



Espacios Públicos

ISSN: 1665-8140

revista.espacios.publicos@gmail.com

Universidad Autónoma del Estado de México
México

Caballero García, José Francisco

La política integral como respuesta a la multidimensionalidad de la pobreza

Espacios Públicos, vol. 10, núm. 19, agosto, 2007, pp. 150-168

Universidad Autónoma del Estado de México

Toluca, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67601909>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

La política integral como respuesta a la multidimensionalidad de la pobreza

Fecha de recepción: 9 de mayo de 2006. Fecha de aprobación: 11 de agosto de 2006

José Francisco Caballero García *

RESUMEN

En este trabajo se expone el por qué es necesaria una política social integral para enfrentar la complejidad y multidimensionalidad de la pobreza; se hace un acercamiento a la conceptualización, diseño e implementación de este nuevo enfoque y se indica la necesidad de crear consensos necesarios para su adopción y su puesta en marcha.

Palabras clave: Pobreza, desarrollo social, política social e integral, programas sociales, implementación.

ABSTRACT

THIS PAPER ESTABLISHES WHY AN INTEGRAL SOCIAL POLICY IS NECESSARY TO COPE WITH THE COMPLEXITY AND MULTIDIMENSIONALITY OF POVERTY. THE TEXT SHOWS AN OVERVIEW OF CONCEPTUALIZATION, DESIGN AND IMPLEMENTATION OF THIS NEW APPROACH AND INDICATES THE NEED TO CREATE THE NECESSARY AGREEMENTS FOR ITS ADOPTION AND READINESS.

Keywords: Poverty, social développement, integral and social politique, socials programs implementation.

INTRODUCCIÓN

La primer pregunta que le surgiría a cualquier investigador del desarrollo social y en particular de la superación de la pobreza es: ¿qué es la política de desarrollo social integral para la superación de la pobreza? La

Estudiante del Doctorado en Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Iberoamericana de la Ciudad de México, actualmente desempeña el cargo de subdirector académico de la Dirección de Educación Continua de la misma.

respuesta no es única ni sencilla, tomando en cuenta que el desarrollo teórico de este concepto todavía se encuentra en construcción por los investigadores sociales; el presente trabajo pretende contribuir a describir cómo se ha llegado a la necesidad de contar con una política social integral para la superación de la pobreza, aun cuando no exista consenso en su definición, ni en su implementación, se busca exponer los primeros acercamientos a la definición de la política de desarrollo social integral y sus estrategias de implementación desde una perspectiva teórica.

En la primera sección se exponen diferentes conceptos de pobreza que permite sumar condiciones tendientes a la construcción de un concepto más acabado, que pone en el centro de la discusión la multidimensionalidad de la pobreza y la existencia de las personas con derecho a la justicia, a las oportunidades y capacidades, a la realización y al desarrollo, es decir, se pone de manifiesto el carácter complejo del problema y la necesidad de contar con una política que atienda sus diferentes dimensiones y aristas.

En la segunda sección se muestra la evolución de los enfoques utilizados para el diseño e implementación de políticas utilizadas para atender la pobreza; se exponen las características del enfoque de políticas universales y focalizadas y cómo ambos fueron insuficientes para atender el reto integral que implica la multidimensionalidad de la pobreza. Aquí también se introducen los primeros acercamientos a un nuevo enfoque de política de desarrollo social para la superación de la pobreza, el cual da

pie a los que posteriormente se identificará como política integral.

En la tercera sección se describe el concepto de política integral para la superación de la pobreza. Se definen las estrategias que teóricamente permiten operacionalizarlo; también se revisa la necesaria integración de la política económica y la política social, bajo la perspectiva de que esta integración es necesaria pero no suficiente para la elaboración de un modelo teórico conceptual de política integral para la superación de la pobreza.

En la cuarta sección se plantean los primeros pasos y las condicionantes teórico-conceptuales y prácticas que permitirían pasar del concepto a la implementación de la política integral. Se expone hasta qué punto la operacionalización del concepto es conocida y asumida por los hacedores e implementadores de políticas de desarrollo social para la superación de la pobreza.

Finalmente, se presentan las conclusiones, tanto respecto de los consensos sobre la conceptualización de la pobreza y la evolución de los enfoques de política social para su atención, como de la definición y operacionalización de la política integral para la superación de la pobreza.

CONCEPTUALIZACIÓN DE LA POBREZA

La pobreza es un fenómeno estudiado y revisado desde diferentes perspectivas, lo cual ha traído como consecuencia que existan tantas definiciones de ella como disciplinas y corrientes ideológicas se han ocupado de su tratamiento. La importancia

de este prolífico quehacer que ha ocupado a economistas, sociólogos, administradores públicos y politólogos, entre otros muchos, tiene que ver no solamente con la necesidad de identificar y ubicar a grandes grupos de la sociedad que viven esta situación, sino también con la forma en la que se diseñan e implementan las políticas públicas dirigidas a su tratamiento y eliminación. En este sentido, plantear una tipología de los enfoques conceptuales de la pobreza, permite establecer bases teóricas para el estudio de las políticas públicas implementadas en las últimas décadas (Ortiz, et al, 2004).

En términos generales, de acuerdo con Sen (1992) el estudio sobre la pobreza debería considerar dos elementos:

- 1) Un método para incluir a un grupo de personas en la categoría de pobres (“identificación”),
- 2) Un método para integrar las características del conjunto de pobres en una imagen global de la pobreza (“agregación”).

Siendo así, la primera parte consiste en establecer las características que comparte el grupo social denominado pobres. A primera vista, la pobreza podría considerarse como un problema de escasos ingresos, sin embargo, es un fenómeno mucho más complejo que comprende una serie de aspectos que van más allá de la mera insuficiencia de recursos monetarios (Balut, 2000: 6)

Todas las definiciones que se han formulado en relación con la pobreza tienen como fundamento principal la incapacidad económica de los individuos o familias

para satisfacer las necesidades esenciales de la vida, sin embargo, Maza (2000:161) plantea que aunque el elemento principal para la caracterización de la pobreza es de índole económica, una concepción más completa del problema debe contemplar otros elementos y perfiles: el bajo índice educativo, las carencias de salud, los rasgos culturales, la inconsistencia e inestabilidad familiar, los valores sociales, entre otros.

Enfoques conceptuales sobre la pobreza

A medida que se estudia más el fenómeno de la pobreza, se multiplican sus explicaciones, caracterizaciones y tipologías. La pregunta a contestar, entonces es ¿cómo se ha llegado a la concepción generalizada de que la pobreza es un problema multidimensional? Sen (1992) y Ortiz *et al.* (2004: 276-282) exponen en gran medida las diferentes concepciones de pobreza y con las críticas a cada uno de los enfoques da pie a elementos que permiten contestar esta interrogante. Sus planteamientos se resumen en la tabla 1, la cual está construida de forma que permite observar cómo los diversos enfoques conceptuales pueden confluír a aspectos comunes cuando se incorporan las críticas a cada uno de ellos; es decir, muestra que, a pesar de tener puntos de partida diferentes, los enfoques conceptuales sobre la pobreza permiten deducir que es un problema complejo, cuyas dimensiones van desde las necesidades básicas de subsistencia hasta las valoraciones morales en un contexto de justicia social; en la tabla primeramente se identifican los enfoques conceptuales y sus definiciones;

se exponen los principales argumentos de las críticas sobre dichos enfoques, mismas que se dirigen principalmente a los aspectos que omiten y que están íntimamente relacionados con las necesidades sociales y humanas de los pobres. En la última columna se expone lo que denomino característica focal de las diferentes definiciones y críticas; deduciendo que la característica común de los enfoques es la desigualdad de oportunidades para el desarrollo de capacidades de las personas.

Lo anterior no significa que las definiciones son las mismas ni que sus fundamentos teórico- conceptuales sean comunes. Lo que me parece relevante es que la desigualdad de oportunidades para el desarrollo de capacidades de las personas como elemento explícito o implícito de los distintos enfoques conceptuales es el reto que debe ser superado por las políticas de desarrollo social. Es aquí donde reside la complejidad y multidimensionalidad del problema, y sólo en la medida de su comprensión nos acercaremos a su correcta y exitosa atención.

TABLA 1
ENFOQUES CONCEPTUALES SOBRE LA POBREZA

Enfoque conceptual	Definición	Crítica	Característica focal
Biológico o de subsistencia	Considera que los ingresos de la familia son insuficientes para cubrir necesidades básicas relacionadas con el mantenimiento de la eficiencia física.	Las necesidades humanas se interpretan como si fueran predominantemente físicas (una canasta de bienes), dejando de lado las necesidades sociales y los requerimientos mínimos no alimentarios (ropa, combustible, etc.). Además, las necesidades varían según rasgos físicos, clima, hábitos de consumo y de trabajo, etc.	Desigualdad de oportunidades para desarrollar capacidades.
Necesidades básicas	Considera los requerimientos mínimos de consumo privado (alimentación, vivienda, vestido, mobiliario y equipo doméstico) y de servicios esenciales (agua, drenaje, salud, educación, transporte público, centros culturales)	Los servicios que requieren las comunidades deben ser vistos como un todo (en el contexto del desarrollo social y económico prevaeciente) y no sólo las necesidades personales y familiares. Además, existen problemas para definir los elementos que se incluyen como necesidades básicas.	Desigualdad de oportunidades para desarrollar las capacidades.

Enfoque conceptual	Definición	Crítica	Característica focal
Privación relativa	Considera situaciones en las que las personas poseen cierto atributo deseable, en relación con lo socialmente aceptable (ingreso, buen empleo, poder)	Las condiciones objetivas no son independientes de los sentimientos de privación de las personas, lo cual influye al considerar el conjunto con el que se comparan, pues su sentimiento de privación está vinculado con sus expectativas y su percepción de lo que es justo.	Desigualdad de oportunidades para mejorar el ingreso
¿Un juicio de valor?	Se concibe como algo que se desapruueba y cuya eliminación resulta moralmente buena	Este enfoque es una descripción de un estado de valoraciones socialmente establecidas en términos morales	Visión moral de la desigualdad de oportunidades para desarrollar las capacidades
¿Una definición de política?	Se define como un conjunto de personas con posibilidades de atenderlas, a raíz del resultado de un equilibrio entre las posibilidades y los deseos de una comunidad.	Las políticas públicas son una función del marco institucional por lo que la definición de políticas puede omitir los asuntos públicos. Además, la eliminación de privaciones puede no considerarse factible y por tanto no tomar acción en ese sentido.	Visión de la comunidad y del gobierno sobre la desigualdad de oportunidades para desarrollar las capacidades.

FUENTE: Elaboración propia, con base en Sen (1992) y Ortiz *et al* (2004: 276-282)

Abundando un poco más, podemos decir que la tabla 1 expone el sentido de las preocupaciones de los investigadores sobre la pobreza y, desde mi punto de vista, la conformación de un conjunto de ideas complementarias entre sí que permiten conceptualizar a la pobreza como un fenómeno multidimensional, que incluye aspectos económicos, sociales y humanos (Engel, 2004:6). En este sentido, para una definición más amplia de pobreza, no debemos tener como único punto de partida la insatisfacción de ciertas necesidades básicas materiales, sino también otras necesidades igualmente básicas aunque no de naturaleza material como puede ser la autorrealización personal, la participación en la sociedad, la calidad del medio ambiente, los derechos humanos y la libertad, entre otros (Márquez, 2000). De este modo se puede conceptualizar a la pobreza como un problema de carencia de capacidades y oportunidades para alcanzar niveles de subsistencia y de satisfacción de necesidades mínimas indispensables para el disfrute de una vida digna. Desde luego, tiene que ver con la esfera económica personal y familiar, con las condiciones sociodemográficas prevalecientes, con el acceso a bienes y servicios para el desarrollo humano y cultural, con el derecho a la no exclusión y no discriminación, con derecho a

la dignidad de los seres humanos como fin último de la sociedad, no importando cuán valorativo sea este planteamiento.

POLÍTICA PARA ATENDER LA POBREZA

La pobreza es un problema complejo y generalizado superable sólo mediante una combinación de políticas que tengan como base un concepto amplio de desarrollo social.

Sin embargo, esta visión no siempre ha prevalecido, al igual que en el proceso de conceptualización de la pobreza, en el diseño e implementación de políticas de desarrollo social para la superación de la pobreza se ha transitado por diversos enfoques.

Políticas de desarrollo social universal y focalizada

En este debate tienen particular importancia diferentes planteamientos sobre la intervención del Estado y los procesos de diseño e implementación de políticas públicas que garanticen los derechos individuales de los miembros de la sociedad en un marco de libertad y justicia social que incluya a los sectores de la población con mayores carencias.

El debate inicial se centra, entonces, en las posiciones de lo que conocemos como las teorías del Estado interventor y el neoliberalismo. Según estas posiciones, el Estado interventor tiene la obligación de suministrar bienes públicos que los mercados no pueden dar totalmente, regular la vida social y familiar, etc. En el otro extremo,

los rasgos más importantes que distinguen la perspectiva neoliberal son la negación del estado interventor, de gobierno extenso y centralizado, la creencia de que la pretendida superioridad del mercado ocupará los vacíos del estado de bienestar, y que la solidaridad social se autogenera en el seno de la sociedad civil.

Lo que actualmente podemos confirmar es que con mayor o menor énfasis, la mayoría de los países abandonaron el modelo de estado benefactor con políticas de desarrollo social de acceso generalizado o universal, a través de las cuales, por definición, se atiende la pobreza, mientras se otorgan beneficios a la población en general (Ortiz, *et al.* 2004:293). Los desequilibrios fiscales y la escasez de recursos obligaron a redefinir el enfoque de las políticas de desarrollo social, en particular las destinadas a la superación de la pobreza. Apareció entonces el concepto de focalización, el cual, de acuerdo con Sottoli (2002:53), designa la tendencia a cuestionar la pretensión de provisión universal y homogénea de servicios y beneficios y plantea su concentración en grupos meta previamente establecidos.

Es importante hacer notar que este cambio en la forma de hacer políticas públicas de desarrollo social para la superación de la pobreza tuvo, además de las causas económicas ya expuestas, su justificación también en el déficit institucional y programático de la política de desarrollo social universal (Sottoli, 2002:53). Por su parte, Torres (2000:135) propone que entre otras circunstancias que propiciaron este cambio, se encuentra la transformación de las ideas de la clase política y adminis-

trativa del país en torno de la función de los derechos y la justicia sociales. Afirma que el creciente interés del Estado por los programas de combate a la pobreza, a costa de la disminución de los programas universales de atención, respondió a un desplazamiento del interés por los derechos sociales y a un predominio de la idea liberal de la justicia como compensación para los grupos más desfavorecidos por la acción del mercado.

Al igual que Sottoli, Torres considera que desde el discurso político dominante, el crecimiento de la pobreza se atribuyó a estructuras obsoletas del Estado, a formas burocráticas autoritarias y centralizadas y a un populismo que condujo a una crisis fiscal de gran magnitud.

Las dos últimas décadas del siglo xx dan cuenta del énfasis que los gobiernos pusieron en la selectividad o focalización de beneficios sociales, bajo la lógica de que primero debe atenderse a los más pobres de los pobres, aunque los criterios de eficiencia económica nos indiquen que eso no es lo más racional, ya que los mayores impactos en la reducción de la pobreza se obtienen destinando los recursos a aquellos individuos o familias que tienen posibilidades de potenciarlos y convertirlos en activos útiles para su desarrollo económico y social. Ante esta paradoja, resulta evidente el camino seguido para focalizar: los recursos se destinaron a donde fue más rentable en términos sociales y económicos. Existen múltiples ejemplos de ello, baste decir que el Programa Oportunidades de México no atiende a los más pobres de los pobres, sino focaliza sus beneficios en aquellas localida-

des que reúnen condiciones de desarrollo (acceso a escuelas y centros de salud) que permitan utilizar y potenciar los beneficios del programa mismo.

Por otra parte, la focalización también estuvo acompañada de la segmentación de apoyos. Es decir, se focaliza y se otorgan beneficios sociales específicos para atender alguna necesidad particular, por ejemplo créditos a los artesanos, despensas alimentarias a población en pobreza absoluta, etc. Sin embargo, las familias no sólo requieren un crédito o una despensa, sino que viven de carentes de capacidades originadas por falta de oportunidades en varias dimensiones. Por ello, la política social debe garantizar el acceso de los ciudadanos en su condición de tales a niveles básicos de calidad y cobertura de beneficios sociales con el objetivo último de generar cohesión social y sentido de pertenencia. Esta posición reafirma que el acceso a servicios sociales básicos es parte del ejercicio efectivo de derechos sociales universales necesarios para construir la ciudadanía en sociedades incluyentes. Esta concepción universalista del desarrollo social debe tener límites con base en las condiciones socioeconómicas de los países y con las necesidades coyunturales de focalizar los recursos públicos escasos (Sottoli, 2002:54).

La nueva política social

Engel (2004:4-6) plantea ya estar ampliamente difundida y aceptada la necesidad de superar la pobreza y la desigualdad, que los pobres tienen cada vez mayor noción de sus derechos y demandas por servicios

sociales; que los gastos sociales y la oferta de servicios también aumentan, pero que los impactos parecen muy bajos frente al volumen de las inversiones realizadas.

Ante esta situación, Engel (2004:4-6) sostiene que existe la necesidad de construir un nuevo paradigma para la formulación de las políticas de superación de la pobreza, capaz de dar cuenta de la multidimensionalidad y complejidad del fenómeno y de aumentar sus impactos. Esto significa la necesidad de una nueva etapa de la política social para superar la pobreza basada en un enfoque integral.

En la tabla 2 se identifican las diferentes etapas en la discusión y reorientación de la política social expuestas, explícita o implícitamente, por Sottoli (2002:43-61), Ortiz, *et al.* (2004:275-296), Ceja (2004:1-3), Torres (2000:135-138). Se muestran sólo las características más sobresalientes de los planteamientos de cada uno de los autores para la etapa de la política social universal, la política social focalizada y la nueva política social. El interés de esta tabla no es ubicar a detalle los criterios que cada uno de los enfoques utiliza para definir, a su vez, cada una de las etapas, sino exponer la coincidencia de los investigadores sobre la existencia de las tres etapas que son abordadas, y sobre el rumbo de la nueva política social. Esta Tabla nos deja ver la importancia de contar con una política social que se dirija a la atención de la multidimensionalidad de la pobreza. Es pues, el primer acercamiento a la política integral para la superación de la pobreza.

TABLA 2
ETAPAS DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL

	Política social universal	Política social focalizada	Nueva política social
Sottoli	Política social caracterizada por la búsqueda de integración social y regulación de conflictos distributivos, un estado interventor, una organización estatal sectorizada con fragmentación institucional programática y desvinculada de la política económica.	Política social caracterizada por destinar sus acciones a grupos en pobreza, creciente presencia del sector privado, intervención estatal selectiva y residual, una organización descentralizada y desconcentrada, un enfoque centrado en proyectos con énfasis en la eficiencia.	Política social caracterizada por la búsqueda de la reducción de la exclusión social y el incremento de la equidad, con un estado garante de los derechos fundamentales que garantice el derecho a ciertos umbrales de bienestar necesarios para la integración social, con énfasis en la integralidad, en la multisectorialidad y en la redefinición de prioridades, con eficiencia y transparencia.
Ortiz, <i>et al</i>	Estado benefactor con programas de aplicación general.	Cobra relevancia la teoría neoliberal y se plantea una política social que contribuya a reducir o minimizar los efectos atribuibles a las políticas de ajuste estructural. Se focalizan con una identificación clara de la población objetivo, buscando mejorar el costo-efectividad de los programas.	Política social con una población objetivo actuante que procura adquirir las capacidades para incorporarse a los sistemas socioeconómicos contemporáneos.
Ceja	La política social busca materializar los derechos sociales, por lo que la acción pública debe contribuir a la generación de mecanismos para que la población logre obtener los medios necesarios para aumentar la calidad de vida y fortalecer la formación de recursos humanos para el desarrollo y la cohesión social.	Se adopta la focalización como una forma eficaz de asegurar que los servicios sociales lleguen a la población que menos tiene y se logre mayor equidad y eficacia en el uso de los recursos. Esta política permite orientar la acción y la asignación de subsidios para que la población más necesitada acceda a los servicios y garantías sociales.	La primera dimensión de la integralidad se refiere a lograr una buena integración de instrumentos, junto con una relación explícita y coherente con la política económica. La segunda dimensión se refiere a las posibilidades virtuosas que encierran la conjunción de los diferentes beneficios sociales como la educación, la salud, la protección social, la nutrición, la vivienda y otros servicios básicos.
Torres	Universalidad de acciones destinadas a fortalecer la seguridad y asistencia social, la salud, la educación, la capacitación laboral y la vivienda. Política en el ámbito de los derechos sociales constitucionales.	Focalización como soporte del combate a la pobreza, basada en programas transitorios. Predominio de la idea liberal de la justicia como compensación para los grupos más desfavorecidos por la acción del mercado.	Reforma del Estado que vaya en dirección de la igualdad, rescatando el valor de la ciudadanía y la dignidad de los miembros de la sociedad.

FUENTE: Elaboración propia, con base en Sottoli (2002:43-61), Ortiz, *et al.* (2004:275-296), Ceja (2004:1-3), Torres (2000:135-138)

Sottoli (2002:52) analiza 10 dimensiones de la política social en perspectiva comparada de lo cual deduce que, con base en los resultados alcanzados en la década de los noventa, particularmente en América Latina, la lucha contra la pobreza debe entenderse como una tarea integral y de largo alcance que se extiende a todas las áreas de las políticas públicas (por ejemplo, la distribución del ingreso, la desigualdad, la justicia social y la exclusión social).

Ortiz, *et al.* (2004:295) concluye que en referencia a los principios que rigen los programas, resulta pertinente destacar que ahora se trata de subsanar las carencias de capacidades surgidas de la desigualdad de oportunidades que enfrenta la población en condiciones de pobreza. Luego entonces, no se trata de completar un ingreso con la finalidad de adquirir una canasta de bienes, sino de procurar una dotación de capacidades tal que le permitan al individuo romper el círculo de pobreza asociada a la incapacidad para incorporarse a la nuevas lógicas de desarrollo socioeconómico

Ceja (2004:2-3) plantea que ante el carácter multidimensional de la pobreza, en un contexto donde las discontinuidades espaciales y productivas son muy marcadas, la focalización no debería concebirse como una política social alternativa, sino como una vertiente instrumental que bien aplicada, hace más eficaz la universalidad de la política social. Sostiene que los programas focalizados y diferenciados son útiles y necesarios cuando la pobreza está concentrada en ciertos grupos de la población o en ciertos espacios geográficos, y cuando las personas o familias no son

cubiertas por los esquemas de protección y seguridad social.

Torres (2000:135) plantea que las políticas sociales universales así como aquellas que han recibido el nombre de focalizadas han variado su intensidad dependiendo de las relaciones que los regímenes gubernamentales han establecido con la sociedad y el mercado, su compromiso con los grupos populares. Este autor no indica explícitamente que se requiere la instauración de un nuevo paradigma, pero se deduce que es necesario mediante una reforma del Estado en dirección de igualdad, rescatando el valor de la ciudadanía y la dignidad de todos los miembros de la sociedad.

Tanto de la tabla 2 como de la discusión anterior se deduce claramente que la tendencia se dirige a la necesidad de contar con una política social integral de lucha contra la pobreza.

Recapitulando, podemos decir que la conceptualización de la pobreza nos llevó a considerarla como un problema multidimensional que tiene que ser atendido de forma integral en cuyo centro se ubica como fin mismo a las personas. Es decir, debe considerarse que el fin último de la política social son las personas con toda la complejidad que ello representa. Por otra parte, pero en el mismo sentido, las estrategias de política social transitaron de un enfoque de universalidad a una visión que se dirige a atender el problema de forma integral. Sin embargo, aún queda pendiente abundar en el significado y alcances de esta nueva tendencia en las políticas públicas de lucha contra la pobreza.

**CONCEPTO DE POLÍTICA INTEGRAL PARA LA
SUPERACIÓN DE LA POBREZA**

La pobreza es un fenómeno multidimensional que expresa situaciones de carencia de recursos económicos, condiciones de vida y aun de capacidades y libertades de los individuos. Con menos éxito del esperado, se han implementado políticas públicas para superar la pobreza desde estas posiciones teóricas. Frente a este desafío es preciso concebir la política social en forma más integrada, de modo que conjugue los principios de universalidad, solidaridad y eficiencia en forma acorde con las exigencias y posibilidades del desarrollo económico, considerando el papel que debe desempeñar el Estado en la implementación de dicha política.

En las secciones precedentes se esbozó a grandes rasgos un planteamiento inicial de lo que en el contexto de la acción pública, pero principalmente de gobierno, significa una política integral para la superación de la pobreza.

En esta sección se trata de conceptualizar este planteamiento, con el riesgo de no ser lo suficientemente exhaustivo debido a la confusión teórica prevaleciente sobre las características y las implicaciones conceptuales que tendrían que asumirse en el desarrollo social, una vez que la propia política integral goce de mayores consensos conceptuales.

***Dimensiones de la política integral para
la superación de la pobreza***

De inicio podríamos decir que por lo me-

nos hay dos dimensiones en la forma de acercarnos a la conceptualización de la política de desarrollo social integral para la superación de la pobreza. La primera tiene que ver con la relación de la política social para la superación de la pobreza con el resto de las políticas públicas, en particular con la política económica. La segunda apunta directamente a la forma en que se diseña e implementa la propia política social, y a las condiciones intra e interinstitucionales de participación de los agentes públicos y privados, incluyendo a la propia población en situación de pobreza.

Respecto de la dimensión que se refiere a la complementariedad de la política social y la política económica, Ceja (2004:3) plantea con bastante claridad que “el desarrollo social no puede descansar exclusivamente en la política social, entre otras cosas porque no hay presupuesto que resista esta hipótesis, pero por otro lado el crecimiento y la política económica no pueden, por si mismas, ofrecer panoramas realistas de equidad y de mejoramiento social” y que “el ritmo y la calidad del desarrollo económico condicionan las posibilidades e impacto de la política social, mientras la inversión en capital humano e infraestructura social, así como un ambiente de equidad, crean las condiciones favorables para el desarrollo económico y la estabilidad política y social (Ceja, 2004:3).

En este mismo sentido, Olavarria-Gambi (2002) confirmó, con una investigación sobre Chile, que tanto la política social, como el crecimiento económico influyeron en la reducción de la pobreza. Concluyó que debido a los buenos niveles de salud y

educación de la población, fue posible que se tomara ventaja del crecimiento económico y se redujera la pobreza, pero no sólo eso sino que exactamente por los buenos niveles de educación y salud y una correcta intervención del gobierno, la política social puede estar proveyendo bases para que el crecimiento económico sea más armónico y tenga una contribución efectiva a la reducción de la pobreza, convirtiéndose así en un círculo virtuoso.

Coincido plenamente con los razonamientos anteriores, sin embargo, la complementariedad de la política económica con la política de desarrollo social no es suficiente para el diseño e implementación de políticas públicas para la superación de la pobreza. Considerar esta primera dimensión de la política integral como su única característica es quedarnos con la mitad de la explicación, en donde faltaría por cierto la parte más importante: el diseño e implementación de una política de desarrollo social integral y la creación de condiciones institucionales para que ambas cosas se puedan llevar a cabo.

Lo que ciertamente podemos afirmar que la integración de la política económica y la política social es una condición necesaria, pero no suficiente para la formación de una política integral de desarrollo social para la superación de la pobreza. Con esta lógica, y sin negar la relevancia que para la política social tiene la política económica trataremos de encontrar una conceptualización de la política integral para la superación de la pobreza que complemente su relación con la política económica.

La segunda dimensión a través de la que nos podemos acercar al carácter integral de la política puede contribuir a este objetivo. Esta dimensión apunta a destacar la conjunción de los diferentes beneficios sociales (educación, atención de salud, protección social, nutrición, vivienda y sus servicios básicos, empleo, capacitación, entre otros) buscando que estas acciones y programas sociales converjan en las personas, las comunidades y en el territorio.

Definiendo a la política integral para la superación de la pobreza

Engel (2004:11)) plantea que una política integral “es aquella que conjuga programas de generación de trabajo e ingreso, desarrollo humano y social y protección social, implantada, monitoreada y evaluada de forma intersectorial (diferentes sectores), descentralizada (diferentes niveles de gobierno), participativa (diferentes poderes gubernamentales —ejecutivo, legislativo y judicial—, organizaciones de la sociedad civil, empresas y voluntariado), asegurando el protagonismo de los pobres, focalizada en las áreas geográficas donde se concentra la pobreza y las familias más pobres, con prioridad en los grupos con alto grado de exclusión por región geográfica, género, raza, situación del jefe de familia, desempleo, grado de escolaridad, salud, etcétera.”

Este planteamiento atiende la evolución en la conceptualización de la pobreza y las críticas a las posiciones de política pública universalistas y focalizadas que se han utilizado para atender el problema. De igual modo, implícitamente considera que las po-

líticas macroeconómicas deben considerar a la estrategia de superación de la pobreza como parte de sus objetivos. Así, las políticas integrales parten, de acuerdo con Engel (2004:10-11) de cinco principios básicos:

Multidimensionalidad ya que la pobreza es un fenómeno multidimensional, que incluye aspectos humanos, sociales y económicos, y que define la necesidad de un abordaje holístico e intersectorial que articule las políticas de estas áreas.

Focalización ya que la existencia de un núcleo de extrema pobreza, o de alta vulnerabilidad, difícilmente alcanzado por las políticas universales de desarrollo humano, social y económico, indican la necesidad de crear una red de protección social con programas focalizados.

Ciclos de Vida ya que la pobreza tiende a reproducirse intergeneracionalmente, por medio de factores que afectan las posibilidades de desarrollo de los individuos en cada una de las etapas de su ciclo de vida.

Participación Social ya que los factores responsables de la producción y reproducción de la pobreza son generados a partir de las relaciones sociales, siendo, por tanto, necesario aumentar el capital social de los pobres y fortalecer el tejido social a través del establecimiento de relaciones entre pobres y no pobres.

Centralidad en la Familia ya que uno de los espacios sociales más importantes de reproducción de la pobreza, pero también de su superación, es la familia.

Es importante hacer notar que en este modelo la focalización continúa teniendo un importante rol. Se considera que priorizar no significa excluir, aunque en una situación de escasez de recursos se tenga que

optar por programas destinados a los más pobres. Dependiendo del contexto y de los objetivos buscados se puede optar por la focalización geográfica o focalización en unidades familiares.

En el caso de la identificación de áreas a ser focalizadas, se requiere un proceso de medición geográfica de la pobreza. Sin embargo, considerando que la pobreza es un fenómeno multidimensional, no se pueden utilizar medidas directas con base en el ingreso. Pueden utilizarse en cambio medidas como el índice de desarrollo humano o índices de marginación. Para el caso de la focalización en unidades familiares es necesario definir cuántos son los pobres, quiénes son, dónde viven, cuáles son sus necesidades, aspiraciones y dificultades. Esta tarea demanda instrumentos que sean contruidos y aplicados con esta finalidad específica y que necesariamente invaden la privacidad de las familias. Para este tipo de mediciones se utilizan los censos a través de encuestas domiciliarias.

Alcances de la política integral

Una vez que contamos con una definición más acabada sobre las políticas integrales, podemos efectivamente preguntarnos teóricamente qué es lo que se debe integrar en el diseño y la implementación de este tipo de política. Vélez y Engel (2004) y Engel (2004) intentan responder este cuestionamiento. Sus planteamientos sobre los alcances de la integralidad se encuentran resumidos en la tabla 3.

TABLA 3
ESTRUCTURA DEL MODELO DE POLÍTICA INTEGRAL

Integraciones necesarias	Programas que deben integrarse	Objetivo	Dimensiones que deben atenderse
Integración programática	Red de protección social	Atender situaciones de riesgo social, económico y de desastres naturales para población en general y apoyo a población en pobreza.	• Sistemas de seguro • Seguro de desempleo • Subsidio a la vivienda, el transporte, la salud y la alimentación
	Desarrollo Humano	Proporcionar las condiciones para la superación de la pobreza a largo plazo.	• Salud y educación • Actividades deportivas, culturales y entretenimiento. • Convivencia comunitaria.
	Desarrollo Económico	Generar condiciones para el empleo e ingreso actual de las familias en pobreza.	• Empleo, capacitación, organización y apoyo de cooperativas y microempresas. • Asesoría técnica. • Apoyo a comercialización de bienes y micro crédito.
	Generación de infraestructura	Generar condiciones para la implementación de programas de desarrollo humano, económico y social.	• Infraestructura de salud educativa, cultural, deportiva, de esparcimiento y de comunicaciones.
	Desarrollo Social	Aumentar el capital social de los pobres y fortalecer el tejido social (relaciones de pobres y no pobres).	• Organizaciones de pobres, empresarios y voluntariado. • Acciones de integración de la familia (psico sociales, socio educativas, de vinculación familiar, etc.).
Integración institucional	Niveles de gobierno	Crear mecanismos de articulación y estructuras organizacionales en la concepción, implementación, monitoreo y evaluación de programas	• Complementariedad de roles en la planeación, financiamiento, ejecución y evaluación. • Creación de sistemas únicos de información sobre beneficiarios, servicios y programas. • Identificación, organización, integración y racionalización de la oferta de servicios para los pobres.
	Sectores o actores sociales	Impulsar la participación ciudadana para garantizar derechos y el empoderamiento de los pobres, incrementar la transparencia y la cohesión social y crear sinergias de la participación de los actores.	• Organizaciones de los pobres, organizaciones de la sociedad civil. • Empresas y voluntariado.

FUENTE: Elaboración propia, con base en Vélez y Engel (2004) y Engel (2004)

La conceptualización teórica de la política integral para la superación de la pobreza es convincente, pero, por lo pronto, aún tenemos un problema que resolver: ¿cuál es la estrategia de esta política?. En este sentido, “integrar los diferentes sectores, niveles de gobierno y actores sociales en función de un programa que consiga ofrecer a los más pobres, de forma focalizada, acciones orientadas a la protección social, el desarrollo humano, social y económico, capaces de garantizar las oportunidades necesarias para que superen su situación, no es tarea simple.

Para que las políticas integrales se concreten es necesario que se pongan en marcha estrategias de carácter catalizador. Estrategias capaces de articular, integrar y racionalizar los esfuerzos en función de metas y objetivos comunes, potencializando y focalizando las acciones, en busca de mayor eficiencia y eficacia de las políticas de reducción de la pobreza y la desigualdad” (Engel, 2004:30). La descripción de estas estrategias se resume en la Tabla 4.

TABLA 4
ESTRATEGIAS DE IMPLEMENTACIÓN PARA LA POLÍTICA INTEGRAL

Estrategia	Alcances	Características
Estrategias con base en objetivos y metas pactados.	• Estrategias nacionales de reducción de la pobreza (un país o un conjunto de países). • Agendas sociales (una gran ciudad).	Tienen como referencia grandes unidades territoriales.
Estrategias de base territorial.	• Desarrollo local integrado y sustentable (ciudades pequeñas). • Programas de desarrollo comunitario (barrios y comunidades de un gran centro urbano).	Considera al territorio y su identidad sociocultural como el elemento catalizador más importante.
Estrategias con base en unidades familiares.	• Perspectiva de los ciclos de vida (programas y servicios concebidos y organizados por etapas del ciclo de vida para neutralizar los factores responsables de la transmisión intergeneracional de la pobreza). • Programas de apoyo a las familias (programas y servicios para la familia en su conjunto con el fin de establecer planes de promoción familiar que oriente el proceso de salida de la pobreza).	Considera a la familia como el espacio social para promover la integración de servicios, programas destinados a ofrecer oportunidades y capacidades necesarias para superar la pobreza.

FUENTE: Elaboración propia, can base en Engel (2004)

DEL CONCEPTO A LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA INTEGRAL

Las investigaciones empíricas sobre la integralidad de la política para la superación de la pobreza son escasas. En la mayoría de los programas de gobierno, planes de desarrollo, programas sectoriales, informes de gobierno, reglamentos, leyes, discursos oficiales y no oficiales se señala la importancia de la integralidad, la necesidad apremiante de incluir esta visión en los programas y los esfuerzos que se hacen al respecto. Sin embargo, no existe mucha información sobre qué es exactamente lo que se quiere decir cuando se utiliza la palabra integralidad, cuáles son sus alcances, cuáles son sus límites, cuál es su factibilidad, cómo se debe medir el éxito o fracaso de una política integral.

En este sentido, en diversos países se están llevando a cabo acciones que van en dirección de la integralidad pero que son aún muy parciales. Por ejemplo, en México se cuenta con el Programa Oportunidades y se han implementado acciones de carácter normativo tales como la Ley General de Desarrollo Social, en donde destaca el enfoque integral de la política social del gobierno federal. Lo mismo sucede en otros países como en Argentina donde el Ministerio de Desarrollo Social (2003) ha reconvertido objetivos que abarcan las acciones de todas las iniciativas programáticas con vistas a una mayor confluencia y homogeneidad. La integralidad en estos términos implica un trabajo de unificación y articulación de recursos, circuitos administrativos y gestiones compartidas y consistentes por tipo de prestaciones o beneficiarios a atender.

El Plan del Consejo Social de Costa Rica (2005) impulsa el desarrollo humano integral, como tarea estratégica de largo plazo, que brinde a todos los ciudadanos las capacidades y las oportunidades de participar en la construcción de un futuro mejor. En Perú, la misión de la Gerencia Regional de Desarrollo Social es lograr la superación de la pobreza mediante el desarrollo humano integral incluyente y corresponsable, para alcanzar niveles suficientes de bienestar con equidad, mediante las políticas y acciones de educación, salud, promoción del empleo desarrollo urbano y vivienda, mejorando las condiciones sociales, económicas y políticas en los espacios rurales y urbanos (Plan de gobierno del Callao, 2005). Acciones similares se están llevando a cabo en Chile, Colombia, Brasil y otros países de América Latina.

Sin embargo, los resultados son aún muy escasos, probablemente porque el modelo teórico conceptual de la política integral para la superación de la pobreza no acaba de difundirse y generalizarse, pero tampoco de generar los consensos sobre su efectividad y supremacía sobre las políticas universalistas y focalizadas.

Es innegable además, que esta falta de consensos atraviesa también por la falta de comprensión conceptual de un fenómeno que todos desean utilizar pero que requiere un entorno para poder hacerse realidad. En este sentido, además de un concepto y una estrategia que teóricamente incluya los principios de integralidad ya mencionados y contextualizados en las tablas 3 y 4, la formación de una política integral de superación de la pobreza requiere de

arreglos institucionales que permitan su implementación. Es decir, requiere de procesos de logística organizacional que no son fácilmente asimilables ni por los hacedores de políticas, ni por los ejecutores de las mismas. Los arreglos institucionales que se requieren están en la esfera de las estructuras organizacionales de los gobiernos; en los mecanismos de coordinación de diferentes niveles de gobierno; y en los mecanismos de participación ciudadana.

La estructura organizacional de los gobiernos debe cambiar su lógica de atención sectorizada y fragmentada para dar paso a mecanismos de intersectorialidad. Este enfoque posibilita el enfrentamiento de la multidimensionalidad de la pobreza y posibilita la articulación de diferentes puntos de vista, así como la creación de efectos sinérgicos. Engel (2004:50-56) plantea cuatro esquemas conceptuales de cómo lograr la intersectorialidad: a) comités de articulación (la coordinación es un tanto ambigua pero generalmente depende de una comisión o un ministerio); b) gerencias por clusters de programas (la dirección está a cargo de una gerencia que emana de los programas que son comunes); c) estrategia con enfoque integral o programa integrador (la dirección está a cargo de un comité político y un comité técnico); y d) creación de un súper ministerio (la dirección está a cargo de una sola instancia pero la operación a cargo de diferentes organismos).

En términos de la coordinación de diferentes niveles de gobierno se requiere definición de roles y espacios institucionales de articulación. En este sentido, no hay modelos únicos a seguir, ya que los diferen-

tes países están probando diferentes mecanismos tales como consejos o comisiones nacionales de desarrollo social o convenios de colaboración para el desarrollo social regional, etc.

En cuanto a la participación ciudadana se plantea la institucionalización de una política de alianzas entre el gobierno y los diferentes tipos de organizaciones de la sociedad civil. Ello se puede realizar a través de leyes de participación ciudadana o de la creación de consejos paritarios (gobierno, sociedad), entre otros.

Finalmente, debe anotarse que hay elementos que toman parte en la formación de políticas integrales para la superación de la pobreza y que están presentes a lo largo de todos los procesos. Entre dichos elementos vale la pena destacar el financiamiento, la capacitación, el monitoreo y la evaluación.

CONCLUSIONES

Este trabajo permite afirmar que hay consenso en la conceptualización de la pobreza como un fenómeno multidimensional y que, por tanto, se requiere de una política integral para su atención. También existe consenso en cuanto a que los enfoques de políticas de desarrollo social universalistas y focalizadas ya no son capaces de responder a la nueva conceptualización de la pobreza y que estamos ante la emergencia de un nuevo paradigma denominado política integral.

Se puede concluir que solamente se han hecho algunos desarrollos teóricos sobre este

nuevo enfoque integral y que falta mucha investigación al respecto, no sólo sobre la parte conceptual, sino sobre los resultados de los primeros intentos de aplicación de políticas integrales en algunos países.

Es evidente que hasta ahora, los hacedores e implementadores de este enfoque no han internalizado las implicaciones que tiene sobre las estructuras institucionales y organizacionales de los gobiernos de diferentes niveles. La conclusión es que es necesario abundar teórica y conceptualmente en este nuevo paradigma para que este proceso nos lleve a la creación de medidas que favorezcan su implementación, con base en el consenso social de todos los actores sociales, incluyendo a los mismos pobres.

Quedan pendientes los análisis sobre los retos conceptuales, metodológicos, presupuestales, entre otros, que los investigadores sociales y los hacedores de políticas sociales para la superación de la pobreza enfrentan en la implementación de la política integral, particularmente sobre aspectos como evaluación, financiamiento y capacitación, entre otros.

FUENTES BIBLIOHEMOROGRÁFICAS

- Balut Pelaez, Salwa (2000), *“El Programa Nacional de Solidaridad en el Estado de Oaxaca”*, tesis, México, Universidad Iberoamericana.
- Bergara, Mario y Andrés Pereyra (2005), *El proceso de diseño e implementación de políticas y las reformas en los servicios públicos*, (en línea) s/f (consultado el 10 de abril de 2006). Disponible en: <http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubS-307.pdf>.
- Ceja Mena, Concepción (2004), “La política social mexicana de cara a la pobreza” en *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales Script Nova*, noviembre de 2004, vol. VII, núm. 176, Universidad de Barcelona, (en línea) s/f (consultado el 10 de abril de 2006). Disponible en: <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-176.htm>
- Cortés, Fernando (2002), “Consideraciones sobre la marginalidad, marginación, pobreza y desigualdad en la distribución del ingreso” en *Revista Papeles de Población*, núm. 31, Toluca, México Universidad Autónoma del Estado de México, Centro de Investigación y Estudios Avanzados de la Población, pp. 9-24.
- Davison Ortiz, Julián (*et al*), “Revisión del debate sobre la pobreza, orientado al diseño de políticas” en *Revista Análisis Económico*, año/vol XIX, núm. 42, México, Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco, pp. 275-298.
- Díazmuñoz Muñoz, Angélica (1999), *“Estrategias de combate a la pobreza: Caso México (1986-1999)”* tesis, México, Universidad Iberoamericana, pp. 88.
- Engel, Wanda (2004), *Políticas integrales de reducción de la pobreza: el desafío de la efectividad*, Banco Interamericano de Desarrollo, (en línea), julio de 2004 (consultado el 10 de abril de 2006). Disponible en <http://www.iadb.org/sds/doc/POV-SEFVI-WandaEngel.doc>
- Franco, Rolando (1996), *Los paradigmas de la política social en América Latina*, Comisión Económica para América Latina (en línea) 20 de febrero de 1996 (consultado el 10 de abril de 2006). Disponible en: <http://www.cepal.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/revista/noticias/articuloCEPAL/8/19128/P19128>.

- p>
xml&xsl=/revista/tpl/p39f.xsl&base=/revista/tpl/top-bottom.xslt
p>
Kliksberg, Bernardo y Susana Sottoli (2002), “Cambios estructurales, situación social y dimensiones para el análisis y diseño de políticas sociales en América Latina” en
- Revista Papeles de Población*
- , número 34, Toluca, México, Universidad Autónoma del Estado de México, Centro de Investigación y Estudios Avanzados de la Población, pp. 9-43.
p>
Márquez, Fidel y Carriel, Olinda (2000),
- La pobreza: análisis de conceptos y propuestas*
- , (en línea), s/f (consultado el 10 de abril de 2006). Disponible en:
- <http://www.uees.edu.ec/investigacion/cuaderno2/tema2.PDF>
- .
p>
Maza Zavala, D.F. (2000), El problema de la pobreza a fines del siglo xx en
- Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*
- , vol. 6, núm. 3, pp.157-183.
p>
Ministerio de Desarrollo Social de Argentina (2003),
- Memoria detallada del estado de la nación*
- (en línea) s/f (consultado el 10 de abril de 2006). Disponible en
- <http://www.jgm.gov.ar/Paginas/MemoriaDetallada03/10DesarrolloSocialimpreso.pdf>
- p>
Olavaria-Gambi, Mauricio (2002),
- Fighting poverty in Chile (Uruguay, Costa Rica, Bolivia, Paraguay)*
- , PhD Tesis, University of Maryland, College Park, p. 332.
p>
Plan de Gobierno del Callao (2005) (en línea) s/f (consultado el 10 de abril de 2006). Disponible en
- <http://www.regioncallao.gob.pe/grdesocial02.asp>
- p>
Plan del Consejo Social de Costa Rica (2005) (en línea) s/f (consultado el 10 de abril de 2006). Disponible en
- <http://www.consejo-social.go.cr/Decreto.htm>
- p>
Sen, Amartya (1992),
- Sobre conceptos y medidas de pobreza*
- , en Comercio Exterior, vol. 42 núm. 4, México, 1992, (en línea), s/f (consultado el 10 de abril de 2006). Disponible en
- http://www.flacso.or.cr/fileadmin/documentos/FLACSO/CLSen_-_Conceptos_y_medidas.doc
- p>
Sottoli, Susana (2002), “La política social en América Latina: diez dimensiones para el análisis y el diseño de políticas” en
- Revista Papeles de Población*
- , núm. 34, Toluca, México, Universidad Autónoma del Estado de México, Centro de Investigación y Estudios Avanzados de la Población, pp. 43-63.
p>
Torres Salcido, Gerardo (2000), “El combate a la pobreza en México. Entre la asistencia social y la participación” en
- Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*
- , vol. 6, núm. 3, pp.135-155
p>
Velazco Gamboa, Emilio (2005), “El combate a la pobreza en el mundo contemporáneo” en
- Revista de Ciencias Sociales Aposta*
- , núm. 21, (en línea) s/f (consultado el 10 de abril de 2006). Disponible en:
- <http://www.apostadigital.com/revistav3/hemeroteca/velazco1.pdf>
- .