrarias. En el primer caso, se trataría de una variable «fuerza» desde el punto de vista de la operatividad del sistema, mientras que, en el segundo caso, se trataría de una variable «resultado». La primera es una variable cuyo manejo es de vital importancia para el sistema, mientras que la segunda, con muy pocas posibilidades de manejo, sólo es importante como salida del sistema o resultado por obtener.

Con el fin de visualizar el comportamiento de cada variable dentro del sistema, los perfiles de «influencia» y de «dependencia» se trasladaron a un plano cartesiano en ordenadas y

en abscisas, respectivamente. Este ejercicio es denominando «Análisis Estructural» (Ver Apéndice N° 3: Gráfico del Análisis Estructural - Sistémico).

El esquema básico para el Análisis Estructural resulta de dividir cada uno de los ejes el plano cartesiano por el tercio del promedio de las dos variables con máxima influencia y dependencia respectivamente. Esto da origen a cuatro cuadrantes que contienen todas las variables del sistema con diferentes calidades por su posición en el mismo. En el extremo superior derecho se identifica un área crítica donde coinciden las variables con mayor influencia y dependencia. (Fig. N° 6)

Figura N° 6
Esquema básico para el análisis
sistémico-estructural



i) *Variables críticas* (Ver Apéndice N° 5)

Se inicia este análisis por la denominada área crítica del sistema, ubicada en el ángulo superior derecho de la diagonal, donde se encuentran las variables que merecen la máxima atención desde el punto de vista del análisis sistémico-estructural, debido a que en ellas se concentra, al mismo tiempo, un alto grado de influencia y de dependencia.

De este conjunto de variables se debe afirmar que constituyen la razón de ser del sistema pero, al mismo tiempo, son su «tendón de Aquiles». Obsérvese la importancia individual de cada una de ellas y su importancia colectiva. Allí se encuentra, ante todo, el *Estado* como protagonista de un sistema donde el sujeto está caracterizado por la *personalidad básica del colombiano*. Ese sistema debe operar bajo el principio básico de la *equidad* o justicia social, según la cual todos los miembros de la sociedad deben gozar de *igualdad de oportunidades*, para que toda la sociedad pueda asumir en sus manos la responsabilidad de su propio destino (*cultura dinámica*) con el fin de lograr, en forma equilibrada, el máximo *crecimiento económico* junto con el máximo *desarrollo social*.⁵⁵

Razón de ser y «tendón de Aquiles» del sistema. Objetivo y limitación. Fortaleza y debilidad. Precisamente por eso son variables críticas de difícil manejo pero, al mismo tiempo, fundamentales para diseñar la estrategia de erradicación de la pobreza cuyo objetivo fundamental será influir positivamente en ellas de manera directa o indirecta.

55 En el estudio de AMAYA, Pedro José. Un país por construir. Bogotá: Universidad Nacional. 2000, realizado con la misma metodología, se detectaron, de un total de 30 variables analizadas, las siguientes: Debilidad del Estado, Concentración del poder, Falta de visión de largo plazo y Concentración de la riqueza y el ingreso. Llamamos la atención sobre la importancia de la variable relacionada con el Estado, con igual ubicación en los dos estudios.

El análisis que sigue a continuación tiene como objetivo identificar los elementos estratégicos que permitan impactar este conjunto de variables con miras a lograr la máxima eficacia y eficiencia del sistema, cuyo resultado final debe ser la erradicación de la pobreza.

ii) Parámetros y variables externas (Ver Apéndice N° 4):

El cuadrante I incluye las variables con más alta influencia y poca dependencia. Es la zona de las variables con mayor poder sobre el sistema. Cuando la naturaleza de la variable permite actuar sobre ella, por no ser un parámetro o una variable externa, se trata de una variable «fuerza», o sea, permite actuar en forma directa sobre ella sin tener que compartir con el resto del sistema la decisión de tal acción, asegurando así una repercusión muy importante sobre la totalidad del sistema. Pero, cuando se trata de parámetros, es necesario tomar conciencia de la gran influencia que ejercen sobre el todo para analizarlos con sentido crítico y definir posiciones que eventualmente pueden llegar a ser radicales, en el sentido de su aceptación o rechazo.

Los siguientes son los parámetros, variables externas y las variables «fuerza», que poseen gran potencialidad sobre el sistema:

Por una parte, la *globalización* como fenómeno mundial es una realidad o parámetro impuesto prácticamente de manera irreversible pero sobre el cual debe asumirse una actitud crítica y adoptarlo de tal manera que se lo aproveche para beneficio del sistema.

La *doctrina social de la Iglesia* es una típica variable externa. En este caso se la toma o se la deja. Es un cuerpo doctrinal que establece el «deber ser» de las relaciones sociales internas y externas de un sistema socioeconómico.

El *modelo económico*, además de constituir la variable con más alto grado de influencia sobre el sistema, es muy importante en este caso particular porque, o bien se le toma como un parámetro inmodificable, o bien se la asume como una variable que puede ser modificada y ajustada, caso en el cual constituiría una auténtica variable «fuerza». En el presente análisis se lo ha tomado bajo esta segunda acepción.

iii) Variables fuerza (Ver Apéndice N° 4)

Dentro de los tres conjuntos de variables sociopolíticas, culturales y económicas, se deben resaltar las variables de cada uno con alto grado de influencia o potencialidad sobre el sistema, las cuales constituyen un primer conjunto estratégico de variables «fuerza», sobre las cuales se debe apoyar cualquier acción que se pretenda emprender. Así, desde el punto de vista sociopolítico, se destacan cinco variables «Fuerza»:

La *gobernabilidad*, como la medida de la *intensidad y el sentido* con que se produce la relación entre gobernantes y gobernados. La *intensidad* hace referencia a la sincronía en la relación entre gobernantes y gobernados, en tanto que el sentido indica la dirección en que se desenvuelve la relación.

El *nivel educativo* se refiere al grado de escolaridad alcanzado por los miembros de una sociedad, en un momento determinado. Variable estrechamente ligada al desarrollo de las capacidades.

Las *migraciones internas*: Es sorprendente el caso de las migraciones internas, variable que aparentemente es un resultado del sistema, pero el análisis, por el contrario, le otorga la connotación de variable fuerza debido a la alta influencia que ejerce sobre el conjunto.

Los *monopolios políticos*, entendidos como grupos de presión ejercen un grado muy alto de influencia sobre el sistema,

lo mismo que el *narcotráfico*, el cual aparece como una de las variables sociales de decisiva influencia sobre el sistema.

Desde el punto de vista cultural sobresalen:

Las *capacidades*, como la libertad de las personas para decidir sobre sus desempeños y optar por las oportunidades que les permiten desempeñar un papel individual y social satisfactorio para su crecimiento personal. (Sen)

La *mentalidad democrática* de una sociedad se refiere a aquella donde priman los valores democráticos no solo de representatividad política sino de participación real.

El *pensamiento científico y tecnológico* al igual que el *pensamiento mítico*, son otras dos variables muy influyentes, sobre las cuales volveremos más adelante.

Desde el punto de vista económico, dentro del conjunto conformado por diez variables todas de gran influencia sobre el sistema, se destacan, por su alta potencialidad sobre el mismo, tres variables fuerza:

El manejo de la *inflación* que tradicionalmente se ha considerado como una de las variables económicas sobre las cuales debe realizarse un mayor control. De hecho, la política económica de los últimos años ha logrado reducir la inflación por debajo de dos dígitos.

El control del *gasto público menos impuestos*, esto es, la política fiscal, también constituye uno de los factores decisivos en el manejo económico de un país.

El *acceso de bienes a los mercados*, tercera variable económica clave para el desarrollo económico. Los esfuerzos que se están realizando actualmente para lograr acuerdos internacionales que conduzcan a mejores posibilidades de los productos nacionales en el mercado internacional, están bien encaminados dada la importancia de esta variable «fuerza».

Otras tres variables que sobresalen desde el punto de vista económico por su gran influencia en el sistema son: El *precio*

del crédito (tasas de interés); las importaciones menos exportaciones, esto es la balanza de pagos, y los impuestos, variables que hacen parte del menú tradicional en el manejo económico.

iv) Variables de trabajo

En el cuadrante II se encuentran ubicadas las variables que, ejerciendo gran influencia sobre el sistema, al mismo tiempo son muy influidas por él, lo cual significa que también dependen en gran medida del sistema. Por lo tanto, la acción sobre estas variables deberá ser objeto de análisis y trabajo empírico cuidadoso, toda vez que no pueden ser abordadas de manera directa, pero ofrecen la posibilidad de incidir significativamente sobre un conjunto grande de variables.

El cuadrante se encuentra dividido por la diagonal o línea de equilibrio entre la influencia y la dependencia, lo cual permite clasificar las variables de «trabajo», ubicadas en el cuadrante, en dos grupos: unas más influyentes (por encima de la diagonal) otras más dependientes (por debajo de la diagonal). Finalmente, en la parte superior derecha del cuadrante, es posible trazar un cono virtual teniendo como eje la diagonal del plano cartesiano, donde coinciden las variables con más altos grados de influencia y de dependencia. Estas son las que denominamos variables «críticas» debido precisamente a su característica conflictiva para su manejo, en cuanto que expresan altos grados de influencia y de dependencia en forma simultánea. Este último conjunto ya fue analizado en el numeral i) de este capítulo.

Las variables de «trabajo» continúan teniendo gran influencia sobre el sistema, aunque ésta descende en la medida en que el grado de influencia va perdiendo valor. Se clasifican como variables de trabajo por cuanto es en ellas donde se deben concentrar los esfuerzos para lograr una mayor dinámica del sistema. Es evidente que a mayor influencia sobre el sistema, se

logra mayor impacto sobre el mismo al intervenir directamente sobre la variable.

Desde el punto de vista estratégico se pueden dividir en dos grandes conjuntos según sea su perfil más influyente o más dependiente.

a) Variables de trabajo con perfil más influyente

(Ver Apéndice N° 4)

La segunda parte de la estrategia para la erradicación de la pobreza requeriría concentrar esfuerzos en este amplio conjunto de variables de «trabajo» teniendo en cuenta sus niveles de influencia. Hay que anotar que, a diferencia de las anteriores, muchas de estas variables no son de acceso directo por parte del conductor del sistema, pues requieren ser consultadas y aún negociadas con diversos actores. Al tener en cuenta los diferentes grados de influencia, se han organizado en tres niveles estratégicos.

Primer nivel de la estrategia:

Dentro de este conjunto sobresalen algunas variables pertenecientes a las tres categorías con alto grado de influencia. Este es el conjunto de variables de «trabajo» sobre el que se debe centrar, en primera instancia, la estrategia. Son variables con gran influencia sobre el sistema, pero a diferencia de las variables «fuerza» éstas ya empiezan a presentar algún grado de dificultad para su manejo debido a que su grado de dependencia es mayor con respecto a las primeras. Desde el punto de vista sociopolítico, la estrategia debe hacer énfasis en la *política social*; desde el punto de vista cultural en el *consenso social* y en el *respeto a los derechos*; y desde el punto de vista económico en la regulación de *monopolios económicos*. En cuanto a

la *política social*, deberá hacerse explícita por parte del Estado, siendo necesario trabajar intensamente para lograr el mayor consenso social posible sobre el *respeto a los derechos básicos*, más dentro de un Estado social de derecho, donde los derechos sociales y económicos están a la par con los derechos individuales. Finalmente, desde el punto de vista económico, el control de *monopolios económicos* constituye un objetivo primario de la política económica y social.

Segundo nivel de la estrategia:

Con nivel medio de influencia surge un conjunto más numeroso de variables pertenecientes también a las tres categorías analíticas. Estas variables también deben ser objeto de la estrategia para la erradicación de la pobreza. Desde el punto de vista sociopolítico el énfasis debe hacerse en el enfoque de *desarrollo humano* y en el desarrollo de mecanismos e instrumentos para la *distribución de la riqueza* y para el logro de la *seguridad*, el manejo de los *grupos armados ilegales* y el control de la *producción de droga*. Todo lo anterior deberá hacer parte de una política de promoción del *capital social como activo*.

Desde el punto de vista de la cultura, este segundo nivel de estrategia deberá hacer énfasis en la promoción de la *racionalidad económica*, que está estrechamente entrelazada con la ampliación de la cobertura de los diferentes niveles de la educación formal.

Finalmente, desde el punto de vista de las variables económicas, la estrategia hace referencia a diferentes elementos de la política económica que, tradicionalmente, son objeto de la misma: adecuada política de *salarios*, esfuerzo por elevar el *nivel de empleo* y fomento de la empresa como organización en sus diferentes *tamaños*: grandes, medianas y pequeñas, en orden a la producción de *bienes y servicios* (para el mercado).

Tercer nivel de la estrategia:

El tercer nivel de la estrategia trabaja con aquellas variables con un nivel bajo de influencia sobre el sistema, no despreciable por ello.

En lo cultural la estrategia, por una parte, deberá promover programas de autoayuda en los diferentes frentes de la actividad colectiva y, por otra parte, en el fomento del respeto a la propiedad privada, que va a la par con el estricto cumplimiento de las normas que sancionan los abusos cometidos contra la misma.

Desde el punto de vista económico, la estrategia hace referencia al funcionamiento de determinación de los *precios de bienes finales* y al fomento de la *oferta de vivienda informal* como respuesta a la creciente demanda de vivienda en el estrato urbano uno (1) impulsada por la migración del campo a la ciudad.

b) Variables de trabajo con perfil más dependiente

(Ver Apéndice N° 4)

Este conjunto de variables corresponde a las ubicadas en el cuadrante II por debajo de la diagonal; son más dependientes que influyentes, por lo tanto tienen menor potencial para introducir cambios en el sistema a partir de la acción sobre ellas; inclusive, en algunos casos, pueden ser más «resultado» del sistema: No obstante, pueden ser consideradas aún como variables de trabajo.

Desde el punto de vista estratégico también pueden ser clasificadas en tres niveles de acuerdo con su nivel de influencia sobre el sistema.

Primer nivel de estrategia

Desde el punto de vista sociopolítico, se debe contar con el estrato de población clasificado como «no pobre», esto es, en quienes se concentra la riqueza en una alta proporción. Este estrato de la población debe ser vinculado activamente en cualquier estrategia que se pretenda emprender con el fin de erradicar la pobreza. Como se indicaba en la primera parte de este trabajo, al hacer referencia a la cultura de la pobreza, esta cultura cobija tanto a unos (ricos) como a otros (pobres) y su superación requiere cambios en unos y otros. La cultura de la pobreza-en toda la-sociedad solamente es superable cuando todos los sectores de la sociedad... acepten que la situación social presente los afecta negativamente a todos y que superarla resulta en ganancias para todos.

Desde el punto de vista cultural, este nivel de estrategia contempla dos variables fundamentales: por una parte, el clima de *confianza* generado en la sociedad por la estabilidad del Estado y por la legitimidad y buen ejercicio del liderazgo por parte de los gobiernos y, por otra parte, el *espíritu de trabajo* de todos los miembros de la sociedad y no solo de los empresarios. Obsérvese, sin embargo, que estas dos variables ya no son variables independientes sobre las cuales se puede actuar con plena libertad, al tiempo que son influyentes padecen un alto grado de dependencia del sistema global. Pero son elementos clave de la estrategia.

Finalmente, desde el punto de vista económico, aparecen como protagonistas los *empresarios*, a quienes corresponde generar, por una parte, una creciente *demanda de trabajo* la cual, a su turno, incrementará el *nivel de ingresos* de la población con la consecuente capacidad de compra y, por otra parte, generar el máximo de *rentabilidad* en la producción.

Segundo nivel de la estrategia:

La *cohesión social* es la variable clave desde el punto de vista sociopolítico. Está dada por el sentimiento global de solidaridad de los miembros de una sociedad. Desde luego, está estrechamente ligada al consenso social que, en el caso colombiano, implica llegar a un acuerdo con todos los grupos comprometidos en la superación de la pobreza-de-la-sociedad.

El *espíritu empresarial* es la variable cultural correspondiente a este segundo nivel de la estrategia, ubicada a manera de bisagra entre la cohesión social y las variables económicas: *productividad marginal de los factores* y los *recursos monetarios de los individuos*.

Tercer nivel de la estrategia:

La *justicia* ocupa un lugar privilegiado desde el punto de vista sociopolítico. Se refiere a la acción del Estado para garantizar el cumplimiento de las leyes y las sanciones respectivas cuando son violadas por los ciudadanos. La reforma de la justicia en Colombia es una necesidad imperiosa convirtiéndose en punto clave de la estrategia.

Desde el punto de vista cultural se hacen manifiestas dos variables estrechamente ligadas a la anterior: el *respeto por las leyes* y la *honestidad*. En efecto, no basta con un sistema excelente de justicia si en la cultura básica no existen estos dos valores, junto con otros más no mencionados en este estudio, como el respeto por la vida ajena, todos ellos sintetizados en el respeto por las leyes. La ausencia de estos valores es lo que conduce a la «*anomía*» en el sentido de Durkheim. De igual manera, la *racionalidad solidaria* hace parte de ese conjunto de valores culturales que sustentan el sistema global.

En cuanto a lo económico, hacen parte de este tercer nivel de la estrategia tres variables: la *incorporación de la Ciencia y la Tecnología a la producción*, la *capacitación para el trabajo*, todo lo cual debe incrementar la *demanda de capital*.

iv) Variables resultado (Ver Apéndice N° 4)

El cuadrante III contiene las debilidades del sistema, en la medida en que actuar directamente sobre este conjunto de variables altamente dependientes y muy poco influyentes es prácticamente imposible o inoficioso. Son las variables «resultado» o salida del sistema. Algunas de las variables ubicadas por debajo de la diagonal en el cuadrante anterior, por su alto grado de dependencia, pueden ser clasificadas también como variables «resultado».

Los resultados del sistema, como en las situaciones anteriores, se pueden clasificar en tres grandes conjuntos clasificados en resultados de tipo sociopolítico, cultural y económico.

En el primer conjunto se destacan aquellas variables directamente relacionadas con la pobreza como resultado del sistema: el *nivel de calidad de vida*, los *pobres estructurales*, los *pobres coyunturales*, las *estrategias de supervivencia*, la *vulnerabilidad*, las *redes sociales* y las *relaciones familiares como activo*, y la *movilidad social vertical*, con lo cual aseveramos que la pobreza es resultado del sistema sociopolítico, cultural y económico vigente.

En lo cultural sobresalen como resultado del sistema las *expectativas de la población* y el *espíritu familiar*.

Adicionalmente, la *familia* es resultado del sistema en la medida en que es centro de impacto por parte del mismo. Algo parecido ocurre con la *participación*, concebida como el derecho que tienen todos los miembros de la sociedad para participar activamente en las decisiones que les incumben, pero a su

vez es la consecuencia de la democracia real y por lo tanto un resultado de la misma. Otro tanto acontece con la *organización política* causa y efecto de una auténtica democracia. Finalmente, la *delincuencia común* aparece claramente como resultado de un sistema en desajuste.

Entre los varios comentarios globales que se pueden hacer desde los puntos de vista sociopolítico y cultural, el nivel de calidad de vida es el resultado del sistema por excelencia, asociado a las expectativas de la población. Nótese en particular, cómo el análisis sistémico-estructural refleja el carácter altamente dependiente de las variables relacionadas con la pobreza. Esto significa que la pobreza, en general, no se soluciona actuando directamente sobre ella sino sobre el conjunto de las variables influyentes en el sistema.

En este mismo sentido, es importante observar cómo las *estrategias de supervivencia* constituyen mecanismos de defensa utilizados por los pobres para aliviar su situación de pobreza, pero en ninguna forma pueden entenderse como mecanismos eficientes para solucionarla. Tal es el caso de las *viviendas como activo*, las *relaciones familiares* como activo y las *redes sociales*.

Desde el punto de vista económico, resulta igualmente interesante, señalar cómo la *producción*, la *inversión*, la *oferta de manufactura*, el *comercio informal*, y los *consumidores*, aparecen como variables resultado del sistema, lo mismo que las variables relacionadas con el *empleo* y la *capacidad de ahorro*.

vi) Variables insignificantes

El cuadrante IV recoge las variables que gozan de muy poca influencia sobre el sistema y a la vez son poco dependientes del mismo. En ese sentido, constituyen variables «insignificantes» para el sistema o «falsos problemas», en cuyo caso no vale la pena invertir energías en ellas. La lista de estas variables se puede consultar en el Apéndice N° 4.

5. Conclusión

Este capítulo ha permitido obtener confirmaciones generales de la hipótesis según la cual los grupos humanos en situación de pobreza son el resultado de un sistema en sí mismo pobre, que a su vez reproduce la pobreza; en él hay sectores de la población que no participan en decisiones que pueden mejorar su calidad de vida, en parte, por su mayor pobreza relativa y, en parte, por la concentración de poder no solo económico sino también político y en ciencia y tecnología, limitando el ejercicio de la cultura dinámica y, en su lugar, promoviendo fatalismo y desesperanza.

Se destaca la razón de ser del sistema o la sociedad deseada, en la cual el sujeto primario es el ciudadano colombiano, con una personalidad básica específica, y con otro protagonista, el Estado. Ese sistema deberá operar bajo el principio básico de la equidad o justicia social, según la cual todos los miembros de la sociedad deben gozar de igualdad de oportunidades, para que toda la sociedad pueda asumir en sus manos la responsabilidad de su propio destino (cultura dinámica), con el fin de lograr el máximo crecimiento económico junto con el máximo desarrollo social.

Desde el punto de vista estratégico, existen unos parámetros y variables externas al sistema con los cuales hay que contar: la globalización, como contexto en el cual opera el sistema, frente a la cual se debe optar una posición crítica que permita adaptarla para utilizarla a favor; el modelo económico adoptado por los gobiernos, frente al cual este estudio no lo considera inmutable, por el contrario, plantea que será necesario introducirle los ajustes requeridos para lograr los fines propuestos; y, en tercer lugar, la doctrina social de la Iglesia, como conjunto de principios que pueden ponerse del lado de la justicia social, de la modernización y la autonomía social.

Para lograr ese sistema renovado, se presentan varias posibilidades de acción, entre las que se destaca un conjunto de variables «fuerza», que de hecho constituye la clave de la estrategia, tanto por la influencia que ejercen sobre el sistema, como por el acceso directo que el operador del sistema tiene sobre ellas. En este sentido, desde el punto de vista sociopolítico, sobresalen la gobernabilidad y el control de los monopolios políticos, lo cual sugiere un avance significativo en la democracia tanto representativa como participativa; la ampliación de la cobertura y el mejoramiento de la calidad de la educación (en su relación con la cultura de ciencia y tecnología) y el aprovechamiento de las migraciones internas⁵⁴. Desde el punto de vista cultural, se debe trabajar en el desarrollo de la mentalidad democrática del pueblo colombiano como base para el desarrollo de la democracia; como ya se anotó, en un cambio profundo en la manera de formar y educar a la población, para la creación de una cultura de ciencia y tecnología; y en el desarrollo de las capacidades, en el sentido planteado por Amartya Sen. En el campo económico, deben continuarse con los esfuerzos que se vienen realizando para el control de la inflación; en el establecimiento de una adecuada política fiscal; y en la ampliación de los mercados internacionales a través de acuerdos bilaterales y multilaterales, de tal manera que se complementen los procesos de creación de riqueza para todos los estratos sociales.

En un segundo término, surge una amplia gama de posibilidades de acción a través de las denominadas variables de «trabajo», bien se trate del conjunto más influyente o del más dependiente. Sobre uno y otro se han establecido tres niveles de estrategia teniendo en cuenta el orden descendente de influencia. Aquí, se retoma el primer nivel correspondiente al conjun-

54 Ejemplo del aprovechamiento de las migraciones se encuentra en las migraciones entre estados en América del Norte, o entre regiones del sur y del norte en Italia, o entre las Alemanias del Este y del Oeste.

to de variables más influyentes. Desde el punto de vista sociopolítico, la estrategia debe hacer énfasis en la política social; desde el punto de vista cultural en el consenso social y en el respeto a los derechos; y desde el punto de vista económico en el control de monopolios con miras a que empresarios y trabajadores generen más riqueza para ambos. En cuanto a la política social, ésta deberá hacerse explícita por parte del Estado siendo necesario trabajar intensamente para lograr el mayor consenso social posible sobre el respeto a los derechos básicos, más dentro de un Estado social de derecho, donde los derechos sociales están al mismo nivel de los demás.

Otras estrategias complementarias, encaminadas al mejoramiento de la calidad y operatividad del sistema, con el objetivo final de erradicar la pobreza, han sido sugeridas a lo largo del capítulo.

II. TIPOS DE BIPOLARIDAD A PARTIR DEL ANÁLISIS SISTÉMICO-ESTRUCTURAL DE LA POBREZA

Lo característico del análisis de sistemas es la interrelación de las variables entre sí, razón por la cual un paso adelante en el análisis sistémico-estructural lo constituye la identificación de cadenas o redes de relaciones al interior del sistema.

Una vez establecidas estas relaciones y analizada su factibilidad real, será posible decidir sobre la viabilidad o no viabilidad del sistema y de las estrategias propuestas, sobre todo en lo que respecta al manejo de las variables identificadas.

Se ha concluido que la pobreza, en todas sus manifestaciones, es un resultado del sistema; a esta altura del análisis lo que corresponde definir es el grado de manejo de las variables influyentes pero, especialmente, hay que preguntarse qué su-

cede con las cadenas de relaciones que se dan en cada uno de los dos primeros cuadrantes que contienen las variables potencialmente operativas en función de la estrategia. La discusión sobre algunas de estas cadenas, que en este caso se han identificado a partir de un análisis teórico conceptual, ayudará a esclarecer las estrategias propuestas.

1. Primer tipo de bipolaridad basado en variables «fuerza»

Es importante recordar, según se analizó en el capítulo anterior, que este conjunto de variables se caracteriza por su gran influencia en el sistema y por su escasa dependencia del mismo, por lo tanto, son variables sobre las cuales el operador del sistema puede actuar con un grado de libertad y autonomía muy altas. Dentro de este conjunto de variables se han identificado dos cadenas o redes básicas relacionadas con las variables sociopolíticas y culturales. (Ver Apéndice N° 4)

Al llamar la atención sobre el carácter «bipolar» de dos pares de variables del conjunto, pareció importante analizar sus estrechas relaciones y su papel en el sistema. No se trata de regresar a los modelos dualistas criticados en capítulos anteriores. El objeto es construir modelos conceptuales que constituyen hipótesis que nos sirvan para avanzar en el análisis. Una vez adoptados, se encontró que se aproximaban también al método de «tipos ideales» de Max Weber, construidos ciertamente a partir de la observación empírica de sociedades reales pero diseñados y manejados con la sola intención de aproximarse al estado «puro» que ellos pretenden expresar.

1.1 Hipótesis sobre «Modernidad» y «Tradición»

Esta relación oscila entre las concepciones religiosas o sagradas en la interpretación y manejo de los fenómenos internos y externos al ser humano y la interpretación de los mismos fenómenos apoyada en la ciencia y su manejo a través de la tecnología.

Sin caer en el error antiguo de la antropología según el cual existía una «mentalidad primitiva» funcionalmente diferente de la del «hombre civilizado» y por lo tanto definitivamente irreconciliables⁵⁷, de acuerdo con los «tipos ideales» de Max Weber es posible caracterizar estos dos modos de mentalidad.

Guy Rocher las tipifica así:

En la mentalidad tradicional, el conocimiento empírico es el fruto de la paciente y atenta observación de las cosas; se construye por la acumulación de datos detallados y fragmentarios. Su fundamento no es ni la deducción lógica ni la experimentación en laboratorio, sino principalmente una larga «tradicón de exactitud». Se apoya en el hecho que el vuelo de los pájaros, a través del tiempo, jamás se ha equivocado ni se equivocará. Este tipo de conocimiento propiamente dicho es el que se denomina «tradicional», en cuanto que su garante es la tradición transmitida desde tiempos inmemorables. Se toca, así, el sentido profundo y real de la expresión sociedad «tradicional»... El conservatismo que caracteriza la mentalidad tradicional es pues funcionalmente una protección contra todo lo que amenaza la tradición, como base del orden intelectual y la

57 Lévy-Bruhl fue el representante más típico de esta teoría. Ver, su obra: *La Mentalité primitive*. París: Alcan, 1922. Al final de su vida Lévy-Bruhl puso en duda sus propias concepciones. Ver, *Les Carnets*, Presses universitaires de France, 1949 publicadas después de su muerte.

adaptación exitosa al orden natural... La mentalidad científico-técnica o moderna, por el contrario, está profundamente desmitificada, aún si en ella es fácil descubrir numerosos rasgos de pensamiento mágico y mítico. La desmitificación se observa, tanto en el plano de los conocimientos y actitudes mentales como en el orden moral... Esta desmitificación es lo que Max Weber ha denominado la «racionalidad» por oposición al tradicionalismo. La racionalidad se funda sobre la convicción que las cosas encuentran su explicación en sí mismas y no fuera de ellas, bien sea en el mito o en la tradición...la racionalidad, entonces, desemboca definitivamente en la fe en la ciencia, que es sin duda el fundamento principal y el rasgo más característico de la mentalidad tecnológica⁵⁸.

1.2 Hipótesis sobre «Régimen autoritario» y «Régimen Democrático»

Esta relación fluctúa entre una sociedad en donde prevalecen los valores «autoritarios» y aquella donde priman los valores «democráticos», no solo de representatividad política sino de participación real de los miembros de la sociedad en la toma de decisiones.

La democracia se define como *«un sistema con procedimientos institucionalizados para una participación política abierta y competitiva, jefes ejecutivos elegidos en competencia abierta y límites sustanciales a los poderes del jefe ejecutivo»*⁵⁹. En este segundo tipo de mentalidad social surge la «capacidad crítica», entendida como la capacidad de juzgar analíticamente

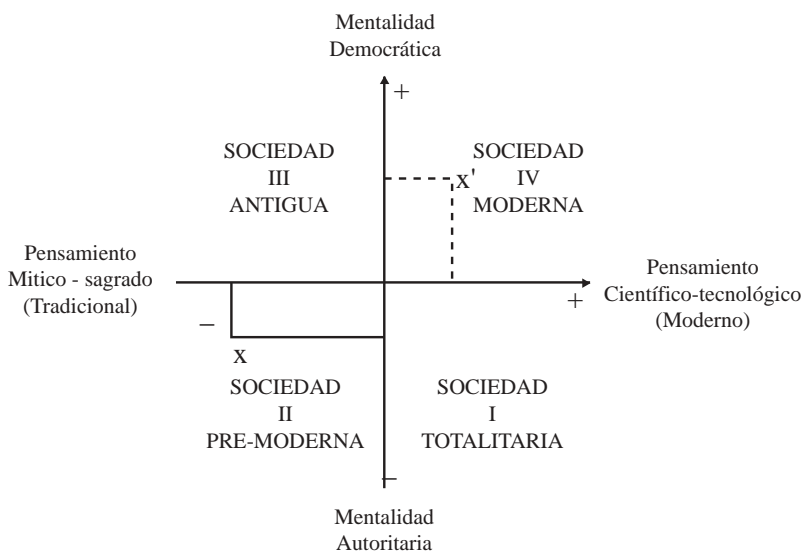
58 ROCHER, Guy. Op. Cit. p. 102 y ss.

59 NACIONES UNIDAS. Informe de Desarrollo Humano. 2002, p. 36

las circunstancias impuestas por el hombre y opuesta a la aceptación incondicional de las mismas.

La democracia representativa «*es aquella en que los ciudadanos escogen directamente a quienes han de gobernarlos contando para ello con dos instituciones básicas: el sistema electoral y el parlamento, el primero como mecanismo de legitimación de quienes han de tomar las decisiones y, el segundo, como el escenario privilegiado para el ejercicio de la representación y la toma de dichas decisiones*»⁶⁰

Figura N° 7



X= Colombia actual
X'= Colombia deseada

60 LONDOÑO, Juan Fernando. Aproximación a la democracia participativa. En: Sociedad Civil, Control Social y Democracia Participativa. Bogotá: FESCOL, 1997. p. 17

La democracia participativa *«es el intento de extensión de los mecanismos de decisión política a los escenarios sociales... es el traslado de la democracia desde el ámbito del Estado hacia la sociedad»*⁶¹.

El cruce virtual de estos dos complejos bipolares en el plano cartesiano da lugar a cuatro cuadrantes con distintas características conceptuales (Fig. N° 7):

Al cuadrante I, caracterizado por la presencia de un pensamiento moderno pero dentro de un sistema autoritario, correspondería una sociedad que desde el punto de vista político obedece a un esquema «totalitario» o de dictadura de Estado, aunque desde el punto de vista cultural avanza en la mentalidad científico-tecnológica. Cuba podría ser un ejemplo actual de esta situación.

Al cuadrante II (Mentalidad Autoritaria y Pensamiento Mítico Sagrado) correspondería una sociedad de tipo «premoderna», donde predomina el pensamiento tradicional combinado con una mentalidad autoritaria. Son sociedades «dirigidas» por estados totalitarios o dictaduras civiles o militares o, en algunos casos, por monopolios políticos que practican una democracia representativa, pero con ausencia de una democracia participativa, lo que se caracteriza como un régimen autocrático (Colombia tiene rasgos de esta sociedad). La autocracia se define como *«un sistema político en el que la participación del ciudadano se ve restringida en gran medida; los jefes ejecutivos se eligen dentro de una élite política y existen pocas limitaciones institucionales al ejercicio del poder»*.⁶²

Al cuadrante III correspondería una sociedad donde predomina el pensamiento mítico-sagrado o tradicional, al tiempo con una mentalidad política de tipo democrático; es el caso típico de la Grecia clásica, creadora por demás del concepto de democracia.

61 Ibid. p.18

62 NACIONES UNIDAS. Op. Cit. p. 36

Finalmente, al cuadrante IV le correspondería una sociedad donde el pensamiento mítico-sagrado es remplazado por otro de corte científico-tecnológico, al tiempo que se pasa de una mentalidad autoritaria a otra democrática en el sentido más estricto del término, esto es, una sociedad que además de gozar de un sistema de democracia «representativa» practica un sistema de democracia «participativa», sistema al cual correspondería lo que hoy se denomina una sociedad «moderna».

De acuerdo con lo anterior, la Colombia actual se ubica en el Cuadrante II: Régimen Autocrático con una mentalidad social dividida en dos grandes sectores de la población; un sector minoritario con mentalidad moderna y un sector mayoritario con mentalidad tradicional. La Colombia deseada habría que ubicarla en el cuadrante IV.

2. Segundo tipo de bipolaridad basado en variables de «trabajo»

Dentro de este conjunto de variables, caracterizado por constituir el lugar privilegiado para influir en la transformación del sistema, es posible identificar, al menos, cuatro cadenas o redes de variables, conceptual y operativamente relacionadas (Ver Apéndice N° 4):

i) Política Social

La Política social (24) esta encadenada con el conjunto de variables sociopolíticas y culturales que gozan de las mismas características operativas:

109. Consenso social

55. Desarrollo humano

79. Distribución de la riqueza

- 17. Capital social como activo
- 60. Autoayuda
- 58. Cohesión social
- 49. Racionalidad solidaria
- 86. Justicia
- 104. Honestidad
- 102. Espíritu de trabajo

ii) Política Económica

La Política económica (23) está encadenada con el conjunto de variables económicas ubicadas en el mismo cuadrante:

- 48. Racionalidad económica
- 65. Tamaño de la empresa
- 61. Salarios
- 64. Empresa como organización
- 22. Nivel de empleo
- 29. Bienes y servicios (mercantiles)
- 21. Precio de bienes finales
- 10. Recursos Monetarios de los individuos
- 103. Espíritu Empresarial
- 43. Capacitación para el trabajo
- 4. Incorporación de Ciencia y Tecnología en la producción
- 25. Oferta de vivienda informal
- 88. Rentabilidad (relación precio - costo)
- 11. Nivel de ingresos (capacidad de compra)
- 2. Demanda de trabajo
- 45. No pobres
- 8. Empresarios

iii) Confianza

La confianza (56) está estrechamente encadenada con tres variables:

- 71. Grupos armados ilegales
- 70. Producción de droga
- 85. Seguridad

iv) Institucionalidad

Las siguientes tres variables hacen parte de lo que denominamos «institucionalidad» o estado de Derecho:

- 107. Respeto por las leyes
- 105. Respeto por la propiedad privada
- 32. Respeto por los derechos

Como en el caso anterior correspondiente al conjunto de las variables «fuerza», en el presente, relacionado con las variables de «trabajo» también se pudieron establecer dos pares de relaciones o complejos bipolares que permiten avanzar en el análisis.

2.1 Hipótesis sobre «Intervención económica y social» y «Laissezfairismo económico y social»

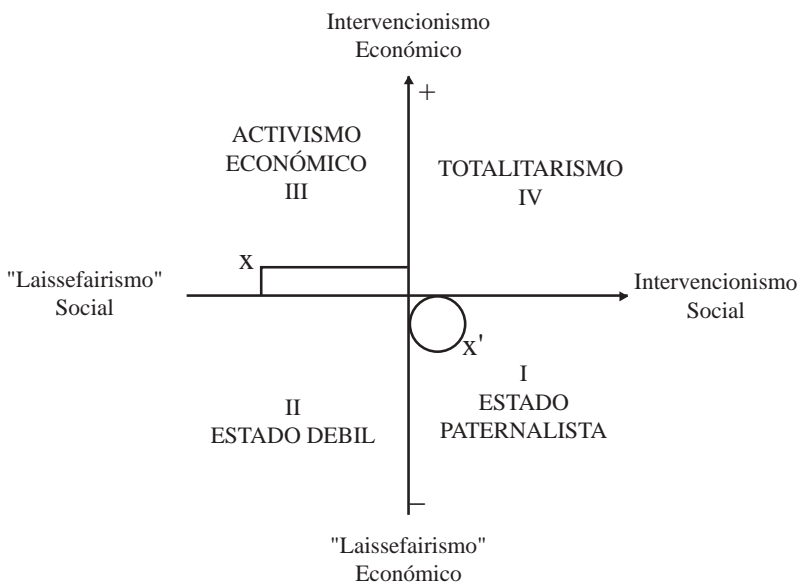
Esta hipótesis se refiere a dos complejos bipolares caracterizados por la presencia o la ausencia de intervención económica y social del estado.

El estado puede buscar una intervención exagerada en la organización económica y en sus variables, en particular en las decisiones de la sociedad sobre producción y distribución de bienes. Otro extremo estaría constituido por la casi completa ausencia de política económica, o «Laissezfairismo económico puro». La realidad de todos los países se mueve entre los extremos de organización sólo mediante intervención del estado o solo me-

diante mercados; aún los estados capitalistas se han esforzado por el adecuado manejo de las variables económicas para aprovechar las ventajas de los mercados y regular sus fallas.

La *intervención social*, por su parte, hace referencia al manejo de la organización social en favor del desarrollo social; este último concepto, «desarrollo social», comprende la satisfacción de las condiciones para la conservación de la población, la de los fenómenos naturales y culturales que se relacionan con su calidad de vida y se extiende a preocupaciones sobre educación, salud y distribución igualitaria de la riqueza. Un extremo de intervención social constituye el llamado *intervencionismo social* y, el otro, cuando hay ausencia total de política social, correspondería al «laissezfairismo» social.

Figura N° 8



X= Colombia actual
X'= Colombia deseada

El análisis de estos dos complejos bipolares en el plano cartesiano arroja relaciones interesantes para el análisis (ver Fig. N° 8).

El caso extremo del cuadrante I correspondería a sistemas en los que los mercados son la única forma de organización económica pero el estado asume directa y completamente la provisión de bienes como salud, educación, vivienda, recreación. Este caso exagerado podría denominarse Estado Paternalista.

Sin embargo, obsérvese que una situación deseable puede localizarse en este cuadrante, cuando los mercados operan pero dentro de los límites de una política social activa y complementaria de los mismos. Esto se ha dibujado en el diagrama con un círculo; en él hay una intervención en lo económico para corregir fallas de mercado y una intervención social realizada con miras a un desarrollo económico y social, o desarrollo «integral». Este correspondería a lo que Naciones Unidas ha venido caracterizando en la última década como desarrollo humano. Por desarrollo humano se entiende la capacidad de realización de los valores personales y colectivos de los miembros de una sociedad, posibilitados por una adecuada organización económica, social, política y cultural del Estado.

El cuadrante II representaría a países con deficiente manejo de sus políticas económica y social. Habría así completos «laissezfairismo económico» y «laissezfairismo social». El subdesarrollo podría ubicarse aquí mejor que en los otros cuadrantes, pues reflejaría falta de conocimientos sobre el funcionamiento de la economía y de la sociedad y sobre maneras de aprovechar estos conocimientos para incentivar el desarrollo.

El cuadrante III, que se ha denominado Activismo Económico, refleja un modelo intervencionista en lo económico y débil en lo social. La justificación de este enfoque sería el argumento del «reboce»: Se espera que la intervención del estado en la economía logre unos niveles de crecimiento económico que

hagan «rebozar la copa» y comiencen a beneficiar a toda la población. Esta es la situación actual de Colombia.

El modelo Totalitario aparece ahora representado en el cuadrante IV. Hay intervención completa del estado en la actividad económica y en la organización social.

2.2 Hipótesis sobre «Confianza» e «Institucionalidad»

El segundo complejo bipolar, correspondiente a este conjunto de variables de «trabajo» se refiere al cruce de variables que conducen a una mayor «confianza» con aquellas que denotan la denominada «institucionalidad» del sistema.

La «confianza», definida por N. Luhmann como «*un mecanismo de reducción de la complejidad y de aumento de la tolerancia con respecto a la incertidumbre*» (Anthropos: 1996), es un elemento clave en el desarrollo de los países.

La confianza tiene sus raíces en el pasado, se adopta en el presente, con la mira en el futuro. La gran complejidad del orden social actual hace necesaria una mejor coordinación entre los individuos y los grupos. La confianza debe buscar una nueva relación, que sea recíprocamente estabilizadora y que ya no puede apoyarse en la tradición, los supuestos, los mitos dogmáticos o la religión. La seguridad y la armonía, las cuales retroceden cada vez que falta confianza entre los humanos, son indispensables para una vida social normal. La construcción de la confianza es indispensable a toda vida en grupo, pues ésta es la que produce sinergia en las acciones encaminadas al logro del desarrollo integral.

Por el contrario, la crisis de confianza o «incertidumbre», que se da a partir de las profundas alteraciones de las relaciones entre los miembros de la sociedad y de estos con el Estado, es un elemento perturbador del proceso de desarrollo, por cuanto

es productor de acciones inconexas, desarticuladas y desorientadas desde el punto de vista del desarrollo integral.

El resultado de esta situación es que áreas completas de la actividad pública quedan sometidas a la discrecionalidad de conducciones circunstanciales, a las inercias burocráticas y a las presiones locales y corporativas. Hay una importante dispersión de esfuerzos autónomos con acciones dirigidas a la misma población meta con criterios disímiles o contradictorios. Las organizaciones encargadas de las políticas sociales suelen presentar una difusa definición de las misiones, objetivos y estrategias, inexistencia sistemática de políticas de recursos humanos (capacitación, remuneración, motivación, selección y reclutamiento del personal), definiciones ambiguas con respecto a beneficiarios y modalidades de trabajo, asignación reactiva de recursos, carencia de instrumentos capaces de vincular el diseño a la implementación, seguimiento y control de las acciones, predominio de inercias en la operación y costos operativos elevados, con alta incidencia de los gastos administrativos.⁶³

Por otra parte, la institucionalidad, basada en el Estado de derecho y que implica el respeto por las leyes, por la propiedad privada, por los derechos en general y particularmente por los derechos humanos, conduce a la estabilidad social que es otra condición básica para el desarrollo integral.

El estado de derecho y la confianza son dos pilares claves del funcionamiento de las economías actuales. El estado de derecho es vital para la estabilidad de los contratos. La confianza

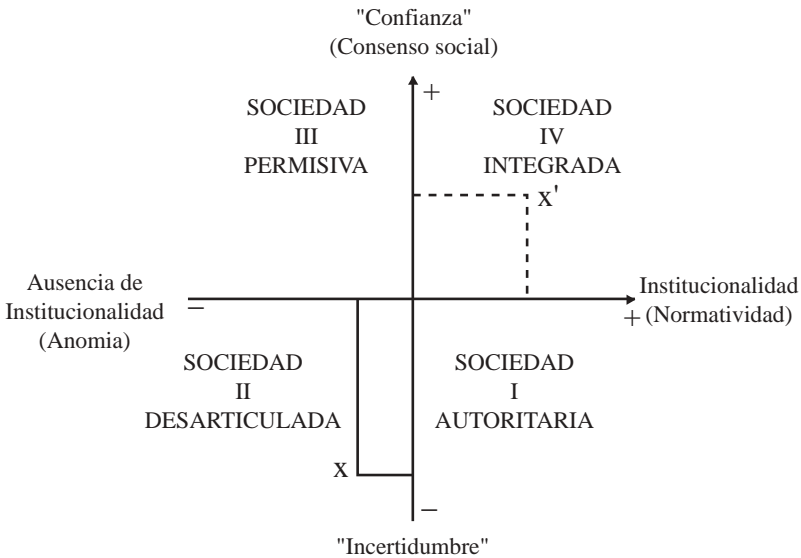
63 MARTINEZ NOGUEIRA, R. Los proyectos sociales: de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico. Santiago: CEPAL. 1998. Citado por Diego Pando. La problemática social contemporánea en América Latina. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, 2003, iig@iigov.org

implica que se puede predecir (anticipar) la conducta del otro en el sentido de que va a obrar de buena fe para mantener la relación entre las partes por largo tiempo y en beneficio mutuo.

La situación contraria lleva a lo que Durkheim denominó la «anomia» social, que se refiere a la pérdida de valores y normas en una sociedad. Los individuos se enfrentan a la anomia cuando carecen de un concepto claro de lo que es una conducta apropiada y aceptable y de lo que no lo es y esto sucede cuando se pierde la institucionalidad o se viola sistemáticamente el estado de derecho.

El cruce conceptual de estos dos conjuntos de variables bipolares en el plano cartesiano permite hacer las siguientes consideraciones (Fig. N° 9):

Figura N° 9



x = Colombia actual
x' = Colombia deseada

El cuadrante I representa el tipo de sociedades con muy alta institucionalidad pero con alto grado de incertidumbre, entendida ésta como el contrario de la confianza o seguridad; la incertidumbre denota precisamente inseguridad, sospecha, duda. Ese tipo de sociedad sólo puede sostenerse con base en un Estado apoyado en un gobierno impositivo de corte autoritario.

El cuadrante II representa el tipo de sociedad con altos niveles de incertidumbre y al mismo tiempo con baja institucionalidad. Esto es lo que configura una sociedad desarticulada, situación de la Colombia actual.

El tipo de sociedad «permisiva» está representado en el cuadrante III. Alto nivel de confianza frente a una situación generalizada de anomia social.

Finalmente, el cuadrante IV, de nuevo presenta el tipo de sociedad ideal, esto es, alta confianza que conduce a un alto grado de cohesión social, combinada con alta institucionalidad que produce, al mismo tiempo, un alto grado de estabilidad social.

De acuerdo con lo anterior, Colombia está ubicada en el Cuadrante II, con altos niveles de incertidumbre combinados con una muy baja institucionalidad. El reto es pasar al cuadrante IV que corresponde a una sociedad integrada.

3. Tercer tipo de bipolaridad basado en variables «críticas»

En este conjunto de variables «críticas» que merecen la máxima atención desde el punto de vista del análisis sistémico-estructural, debido a que en ellas se concentra, al mismo tiempo, un alto grado de influencia y de dependencia, se identifican tres cadenas o redes de variables que poseen la misma característica de criticidad anotada. (Ver Apéndice N° 4):

i) Desarrollo integral

Relacionado con:

- 54. Desarrollo social
- 18. Crecimiento económico

ii) Desarrollo cultural

Encadenado con:

- 53. Cultura dinámica
- 67. Personalidad básica del colombiano

El «desarrollo cultural» en este contexto está ligado a estas dos variables clave. No se refiere al desarrollo de la cultura en el sentido de manifestaciones artísticas de una sociedad, sino al desarrollo de la cultura dinámica, en el sentido que se expuso en el Cap. II de la Primera parte.

iii) Estado (108)

En estrecha relación con:

- 115. Igualdad de oportunidades
- 28. Equidad
- 116. Gobernabilidad

El Estado es, por decirlo de alguna manera, la variable rectora del sistema; en ese sentido su ubicación como variable crítica está indicando su gran trascendencia sobre el sistema. Está estrechamente asociada con otras dos variables críticas, sobre las cuales puede y debe actuar en forma directa: «La equidad» y la «Igualdad de oportunidades», esta última, como un aspecto específico de la equidad y, desde luego con la «Gobernabilidad», con característica de variable «fuerza» (Cuadrante I)

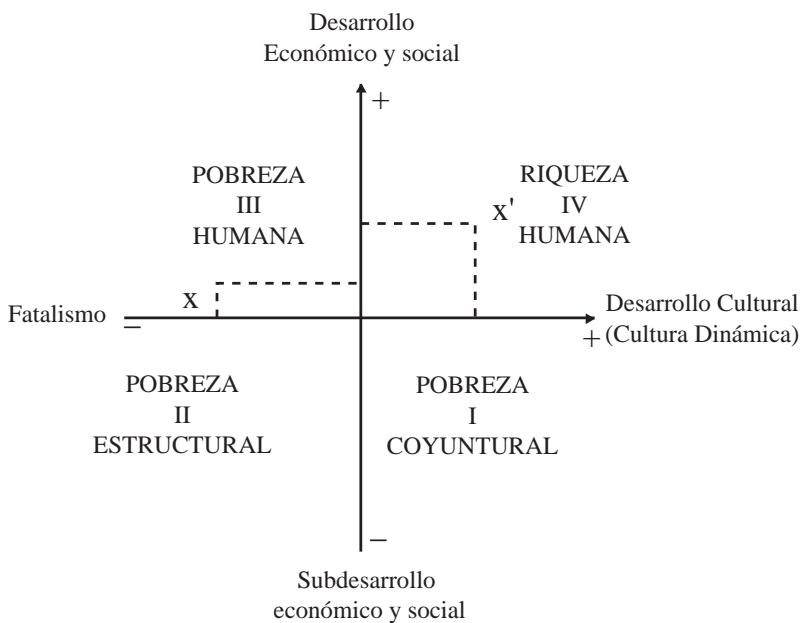
Los tres conjuntos de variables representan los tres subsistemas que integran la totalidad del sistema: el sociopolítico, el económico y el cultural.

3.1 Hipótesis sobre «Desarrollo económico-social» y «Desarrollo Cultural»

De acuerdo con lo expresado más arriba, al hablar de políticas económica y social, el modelo deseable es aquel que contempla un desarrollo equilibrado de ambas, con miras al desarrollo «integral», o desarrollo humano en el lenguaje de Naciones Unidas.

Así entendido el desarrollo, corresponde analizar en seguida la relación bipolar de éste con el desarrollo cultural, que se concibe aquí en la forma explicada en el capítulo II de la Primera Parte:

Figura N° 10



x = Desarrollo económico de la Colombia actual
 x' = Colombia deseada

Puestos en la perspectiva del desarrollo humano y social, el papel de la cultura es bien preciso, porque en esta óptica el ser humano pasa de ser objeto pasivo del desarrollo a ser sujeto activo del mismo, lo cual conduce a la consideración de la cultura como elemento también activo o dinámico del desarrollo. No obstante, se debe aclarar que, por sí solos, los factores culturales no son necesariamente decisivos de las condiciones concretas de vida en una colectividad. Los factores culturales son un componente más del complejo sistema de factores intervinientes y condicionantes de las condiciones de vida. Los factores culturales se insertan en el sistema de los factores influyentes sobre la acción en términos motivacionales, de modo que a mediano y largo plazo seguramente incentivan determinadas conductas y desestimulan otras. (De Viana, 1998).

El análisis de esta relación bipolar conduce a las siguientes consideraciones desde el punto de vista del efecto sobre situaciones de pobreza o de riqueza (ver Figura N° 10):

El cuadrante I (alto desarrollo cultural - subdesarrollo económico y social) conlleva una situación de sociedad en estado de «pobreza coyuntural», esto es, transitorio o pasajero. No hay un estado organizado, por lo cual el desarrollo de la sociedad depende fundamentalmente de los logros obtenidos a través de la acción dinamizadora de su cultura.

El cuadrante II, (fatalismo con subdesarrollo económico y social), configura la situación de «pobreza estructural», permanente o constante. En este caso las posibilidades de superación de la situación de pobreza son muy difíciles. Implican cambios en los ámbitos cultural, sociopolítico y económico. En muchos casos, el elemento dinamizador puede venir de fuera de la sociedad. Algunos países del África presentan esta situación.

El cuadrante III (fatalismo, frente a un alto desarrollo económico y social) corresponde a sistemas impositivos paternalistas

o autoritarios, en los cuales se dan muy bajos niveles de democracia real y de participación de la sociedad en la toma de decisiones y en la orientación o destino del Estado. Es lo que se puede denominar «pobreza humana».

El cuadrante IV (alto desarrollo cultural concomitante con un elevado desarrollo económico y social) corresponde al tipo de sociedad ideal en la cual, en primer lugar, el ser humano pasa de ser objeto pasivo del desarrollo a ser sujeto activo del mismo (cultura dinámica) y, en segundo lugar, la sociedad en su conjunto alcanza elevados niveles de desarrollo económico y social, lo cual corresponde al concepto de desarrollo integral expuesto en páginas anteriores, donde la «calidad de vida» se convierte en su indicador básico. A esta situación se la puede denominar «riqueza humana».

Frente al análisis precedente, Colombia puede ubicarse conceptualmente en el cuadrante III, desde el punto de vista de su desarrollo económico y social, ambos con muy bajos niveles de desarrollo cultural, toda vez que su sistema democrático se debate hasta ahora en reformas políticas que se centran en mejorar la representatividad democrática, pero que todavía están muy lejos de propiciar niveles aceptables de participación real de la sociedad en la toma de decisiones y en el señalamiento de horizontes sociopolíticos, culturales y económicos autónomos. Esto propicia un cierto grado de fatalismo.

El reto en este campo consiste en pasar al cuadrante IV, con grandes esfuerzos en los desarrollos social y cultural, continuando con un desarrollo económico sostenido.

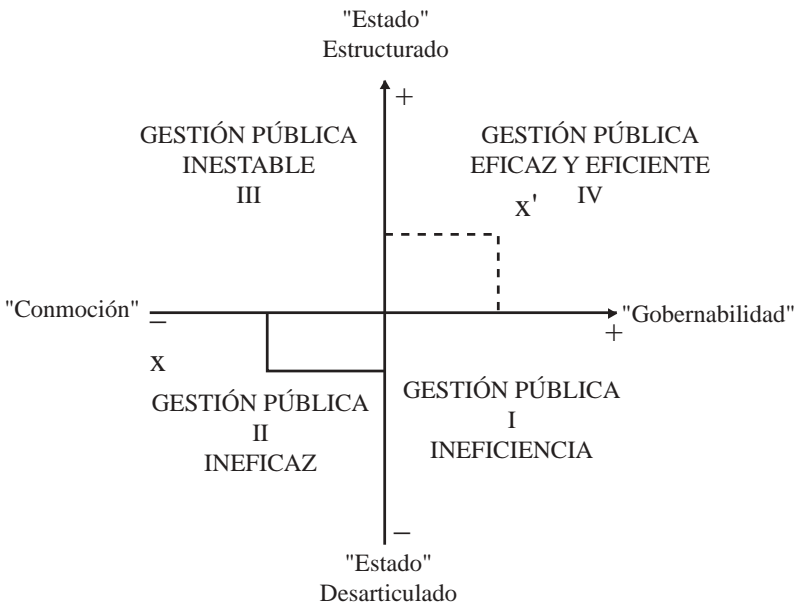
3.2 Hipótesis «Estado» y «Gobernabilidad»

Finalmente, resulta importante considerar, dentro de este conjunto de variables «críticas» la relación bipolar Estado -

Gobernabilidad, si bien esta última, tal como lo revela el análisis estructural, no es una variable crítica sino una fuerza del sistema por su ubicación en el cuadrante I. En relación con esta variable, Kofi Annan, Secretario General de las Naciones Unidas, afirma que «La gobernabilidad es tal vez el factor más importante para erradicar la pobreza y promover el desarrollo»⁶².

El estado, por una parte, se considera como la estructura jurídica de la sociedad, tradicionalmente conformado por los tres poderes clásicos: el ejecutivo, el legislativo y el judicial. Es importante, para el presente análisis, no confundirlo o iden-

Figura N° II



x = Colombia actual

x' = Colombia deseada

62 NACIONES UNIDAS. Op. Cit. p. 51

tificarlo con el Gobierno, que constituye sólo un elemento del Estado.

La Gobernabilidad, por otra parte, se refiere a la capacidad de las instituciones de gobierno para garantizar el bien común y de liderazgo de un mandatario, junto con su equipo de gobierno, para desarrollar una eficiente gestión pública.

¿Qué significa fomentar una buena gobernabilidad? El Informe de Desarrollo Humano de 2002 comenta que «no existe una respuesta única. Pero gran parte del debate reciente se ha centrado en lo que hace más efectivas las instituciones y las normas, incluida la transparencia, la participación, la capacidad de respuesta, la responsabilidad y la primacía de la ley».⁶⁵

Al realizar el análisis conceptual de estos dos complejos bipolares se llega a las siguientes consideraciones (ver Fig. 11):

El cuadrante I (alta gobernabilidad combinada con un Estado desarticulado) conduce a una gestión pública ineficiente. Las dictaduras de América Latina durante la segunda mitad del siglo pasado son un ejemplo fehaciente de esta situación.

El cuadrante II (Baja gobernabilidad -conmoción- más un Estado desarticulado) corresponde a un sistema ineficaz desde el punto de vista de la gestión pública. Por definición, no puede darse una Gestión Pública eficaz dentro de un Estado desarticulado.

El cuadrante III (Baja gobernabilidad -conmoción- dentro de un estado Estructurado) conlleva un sistema de gestión pública inestable.

Finalmente, el cuadrante IV (Alta gobernabilidad junto con un Estado estructurado) representa la situación ideal para una gestión pública eficaz y eficiente.

La Colombia de hoy, se ubica en el Cuadrante II: Bajo nivel de gobernabilidad que se mueve en torno a una situación

65 Ibid. p. 51

prolongada de conmoción interior dentro del contexto de un Estado en crisis y desarticulado por lo que respecta a sus instituciones básicas, todo lo cual lleva a una situación de ineficacia en materia de Gestión Pública.

La gestión, en general, es un proceso que incluye un conjunto orgánico de actividades encaminado a aplicar los principios generales de la planificación, administración, evaluación, seguimiento y control de proyectos, con el fin de alcanzar la satisfacción de las necesidades fundamentales de una sociedad, institución, grupo social o comunidad.

La gestión pública orientada a resultados se basa en el fortalecimiento de dos aspectos fundamentales de la administración estatal: la gestión integral con participación ciudadana y la capacidad institucional de los organismos y entidades gubernamentales.

La gestión integral es la articulación permanente de los procesos de planificación, acciones de gobierno y evaluación, con la cual la planificación participativa deja de ser un proceso estático para convertirse en uno dinámico continuamente retroalimentado. He ahí el reto que se le plantea a Colombia, pasar al cuadrante IV, esto es, a un sistema de "gestión pública eficaz y eficiente".

4. Conclusión

Las hipótesis bipolares obtenidas del análisis sistémico-estructural permiten profundizar en la viabilidad del sistema y en la estrategia que se proponga para aumentar su dinámica. Desde el punto de vista de las soluciones, permiten hacer énfasis en los siguientes pares de variables claves:

Primero: el desarrollo de la mentalidad democrática como base para el ejercicio de una auténtica democracia representativa y participante a la vez. Esto acompañado de la formación de pau-

tas de comportamiento correspondientes a una mentalidad científico-tecnológica opuesta a una mentalidad mítica dogmática, como condición indispensable para lograr el desarrollo integral o humano. Corresponde al sistema educativo formal esta doble tarea, ampliando su cobertura y, especialmente, su calidad en sus tres niveles de primaria, secundaria y superior; pero recae prioritariamente en el nivel de la educación superior la responsabilidad de crear un comportamiento científico y tecnológico acorde con las demandas específicas del desarrollo integral. Es necesario romper el esquema docente-pasivo de la educación para dar paso a una cultura creadora de teorías, de técnicas y de métodos de verificación empírica y de evaluación de teorías y técnicas. La cultura, sin embargo, no es una tarea sólo de la academia, tiene que construirse también en empresas y familias. La intervención estatal juega a este respecto un papel necesario de proveedor de incentivos sociales, en la forma de reglas de interacción social y de asignación de gasto con recursos de la sociedad.

Segundo: la política económica y la política social, ambas con base en un conocimiento de la sociedad y del funcionamiento de la economía, deben ir de la mano. Sólo en la medida en que las dos políticas (social y económica) avancen paralela y coordinadamente se podrá acceder al desarrollo integral. La política social se refiere tanto al manejo de las variables educación, salud, vivienda y trabajo como al de otras variables menos tradicionales: búsqueda del consenso social que debe desembocar en la coherencia social; promoción de la cultura del respeto por los derechos; fomento de la creación del capital social como activo; control de los monopolios políticos mediante la organización de un sistema de partidos ideológicamente fuertes.

Tercero: Confianza e institucionalidad son críticas para el desarrollo. El ambiente social de confianza es fundamental para la inversión por parte de empresarios, sin la cual el desarrollo

económico no es posible, pero esta variable está estrechamente ligada al control de otras variables: la seguridad, la cohesión social, el cese de los grupos armados ilegales, la erradicación de la producción de droga y su comercialización, el control de la delincuencia común. Por otra parte, la institucionalidad o imperio del estado social de derecho es otra variable crucial, a su vez ligada a otras variables cuyo control es absolutamente necesario: el adecuado ejercicio de la justicia, el respeto por las leyes, el ejercicio de la democracia participativa. Unas y otras son fundamentales para el logro de una sociedad integrada, por oposición a una sociedad desintegrada.

Cuarto: la balanza entre el desarrollo económico y social, por una parte, y el desarrollo cultural en el sentido de la cultura dinámica, por otra, son condiciones básicas para lograr que una sociedad cree riqueza humana. Los desequilibrios entre estos dos procesos conducen a diferentes distorsiones en cuanto al resultado del sistema: pobreza coyuntural, pobreza estructural, pobreza humana.

Quinto: finalmente, la combinación sociopolítica entre un Estado estructurado y un régimen con Gobernabilidad son condición indispensable para una gestión pública eficaz y eficiente. Cualquier desequilibrio entre estas dos variables produce efectos negativos en la dirección del Estado.

En el siguiente capítulo, el análisis de estas cinco hipótesis bipolares se complementará relacionándolas con la situación colombiana, a fin de conocer con más dosis de realismo la importancia y la viabilidad de las estrategias propuestas con miras a la erradicación de la pobreza.

III. LAS HIPÓTESIS BIPOLARES EN COLOMBIA

Corresponde en el presente capítulo hacer una revisión de la realidad de Colombia a la luz de las hipótesis bipolares⁶⁶ analizadas en el capítulo anterior. Para el efecto, se recogerán los planteamientos de diversos autores que han tratado los diferentes temas por separado con una visión especializada de los mismos.

1. La bipolaridad: «Pensamiento Mítico-sagrado» (tradicional) - «Pensamiento Científico-tecnológico» (moderno)⁶⁷

Consuelo Corredor⁶⁸ sostiene la tesis según la cual en nuestra sociedad colombiana se ha dado un proceso incompleto de modernización (una modernización a medias) ajeno a un proyecto de modernidad. La tensión resultante es un orden tradicional, erosionado por la modernización, sin la construcción de valores modernos, lo cual ha impedido hacer de Colombia una sociedad moderna. Entiende por modernización «*el proceso de mutación del orden social inducido por las transformaciones derivadas del desarrollo de la ciencia y la técnica*».

Esta modernización hace relación al cambio profundo que introdujo en la historia de la humanidad la «*revolución indus-*

66 «La sabiduría es aquel arte que transforma las tensiones destructivas en polaridades creadoras, y no por estrategia para «salirnos con la nuestra», sino porque esta polaridad constituye la esencia misma de la realidad. La polaridad no es dualismo, no es binaria, puesto que no se rige por la dialéctica de la contradicción entre los dos polos, ya que el uno presupone el otro y viceversa. La polaridad es trinitaria; de otra manera, los dos polos dejarían de ser polos, con su fusión o su separación total». Raimon Pannikar, Paz y desarme cultural. Cap. IX, (Espasa Calpe, 2002).⁶⁷ Otros tratamientos de este tema del conocimiento pueden verse en Vivas (2000) y Vivas (2004).

67. Otros tratamientos de este tema del conocimiento pueden verse en Vivas (2000) y Vivas (2004)

68 CORREDOR, Consuelo. Los límites de la modernización. Bogotá: CINEP, 1992. pp. 33-67.

trial» iniciada a mediados del S. XVIII, esto es hace 250 años, con el descubrimiento de la máquina de vapor por James Watt. Es a partir de ese momento cuando empieza a tener un gran auge el desarrollo científico y tecnológico aplicado al diseño y construcción de máquinas para la producción industrial. La irrupción de la técnica produjo paralelamente grandes transformaciones económicas y sociales en el mundo occidental: el reemplazo de la mano de obra por la máquina, la especialización del trabajo, la concentración de la población en grandes centros industriales que dio origen a los procesos de urbanización con la consecuente desocupación del campo, la pérdida del sentido religioso predominante en las sociedades de la época.

Por otra parte, *«la modernidad, según Corredor, alude al proceso social de construcción de actores sociales liberados de la sacralización del mundo, o mejor, de actores provistos de una visión secular del mundo y, por consiguiente, con capacidad para actuar sobre el mismo».*

Este fenómeno, conocido con el nombre de modernidad, fue cambiando progresivamente los hábitos y las costumbres de la sociedad. Paulatinamente se fue pasando de un sistema de relaciones personales propios de la sociedad rural, a otro donde las relaciones se hacían cada vez más impersonales, propio de la sociedad urbana. La fuerza del grupo, típica de la comunidad rural, fue reemplazada por las débiles relaciones del vecindario de las grandes ciudades. El valor de la palabra empeñada, costumbre sagrada en el campo, fue reemplazado por el documento escrito de tipo contractual respaldado por la firma de los testigos y del agente notarial. Y, así sucesivamente, se podrían enumerar infinidad de rasgos culturales propios de esta cultura moderna o modernidad. El problema es que esa forma de pensamiento no fue asimilada por toda la sociedad al mismo tiempo y eso es lo que crea, según Corredor, un conflicto interno en la sociedad colombiana de hoy.

El modernismo, según la misma autora, se refiere a la «ideología que acompaña estos procesos y que, como tal, le otorga sentido a los mismos, es decir, construye un imaginario. En otras palabras, el modernismo es la apología de la modernización».

Lo anterior llevó a crear una dicotomía o separación entre modernización y modernidad, al ser aventajada esta última por la primera. Pero algo más grave aún, característico de las sociedades latinoamericanas y, desde luego, de la colombiana: la modernización se impuso, pero no llegó a todos los miembros de la sociedad, quedándose rezagada principalmente la sociedad rural y grandes sectores de la sociedad urbana. Pero si la modernización, o sea el desarrollo material basado en la tecnología, fue desigual, mucho más lo fue la modernidad, esto es, la «experiencia vital» traducida en una cultura específica, a través de la cual se forma la sociedad moderna en las transformaciones políticas, técnicas, científicas, artísticas, literarias, producidas. Aquí fue más aguda la desigualdad entre los miembros de la sociedad.

No se había acabado de resolver este conflicto interno de grandes proporciones, cuando aparece en el horizonte de los países altamente industrializados el proceso de la postmodernidad que sigue siendo guiada por el espectacular avance de la ciencia y la tecnología, especialmente en lo relacionado con la informática, las comunicaciones, los avances de los computadores, el Internet. Esta tecnología es la que ha hecho que hoy se pueda hablar de la «aldea global» que es precisamente el referente de la «globalización».

La modernidad habría que entenderla, entonces, como la forma o expresión cultural propia de la modernización. Es el equivalente al pensamiento moderno. La forma de pensamiento tradicional sería la opuesta a la modernidad.

Según el planteamiento de Corredor, si bien en nuestro país hay desigualdad en el proceso de modernización, mucho más se dio en el proceso de modernidad. Esto quiere decir, que

no hay una correlación estricta entre los dos procesos. En consecuencia, bien podrían darse procesos de modernización no necesariamente acompañados de modernidad.⁶⁹

Así, pues, del análisis anterior se puede inferir que en la sociedad colombiana predomina el pensamiento «mítico-sagrado» o «tradicional», sobre el pensamiento «científico-tecnológico» o «moderno», característico de una sociedad «premoderna». La pregunta, entonces, que habría que hacerse en función de una nueva sociedad colombiana deseada, sería: ¿Es posible pasar de ese pensamiento mítico-sagrado o tradicional al pensamiento «científico-tecnológico» o moderno? ¿Cómo?

2. La bipolaridad: «Mentalidad autoritaria» - «Mentalidad democrática»

Esta bipolaridad se refiere al grado de participación de la sociedad en la toma de decisiones por parte del Estado, esto es, al grado en que la estructura política permite a los miembros de la sociedad asumir en sus manos su propio destino. Nuestra hipótesis formula que la sociedad colombiana actual se acerca más al primer tipo: mentalidad autoritaria.

Diversos politólogos colombianos han planteado esta aseveración:

- Carlos Eduardo COBO afirma:

El proceso de desconcentración y descentralización no ha sido fácil por razones culturales, nuestros pueblos

69 Fue esta, también, la base del estudio de De Viana a través del cual comprobó empíricamente el predominio del pensamiento «tradicional» en la sociedad venezolana, expresado por medio de la presencia del locus de control externo: «Es llamativo que apenas el 0,4% de la población manifiesta preferencias valorativas modernas. Cuando se agrupan los porcentajes en dos categorías polares, encontramos porcentajes semejantes a los relativos a creencias: el 86,2% manifiesta preferencias valorativas predominantemente tradicionales y sólo 13,8% modernas». DE VIANA, Mikel. Determinantes culturales de la pobreza en Venezuela. Borradores de Trabajo del Proyecto La Pobreza en Venezuela: Causas y Posibles Soluciones. N° 10 Caracas: Diciembre, 1998.

han permanecido desde los tiempos de la colonización Europea sumidos en modelos estatales centralizados que fueron reproducidos por los líderes revolucionarios que lograron la independencia de nuestros países, modelos que algunos Estados mantienen vigentes en sus imaginarios... ¿Cómo pretender que en cinco años (se refiere a la Constitución de 1991) se haga la reconversión cultural de dominación de más de 450 años?⁷⁰

- Luis Alberto RESTREPO, refiriéndose al Estado colombiano, opina:

Un Estado que promueve y regula la participación para la legitimación del sistema político no puede ofrecer sino un esquema de participación controlada, orientado a la cooptación de la sociedad civil. Este ha sido el modelo permanente de participación auspiciado por el Estado Colombiano a lo largo de este siglo (S. XX) y que se llevó a cabo, de manera ejemplar, a través del sistema de las juntas de Acción Comunal...⁷¹

En seguida, menciona una serie de elementos que explican la no participación del pueblo en las decisiones:

- «La exclusión política ejercida por un sistema bipartidista y clientelista que monopoliza los ámbitos de la participación.
- La cooptación de las organizaciones sociales y de las diversas formas de participación ciudadana ejercida por el sistema político colombiano a lo largo de este siglo.

70 COBO, Carlos Eduardo. Diseño de la Política Social en el nuevo contexto del desarrollo. En: Sociedad civil, Control Social y Democracia Participativa. Bogotá: FESCOL, 1997, p. 385

71 RESTREPO, Luis Alberto. La participación ciudadana: ¿Participación tutelada o participación abierta? En: Sociedad civil, Control Social y Democracia Participativa. Bogotá: FESCOL, 1997. p. 37

- La existencia de la represión para aquellos que, sin dejarse cooptar, intentan participar desde otras perspectivas ajenas al sistema político.
- En Colombia existe una dinámica cultural de protesta ciudadana y represión estatal, distinta y ajena a la responsabilidad de participar.
- La participación tiende a asumir la forma de protesta y no de corresponsabilidad en la construcción colectiva. Por ello se requiere de una pedagogía política, basada sobre todo en la transparencia y eficacia del Estado.»⁷²

Luis Jorge GARAY, por su parte, afirma que «La democracia directa reemplazaría a la democracia representativa, mediante el recurso al referendo como instrumento básico para la expresión de la ciudadanía en su totalidad, a través del voto y al momento apropiado en que las circunstancias lo ameriten»⁷³.

Esta afirmación la hace el autor citado al tener en cuenta una serie de hechos sobre los cuales apoya su aseveración: a) Insuficiente control por parte del mismo electorado que no tiene a mano mecanismos prácticos y eficaces para corregir a tiempo las decisiones tomadas por sus «representantes» cuando éstas no corresponden adecuadamente a su voluntad; b) el relegamiento de la lucha ideológica a un lugar secundario; c) el progreso logrado en sociedades desarrolladas en términos de oportunidades económicas y educacionales; los impresionantes avances de la informática y de la tecnología de las comunicaciones que facilitan, sin duda alguna, la realización efectiva de referendos frecuentes sin mayores costos para la sociedad»⁷⁴.

72 Ibid pp. 30-31.

73 GARAY, Luis Jorge. Construcción de una nueva sociedad. Santafé de Bogotá: Tercer Mundo Editores. 1999. p. 50

74 Ibid. Op. cit. p.51

No obstante, el mismo autor, apoyándose en Brendam (1993), coincide en que existen fuertes limitantes para que todas las sociedades puedan tener acceso al mismo tiempo a este nuevo tipo de democracia. Por una parte, se requiere que los electores sean bien informados y, por otra parte, que gocen de un nivel de educación relativamente elevado y también de una prosperidad material suficiente para comprender que son responsables del futuro de su país.

En esta perspectiva, Juan Fernando LONDOÑO sostiene que «la democracia participativa no sustituye a la representativa, ni se identifica con la democracia directa, sino que avanza en la construcción de mecanismos que acercan la práctica del gobierno al ideal de la democracia como gobierno del pueblo o autogobierno».⁷⁵

El mismo autor, citando a David Held - (1992), enuncia a renglón seguido las características de este tipo de democracia:

- a) Participación directa de los ciudadanos en la regulación de las instituciones claves de la sociedad, incluyendo el lugar de trabajo y la comunidad local;
- b) reorganización del sistema de partidos, haciendo a los cargos del partido directamente responsables ante sus afiliados;
- c) funcionamiento de los «partidos participativos» en la estructura parlamentaria del congreso;
- d) mantenimiento de un sistema institucional abierto que garantice la posibilidad de experimentar con formas políticas.⁷⁶

Si bien la constitución de 1991 privilegió el concepto de participación social en las decisiones del Estado, una cosa es la imagen del país deseado o país formal reflejado en la Constitución y otra cosa es el país real. De ahí que sea importante revisar la opinión de los críticos, para poderse forjar una imagen realista de la situación del país en materia de participación.

75 LONDOÑO, Juan Fernando. Aproximación a la democracia participativa. *En*: Sociedad Civil, Control Social y Democracia Participativa. Bogotá: FESCOL, 1997. p. 24

76 *Ibid.* p.25.

El profesor Alejo VARGAS señala al respecto que: Es pertinente recordar que pensar la participación en sociedades altamente heterogéneas, donde coexisten actores con desiguales recursos de poder, obliga a situarla en un contexto de dominación social, donde la lógica de los actores dominantes apunta a la reproducción de las condiciones que hacen posible esa dominación social.⁷⁷

Con base en todo lo anterior, se puede concluir que la sociedad colombiana actual, desde el punto de vista sociopolítico-cultural, encaja dentro del tipo «mentalidad autoritaria», lo cual conduce a formular otra pregunta semejante a la que se formuló con relación al complejo bipolar: pensamiento «mítico-sagrado» o «tradicional» - pensamiento científico-tecnológico o moderno: ¿Es posible el paso de una mentalidad de tipo «autoritaria» a otra de tipo «democrático»? ¿Cómo?

La respuesta a esta doble pregunta indicará la vía para pasar de una sociedad de corte «premoderno», donde predomina el pensamiento mítico-sagrado combinado con una mentalidad autoritaria, a una sociedad donde el pensamiento mítico-sagrado o «tradicional» es remplazado por otro científico-tecnológico o moderno, al tiempo que se pasa de una mentalidad autoritaria a otra democrática, esquema al cual correspondería lo que hoy calificamos como sociedad «moderna».

3. La bipolaridad «intervencionismo económico y social» - «laissezfairismo económico y social»

En el continuo comprendido entre los extremos de intervencionismo (económico y social) y laissezfairismo (económico y

77 VARGAS VELAZQUEZ, Alejo. Participación Social, Planificación y Desarrollo Regional. Bogotá: Universidad Nacional, 1994, p. 19

social, respectivamente), no es obvio cómo situar a Colombia. Ello se debe a que, por una parte, puede argumentarse que en un lapso de tiempo prolongado (por ejemplo el Siglo XX) el país ha mostrado deficiente manejo de sus políticas económica y social y, por complemento, un relativo «laissezfairismo económico» y «laissezfairismo social». Por otra parte, es claro que Colombia no fue ajena al Activismo Económico y Social de moda en América Latina durante las décadas de 1950 a 1990.

La afirmación de manejo «deficiente» (no directamente malo, no excelente) de las políticas se sustenta en los resultados obtenidos. Del lado positivo, por ejemplo Colombia mantuvo tasas de crecimiento positivas en años en los que otros países de la región pasaban por crecimientos negativos; los indicadores de cobertura de la educación y la salud se incrementaron de manera notoria, la esperanza de vida aumentó, la situación social no condujo a experimentos populistas (tampoco a la adopción de profundas reformas sobre activos de tierra o financieros)⁷⁸. Del lado negativo, sin embargo, las tasas de crecimiento no fueron similares a las de Corea, Taiwan, o la China recientemente, el número de personas en indigencia o pobreza siguió en aumento, los indicadores de desigualdad en promedio se mantuvieron (a pesar de períodos de progreso), los indicadores de violencia común tuvieron períodos de crecimiento extraordinario, las fuerzas armadas ilegales y el narcotráfico se fortalecieron. En parte importante, los logros positivos y las realidades negativas, ambos, son resultados de las políticas adoptadas en el país.

Políticas «regulares» son la expresión necesaria de sociedades débiles y de estados débiles. Las debilidades se refieren específicamente a las variables del sistema consideradas en las otras bipolaridades estudiadas aquí.

78 Un recuento más completo de los avances de Colombia desde 1950 puede encontrarse en Vivas (2004).

Nótese que esta visión va más allá del actual debate sobre el llamado neoliberalismo. La hipótesis, repitamos, consiste en que en el país ha faltado desde mucho antes de las décadas de los 80 y de los 90 una escuela de pensamiento con concepciones adecuadas sobre el funcionamiento de la economía y de la sociedad y sobre mecanismos adecuados para complementar estos funcionamientos.

Sin embargo, el análisis reciente sobre política económica se ha centrado en las críticas al consenso de Washington. En relación con este punto, en el editorial de la Revista de Ciencias Sociales de la UNESCO, N° 166 de diciembre de 2000, se afirma lo siguiente:

La expresión «Consenso de Washington» fue acuñada por John Williamson en 1990. En una publicación de gran repercusión, Williamson definió algunas orientaciones para la reforma de la política económica, en particular en los países latinoamericanos, sugiriendo así mismo que ya se había alcanzado un consenso notable en estos ámbitos en el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y otros organismos con sede en Washington. Dichos ámbitos eran:

- Disciplina fiscal,
- Utilización del gasto público para promover un alto crecimiento y una redistribución de los ingresos,
- Privatización de las empresas estatales,
- Liberalización de los tipos de interés, los tipos de cambio, el comercio y la inversión extranjera directa,
- Desreglamentación (sic) de los obstáculos a la libre competencia,
- Reforma fiscal, con una reducción de los tipos marginales mínimos y una base imponible ampliada,
- Garantía de los derechos sobre los bienes.

Como señaló el autor citado, en un debate reciente, esta lista reflejaba la convicción que se había logrado un consenso en torno a que la clave de un desarrollo económico rápido residía no sólo en los recursos naturales de un país, o en su capital físico o humano, sino también en las políticas económicas aplicadas. Concretamente, se trataba de «un intento por determinar cuáles de las iniciativas políticas dimanadas de Washington durante los años de la ideología conservadora habían logrado integrarse en el cauce intelectual principal, en lugar de ser descartadas después de que Ronald Reagan hubiera abandonado el escenario político» (Williamson, 1999).

Los comentaristas y periodistas retomaron rápidamente la expresión, que emplearon con preferencia a otras, como «convergencia universal» y «consenso de un solo mundo», también utilizadas entonces para designar esencialmente los mismos temas de interés político. Una vez que la expresión entró en el dominio público, se amplió su esfera de aplicación. Propuesta originalmente en relación con América Latina, pasó a aplicarse a todos los países en desarrollo, e incluso a los desarrollados. Se centró más en la privatización y la liberalización, dejando un poco de lado los demás componentes. Para muchos, se ha convertido en un sinónimo de «neoliberalismo» o de lo que George Soros ha denominado el «fundamentalismo del mercado» (Soros, 1998) -en otras palabras, de las versiones más extremas de «Reaganomics», que nunca fueron aceptadas por el Banco Mundial o el FMI.»⁷⁹

De acuerdo con los planteamientos de Diego Pando⁸⁰, la crítica que el neoliberalismo formuló al modelo centrado en el

79 UNESCO. Editorial. *En*: Revista de Ciencias Sociales, N° 166, diciembre de 2000.

80 PANDO, Diego. Op.Cit.

Estado no olvidó ofrecer una receta sobre qué hacer respecto a la cuestión social. Sus tres ideas-fuerza fueron la privatización, la descentralización y la focalización, las cuales se constituyeron en instrumentos destinados a impactar sobre la institucionalidad social, matizadas a su vez con la promesa de una supuesta mayor participación de los beneficiarios en la gestión de las políticas públicas vía los intentos por fortalecer la sociedad civil.

Con respecto a las estrategias destinadas a enfrentar los principales problemas sociales en los noventa en América Latina, la privatización en el campo de la seguridad social, pese a ser presentada como una respuesta que evitaría irracionalidades en el uso de los recursos y aumentaría el gasto público, llevó a una atomización creciente de la sociedad, fomentando conductas individualistas ajenas a toda práctica solidaria y agudizando aun más las desigualdades sociales en detrimento de los menos favorecidos.⁸¹

Ante la necesidad de una mayor eficacia y eficiencia de los servicios sociales así como una mayor orientación a las necesidades, mediante una participación más amplia de la población en general, la descentralización se convirtió en la estrategia predominante de las políticas sociales de carácter universalista como salud primaria y educación básica. Sin embargo, la experiencia colombiana muestra que la descentralización no necesariamente significa una mayor eficiencia o democratización de las políticas.

Siguiendo a Filmus (1998), Pando afirma que tanto en el sector de la educación como en el de la salud, las transformaciones fueron realizadas sobre la base de dos lógicas: por un lado, una lógica que enfatiza la necesidad de ahorro del gasto público e intenta colocar a la educación y la salud en el marco

81 STAHL, K: Política social en América Latina. La privatización de la crisis, en Nueva Sociedad, Nro. 131, Caracas, mayo-junio, 1994. Citado por Diego Pando. Op. Cit.

de los bienes que el mercado distribuye con mayor eficiencia y, por otro, una lógica tecnocrática, la cual con el objetivo de eliminar las burocracias intermedias delega la capacidad de ejecutar, pero sobre la base de criterios establecidos previamente por las autoridades centrales.

La descentralización fue concebida en esencia para repartir tareas a las comunidades locales, pero luego se encontró que éstas no tenían a su disposición los recursos necesarios, reproduciendo en los nuevos ámbitos de decisión las prácticas centralizadas y burocratizadas como las que se buscaba remediar; de este modo, las disparidades crecieron en perjuicio de las regiones más pobres, agravando las desigualdades sociales y fomentando un mayor deterioro del sistema estatal de las políticas sociales. La limitada capacidad de captar recursos propios por parte de las instancias subnacionales es otro dato clave del problema. Además, esta estrategia de descentralización ha diluido la responsabilidad de los problemas entre el centro y las instancias subnacionales, a lo cual se agrega una coordinación deficiente por parte de los gobiernos nacionales, con la consecuente pérdida de control sobre el conjunto del sistema. Adicionalmente, los gobiernos centrales se han resentido por al alto costo que representan las transferencias hechas a las regiones frente a los gastos del gobierno central.

Las estrategias de focalización en las acciones de lucha contra la pobreza surgen de comprobar que el gasto social de los Estados no llega, salvo en escasa proporción, a los sectores pobres; en consecuencia, se plantea redireccionar ese gasto para concentrarlo en los sectores de mayor pobreza. Según algunos autores, dichas estrategias en su mayoría tienen un contenido intrínsecamente asistencialista: se dirigen a una categoría de ciudadanos débiles sin reconocer en ellos a un sujeto de la producción y están mucho más dirigidas a controlar el orden que a consumir un derecho (Hintze, 1996). Además, el desarrollo de

una multiplicidad de programas asistenciales corre un riesgo alto de convertirse en instrumento para el clientelismo político.

Las estrategias de focalización parecerían conformarse con amortiguar las consecuencias «inevitables» del ajuste estructural y desplazar el interés hacia los síntomas de la pobreza, relegando la temática de las causas.

En síntesis, las estrategias de privatización, descentralización y focalización no han logrado, por lo menos todavía, un significativo impacto positivo para mejorar la calidad de vida de la mayoría de la población, sobre todo por su limitación para operar como balance de aquellas políticas económicas generadoras de exclusión.

Obsérvese, no obstante, que la bipolaridad planteada en este trabajo mira más a la capacidad propia de los países de formular sus políticas económicas y sociales que a establecer si ellas vienen de otras naciones y las formas que adoptan. También es oportuno recordar que desde el enfoque sistémico-estructural, la Política Social cubre una gama más amplia de variables influyentes, tales como: el estímulo a la racionalidad solidaria, la búsqueda permanente del consenso social que debe desembocar en una mayor cohesión social, el énfasis en la distribución de la riqueza, el desarrollo del sistema de justicia para lograr mayor equidad, la toma de medidas para tender hacia la igualdad de oportunidades, el fomento del capital social como activo.

Así, pues, la pregunta correspondiente a esta bipolaridad aplicada al caso colombiano es: ¿Cómo formular políticas económicas y sociales equilibradas? y ¿Cuáles deberían ser los elementos básicos constitutivos de dichas políticas?

4. El complejo bipolar «confianza» - «institucionalidad»

Estudios actuales de enfoques históricos o institucionalistas identifican la confianza como un factor decisivo para el desarrollo económico y social. Este factor está estrechamente relacionado con los niveles de inversión y de consumo económico, tanto internos como externos.

La «*confianza*» es un factor psicosocial que puede analizarse en una doble perspectiva: desde el punto de vista social y desde el punto de vista económico. En el caso colombiano, el nivel interno de confianza social entre los grupos sociales se encuentra sensiblemente alterado por la acción de los grupos armados ilegales, por el problema de la producción de droga y su comercialización, por la proliferación de la delincuencia común. Esta situación ha creado un clima de desconfianza que afecta tanto las relaciones internas del conglomerado social como las relaciones externas de éste con otras sociedades.

Gran parte de los bajos niveles de inversión nacional y extranjera en el campo económico, sin duda se deben a este factor psicosocial ocasionado por la falta de confianza social creadora de incertidumbre. En reciente estudio internacional sobre los riesgos por atentados terroristas en el mundo, Colombia ocupó el primer lugar entre 186 países clasificados⁸². Y, a nivel interno, en una encuesta realizada en 1998, en Colombia, sólo el 10% los ciudadanos creía en los partidos políticos, el 25% creía en el Congreso y cerca del 30% en la administración de justicia. Este ambiente de incertidumbre afecta indudablemente y en forma directa los niveles de inversión extranjera y nacional tal como lo demuestran las siguientes cifras de la UNCTAD (Tabla N° 1)

82 Centro de Investigación de Mercados Mundiales (WMRC) con base en Londres. EL TIEMPO, martes 19 de agosto de 2003, p. 1-13

Tabla N° 1
Inversión extranjera directa en Colombia
(Millones de dólares)

1998	1999	2000	2001	2002
2.829	1.452	2.237	2.551	2.034

Fuente: UNCTAD

Como se puede apreciar, la inversión extranjera directa cayó en un 19,3% el año 2002 con relación al año 2001. El gobierno colombiano, según un informe de prensa⁸³ «está altamente preocupado» por la permanencia de la inversión extranjera... En Colombia, señaló la Viceministra de Comercio Exterior, el comportamiento desfavorable de IED, tanto la potencial como la que ya está aquí, está asociado a los problemas de orden público que generan inseguridad física de los inversionistas y de sus inversiones, la no existencia de seguridad jurídica y la inestabilidad en las reglas de juego, como las periódicas reformas tributarias y razones particulares que tienen que ver con la regulación y control de algunos sectores».

El otro aspecto de la «confianza» tiene que ver directamente con el comportamiento interno de las principales variables económicas. Estos niveles hoy son perfectamente mensurables. FEDESARROLLO, en una encuesta revela que en el mes de julio de 2003 se redujo la confianza de los consumidores, con respecto al mes anterior, debido al comportamiento de tres variables económicas: la inflación, los intereses y el desempleo. (Tabla N° 2)

«Esto significa, afirma FEDESARROLLO, que aunque los colombianos consideran que las condiciones de la economía en

83 Ibid. p. 1-10

Tabla N° 2
Índice de confianza del consumidor (%)

Año 2002	Índice	Año 2003	Índice
Junio	3.6	Enero	0.8
Julio	-5.0	Febrero	-1.3
Agosto	3.3	Marzo	-1.7
Septiembre	-6.1	Abril	-8.5
Octubre	-4.4	Mayo	1.6
Noviembre	-1.5	Junio	5.3
Diciembre	6.1	Julio	1.9

Fuente: FEDESARROLLO

este año son mejores que las del 2002, siguen teniendo una gran incertidumbre con respecto a la inflación, las tasas de interés y el desempleo... como resultado, el consumo está creciendo a un ritmo más lento que la industria y que la economía en general.»⁸⁴

Pero, además, desde el punto de vista de la institucionalidad, es bien evidente la crisis interna manifiesta en la violación sistemática al Estado de Derecho. Ahora bien, si se tiene en cuenta que la Constitución de 1991, definió a Colombia como un Estado Social de Derecho, donde los derechos sociales y económicos van a la par con los derechos individuales, resulta igualmente evidente cuán lejos está Colombia de este ideal.

Por lo tanto, la situación de la sociedad colombiana, según los dos complejos conceptuales en análisis (Fig. 9), debe ser catalogada conceptualmente como «desarticulada» por cuanto

84 FEDESARROLLO. Información aparecida en EL TIEMPO, jueves 23 de agosto de 2003, p. 1-12.

registra elevados niveles de desintegración social combinados con una situación altamente «anómica» en términos de baja institucionalidad. Fue lo que un eminente mandatario colombiano calificó como sociedad «descuadernada».

El reto consiste en pasar de una sociedad «desintegrada» a una sociedad «integrada», pero de nuevo la pregunta que corresponde formular frente a esta bipolaridad es: ¿Cómo lograr una mayor confianza psicosocial, junto con una mejor institucionalidad, con miras a la instauración de una Sociedad Integrada?

5. El complejo bipolar: Desarrollo económico-social - Desarrollo Cultural

Como se señaló más arriba, Colombia responde a una sociedad que viene haciendo grandes esfuerzos por mantener niveles adecuados de desarrollo económico pero, desde el punto de vista de su desarrollo social, ha logrado mucho menos éxito en sus metas y todo con muy bajos niveles de desarrollo cultural.

La hipótesis de desarrollo integral o humano promulga una sociedad con altos niveles de desarrollo económico y social junto con un alto nivel de desarrollo cultural, este último entendido en el sentido de la cultura dinámica en oposición a la cultura estática.

El concepto de desarrollo humano propuesto por el PNUD⁸⁵ en la última década para medir el avance de los países, apoyándose en las teorías de Sen, hace énfasis en la calidad de vida, en la ampliación y en el uso de las capacidades humanas; lo que importa en el desarrollo es el aumento de las posibilidades de elección de la gente. Aunque esas capacidades pueden ser infinitas y cambiar a través del tiempo, es esencial llevar una vida

85 DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Informe de Desarrollo Humano para Colombia 1998. Bogotá: TM EDITORES, julio de 1998, p. 1

saludable, adquirir conocimientos y acceder a los recursos necesarios para tener un nivel de vida decente. Otras alternativas de esta elección abarcan desde la libertad política, económica y social hasta la oportunidad de ser creativos, productivos, disfrutar de autoestimas y tener garantizados los derechos humanos. Este concepto encaja plenamente dentro del concepto de cultura dinámica al cual se hizo referencia en capítulos anteriores; la diferencia está en que para Sen los comportamientos son respuestas individuales, mientras que desde el punto de vista de la cultura dinámica las respuestas son colectivas.

Desde el punto de vista social y tomando el Índice de Desarrollo Humano (IDH) de Naciones Unidas⁸⁶, se observa que Colombia, en el año 2002, estaba ubicada en un grupo intermedio entre 173 países, ocupando el puesto 68, con un IDH = 0,772. Este grupo estaba encabezado por México (puesto 54 = 0,796) y cerrado por Comoras (puesto 137 = 0,511). El IDH más alto lo ostentaba Noruega (0,942). Colombia ha venido incrementando lentamente su IDH en los últimos años, tal como se puede apreciar en la Tabla N° 3.

Con relación al desarrollo económico colombiano, hay que reconocer objetivamente los esfuerzos que viene haciendo el país por aumentar su tasa de crecimiento económico y por superar la fuerte recesión económica de los años 1998 y 1999.

Tabla N° 3
COLOMBIA: ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO
1975 - 2000

1975	1980	1985	1990	1995	2000
0,660	0,690	0,704	0,724	0,750	0,772

Fuente: NACIONES UNIDAS. Informe de Desarrollo Humano 2002, p. 154

86 NACIONES UNIDAS. Op. Cit. p. 150

Tabla N° 4
Variación del crecimiento económico en términos del PIB

Trimestre	PIB Total	PIB Por habitante
II - 1999	100.0	100.0
I - 2000	103.1	101.8
IV- 2000	105.6	102.9
III- 2001	105.7	101.6
II- 2002	107.5	102.0
IV- 2002	108.7	102.3
II- 2003	109.6	102.3

Fuente: Colombia, Departamento Administrativo de Estadística - DANE.

Sin embargo, la tasa de crecimiento económico apenas supera la de crecimiento vegetativo de la población, lo cual no es suficiente para eliminar la pobreza. La Tabla N° 4 muestra la evolución de la tasa de crecimiento económico en términos del PIB en los últimos años.

Desde que terminó la recesión de los años 98 y 99, hasta junio de 2003, el PIB creció casi 10% acumulado, pero el producto por habitante, solo creció algo más del 2%. Hoy, (diciembre de 2003) el PIB por habitante sigue siendo peor que el que había en 1994. Desde junio de 1999 han pasado 16 trimestres y sólo en la mitad de esos trimestres la producción económica creció más rápido que el número de habitantes.

Aquí corresponde preguntarnos ¿Cómo lograr tasas de crecimiento económico sostenido acompañadas de un mayor desarrollo social y cultural?

6. El complejo bipolar: «Estado» - «Gobernabilidad»⁸⁷

El Informe sobre Desarrollo Humano de las Naciones Unidas (2002) se plantea la siguiente pregunta:

Buena gobernabilidad, ¿para qué? A la cual, el mismo informe responde: «Una gobernabilidad» desde la perspectiva del desarrollo humano es una gobernabilidad democrática. Se vela por conseguir que:

- Se respeten los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas, permitiéndoles vivir con dignidad.
- Las personas participen en la toma de decisiones que afectan a sus vidas.
- Que se pueda exigir responsabilidad a los encargados de la toma de decisiones.
- Las interacciones sociales se vean regidas por programas, instituciones y prácticas globales y justas.
- Exista igualdad entre hombres y mujeres en las esferas privada y pública, y en la toma de decisiones.
- Que no exista discriminación por motivos de raza, origen étnico, clase, género o cualquier otro atributo.
- Las necesidades de las generaciones futuras se reflejen en las políticas actuales.
- Las políticas económicas y sociales respondan a las necesidades y a las aspiraciones de los pueblos.
- El objetivo de las políticas económicas y sociales sea la erradicación de la pobreza y la ampliación de

87 Esta problemática también fue identificada en el estudio de AMAYA: «La debilidad del Estado... es el problema que más influye sobre los demás y al mismo tiempo es el que recibe más influencia. Es un problema de verdadero enlace dentro del sistema» Op. Cit. p. 29

las oportunidades que las personas tengan en sus vidas.⁸⁸

Gabriel Murillo, profesor del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes, en una conferencia dictada en 2001:

Los últimos años de gobierno de Gaviria, el gobierno del Presidente Samper y los tres últimos años del presidente Pastrana Arango, son años donde la ingobernabilidad se impuso contundentemente y en donde se dio la paradoja fundamental de que el país estaba muy mal (dada la violencia, secuestros, y la violación a los derechos humanos), conviviendo con una economía sólida. En la década perdida de los ochenta, Colombia se caracterizó por medidas de política económica muy reconocidas. En la década de los noventa eso cambia drásticamente. Colombia entra en recesión y los indicadores económicos evidencian una situación preocupante. La crisis de legitimidad que se hizo evidente con el asesinato de Luis Carlos Galán se superpone con las crisis de credibilidad y a estas dos se superpone la crisis de gobernabilidad. Todo esto hace que el tema de gobernabilidad del régimen político se vuelva más relevante en la mentalidad prospectiva, en la construcción de escenarios alternativos, para que el Estado tenga la capacidad efectiva de responder las demandas y expectativas de la sociedad civil.⁸⁹

88 NACIONES UNIDAS. Op. Cit. p. 51

89 MURILLO, Gabriel. Aproximación analítica a la crisis colombiana. Versión de la Conferencia presentada en la sede del Instituto Internacional de Gobernabilidad, el día 1º de junio de 2001. Barcelona, España. Tomado del Magazine DHIAL, publicación editada por el Instituto Internacional de Gobernabilidad. iig@iig.gov.org

Según Pedro Medellín⁹⁰, como coyunturas críticas, las crisis de gobernabilidad se desarrollan en tres momentos distintos y bien definidos:

- a) *La crisis de gobernabilidad como crisis de legitimidad.* Es el momento en que las acciones y decisiones gubernamentales pierden pertinencia y la correlación de fuerzas políticas, que en principio era favorable al gobierno, se vuelve en su contra produciendo bloqueos importantes en la agenda gubernativa. Es la coyuntura en que se resquebraja la viabilidad política de las acciones y decisiones gubernamentales y se activan las tensiones y conflictos de mediana intensidad conflictiva;
- b) *Crisis de gobernabilidad como crisis de conducción política.* Es el momento en que la pérdida de viabilidad política del gobierno y la intensidad de las tensiones y conflictos hace que los gobernantes pierdan el control no sólo sobre las principales variables de control gubernativo, sino sobre los gobernados. Es la coyuntura en que se fractura la viabilidad política de las acciones y decisiones gubernamentales y se activan las tensiones y conflictos de alta intensidad conflictiva;
- c) *Crisis de gobernabilidad como crisis del Estado.* Es el momento de la fractura total. Sin referencia a ningún tipo de control gubernamental, la crisis lleva a una fractura del Estado y su régimen político. Es la coyuntura en que ya no hay ninguna viabilidad política de las acciones y decisiones gubernamentales y se pierde el control de las tensiones y conflictos de la sociedad.

90 MEDELLÍN TORRES, Pedro. Gobernabilidad y globalización en América Latina - «El difícil camino de la gobernabilidad democrática». Ponencia presentada al encuentro de expresidentes latinoamericanos sobre gobernabilidad y globalización organizada por la Fundación Ortega y Gasset de Colombia. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, iig@iigov.org

Los últimos tres gobiernos en Colombia han pasado sucesivamente por las tres crisis mencionadas: el gobierno de Samper vivió una crisis de legitimidad sin precedentes. El gobierno de Pastrana Arango protagonizó una crisis de conducción política, mientras que el gobierno de Uribe, superando las dos anteriores, corre el riesgo que las instituciones básicas del Estado no estén a la altura de las exigencias del momento actual y, por lo tanto, tampoco respondan a las necesidades cada vez más apremiantes del colectivo social colombiano. El poder legislativo canaliza las reformas propuestas por el gobierno a través de un referendo⁹¹, a la vez que logra desmontar las propuestas más audaces para reformar el Congreso. El poder judicial parece que está atascado en la ineficiencia. Los juzgados se encuentran desbordados y las cárceles atestadas con un alto porcentaje de internos a quienes no se les ha resuelto su situación judicial.

A este propósito el Ministerio del Interior y de Justicia afirmó en recientes entrevistas:

Tenemos dos problemas gigantescos de justicia: la morosidad y el cúmulo de procesos. Son dos millones de expedientes en la justicia ordinaria. En muchos casos los ciudadanos tienen que esperar hasta quince años para ponerse al día [...] En Colombia hay 48 mil cupos (en las cárceles) y 64 mil presos. Estamos enviando a las cárceles casi mil nuevos reos mensuales. Tenemos que despenalizar algunas conductas, porque el 50 por ciento de los presos están por contravenciones... Es aberrante que el 45 por ciento de los reclusos sean sindicalizados y el 55 por ciento, condenados.⁹²

Así, no es extraño que los índices de impunidad rondan la escalofriante cifra del 99% (Tabla N° 5).

91 El 25 de octubre de 2003 se llevó a cabo el Referendo, cuyo resultado final fue el hundimiento de las propuestas de reforma del Estado, presentadas por el gobierno de Alvaro Uribe.

92. POSADA CANO, Enrique. Sabas Pretelt le propone al país una coalición de centro. *En: EL TIEMPO*. Lecturas dominicales, Bogotá (29 febrero 2004); p.3.

Tabla No. 5
COLOMBIA
Relación criminalidad real y sanción efectiva⁹³ 1995

Situación de los delitos	No.	%
Total delitos	3.500.000	100,0
Denunciados	720.000	20,6
Llegan a la Fiscalía	670.000	19,1
Pasan a los jueces	58.000	1,7
Sanción efectiva	36.000	1,0

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura. Elaboración del estudio.

A todo lo anterior hay que añadir el clima de asfixiante corrupción en que vive el Estado colombiano, mientras que los esfuerzos del gobierno por eliminarla quedan casi reducidos a una manifestación de buena voluntad. El Zar anticorrupción, al presentar desilusionado su renuncia expuso, entre otros, los siguientes argumentos: «Que su oficina carecía de dientes y que aunque contaba con el apoyo del Presidente y del Vicepresidente, los mandos medios del gobierno no estaban «remando del mismo lado» para perseguir a los corruptos y que los organismos de control no atendían con prontitud las miles de denuncias que llegaban a su oficina»⁹⁴

La situación de Colombia frente al análisis anterior nos lleva a calificarla como sociedad «premoderna»: Un bajo nivel de gobernabilidad frente a un Estado desestructurado, esto es, un poder *ejecutivo* con fallas estructurales para quien el manejo de problemas tales como el narcotráfico y los grupos alzados en armas han sido su telón de Aquiles; un poder *legislativo* en

93 Citada por Efrén D. ARIZA, según análisis de Rodrigo UPRIMY, al utilizar cifras del Consejo Superior de la Judicatura en el año 1995. En: AMAYA, Pedro José. Op. Cit. p. 645

94 Revista CAMBIO, 1º de septiembre de 2003, p.34

proceso de reestructuración hacia el mejoramiento del sistema político representativo pero, como ya se señaló, muy lejos de tener en la mira una democracia real con participación de la sociedad civil en la toma de decisiones; y un poder *judicial*, igualmente, con fallas estructurales cuyo indicador básico está dado por los altísimos niveles de impunidad.

Todo lo anterior ubica a la Colombia actual en un escenario político de clara «Ineficacia de la gestión pública» (Fig. N° 11). Es claro que un alto nivel de gobernabilidad por sí mismo no es suficiente. El Estado debe reformarse paralelamente, en aras de buscar un sistema estatal que abarque a todos los sectores de la población sin distinciones de nivel social, económico y cultural, si queremos aspirar a un buen nivel de «eficacia y eficiencia de la gestión pública».

En este estado de cosas -baja gobernabilidad dentro de un estado desarticulado- cualquier gestión pública resulta ineficaz, al tiempo que se vuelve casi ilusorio tratar de lograr altos niveles de eficacia y eficiencia en la misma. ¿Cómo, pues, pasar de una situación de Gestión Pública Ineficaz a una situación de Gestión Pública Eficaz y Eficiente? El principio de una respuesta adecuada, conduce a la necesidad de impulsar una reforma profunda del Estado.

7. Conclusión

Al inicio de este capítulo se había planteado que una vez establecidas las relaciones del sistema y analizada su factibilidad real era posible hacer planteamientos sobre las condiciones de su viabilidad.

Surgen dos preguntas fundamentales: Primera, si tal es la situación descrita, ¿Cómo puede funcionar el país? Segunda: ¿Cómo hacer para que el sistema sea viable, esto es, para res-

ponder al reto planteado por cada uno de los seis complejos bipolares analizados?

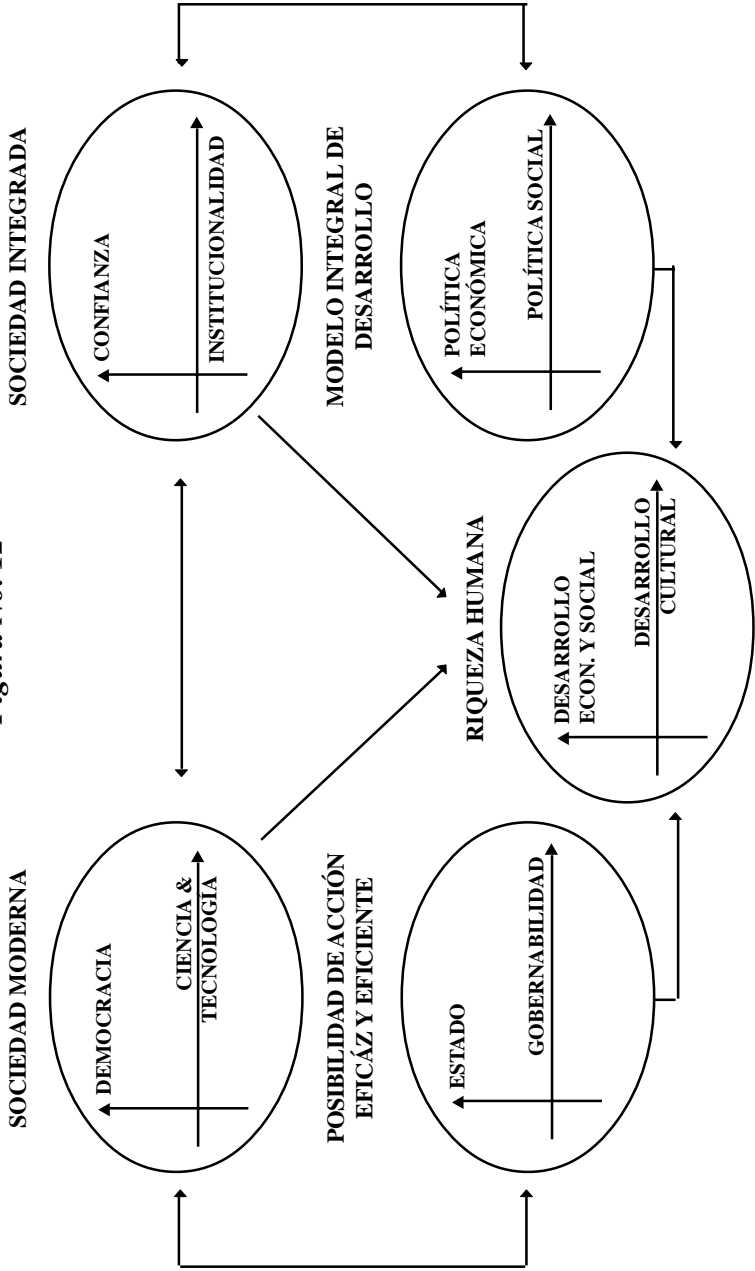
La primera pregunta de hecho plantea un interesante tema de investigación de carácter histórico; sin embargo, a nivel de hipótesis, es posible aventurar una respuesta afirmando, por una parte, que históricamente el país, desde su independencia de España, se ha apoyado en una autocracia criolla extremadamente hábil y en un grupo empresarial con gran espíritu de trabajo; por otra parte, históricamente también se ha registrado un comportamiento pasivo y resignado por parte de los estratos medios y populares quienes, a su vez, también han hecho gala de audacia e inteligencia para desarrollar una gama de estrategias adaptativas que les han permitido supervivir frente a las situaciones estructurales de pobreza y de indigencia, producidas por un sistema socioeconómico en sí mismo pobre. La falta de apoyo popular a los grupos guerrilleros, aparte de sus errores manifiestos en materia política, es un reflejo claro de la situación de pasividad y resignación anotadas. Sin embargo, mantener un estado de inequidad social basado en la pasividad y resignación de un pueblo es, por decir lo menos, una insensatez. Significa, además, perder la oportunidad de crear riqueza mayor para todos los agentes sociales.

La segunda pregunta es la que pretende responder el análisis llevado a cabo en este trabajo: ¿Cómo, con cuáles visiones y estrategias, hacer viable el sistema integrador de relaciones sociales?

En el análisis se han detectado dos tipos de problemas, unos estructurales expresados a través de las que hemos denominado bipolaridades y, otros coyunturales que se refieren al manejo tradicional de ciertas variables claves que gozan de buena influencia sobre el sistema global y sobre determinados subsistemas en particular.

Los problemas estructurales que ya se han hecho explícitos son: (ver Fig. N° 12)

Figura No. 12



- 1) ¿Cómo pasar de una sociedad PREMODERNA a una sociedad MODERNA (Pensamiento mítico-sagrado dogmático vs. pensamiento Científico y Tecnológico verificable empíricamente; Mentalidad autoritaria vs. Democrática)?
- 2) ¿Cómo pasar de un modelo «laissezfairista mutilado» a un modelo INTEGRAL de desarrollo, o desarrollo humano, (mediante los complementos de Política económica y Política social)?
- 3) ¿Cómo pasar de una sociedad DESARTICULADA a una sociedad INTEGRADA? (Confianza e Institucionalidad)
- 4) ¿Cómo pasar de una situación de GESTIÓN PÚBLICA INEFICAZ a una situación de GESTIÓN PÚBLICA EFICAZ Y EFICIENTE (Estado y Gobernabilidad)?
- 5) ¿Cómo pasar de un estado de POBREZA HUMANA a un estado de RIQUEZA HUMANA (Desarrollo económico social y Desarrollo cultural)?

IV. RETOS Y ACCIONES PARA LA SOLUCIÓN DE LA POBREZA

El análisis sistémico-estructural de la situación de pobreza plantea varios retos concretos de orden estructural. Corresponde concluir este estudio haciendo referencia a acciones necesarias para superar esos retos estructurales, no sin antes advertir que, por tratarse de un sistema altamente complejo, las soluciones no son fáciles y requieren, como mínimo, de un liderazgo firme y de la voluntad y cohesión social para su aplicación.

El Estado Colombiano, por medio de sus gobiernos, ha venido haciendo esfuerzos para lograr metas de crecimiento económico y de desarrollo humano. Sin embargo, esos esfuerzos se han centrado en el manejo de variables de tipo coyuntural, mientras que sobre los problemas de tipo estructural es menos lo que ha venido haciéndose.

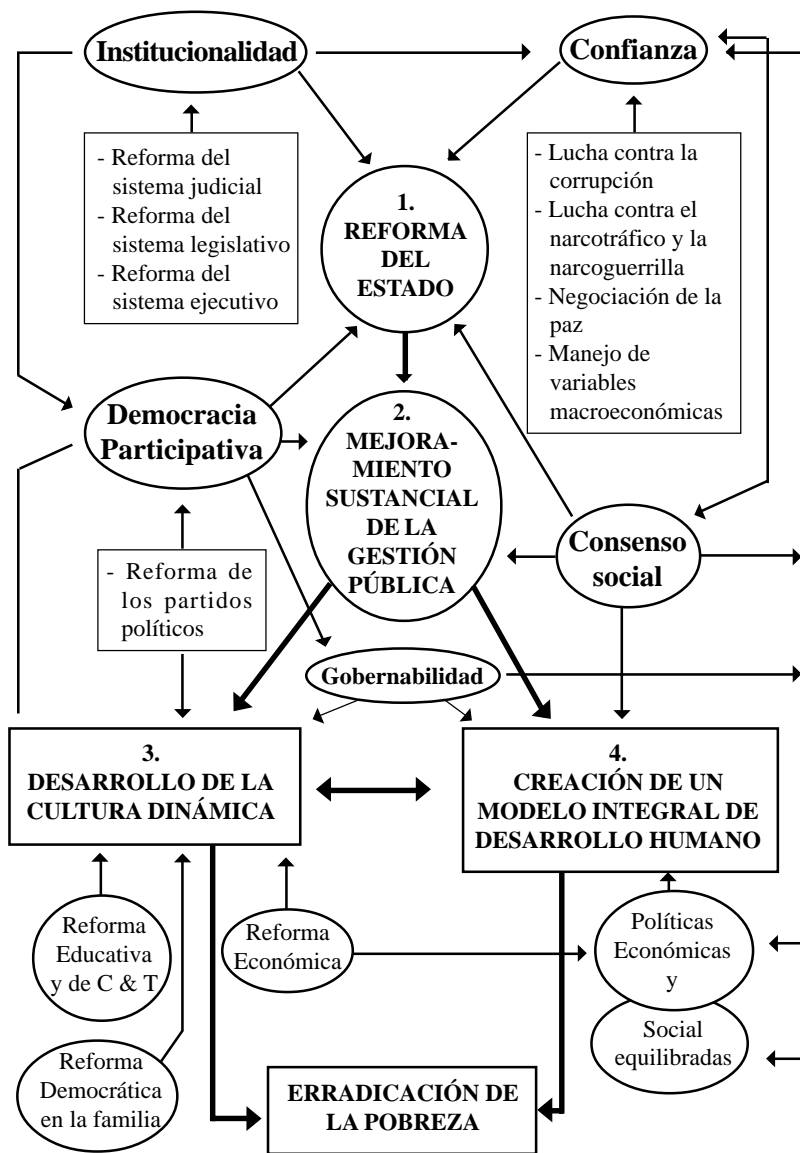
Los retos que deben ser superados para la solución de la pobreza social se han agrupado en cuatro: 1) Reforma del Estado (confianza e institucionalidad); 2) Mejoramiento sustancial de la Gestión Pública (reforma del estado y gobernabilidad); 3) Desarrollo de la cultura dinámica (mentalidad moderna y valores democráticos participativos); y 4) Generación de riqueza humana (riqueza económica, social y cultural).

Del análisis de variables que aparecieron en el capítulo anterior, las siguientes constituyen acciones que permiten superar los cuatro retos enunciados (ver Figura No. 13): 1) Para generar confianza: i) Lucha contra la corrupción, narcotráfico, narcoguerrilla; ii) manejo de las variables macroeconómicas que contribuya a la estabilidad de las reglas de juego-. 2) Para reforzar y hacer operativa la Institucionalidad: Reforma de los sistemas: i) judicial, ii) legislativo y iii) ejecutivo-. 3) Para generar condiciones mayores de Gobernabilidad: lograr un consenso social mínimo sobre la prioridad de los cuatro retos mencionados. 4) Para formar una mentalidad moderna: i) reforma educativa que incorpore ciencia y tecnología y que con esta característica cubra a toda la población y ii) ampliación del mecanismo de mercado y de sus requerimientos de formación racional de planes y utilización óptima de recursos. 5) Para promover la democracia participativa: i) reforma de los partidos políticos; ii) promoción del ejercicio compartido de la autoridad en la familia. 6) Para generar riqueza humana: manejo equilibrado de las políticas económicas y sociales.

1. PRIMER RETO: Reforma del Estado

La reforma del estado es necesaria para pasar de una «sociedad desarticulada» -donde se da un alto grado de incertidumbre junto con un bajo nivel de institucionalidad- a una «so-

Figura N° 13
Cuatro retos estructurales y sus acciones en orden a la solución de la pobreza



ciudad integrada» - basada en una institucionalidad sólida a favor de los derechos humanos - que goce de un alto nivel de confianza en sus instituciones-. Como fue señalado en el respectivo lugar, los estudios actuales identifican la confianza como un factor decisivo para el desarrollo económico y social, estrechamente relacionado con los niveles de inversión y de consumo económico. Se han identificado, además, dos niveles de confianza, el primero asociado con la situación de orden público del país, ligada al problema del narcotráfico, y el segundo al manejo de variables macroeconómicas.

En cuanto al primero, el problema de la hoy denominada narcoguerrilla, no se encuentra en el análisis que esté entre los determinantes de fondo de las limitaciones fundamentales del sistema, pero sí que es un factor explicativo de la falta de confianza en el país, tanto para los inversionistas nacionales como para los extranjeros. El narcotráfico es un fenómeno global⁹⁵, estrechamente ligado a la demanda mundial por el consumo de drogas ilícitas. Ha sido aprovechado por grupos insurgentes que encontraron en él un medio altamente eficiente para su financiación⁹⁶. Este negocio no se acabará en el mundo mientras no se controle la demanda o, en su defecto, mientras no se legalice

95 El narcotráfico es hoy un negocio globalizado que mueve, según la ONU, 400.000 millones de dólares al año es decir el 8% del comercio mundial, es también globalizado porque nutre otro negocio ilícito como es el tráfico de armas (80 millones de rifles AK-47 se negocian en el mercado negro al año). El armamento decomisado a la guerrilla en Colombia es casi todo de fabricación norteamericana e israelí. Igualmente, el negocio de la droga compete con el tráfico de personas que deja utilidades cercanas a los 7000 millones de dólares y al blanqueo de dinero de estos negocios representa entre el 2% y el 5% del PIB mundial según concluye la ONU.

96 Según diversos estudios, los recursos que provienen de algún tipo de vinculación directa o indirecta con el cultivo, la producción y el tráfico de cocaína, financian en más del 40% a la guerrilla de las FARC y alcanzan a ser el 70% de los ingresos de los grupos de extrema derecha o paramilitares.

la oferta de la droga a nivel internacional⁹⁷. Mientras tanto, se seguirá librando una batalla por acabar con la producción de la droga dentro de las fronteras colombianas. Si esta batalla se gana en Colombia, es probable que se desplace la producción de drogas ilícitas a otros países, empezando por los fronterizos con el territorio colombiano, desde donde podría, sin embargo, seguir financiando la violencia colombiana.

El tema de la paz merece también algunas reflexiones. La paz es otro resultado del sistema socioeconómico. Para que sea duradera y sostenible, tienen que generarse cambios estructurales, que abarcan la reforma del Estado, el fortalecimiento de la democracia y la implantación de medidas de fondo para la superación de grandes problemas nacionales. Las acciones para alcanzar la paz en último término se confunden con las acciones para superar la pobreza. Adoptadas estas acciones y obtenidos sus resultados, dejarán de operar condiciones de las cuales se aprovechan los grupos alzados en armas para su proselitismo y su justificación. Se aislarán así otras razones para la violencia, tales como la búsqueda del poder por medios no democráticos o consideraciones de rentabilidad de negocios ilícitos.

Otro factor que afecta la confianza es el grado de éxito obtenido por el manejo de variables macroeconómicas. Las estrategias básicas en el campo de la política económica se han desarrollado tradicionalmente en este terreno macroeconómico; gracias a este manejo, el país logró durante varias décadas - hasta los 90's- evitar la volatilidad de otros países de América

97 En el caso de una eventual legalización de la droga, el dinero que ahora es ilícito, de legalizarse sería controlado por los países productores y exportadores, y legalizar el negocio significa, también, que lo asuman de forma directa o con la tributación de impuestos provenientes del negocio, los gobiernos de los países de Latinoamérica, fortaleciendo sus economías y replanteando una nueva estructura en el comercio internacional que le abriría espacios a estos países en la balanza de productos exportables, como son tradicionalmente el café, el banano, las flores, el petróleo y las frutas tropicales. Un negocio que, evidentemente, al ser legal permitiría la entrada de dólares saneados que fortalecerían sus monedas frente al dólar americano y el euro europeo.

Latina. Sin embargo, no fue suficiente para propiciar niveles de inversión y crecimiento que permitieran superar los niveles de pobreza en el país.

El segundo factor que influye en la desarticulación del Estado es el inadecuado funcionamiento de las instituciones que, tal como se analizó en el capítulo anterior, hace relación con los tres grandes poderes: el legislativo, el ejecutivo y el judicial. Por lo tanto, una reforma del Estado tiene que ver con el fortalecimiento del Estado de Derecho: vigorización y eficiencia del sistema judicial, erradicación de los vicios de corrupción y una mejor gestión administrativa en cada una de las ramas del poder público. Los esfuerzos que se vienen haciendo en las reformas del Estado no son despreciables, pero la reforma del sistema judicial, que es a todas luces fundamental, parece ser la que presenta mayores dificultades. El país debe lograr con urgencia la eficacia y eficiencia administrativa en el campo judicial como el mecanismo más importante para derrotar, por una parte, la impunidad y, por otra, a la injusticia que retiene en las cárceles innumerables personas inocentes pero deja impunes grandes delitos incluyendo los de cuello blanco.

La institucionalidad tiene que ver con la normatividad de la sociedad y la razón de ser de la normatividad es el respeto por los derechos humanos. Es más, la Constitución de 1991 definió la sociedad colombiana como un «Estado social de derecho». Este concepto supone la interacción Estado - Sociedad, la cual significa un doble proceso en el cual el Estado interviene en la sociedad, coadyuvando a su configuración, y la sociedad interviene en el Estado, convirtiendo los poderes de la sociedad en inmediatamente políticos. Esto implica el entrecruzamiento, interacción o simbiosis de Estado y Sociedad.

Una característica de la normatividad es, sin embargo, que no basta con tener leyes excelentes y bien estructuradas. Es necesario, además, que el espíritu de esas leyes sea asimilado e

interiorizado por la cultura de la sociedad. Lo contrario lleva a una especie de esquizofrenia social que un político colombiano describió como dos países: «el país formal y el país real», y que DURKHEIM caracterizó como un estado de anomia. Así, pues, cuando se habla de «reforma del Estado» no sólo se hace referencia a nuevas y mejores leyes, sino principalmente a la aceptación y asimilación, por todos los miembros de la sociedad, de los principios y valores en los cuales se sustenta el sistema jurídico.

Responder a este reto de la reforma del estado implica un «consenso social» sobre las reglas económicas, sociales y culturales fundamentales por las que se regirán los ciudadanos para resolver sus conflictos económicos, sociopolíticos y culturales. Los conflictos surgen de la diversidad de intereses, los cuales por lo general son legítimos. Para llegar a ese consenso, es necesario preparar un ambiente nacional de apertura y de respeto por las ideas de los otros, ambiente que exige aunar los esfuerzos del estado, de las organizaciones sociales (familiares, económicas, políticas, educativas, religiosas) y de todos los ciudadanos.

2. SEGUNDO RETO: Mejoramiento sustancial de la Gestión Pública

Este segundo reto, en uno de sus componentes, está ligado al anterior. Por una parte, tiene que ver con lo que se ha denominado «Gestión Pública Ineficaz», generada por la desarticulación del Estado que se acaba de analizar, junto con un bajo nivel de «governabilidad».

Sin embargo, la gobernabilidad no se refiere solamente al ejercicio legítimo del poder y a la acertada orientación de las acciones de un gobierno. La gobernabilidad está estrechamente ligada a la eficacia y a la eficiencia de las instituciones del Estado. En otras palabras, no podrá existir gobernabilidad en

un Estado que vive en una patológica crisis institucional. El riesgo que corre un gobierno bien intencionado, y aún acertado en sus decisiones, es el fracaso final de su gestión cuando las instituciones del Estado permanecen en crisis. A lo expuesto hay que añadir que el ingrediente básico de una gestión eficaz y eficiente es la *participación de la Sociedad Civil*, como elemento que garantiza que el sistema en su conjunto esté constantemente orientado hacia el bienestar y la respuesta a las expectativas de la sociedad. En otras palabras, la gestión pública es el mecanismo por medio del cual se concreta la participación ciudadana en la orientación del Estado.

Así, la principal acción que debe emprender el Estado colombiano para lograr una auténtica gobernabilidad y consecuentemente una Gestión Pública eficaz y eficiente se basa en lograr el acceso real al verdadero poder político de los ciudadanos en los niveles más cercanos a su contexto de vida. De allí la utilidad de la experiencia democrática en los municipios y la importancia de que sea un efectivo espacio de participación, de debate y de surgimiento de líderes políticos. La reforma del Estado debe hacerse para conseguir la participación real en la vida política de los miembros de la sociedad y esto comienza por la reforma de los partidos políticos, que deben ser espacios privilegiados de participación política ciudadana. Dicha reforma debe fijarse «hacia adentro» de los partidos, para poder ejercer con toda legitimación su función de integración «hacia fuera».

Por otra parte, ya en el documento CONPES (sin número) del 16 de abril de 1997, en el punto IV sobre la calidad de la gestión pública, se afirmaba que era necesario: «1. Incrementar la eficiencia de las entidades; 2. Que debía haber coordinación entre organismos estatales; 3. Que se debía hacer uso eficiente de recursos físicos, financieros y humanos; 4. Que se debía realizar un esfuerzo individual de las entidades para mejorar la calidad de la gestión; 5. Que debía haber articulación en los

procesos de planeación, presupuestación y evaluación; 6. Que la inversión pública no es la única vía para alcanzar las metas del Plan de Desarrollo; 7. Que había que mejorar la coordinación entre las autoridades centrales y las demás entidades territoriales».

El problema no es la ausencia de conciencia de los Gobiernos sobre la importancia del mejoramiento de la calidad de la gestión pública, el problema radica en la falta de gobernabilidad o en la ausencia de liderazgo para llevar a cabo las reformas necesarias. Adicionalmente, para lograr lo anterior, se requiere de un gran «consenso social» traducido en apoyo político efectivo, para que el ejecutivo pueda poner en marcha las grandes reformas que requiere la Administración con miras al mejoramiento sustancial de la gestión pública.

3. TERCER RETO: Desarrollo de la Cultura Dinámica

A medida que se avanza en los retos, se incrementa también su complejidad y, por lo tanto, el grado de dificultad para responder a ellos. Aquí entramos en el campo de la cultura al afirmar que, en el mejor de los casos, solo una pequeña parte de la población colombiana ha asimilado los valores propios de un pensamiento moderno, esto es, la concepción y la actuación diaria científico-tecnológica. La mayoría de la población, aun de elite y con educación alta, se mueve todavía dentro de moldes culturales de tipo tradicional donde predomina el pensamiento mítico-sagrado. Por otra parte, se ha sostenido que la mentalidad democrática es muy débil en el contexto colombiano, donde prevalece una democracia representativa sobre un tipo de democracia participativa. ¿Cómo pasar, entonces, de una sociedad premoderna a una sociedad moderna? La respues-

ta, inevitablemente, tiene que estar ligada a los dos aspectos antes mencionados pero, en términos generales, hace referencia a un cambio de valores, razón por la cual inevitablemente se incursiona en el campo de la cultura.

Los cambios de mentalidad no son fáciles ni rápidos y el reto implica profundidad y rapidez. Todas las instituciones culturales están basadas en la defensa de valores considerados fundamentales por la cultura en un momento determinado, pero es a las mismas instituciones a quienes les corresponde impulsar los cambios. Dentro de ellas, la educación y la economía están llamadas a asumir el liderazgo en el cambio de valores propios de una sociedad premoderna a una sociedad moderna.

Es conveniente analizar con un poco más de profundidad y de detalle las afirmaciones hechas. ¿En cuáles agentes sociales se encuentra más arraigado el pensamiento tradicional? Como se analizó en el capítulo II de la Primera Parte, inicialmente era una característica de la población campesina, en la cual prevalecen pautas de comportamiento tradicionales asociadas a un sistema de relaciones sociales primarias de carácter informal y de tipo afectivo; sin embargo, en Colombia se ha mantenido el pensamiento tradicional en la población en su conjunto, debido al acelerado proceso de urbanización del país, a la relativamente baja dinámica económica y a un sistema educativo atrasado. Aunque el proceso de urbanización fue un primer elemento a favor del cambio de mentalidad y logró transformaciones grandes, como los cambios en fecundidad y el acceso a servicios públicos, el cambio cultural al que estamos aludiendo es más profundo, se postula para toda la sociedad y Colombia tiene todavía que completarlo. Aquí es necesaria la intervención de ciertas instituciones claves: la educación y la economía.

- i) La educación, por cuanto es la directamente encargada de crear pautas de comportamiento moderno derivadas del pen-

samiento científico-tecnológico. En este campo, los esfuerzos que han venido haciendo los gobiernos y el sector privado se han quedado cortos, tanto desde el punto de vista del aumento de las coberturas del sistema educativo en sus tres niveles clásicos, como en el más importante del aumento de la calidad de la educación. No cabe duda del valor de esta variable estratégica dentro del sistema que se viene analizando. Así, pues, es necesario redoblar los esfuerzos públicos y privados en este campo. En este lugar corresponde hacer énfasis en el desarrollo científico y tecnológico como factor fundamental de cambio para pasar de la mentalidad «premoderna» a la «moderna» dentro de la cultura dinámica.

- ii) La economía, por su parte, a través de sus diversos subsistemas: producción, distribución, financiación, etc. es una auténtica escuela de cambio de valores tradicionales en modernos. La ampliación del mecanismo de mercado y de sus requerimientos de formación racional de planes y utilización óptima de recursos implica una conducta individual y social diferente a la de la cultura tradicional. El problema radica en que porcentajes altos de la población (desempleados y subempleados, que en conjunto pueden representar entre 35% y 40% de la población económicamente activa) tienen una vinculación muy precaria con los mercados laborales y de bienes más desarrollados del país.

Los esfuerzos para impulsar la economía informal como solución a la pobreza constituyen medidas coyunturales, transitorias y completamente contrarias a cambios estructurales. «Apoyar los mercados negros no puede considerarse como la mejor manera de enfatizar el crecimiento en favor de los sectores empobrecidos en la medida en que importantes dimensiones del desarrollo permanecerían aún sin verse afectadas. Ciertamente, la promoción de las actividades desarrolladas desde la informalidad fracasa en potenciar aspectos fundamentales como

la educación y la salud. Ambos elementos constituyen una combinación necesaria para permitir que los pobres puedan aprovechar las diferentes oportunidades económicas y, de este modo, sean capaces de construir su propio futuro. En este sentido, y de acuerdo con De Soto (2000) y la Corporación Financiera Internacional-CFI (2002), las mini-empresas y medianas-empresas deben ser promocionadas conjuntamente con el desarrollo de los mercados de capitales, mejorando especialmente el marco legal referente al sistema y los derechos de propiedad. Esta última medida facilitaría a los estratos empobrecidos embarcarse en actividades productivas que les condujeran a la autosuficiencia⁹⁸».

La segunda acción muy importante para el desarrollo de la CULTURA DINÁMICA es el reemplazo de valores autoritarios por valores democráticos. El tema del autoritarismo y la democracia tiene que ver directamente con la concepción cultural que se tenga con relación con el ejercicio del poder, siendo éste del dominio de la institución política. Sin embargo, las pautas de comportamiento autoritario o democrático introducen sus raíces en el ámbito familiar. La forma como se toman las decisiones en la familia puede ser autoritarias, cuando están centradas exclusivamente en cabeza de uno de los dos cónyuges, o compartidas, cuando existe un equilibrio, al menos entre marido y mujer, cuando no entre estos y los hijos, con relación al ejercicio de la autoridad. La profunda evolución cultural de los últimos cuarenta años, en el caso colombiano, está estrechamente relacionada con este tema. La lucha por la igualdad de derechos entre el hombre y la mujer se sitúa en el núcleo de esta evolución. No obstante, como en el caso anterior, esta evo-

98 Macías-Aymar, Iñigo. ¿Es el apoyo al sector informal el mejor medio para solucionar la pobreza en los países en vías de desarrollo? Una aproximación teórica. DHIAL, 2 de septiembre 2003. Publicación editada por el Instituto Internacional de Gobernabilidad. iig@iigov.org.

lución no ha cobijado de igual manera a todas las capas sociales; se ha concentrado más en los estratos alto y medio que en los estratos menos favorecidos, aunque en estos también se están dando manifestaciones cada vez más crecientes del fenómeno. Quizás exista una correlación muy estrecha entre niveles de educación formal y cambio de valores autoritarios hacia compartidos.

No obstante, el cambio cultural sobre el ejercicio del poder en el seno de la familia no es suficiente. El verdadero cambio cultural en esta materia se producirá en la medida en que se desmonte el sistema político autocrático clientelista. En este campo, la responsabilidad recae en forma directa sobre los partidos políticos, que deben evolucionar en varias direcciones: del bipartidismo al pluripartidismo y del partido clientelista de masas al partido ideológico.

La tercera acción fundamental encaminada al desarrollo de la CULTURA DINÁMICA es el paso de la democracia representativa a la democracia participativa. La primera tuvo su origen en el S. XIX «ante la resignación de que solo una pequeña porción de la población contaba con una adecuada educación, disponía de recursos materiales, gozaba de acceso a información sobre asuntos públicos y tenía el tiempo para utilizar dicha información responsablemente»⁹⁹ Los partidos políticos encuentran su razón de ser como mediadores representativos de los ciudadanos elegidos por períodos definidos de tiempo y de espacio. Como complemento a este tipo de democracia surge el concepto de democracia «participativa» cuyas características enunció David Held - (1992): a) Participación directa de los ciudadanos en la regulación de las instituciones claves de la sociedad, incluyendo el lugar de trabajo y la comunidad local; b) reorganización del sistema de partidos, haciendo a los

99 The Economist 1996, citado por GARAY Luis Jorge, Op. Cit, p. 50

cargos del partido directamente responsables ante sus afiliados; c) funcionamiento de los «partidos participativos» en la estructura parlamentaria del congreso; d) mantenimiento de un sistema institucional abierto que garantice la posibilidad de experimentar con formas políticas».¹⁰⁰

En concordancia con lo anterior, la Constitución de 1991, dentro del concepto de Estado Social de Derecho, abrió espacios importantes a la participación ciudadana, que consagró en el Título IV. Allí se establecieron formas concretas de participación democrática: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato (Art. 103). No obstante, hay que convenir en que estas formas de democracia participativa no han sido aplicadas por todos los gobiernos posteriores a 1991. Sólo el actual gobierno buscó utilizar el mecanismo del referendo precisamente para introducir reformas políticas y económicas, aunque con resultado negativo.

Para llegar a la democracia participativa real, además de la reforma interna de los partidos, se hace necesaria una pedagogía política, basada sobre todo en la transparencia, eficacia y eficiencia del Estado. Éste, a través de la institución política, debería emprender una campaña masiva, utilizando los medios de comunicación para inculcar este tipo de valores en toda la población. Ya, de hecho, explicaciones, discusiones y tomas de posición como las que se llevaron a cabo en torno, por ejemplo, del referendo propuesto por el gobierno y de las mismas campañas políticas de candidatos a diferentes instancias gubernamentales, difundidas a través de los medios de comunicación masivos, son mecanismos altamente pedagógicos.

100 Citado por: LONDOÑO, Juan Fernando. Aproximación a la democracia participativa. En: Sociedad Civil, Control Social y Democracia Participativa. Bogotá: FESCOL, 1997. p. 24.

4. CUARTO RETO: Creación de un modelo integral de desarrollo humano

El liberalismo económico «manchesteriano» - del cual el neoliberalismo actual es una variación- se fundamentó en el interés de los individuos y en la operación de reglas sociales de ajuste entre estos; planteó que los planes de oferta y demanda de individuos independientes e iguales podían realizarse si operaba un mecanismo de ajuste de precios mediante el cual estos subían si había exceso de demanda agregada del bien correspondiente o bajaban cuando había un exceso de oferta agregada; además, mostraba que el equilibrio económico resultante de esta interacción social maximizaba el bienestar de la sociedad. Las imágenes simplificadas del planteamiento fueron «*la mano invisible*» (por oposición a la mano visible de príncipes y de una autoridad suprema) y la frase popular «*laissez faire*» (por oposición a «*obéissez aveuglement*»). Mientras los supuestos de igualdad e independencia tecnológica y de preferencias se dieran, el Estado no debía intervenir en este juego, sino limitarse a la función de protección de las personas y de sus bienes, de donde surgió la connotación de *estado gendarme*.

Ante fallas de mercado (violación de estos supuestos), escuelas económicas que extendieron el modelo liberal reconocieron la necesidad de intervención del Estado, siempre y cuando esta intervención generara mayores beneficios que costos.

Otros planteamientos han introducido el principio del bien común y derechos humanos basados en la aplicación de la justicia conmutativa en derecho bajo condiciones de igualdad y la implantación de preceptos de justicia distributiva.

La política social, además de ocuparse del manejo de variables tradicionales, debe cubrir una gama amplia de variables no menos influyentes, tales como: el estímulo a la racionalidad solidaria, la búsqueda permanente del consenso social que debe des-

embocar en una mayor cohesión social, el énfasis en la distribución de la riqueza, el desarrollo del sistema de justicia para lograr mayor equidad, la toma de medidas para lograr la igualdad de oportunidades, el fomento del capital social como activo.

En un análisis detallado de las políticas sociales aplicadas por los últimos gobiernos desde 1980 hasta el 2000, el CINEP¹⁰¹ detectó a través del análisis de los planes de desarrollo que, «en el papel, los gobiernos han buscado la integración de lo social y de lo económico. Podríamos afirmar que la intencionalidad a favor de la integración de lo social y de lo económico ha estado presente en todos los planes. Pero este hecho loable no se ha reflejado en la práctica, ya que las políticas macroeconómicas se han distanciado de las políticas sociales. Todavía más, la política económica ha ido en contra de dicha integración porque los equilibrios macro continúan considerándose fines en sí mismos. El bienestar de las personas se ha puesto en un segundo lugar, después de la consecución de los equilibrios macro. De hecho, la evolución de la pobreza y de la desigualdad muestra que la calidad de vida se deterioró en los noventa... El desprecio por el Estado y la institucionalidad de lo público se ha terminado reflejando en una acentuación de la dicotomía entre las políticas económicas y sociales». Así, parecería que el extremo *laissez faire* en lo económico se hubiera transmitido a un *laissez faire* en lo social, sin rendición de cuentas sobre eficiencia económica y eficiencia social.

Ahora bien, la creación de un modelo integral para el manejo equilibrado de las políticas económicas y sociales con miras al desarrollo humano es posible siempre y cuando se conozcan y respeten las leyes de la dinámica de las relaciones sociales y exista conciencia clara en el Estado sobre cuatro condiciones fundamentales: 1) Necesidad de complementar los mercados

101 ARCOS, Oscar et al. Op. Cit. pp. 72 y ss.

cuando estos presenten fallas y cuando haya objetivos socialmente acordados de distribución de riqueza y bienes meritorios; 2) Necesidad de una gestión pública eficiente económica y socialmente, como se analizó al describir el segundo reto; 3) Decidida intención de permitir en forma efectiva una amplia participación democrática en el proceso para lograr el desarrollo integral; 4) Ejercicio de un liderazgo claro de las organizaciones sociales para lograr el consenso social sobre las metas del desarrollo integral.

Lo anterior conduciría a guardar el equilibrio entre racionalidad solidaria y racionalidad económica, lo cual implica concebir:

Lo social, no como un fruto exterior de la gestión empresarial (actividad económica) a través de la simple prestación de bienes y servicios, o de la ayuda aportada por sus utilidades; lo social es aquello que todo lo inspira y lo penetra, aportando a la transformación de las estructuras económicas de la sociedad... Se trata de hacer que la operación económica sea en sí misma social y que lo social esté -a su vez- enraizado en lo económico. Se trata de vivir el hecho de que lo económico no es realmente tal, si no es social; porque la única finalidad de la actividad económica y financiera no puede ser sino lo social¹⁰².

V. CONSIDERACIONES FINALES

La «pobreza humana» corresponde a sistemas impositivos paternalistas o autoritarios, en los cuales se dan muy bajos niveles de democracia real y de participación de los individuos

102 REMOLINA, Gerardo «Racionalidad social vs. Racionalidad económica». En: *Ética y Economía*. Scannone J.C. y Remolina G. Compiladores. Buenos Aires, Editorial Bonum. 1998, p. 447.

en la toma de decisiones económicas y sociales y en la orientación o destino del Estado.

Por el contrario, se ha afirmado que la «riqueza humana» corresponde al tipo de sociedad en el cual, en primer lugar, los individuos dejan de ser objeto pasivo del desarrollo y se convierten en sujetos activos del mismo y, en segundo lugar, la sociedad en su conjunto alcanza elevados niveles de desarrollo económico y social mediante el ejercicio de la cultura dinámica, lo cual corresponde al concepto de desarrollo integral expuesto en páginas anteriores, donde la «calidad de vida» se convierte en el indicador básico del desarrollo humano.

Esta meta ambiciosa del desarrollo integral es posible lograrla mediante una gestión pública eficaz basada en una sólida institucionalidad y apoyada por una eficiente gobernabilidad que busque el equilibrio entre el desarrollo económico y social, por una parte, y el desarrollo cultural, por la otra, en el sentido de la cultura dinámica. Según este concepto, acuñado por Pierre Henry Chombart de Lauwe, *«bien se trate de un individuo, de un grupo, o de la sociedad global, (la cultura) es adquisición constante y acción, se torna hacia el futuro y permite a los hombres de una civilización asumir progresivamente la dirección de su propio destino»*.

La anterior concepción de la relación sociedad-cultura es diferente a la concepción según la cual la sociedad es una suma de individuos que responden competitivamente a las condiciones del mercado. La propuesta de Amartya Sen, en ese sentido, es más cercana a esta concepción: «Concibo el desarrollo como un proceso de expansión de las libertades reales que las personas pueden disfrutar. De esta manera, la expansión de las libertades constituye a la vez, el *fin primero* y el *medio principal* del desarrollo, lo que llamo, respectivamente, el «papel constitutivo y el

«papel instrumental» de la libertad en el desarrollo»¹⁰³ Estando en parcial acuerdo con Sen, pensamos que el desarrollo de las capacidades no es solamente un problema individual sino colectivo, esto es cultural y, más específicamente, propio de la cultura dinámica. El problema radica en utilizar mecanismos concretos de la cultura dinámica para lograr respuestas colectivas pertinentes y acertadas tendientes a superar la pobreza.

En primer lugar, se parte del reconocimiento explícito de que la pobreza, tal como se ha venido mostrando en este estudio, es el resultado o producto de un sistema socioeconómico **EN SÍ MISMO POBRE**; por lo tanto, cualquier acción correctiva debe estar orientada a producir impactos significativos sobre el sistema global, lo cual descarta, como medidas eficaces, el estímulo a las acciones particulares de grupos aislados tales como las estrategias de adaptación a las situaciones de pobreza o las respuestas puntuales sobre la base del capital social para la superación de la misma. Todas ellas son reacciones tal vez necesarias, pero no suficientes, para la superación global de la pobreza. Por esta razón, desde un punto de vista global, las respuestas también deben ser globales, esto es sociales y no meramente individuales, si pretenden ser efectivas.

De lo anterior se deriva, en segundo lugar, la importancia y eficacia del capital social, pero **APLICADO EN EL ÁMBITO DE LA SOCIEDAD GLOBAL**. Lamentablemente, tal como lo mostró Sudarsky¹⁰⁴ en su investigación sobre Capital Social en Colombia, después de haber analizado las principales instituciones sociales, éste es prácticamente inexistente. Esto quiere decir que son muy escasas las respuestas colectivas o asociadas. En este campo, habría que hacer un esfuerzo fundamental

104 John Sudarsky aplicó una encuesta en Colombia, para la medición de la Participación Ciudadana, desarrollo de la Sociedad Civil y el Capital Cívico Institucional, siendo los resultados abrumadoramente negativos. Ver: SUDARSKY, John. Barcas: Barómetro de Capital Social en Colombia. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, 1999.

de imaginación y creación colectivas para buscar respuestas socioculturales pertinentes.

En tercer lugar, uno de los mecanismos concretos para incrementar el capital social es la apertura de canales eficaces y eficientes de participación de la sociedad civil en la toma de decisiones, lo cual implica la organización de la misma en agrupaciones sólidas que neutralicen la atomización en la cual se encuentra actualmente fragmentada. Las respuestas individuales o grupales son ineficaces para la solución global de la pobreza; la eficacia de las respuestas culturales estriba en la fuerza social que ellas generan, pero estas respuestas colectivas son fruto de grandes movimientos sociales con fuerza política, impulsados bien sea a través de los partidos políticos o de la sociedad civil organizada, pero deseablemente avalados por el Estado.

En cuarto lugar, Colombia está obligada a superar la situación actual de violencias de distinta clase. Unas de ellas, encuentran condiciones propicias en la situación social y económica del país y, por lo tanto, la solución de ese tipo de violencias requiere la transformación de dichas condiciones. Por su parte, la paz social estable y duradera exige acuerdos sobre cambios estructurales basados en el principio de equidad, cambios que se identifican con los retos que hemos analizado para superar la pobreza.

Finalmente, la respuesta a los cuatro retos estructurales analizados en el capítulo anterior, conducirá indefectiblemente al «desarrollo cultural» en el sentido de la cultura dinámica y éste, combinado con el desarrollo económico y social, dará como resultado sistémico la «RIQUEZA HUMANA» que, en último término, implicará la erradicación de la pobreza.

BIBLIOGRAFÍA

ALVARADO, Alberto. (1976), «*Mythe de la culture chez les ouvriers de Bogota*» En: CHOMBART DE LAUWE, Paul Henry et al. *Transformations de l'environnement des aspirations et des valeurs*. Chapitre 13. Paris. Editions du CNRS.

_____ (1985), *Análisis de las Empresas Comunitarias del Instituto Colombiano de Reforma Agraria de Colombia - INCORA-*. Convenio INCORA - UNIVERSIDAD DE LA GRAN COLOMBIA. Bogotá. (policopiado)

_____ (1987), *La Provincia de Tundaza: Una aplicación del Análisis Perceptivo Estructural Sistemático para la promoción comunitaria y educativa*. Bogotá. Biblioteca UNISUR.

_____ (2001), *Capital Social y Calidad de Vida*. Bogotá. Pontificia Universidad Javeriana. IPD. (policopiado)

ÁLVAREZ, María Eugenia y MARTÍNEZ, Horacio H. (2001), *El desafío de la pobreza*. Bogotá. FUNDACIÓN SOCIAL - CCONG. Siglo del Hombre Editores.

AMAYA, Pedro José (director). (2000), *Colombia un país por construir*. Bogotá. Universidad Nacional de Colombia.

ARCOS, Oscar, et al. Santafé de Bogotá, Proyecto COLCIENCIAS-CINEP-CID, (policopiado).

BAMBERGER, Michael. (1985), *Como viven las familias pobres urbanas*. Bogotá. Instituto SER de Investigaciones.

COBO, Carlos Eduardo. (1997), «*Diseño de la Política Social en el nuevo contexto del desarrollo*». En: Sociedad civil, Control Social y Democracia Participativa. Bogotá. FESCOL,

COLOMBIA, DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. (1998), *Informe de Desarrollo Humano para Colombia*. Bogotá. TM EDITORES.

COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES. (1993), *Rapport sur la mise en ouvre du programme communautaire pour une intégration économique et sociale des groupes les moins favorisés* (1989-1994), Bruxelles.

CORREDOR MARTÍNEZ, Consuelo. (1999), «*El problema de la pobreza: una reflexión conceptual*». En *Pobreza y Desigualdad: Reflexiones conceptuales y de medición*. Bogotá. CINEP.

_____ (1992), «*Los límites de la modernización*». Bogotá. CINEP.

CHAMBERS, Roberto. (1998), «*Pobreza y subsistencia: ¿Cuál es la realidad que cuenta?*» En: CINEP. Controversia: N° 172/ Julio.

CHARLES, Valentín. (1970), *La cultura de la pobreza: crítica y contrapropuesta*. Buenos Aires. Amorrortu.

CHOMBART DE LAUWE, Paul Henry et al. (1976), *Transformations de l'environnement des aspirations et des valeurs*. Paris. Editions du CNRS.

_____ (1971), *Pour une sociologie des aspirations*. Paris. DENOËL/GONTHIER.

DE ROUX, Francisco J. (1996), «*Documento Central de diagnóstico, Conclusiones y Recomendaciones*». Programa de desarrollo y Paz en el Magdalena Medio. Bogotá. Consorcio SEAP-CINEP.

DE SOTO, Hernando. (1987), *El otro sendero - La revolución informal*. Bogotá. Editorial La Oveja Negra,

DE VIANA, Mikel (1998), «*Determinantes culturales de la pobreza en Venezuela*», Borradores de Trabajo del Proyecto La Pobreza en Venezuela. Causas y Posibles Soluciones N° 10 - Diciembre. (Policopiado).

FINQUIELEVICH, Susana. (1993), «*Estrategias de supervivencia en las ciudades latinoamericanas*». En Klinsberg, Bernardo (compilador). México. Fondo de Cultura Económica.

GARAY, Luis Jorge. (1999), *Construcción de una nueva sociedad*. Santafé de Bogotá. Tercer Mundo Editores.

GOMEZ BUENDÍA, Hernando. (1984), *La microempresa urbana: Perspectivas, promoción y políticas*. Bogotá. Ediciones Grupo Social.

KLIKSBERG, Bernardo. (1999), «*Capital social y Cultura: claves esenciales del desarrollo*». En Revista de la CEPAL N° 69, diciembre.

LEWIS, Oscar. (1982), *Los hijos de Sánchez*. México. Editorial GRIJALBO.

LONDOÑO, Juan Fernando. (1997), «*Aproximación a la democracia participativa*». En: Sociedad Civil, Control Social y Democracia Participativa. Bogotá. FESCOL.

MACÍAS-AYMAR, Iñigo. (2003), «*¿Es el apoyo al sector informal el mejor medio para solucionar la pobreza en los países en vías de desarrollo?*» Una aproximación teórica. DHIAL, 2 de septiembre, iig@iigov.org

MARTINDALE, Don. (1968), *La Teoría sociológica: Naturaleza y Escuelas*. Madrid. AGUILAR.

MARX, Karl. (1974), «*Formaciones económicas precapitalistas*». Separata de Elementos fundamentales para la crítica de la economía política (borrador). Madrid. (Grundrisse, pp, 375-415 del original)

MAX-NEEF, Manfred; ELIZALDE Antonio y HOPENHAYN, Martín. (1986), «*Desarrollo a escala Humana: Una opción para el futuro*» En: Development Dialogue, número especial, Upsala. CEPUR y Fundación Hammarskjöld

MEDELLÍN TORRES, Pedro. (2002) «*Gobernabilidad y globalización en América Latina: «El difícil camino de la gobernabilidad democrática*». Ponencia presentada al encuentro de expresidentes latinoamericanos sobre gobernabilidad y

globalización organizada por la Fundación Ortega y Gasset de Colombia. Documentos, N° 92. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, 23/01/2002. iig@iigov.org

MIRES, Fernando. (1993), *El discurso de la miseria o la crisis de la sociología en América Latina*. Caracas. Editorial Nueva Sociedad.

MOSER, Caroline O. (1996), *Situaciones críticas: Reacción de los hogares de cuatro comunidades urbanas pobres ante la vulnerabilidad y la pobreza*. Washington. Banco Mundial.

MURILLO, Gabriel. (2001), «*Aproximación analítica a la crisis colombiana*». Versión de la Conferencia presentada en la sede del Instituto Internacional de Gobernabilidad, el día 1 de junio de 2001. Barcelona, España. Tomado del Magazine DHIAL, publicación editada por el Instituto Internacional de Gobernabilidad. iig@iigov.org

NACIONES UNIDAS. (2002), *Informe de Desarrollo Humano - 2002*.

PANDO, Diego. (2003), *La problemática social contemporánea en América Latina*. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, iig@iigov.org

REPÚBLICA DE COLOMBIA. (1991), *Constitución Política De Colombia 1991*. Bogotá. ECOE Ediciones.

REMOLINA, Gerardo. (1998), «*Racionalidad social vs. Racionalidad económica*». En: *Ética y Economía*. Scannone J.C. y Remolina G. Compiladores. Buenos Aires. Editorial Bonum.

RESTREPO, Luis Alberto. (1997), «*La participación ciudadana: ¿Participación tutelada o participación abierta?*» En: Sociedad civil, Control Social y Democracia Participativa. Bogotá. FESCOL.

ROCHER, Guy. (1968), «*L'Organisation Sociale*». Dans : Introduction à la Sociologie Générale. Vol. 2. Paris. Éditions HMH, Seuil, 3 v.

SAINT-PAUL R. et TÉNIÈRE-BUCHOT P.F. (1974), *Innovation et Évaluation Technologiques*. Paris. Entreprise Moderne d'édition.

SARMIENTO, Alfredo y RAMIREZ, Clara. (1997) «*El Índice de Condiciones de Vida*». En: Revista PLANEACIÓN & DESARROLLO. Vol. XXVIII, No. 1 (enero -marzo de 1997). Santafé de Bogotá D.C., Colombia.

SARMIENTO, Domingo Faustino. (1883), *Conflicto y armonía de las razas en América*.

SARMIENTO, Libardo. *Seguimiento a la gestión institucional y evaluación de resultados sociales de los planes de inversión municipal*, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, ILPES, LC/IP/L.11, 1995.

SEN Amartya. (2003), *Un nouveau modèle économique*. (Traduction du titre original: *Development as Freedom*. 1999) Paris. Éditions Odile Jacob.

STIGLITZ, Joseph E. (2002), *El malestar en la globalización*. TAURUS.

SUDARSKY, John. (1999), «*Barcas: Barómetro de Capital Social en Colombia*», Bogotá. (Policopiado).

TOLEDO, Alvaro y ZAMUDIO, Lucero. (1991), «*El Sur-oriente de Bogotá: Estudio de caso*». En Pobreza, violencia y desigualdad: Retos para la nueva Colombia. PNUD. Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza. Santafé de Bogotá. Editorial Presencia.

UNESCO. (2000), «*Revista de Ciencias Sociales*», N° 166, diciembre de 2000.

UNIOPSS - MINISTÈRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ. (2001), *Exclusion Sociale et Pauvreté en Europe*. Paris. La documentation française.

VARGAS VELAZQUEZ, Alejo, (1994), *Participación Social, Planificación y Desarrollo Regional*. Bogotá. Universidad Nacional,

VIVAS, Alejandro. (2002), *Temas para Investigación sobre Pobreza y Desarrollo*. Bogotá. Instituto de Políticas de Desarrollo-IPD-, Pontificia Universidad Javeriana.

_____ (2004), *Pobreza y Violencias en Colombia, 1948-2004: Agenda de Diagnósticos y Soluciones*, Bogotá: Bogotá. Instituto de Políticas de Desarrollo-IPD-, Pontificia Universidad Javeriana. (Serie: Soluciones en Desarrollo N° 12).

WEBER, Max. (1983) *Economía y sociedad*. Mèxico. Fondo de Cultura Económica.

APÉNDICE N° 1

DEFINICIÓN DE VARIABLES

1. Demanda de capital: Planes de requisitos de maquinaria y planta física por parte de los empresarios.
2. Demanda de trabajo: Planes de requisitos de trabajadores por parte de los empresarios.
3. Demanda de tierra: Planes de requisitos de recursos de tierra por parte de los empresarios.
4. Incorporación de Ciencia & Tecnología en la producción: restricción de los planes de los empresarios, generalmente expresada por medio de una función de producción
5. Producción: Resultado de las actividades productivas de combinación de insumos y factores, medidas en cantidades de producto.
6. Productividad (marginal): de los factores: aumento en el producto debido a la utilización de una unidad adicional de los factores.
7. Acceso de bienes a los mercados: en general, corresponde al concepto económico de demanda.
8. Empresarios: Agentes económicos que organizan los factores productivos y especifican planes de producción y de demanda de factores.

9. Consumidores: Agentes que usan los bienes finales de la economía o ahorran.
10. Recursos monetarios de los individuos: valor en unidades monetarias de las dotaciones de bienes de los individuos.
11. Nivel de ingresos (capacidad de compra): medición de los pagos que reciben los factores de la producción; suele usarse como Proxy por riqueza de los individuos.
12. Empleo de Mano de obra calificada: Cantidad de trabajadores con educación superior o especializada que recibe ingresos (salarios) por su participación en el proceso productivo.
13. Empleo de Mano de obra no calificada: Cantidad de trabajadores con educación primaria o sin educación que recibe ingresos (salarios) por su participación en el proceso productivo.
14. Empleo de Mano de obra familiar e infantil: similar a las dos definiciones anteriores.
15. Vivienda como activo: posibilidad de utilización de la vivienda para negocio o transacción económica.
16. Relaciones familiares como activo: ayuda económica, crédito etc.
17. Capital social como activo: Se entiende por Capital Social, un amplio conjunto de significaciones valores y normas de comportamiento cívico que generan actitudes positivas de confianza, relación y solidaridad sociales, todo lo cual, conduce a incrementar los niveles de cohesión social, organización social y capacidad económica y social de los ciudadanos para la solución responsable y autónoma de problemas comunes, en orden al mejoramiento de la calidad de vida de los grupos sociales». (ALVARADO, Alberto)
18. Crecimiento económico: Tasa de crecimiento del PIB per capita

19. Precios del capital: Costo de uso de máquinas y planta física; en ocasiones su Proxy es una tasa de interés.
20. Inflación: Cambio en el tiempo del índice de precios al consumidor.
21. Precio de bienes finales: Utilizado para establecer cuánto se recibe de bienes a cambio de entregar una determinada cantidad monetaria.
22. Nivel de empleo: Se refiere al empleo global de una sociedad en un momento dado.
23. Política económica: Intervención del gobierno en las decisiones de producción o distribución de la riqueza.
24. Política social: Enfoque de la política del Estado a través de la cual se le da prioridad a los aspectos sociales del desarrollo de acuerdo con el concepto de «Estado Social de Derecho»
25. Oferta de vivienda informal: Las personas adquieren, habilitan y/o edifican sus vecindarios al margen o en contra de las disposiciones estatales, construyendo asentamientos informales. (DE SOTO, Hernando)
26. Oferta de Transporte informal: Se refiere a los servicios públicos de transporte no legalizado (DE SOTO, Hernando)
27. Oferta de manufactura y comercio informal: Se refiere a los procesos de manufactura no formales y comercio informal: Es el comercio realizado masivamente al margen y hasta en contra de las normas estatales nominalmente encargadas de regularlo. En lo esencial se desarrolla en las calles y en mercados contruidos para salir de las mismas. (De Soto, Hernando)
28. Equidad: Es el logro equilibrado del bienestar social para todos los miembros de la sociedad.
29. Bienes y servicios mercantiles: («Titularidades» -SEN, Amartya-) Los que pueden ser objeto de intercambio como

- alimentación, vestuario, vivienda, salud, educación, transporte y recreación referidos al ámbito de lo privado.
30. Bienes y servicios no mercantiles: («Intangibles» -SEN, Amartya-) Están más referidos al ámbito de lo social, al espacio societal y, como tales tienen necesariamente que ser una construcción social: el sentido de pertenencia, la seguridad, la justicia, la libertad, la identidad, la autonomía, el reconocimiento social y el medio ambiente.
 31. Capacidades: es la libertad de las personas para decidir sobre sus desempeños y optar por las oportunidades que les permiten desempeñar un papel individual y social satisfactorio para su crecimiento personal. (SEN, Amartya)
 32. Respeto a los derechos: Se trata de los derechos económicos, sociales, políticos y culturales explícitos en la constitución nacional.
 33. Nivel de calidad de vida: «La calidad de vida que puede disfrutar la gente de una sociedad determinada como resultado integral de la forma en que está organizada». (SEN, Amartya)
 34. Vulnerabilidad: Está dada por las condiciones especiales a las que muchas veces están expuestos los pobres y que hacen más grave su situación, como la carencia de propiedad o posesión legal sobre la vivienda, la malnutrición que impide enfrentar la enfermedad, la falta de educación y calificación, la ubicación en asentamientos con alto riesgo ambiental etc.
 35. Participación: Es el derecho que tienen todos los miembros de la sociedad para participar activamente en las decisiones que les incumben. Es la consecuencia de la democracia real.
 36. Monopolios políticos: O grupos de poder.
 37. Monopolios económicos: Agentes económicos con poder de mercado.

38. Recreación: E la institución social encargada del descanso como forma de expresión cultural.
39. Organización política: Es la forma como se organiza una sociedad para el acceso a poder y la administración del mismo.
40. Nivel educativo: Se refiere al grado de escolaridad alcanzado por los miembros de una sociedad, en un momento dado.
41. Religión: La hemos tomado aquí como la «doctrina social de la Iglesia Católica»
42. Movilidad social vertical: Se refiere al ascenso de los miembros de una sociedad en la escala social.
43. Capacitación para el trabajo Se refiere a los procesos de capacitación no formal para el trabajo.
44. Impacto de los medios masivos de comunicación: Se refiere a la influencia que ejercen los medios masivos de comunicación en los miembros de una sociedad.
45. No pobres: Son las personas con un alto nivel de ingresos.
46. Pobres coyunturales: Son las personas que ven amenazado el ejercicio de sus derechos al contar con unas dotaciones iniciales mínimas que inhiben el potencial de sus capacidades. Son grupos que se encuentran en riesgo de ser pobres por su vulnerabilidad a un cambio en el entorno, especialmente asociado a un cambio en su nivel de ingreso. (CORREDOR, Consuelo).
47. Pobres estructurales: Son las personas que se ven privadas de la mayor parte de sus derechos, comenzando por el derecho fundamental a una vida digna. (CORREDOR, Consuelo).
48. Racionalidad económica: Comportamiento que busca maximizar ganancias o bienestar teniendo en cuenta las restricciones tecnológicas o económicas relevantes.

49. Racionalidad solidaria: Es la forma de racionalidad en la que priman los objetivos del grupo por encima de los objetivos individuales.
50. Pensamiento mítico-sagrado: Es aquel en el que predominan las concepciones religiosas o sagradas en la interpretación y manejo de los fenómenos internos y externos al ser humano.
51. Pensamiento C & T: Con el advenimiento de la revolución industrial, el pensamiento científico y tecnológico reemplazó el pensamiento mítico-sagrado. La interpretación de los fenómenos internos y externos del hombre se apoya en la ciencia y el manejo de los mismos se apoya en la tecnología.
52. Estrategias de supervivencia: En cuanto a la subsistencia, los pobres suelen tener estrategias muy variadas y muchas veces complejas. Su vida se improvisa y se sostiene mediante sus capacidades de subsistencia, sus activos tangibles (recursos y reservas) y sus activos intangibles (derechos de petición y acceso). (CHAMBERS)
53. Cultura dinámica: «La cultura dinámica está profundamente ligada a la práctica y a la acción. La cultura corresponde a las creencias que, ligadas a las transformaciones técnicas y económicas producen una reacción sobre estas. Bien se trate de un individuo, de un grupo, (la cultura) es adquisición constante y acción, se torna hacia el futuro y permite a los hombres de una civilización asumir progresivamente la dirección de su propio destino» (CHOMBART DE LAUWE, Henry)
54. Desarrollo social: «Hace referencia al manejo de las variables sociales en pro del desarrollo social. Al promedio de la satisfacción de las necesidades inherentes a la conservación de la especie humana lo llamamos «Desarrollo Social», de modo que los aspectos sociales de la comuni-

- dad se refieren propiamente a los aspectos humanos pero, también son de carácter social, todos los fenómenos naturales y culturales que se relacionan con la satisfacción de las necesidades humanas, es decir, con la calidad de vida».
55. Desarrollo humano: «Hace énfasis en la calidad de vida, en la ampliación y en el uso de las capacidades humanas en las posibilidades de elección de la gente, vida larga y saludable, adquirir conocimientos y acceder a los recursos necesarios para tener un nivel de vida decente, libertad política, económica y social hasta la oportunidad de ser creativos, productivos, disfrutar de autoestima y tener garantizados los derechos humanos» (NACIONES UNIDAS).
 56. Confianza: «Es un mecanismo de reducción de complejidad y aumenta la tolerancia con respecto a la incertidumbre» (LUHMANN, N.).
 57. Redes sociales: «se originan -en parte- en la necesidad de asegurar un vínculo económico informal para poder sobrevivir». Dentro de estas redes de solidaridad se identifican varios mecanismos. a) Transferencia de recursos hacia unidades familiares que puede ser en dinero o en especie. b) Transferencia de personas hacia unidades familiares cuando se envía un miembro de un hogar a otro. O sea, que en adición a la de dinero y objetos, hay transferencia de personas. La red se hace efectiva en el momento en que la transferencia se lleva a cabo. (BAMBERGER, Michael).
 58. Cohesión social: Está dada por el sentimiento global de solidaridad de los miembros de una sociedad.
 59. Anomia social: Cuando se da un bajo grado de regulación del grupo con relación al individuo a través de normas, el ajuste social se rompe (Por ejemplo: por cambios económicos como un repentino enriquecimiento, una de-

- presión económica, la elevación o caída de una clase social etc. (DURKHEIM)
60. Autoayuda: Proceso social de solidaridad compartida.
 61. Salarios: pagos a trabajadores.
 62. Servicios Informales: servicios ofrecidos por personas de los sectores informales de la economía.
 63. Migraciones internas. Aquí nos referimos exclusivamente a los movimientos internos de población dentro de los cuales sobresalen los «desplazados» del campo hacia las ciudades.
 64. Empresa (como organización): Organización social de agentes para la producción, que permite minimizar costos de transacción y otros costos económicos.
 65. Tamaño de la empresa: Medida relativa a otras empresas en cuanto a número de trabajadores o cantidades de bienes producidas, o tamaño de los activos propios de la empresa.
 66. Familia: Institución social integrada básicamente por padres e hijos.
 67. Personalidad básica colombiano: Se refiere al perfil psicosocial típico del colombiano.
 68. Lenguaje: Medio de comunicación entre miembros de una sociedad, que transmite sentido a sus acciones y a sus planes.
 69. Organismos multilaterales: Básicamente financieros: Banco Mundial. BID. Etc.
 70. Producción de droga: Se refiere a la producción ilegal de droga.
 71. Grupos armados ilegales: Movimientos armados fuera de la ley.
 72. Delincuencia común: Se refiere al delito organizado.
 73. Precio del crédito (intereses): Precio que relaciona bienes en distinto momento del tiempo; establece la relación de intercambio entre estos bienes.

74. Crédito: Anticipación de riqueza de períodos futuros para su uso en el presente.
75. Precio de la tierra: Establece el pago que debe hacerse para adquirir el factor tierra.
76. Inversión: Cambio en el stock de capital, financiado mediante ahorro.
77. Adicciones: Alcoholismo, drogadicción...
78. Hogar secundario: Se refiere al hecho socioeconómico de quienes sostienen dos o más hogares.
79. Distribución de la riqueza: Asignación de bienes entre los miembros de la economía.
80. Globalización: Proceso por el cual la tecnología, los gustos, los factores y los bienes tienen alcance en todos los países, formando mercados ampliados más allá de las fronteras de cada país.
81. Modelo económico: Forma de organización predominante en una sociedad en cuanto al grado de intervención del estado en las decisiones de producción y de distribución de la riqueza.
82. Oferta de capital: Planes de de ofrecimiento de máquinas y planta física, a unos precios dados, por parte de sus dueños.
83. Oferta de trabajo: Planes de de ofrecimiento de horas de trabajo, a unos precios dados, por parte de trabajadores.
84. Oferta de Tierra: Planes de ofrecimiento de máquinas y planta física, a unos precios dados, por parte de sus dueños.
85. Seguridad: Se refiere a la acción estatal tendiente a garantizar la seguridad de los ciudadanos.
86. Justicia: Se refiere a la acción del estado para garantizar el cumplimiento a las leyes y las sanciones respectivas cuando son violadas por los ciudadanos.
87. Capacidad de ahorro: Diferencia entre ingresos y consumo de los agentes de la economía.

88. Rentabilidad (Relación Precio Costo): Excedente de ingresos por producto sobre los costos.
89. Infraestructura física: Carreteras, puentes, puertos aéreos y marítimos.
90. Narcotráfico: Comercio de sustancias psicotrópicas ilegales.
91. Contrabando: Comercio ilegal de bienes entre países.
92. Exportaciones menos Importaciones: Balanza comercial de un país.
93. Deuda externa: Monto de créditos conseguidos por agentes públicos o privados del país con agentes de otros países, bancos privados del exterior o entidades multilaterales.
94. Deuda interna: Monto de créditos conseguidos por agentes públicos del país con bancos privados del mismo país o con agentes económicos del país (familias o empresas).
95. Gasto público menos impuestos: Déficit público.
96. Impuestos: Ingresos del gobierno provenientes de transferencias obligatorias que le hacen los agentes privados.
97. Expectativas de la población: Creadas como consecuencia de un clima positivo de desarrollo económico y social.
98. Redes de Información: En toda sociedad se crean sistemas autóctonos de información.
99. Información: Nivel adecuado de transmisión de novedades de todo tipo, en una sociedad.
100. Poder Informativo: El dominio de la difusión de novedades (noticia) da poder a quienes lo sustentan.
101. Espíritu familiar: Es el sentimiento de solidaridad entre los miembros de una familia.
102. Espíritu de trabajo: Es la actitud positiva de las personas frente al trabajo.

103. Espíritu Empresarial: Es la actitud positiva de las personas frente a la creación y mantenimiento de las empresas.
104. Honestidad: Como valor social.
105. Respeto por la propiedad privada. Como valor social
106. Política exterior: Decisiones del país sobre relaciones económicas o institucionales con otros países.
107. Respeto por las leyes. Como valor social.
108. Estado: La estructura jurídica de una sociedad expresada normalmente en los tres poderes clásicos: ejecutivo (gobierno), legislativo y judicial.
109. Consenso social: Por oposición a la anomia social, se da un alto grado de regulación social con el asentimiento de la mayoría de los miembros de la sociedad.
110. Mentalidad autoritaria: Sociedad en donde priman los valores autoritarios.
111. Mentalidad democrática: Sociedad donde priman los valores democráticos no solo de representatividad política sino de participación real.
112. Capacidad Crítica: Capacidad de juzgar analíticamente las circunstancias impuestas por el hombre, opuesta a la aceptación incondicional de las mismas.
113. Capacidad de reacción a símbolos: Grado en el cual las personas o las organizaciones identifican símbolos con contenidos sociales que constituyen un consenso.
114. Capacidad de reacción afectiva: «La acción es afectiva cuando los factores emocionales son los que determinan los medios y los fines de la acción». (MAX WEBER)
115. Igualdad de oportunidades: Se refiere al principio de equidad en relación con las oportunidades de todo tipo que deben tener todos los miembros de la sociedad.
116. Gobernabilidad: La Gobernabilidad, se refiere a la capacidad de las instituciones de gobierno para garantizar el bien común y de liderazgo de un mandatario junto con su

- equipo de gobierno para desarrollar una buena gestión pública.
117. Desarrollo sostenible: Cuando las políticas y acciones en el orden económico y social tienen en cuenta la conservación del medio ambiente en pro de las generaciones futuras.

Apéndice N° 3
GRÁFICO DEL ANÁLISIS
ESTRUCTURAL - SISTÉMICO

Apéndice N° 4

**POSICIÓN DE LAS VARIABLES DESDE EL PUNTO DE
APÉNDICE N° 2**

MATRIZ DE RELACIONES LÓGICAS

Debido al tamaño de la matriz, se ha dividido en cuatro (4) partes para su edición. El siguiente esquema muestra la estructura de esta división.

ESQUEMA DE PRESENTACIÓN DE LA MATRIZ DE RELACIONES LÓGICAS

(ATENCIÓN: Adjuntar las cuatro matrices en el orden del gráfico)

APÉNDICE N° 3

GRÁFICO DEL ANÁLISIS ESTRUCTURAL - SISTÉMICO

(ATENCIÓN: Este Gráfico está en Excel y es muy grande. Es necesario definir cómo se va a imprimir)

APÉNDICE N° 4

POSICIÓN DE LAS VARIABLES DESDE EL PUNTO DE

VISTA DEL ANÁLISIS ESTRUCTURAL - SISTÉMICO

i) Variables críticas

Variables sociales

- 54. Desarrollo social
- 115. Igualdad de oportunidades
- 108. Estado
- 28. Equidad

Variables culturales

- 53. Cultura dinámica
- 67. Personalidad básica del colombiano

Variables económicas

- 18. Crecimiento económico

ii) Parámetros y variables externas

- 80. Globalización
- 41. Doctrina social de la Iglesia
- 81. Modelo económico

iii) Variables fuerza

Variables Sociales

- 116. Gobernabilidad
- 40. Nivel educativo
- 63. Migraciones internas
- 36. Monopolios políticos (grupos de poder)
- 90. Narcotráfico

Variables Económicas

- 20. Inflación
- 95. Gasto público menos impuestos
- 7. Acceso de bienes a los mercados
- 30. Bienes y servicios no mercantiles
- 73. Precio del crédito (intereses)
- 74. Crédito
- 92. Exportaciones menos importaciones
- 19. Precios del capital
- 96. Impuestos
- 75. Precio de la tierra

Variables culturales

- 31. Capacidades
- 111. Mentalidad democrática
- 112. Capacidad crítica
- 50. Pensamiento mítico-sagrado
- 110. Mentalidad autoritaria
- 51. Pensamiento C & T.

ii) Variables de trabajo

a) Variables de trabajo con perfil más influyente

Variables sociopolíticas

- Influencia alta
- 24. Política social
- Influencia media
- 55. Desarrollo humano
- 79. Distribución de la riqueza

- 85. Seguridad
- 71. Grupos armados ilegales
- 70. Producción de droga
- 17. Capital social como activo

Variables culturales

- Influencia alta
- 109. Consenso social
- 32. Respeto a los derechos
 - Influencia media
- 48. Racionalidad económica
 - Influencia baja
- 60. Autoayuda
- 105. Respeto por la propiedad privada

Variables económicas

- Influencia alta
- 37. Monopolios económicos
 - Influencia media
- 65. Tamaño de la empresa
- 61. Salarios
- 64. Empresa como organización
- 22. Nivel de empleo
- 23. Política económica
- 29. Bienes y servicios (mercantiles)
 - Influencia baja
- 21. Precio de bienes finales
- 25. Oferta de vivienda informal

a) Variables de trabajo con perfil más dependiente

Variables sociales

- Influencia alta
- 45. No pobres
- Influencia media
- 58. Cohesión social
- Influencia baja
- 86. Justicia

Variables culturales

- Influencia alta
- 56. Confianza
- 102 Espíritu de trabajo
- Influencia media
- 103. Espíritu Empresarial
- Influencia baja
- 59. Anomia
- 49. Racionalidad solidaria
- 107 Respeto por las leyes
- 104 Honestidad

Variables económicas

- Influencia alta
- 2. Demanda de trabajo
- 8. Empresarios
- 11. Nivel de ingresos (capacidad de compra)
- 88. Rentabilidad (relación precio - costo)
- Influencia media
- 10. Recursos Monetarios de los individuos
- 6. Productividad (marginal) de los factores
- Influencia baja
- 43. Capacitación para el trabajo
- 1. Demanda de capital
- 4. Incorporación de C y T a la producción

v) Variables resultado

Variables sociales

- 33. Nivel de calidad de vida
- 47. Pobres estructurales
- 46. Pobres coyunturales
- 66. Familia
- 52. Estrategias de supervivencia
- 42. Movilidad social vertical
- 57. Redes sociales
- 16. Relaciones familiares como activo
- 39. Organización política
- 72. Delincuencia común
- 34. Vulnerabilidad
- 15. Vivienda como activo
- 35. Participación

Variables culturales

- 97. Expectativas de la población
- 101. Espíritu familiar

Variables económicas

- 5. Producción
- 76. Inversión
- 27. Oferta de manufactura y comercio informal
- 13. Empleo de mano de obra no calificada
- 12. Empleo de mano de obra calificada
- 14. Empleo de mano de obra familiar e infantil
- 87. Capacidad de ahorro
- 9. Consumidores
- 3. Demanda de tierra

vi) Variables insignificantes (falsos problemas)

232

- 68. Lenguaje
- 113. Capacidad de reacción a símbolos

