

# 25 REVISTA CIENCIAS SOCIALES

cuarto trimestre 2005



César Albornoz  
Ana Esther Ceceña  
Rafael Quintero López  
Rafael Romero Castellanos

Antonio Romero Reyes  
Catalina Toro Pérez  
Marco Velasco



# Ciencias Sociales

Revista de la Escuela de Sociología y Ciencias Políticas

Universidad Central del Ecuador

**Director:**

Rafael Quintero López

**Comité Asesor:**

Natalia Arias

Enrique Ayala

Susana Balarezo

Jaime Breilh Paz y Miño

Hans Ulrich Büniger

Leonardo Espinoza

Wilson Herdoiza

Joaquín Hernández

Ariruma Kowii

Michael Langer

César Montúfar

Francisco Rohn

Wilma Salgado

Erika Silva

Carlos Tutivén

**Consejo Editorial:**

César Albornoz

Milton Benítez

Alfredo Castillo

Pablo Celi

Julio Echeverría

Mauricio García

Daniel Granda

Francisco Hidalgo

Nicanor Jácome

Alejandro Moreano

Gonzalo Muñoz

Patricio Ruiz

Rafael Romero

Napoléon Salto

Mario Unda

Silvia Vega

Marco Velasco

**Administradora:**

Marcela Escobar

**Comunicador Social:**

Fernando García

**1ra. Edición:**

Ediciones ABYA-YALA

12 de Octubre 14-30 y Wilson

Casilla: 17-12-719

Teléfono: 2506-247/ 2506-251

Fax: (593-2) 2506-267

E-mail: editorial@abyayala.org

Sitio Web: www.abayayala.org

Quito-Ecuador

**Impresión**

Docutech

Quito - Ecuador

**ISBN:**

9978-22-593-5

Las ideas vertidas en los artículos de esta publicación son responsabilidad de sus autores y no corresponden necesariamente a los criterios de esta revista. La Revista Ciencias Sociales no se compromete a devolver los artículos no solicitados.

Para correspondencia dirigirse a:

Dr. Rafael Quintero. Director de Revista Ciencias Sociales

Casilla # 17034643A, Quito-Ecuador

Teléfono: (593-2) 252-6444

Fax: (593-2) 256-5822

Correo electrónico: bernardoql@yahoo.es

Esta Revista se publica con el auspicio del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales ILDIS

Fundada en 1976 por Rafael Quintero López

Director 1999-2001 : Julio Echeverría

Director 2002: Manuel Chiriboga

Impreso en Quito-Ecuador, diciembre 2005.

# Gobiernos locales y pobreza urbana

*Marco Velasco*<sup>11</sup>

## Introducción

Según el “Panorama social de América Latina 2001 – 2002”, publicado por la CEPAL<sup>12</sup>, la pobreza alcanzó en el año 2002 la cifra de 221 millones de personas (de las cuales alrededor de 99 millones son indigentes), esto representa cerca del 44 por ciento del total de habitantes de la región.

Esta cantidad supera en siete millones al número de pobres existentes en el año 2001 y muestra un incremento de alrededor del 21% en comparación con el número de pobres registrado hace aproximadamente 30 años.

La CEPAL indica que el país que más contribuyó al deterioro de la situación fue Argentina, seguida de Venezuela, Paraguay y Uruguay.

Para el año 1997 en América latina se cerró un ciclo de crecimiento económico que permitió reducir la pobreza en algunos países.

“La situación más favorable es la que presentan Chile y Panamá, que en 2000 alcanzaron la meta de reducción a la mitad de la pobreza extrema, en tanto que Brasil, República Dominicana y Uruguay muestran un cumplimiento parcial pero importante de la meta, superior al 95 % en los dos primeros casos y al 82 % en el tercero. A su vez, países como Costa Rica, El Salvador, Guate-

---

11 Profesor de la Escuela de Sociología y Ciencias Políticas de la Universidad Central del Ecuador

12 [www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml](http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml)



mala, México y Nicaragua revelan un progreso cercano al 40 %. Bolivia, Honduras y Perú mostraron también adelantos hacia el cumplimiento de la meta, aunque a ritmo que, de mantenerse, no permitiría alcanzar el objetivo deseado al final del período. Un panorama más complejo es el de Colombia, Ecuador, Paraguay y Venezuela, cuyos niveles de pobreza extrema en el año 2000 excedían los de 1990<sup>13</sup>.

En los años transcurridos desde el 2000, el dinamismo económico se lentificó y en algunos casos hubo crecimiento negativo, lo que incidió en el aumento del desempleo regional. Esto se acompañó por una situación de estancamiento y aun retroceso en la distribución del ingreso, con lo que América Latina se presenta como una de las regiones más desiguales del mundo. Los efectos de ambas variables se han traducido en una nueva elevación de los niveles de pobreza.

El ahondamiento de la crisis ha originado una masificación del hambre en la región, hasta el punto de registrarse en ésta un incremento del 21 % de personas con hambre, lo que sitúa a América Latina en una peor posición que, por ejemplo, el Oriente Medio y Asia<sup>14</sup>.

Las proyecciones de pobreza e indigencia para los años 1999, 2000 y 2001, según la CEPAL, son las siguientes:

### Porcentajes de pobreza e indigencia según años y países

| PAÍS         | 1999                      |        | 2000    |        | 2001    |        |
|--------------|---------------------------|--------|---------|--------|---------|--------|
|              | Pobreza                   | Indig. | Pobreza | Indig. | Pobreza | Indig. |
|              | (porcentajes de personas) |        |         |        |         |        |
| Argentina a/ | 19.7                      | 4.8    | 24.7    | 7.2    | 30.3    | 10.2   |
| Bolivia      | 60.6                      | 36.4   | 60.6    | 36.5   | 61.2    | 37.3   |
| Brasil       | 37.5                      | 12.9   | 36.5    | 12.3   | 36.9    | 13.0   |
| Chile b/     | 21.7                      | 5.6    | 20.6    | 5.7    | 20.0    | 5.4    |
| Colombia     | 54.9                      | 26.8   | 54.8    | 27.1   | 54.9    | 27.6   |
| Costa Rica   | 20.3                      | 7.8    | 20.6    | 7.9    | 21.7    | 8.3    |
| Ecuador a/   | 63.6                      | 31.3   | 61.3    | 31.3   | 60.2    | 28.1   |

13 Ibid.

14 Urban Management Programme. Por of Spain. Octubre 2002.

| PAÍS           | 1999                      |        | 2000    |        | 2001    |        |
|----------------|---------------------------|--------|---------|--------|---------|--------|
|                | Pobreza                   | Indig. | Pobreza | Indig. | Pobreza | Indig. |
|                | (porcentajes de personas) |        |         |        |         |        |
| El Salvador    | 49.8                      | 21.9   | 49.9    | 22.2   | 49.9    | 22.5   |
| Guatemala c/   | 60.5                      | 34.1   | 60.1    | 33.7   | 60.4    | 34.4   |
| Honduras       | 79.7                      | 56.8   | 79.1    | 56.0   | 79.1    | 56.0   |
| México b/      | 46.9                      | 18.5   | 41.1    | 15.2   | 42.3    | 16.4   |
| Nicaragua      | 69.9                      | 44.6   | 67.5    | 41.4   | 67.4    | 41.5   |
| Panamá         | 30.2                      | 10.7   | 30.0    | 10.7   | 30.8    | 11.6   |
| Paraguay       | 60.6                      | 33.8   | 61.7    | 35.7   | 61.8    | 36.1   |
| Perú           | 48.6                      | 22.4   | 48.0    | 22.2   | 49.0    | 23.2   |
| R. Dominicana  | d/                        | 37.2   | 14.4    | 29.5   | 10.9    | 29.2   |
| Uruguay a/     | 9.4                       | 1.8    | 10.2    | 2.0    | 11.4    | 2.4    |
| Venezuela      | 49.4                      | 21.7   | 48.8    | 21.2   | 48.5    | 21.2   |
| América Latina |                           |        |         |        |         |        |
| Porcentaje de  |                           |        |         |        |         |        |
| Personas       | 43.8                      | 18.5   | 42.1    | 17.8   | 43.0    | 18.6   |
| Millones de    |                           |        |         |        |         |        |
| Personas       | 211.4                     | 89.4   | 206.7   | 87.5   | 214.3   | 92.8   |

Fuente: CEPAL, a partir de micro simulaciones sobre las encuestas de hogares de los respectivos países.

a/ Únicamente área urbana.

b/ La cifra de 1999 corresponde a la medición de 1998. La cifra de 2000 corresponde a la medición basada en las encuestas de hogares.

c/ La cifra de 1999 corresponde a la medición de 1998.

d/ La cifra de 1999 corresponde a la medición de 1997.

## La pobreza urbana

Por otra parte América Latina y El Caribe es la región más urbanizada de las que se hallan en vías de desarrollo. Según una estimación, el 75% de su población se concentra en ciudades distribuidas en unos 16.000 municipios<sup>15</sup>. Ello quiere decir que para una población total de unos 520 millones de habitantes (CEPAL), hay 390 millones en el ámbito urbano, donde el nivel

15 Carrión, Andrea y Cabannes, Yves: *Tendencias urbanas en América Latina y El Caribe. Análisis a partir de la situación de ciudades*, PGU ALC – GUO/UIP, Quito, abril de 2001, p. 3.



de pobreza es del 30 %<sup>16</sup> (unos 117 millones de personas); sin embargo, este nivel se ubica en el 40 % para el caso de América Central, el Caribe y Brasil; y es bastante menor en el cono sur, donde llega a un 15 %<sup>17</sup>.

### Características de la pobreza urbana

Las condiciones de pobreza de la población urbana en América Latina aluden a un conjunto de factores, como el bajo nivel de ingreso de las familias (que impide satisfacer adecuadamente las necesidades básicas de alimentación, salud y vivienda), así como la carencia de servicios e infraestructura urbana, el déficit o la mala calidad de los mismos.

El bajo nivel de los salarios responde a algunas condiciones macro económicas, entre las cuales cabe destacar: la estructura del aparato productivo, con predominio de unidades de baja productividad y de las actividades primarias y de servicios; el mercado laboral, con sobre oferta de mano de obra poco calificada que se nutre del crecimiento vegetativo de la población y de los flujos migratorios campo – ciudad; la orientación exportadora del sector económico más dinámico, moderno, que lo hace muy vulnerable a las crisis de los mercados externos; la existencia de oligopolios, que controlan los mercados financieros y de consumidores, haciendo poco viables las alternativas de producción intensivas en el uso de mano de obra, como la micro y pequeña empresa.

Ante la ausencia, en la mayoría de países de la región, de esquemas de subsidios al desempleo, un porcentaje mayoritario de la población económicamente activa se ocupa en actividades informales de muy bajo rendimiento, que involucran a todos o casi todos los miembros de los hogares, y que tienen un significativo impacto en el ambiente urbano y en la calidad de los servicios. En los últimos años, la migración de la mano de obra hacia los países desarrollados, se ha convertido en una “válvula de escape” para las presiones del desempleo y del subempleo.

---

16 Seré, Carlos: *Los nexos entre la pobreza y la degradación de los recursos naturales en América Latina*, <http://www.rimisp.cl>.

17 *Ibíd.*



El marcado crecimiento de la población urbana ha desbordado con creces la capacidad instalada de vivienda, servicios y equipamiento urbano. Las áreas menos atendidas son las que alojan a la población pobre. Sobre todo en las grandes ciudades, se generan y amplían los “asentamientos irregulares”, muchas veces en zonas carentes de todo servicio, dando lugar a la tugurización.

De esta manera, la población pobre e indigente debe afrontar, junto a los bajos ingresos, condiciones adversas de saneamiento, con graves consecuencias en la salud y en la esperanza de vida.

La pobreza urbana no es un fenómeno cerrado con el que se pueda convivir indefinidamente. Sus efectos son, por una parte, transespaciales (se dejan sentir en todo el conglomerado urbano), no sólo porque el conjunto de la ciudad debe pagar los costos cada vez crecientes de los subsidios, sino porque la pobreza acarrea inseguridad pública y violencia que se expanden a través de todas las áreas urbanas. Y por otra parte, son transgeneracionales en un doble sentido: porque los hijos de los pobres tienen menos probabilidades de enriquecerse que los hijos de los hogares medios, y porque la pobreza contribuye a la degradación ambiental de las ciudades (a través de la ocupación de áreas ecológicamente frágiles, la eliminación inadecuada de residuos, el incremento de la transportación “barata”, altamente contaminante, etc.), algunos de cuyos resultados pueden tardar en atenuarse y desaparecer.

A su vez, el deterioro ambiental es más severo en las zonas urbanas más deprimidas, donde se consume agua contaminada, se forman botaderos de basura y flujos de aguas servidas a cielo abierto y donde las medidas de mitigación de impactos ambientales difícilmente se concretan<sup>18</sup>. Es decir que entre la pobreza y

---

18 “Los pobres están más expuestos al humo y a los ríos contaminados y tienen menor capacidad para protegerse. De las 2,7 millones de muertes que se estima que cada año provoca la contaminación del aire, 2,2 millones se deben a la contaminación en el interior de los hogares” donde se cocina con leña. PNUD: *Informe sobre desarrollo humano 1998*, Ed. Mundi – Prensa, Madrid, 1998, p. 5.



la degradación ambiental existe un vínculo estrecho e inter influyente, conocido como "Agenda Café"<sup>19</sup>.



La magnitud y los impactos de la pobreza urbana no son uniformes en todas las ciudades de la región. "Hay ciudades que se encuentran en condiciones críticas en las cuales se incrementan las tasas de desempleo, delincuencia o tugurización (es el caso de algunas ciudades pequeñas en zonas rurales como Huanuco – Perú); o donde la salud de la población se deteriora debido a la falta de acceso a servicios médicos y el saneamiento es inadecuado (Pullcapa – Perú); o casos de pobreza extrema que se manifiestan a través de la desnutrición (como por ejemplo Iquitos – Perú, en donde casi la mitad de los niños está desnutrida). En otras ciudades existen síntomas de mejoramiento de las condiciones de vida, disminución de los hogares pobres (en Recife – Brasil se señala una tasa de 55.6 % para 1993 y 44.4 % en 1998, Kingston – Jamaica de 17.1 % en 1992 a 12.6 % en 1998), altos niveles de empleo (Celaya – México goza de empleo pleno, menos de 0.5 % de desempleo), reducción del analfabetismo, ampliación de las tasas de escolaridad (Lima – Perú)."<sup>20</sup>. Hay ciudades que han solucionado el manejo inadecuado de los residuos, han ampliado considerablemente la cobertura de los servicios de saneamiento básico y han avanzado en la implementación de sistemas de transportación pública no contaminantes.

En las ciudades donde la pobreza "tradicional" (ligada al exiguo nivel de ingresos o a la carencia de servicios básicos) ha disminuido considerablemente, van haciéndose visibles nuevos tipos de "pobreza", asociada a otro estándar de vida y a un desarrollo del concepto de ciudadanía (como la inestabilidad laboral, la falta de conectividad a Internet, la carencia de vehículo propio<sup>21</sup>, las barreras para llegar a la profesionalización, la dificultad para acceder a la representación política, etc.).

---

19 Véase PGU: *Estrategias ambientales urbanas*, Quito.

20 Ob. cit.

21 La definición de lo que es una necesidad cambia, de acuerdo con el estándar de vida promedio y con las características del escenario urbano. Por ejemplo, "en el decenio de 1980, Brasil, Chile, Malasia, México y Sudáfrica tenían dos o tres veces la cantidad de automóviles que tenían Alemania, Austria y Francia cuando tenían el mismo nivel de ingreso hace 30 años". Ob. cit. PNUD, p. 6.



### *Las estrategias para enfrentar la pobreza urbana.-*

Según los cálculos de la CEPAL, para reducir la pobreza extrema a la mitad hacia 2015, el producto total debería crecer un 2.7 % anual durante 15 años: 5.7 % para los países con mayor pobreza, 2.7 % para los con niveles medios y 2.5 % para aquellos con menor pobreza. En cuanto a la reducción de la pobreza total a la mitad, meta en principio más acorde con el grado de desarrollo de la región, las posibilidades son prácticamente nulas para algunos de los países más pobres, puesto que requerirían alcanzar tasas de crecimiento que rebasan notablemente su desempeño histórico.

Esto hace que la estrategia de combate a la pobreza no sólo tenga que ir por el lado del crecimiento del producto, sino también por el de la redistribución del ingreso. Según la CEPAL, “pequeñas mejoras en la distribución del ingreso hacen menos exigentes los requerimientos de crecimiento para lograr las metas de reducción de la pobreza”<sup>22</sup>.

La experiencia ha demostrado, sin embargo, que para disminuir y eliminar la pobreza no basta con desatar dinámicas productivas y redistributivas, sino que estas dinámicas tienen que ser sostenibles (no comprometer la capacidad y las oportunidades de las generaciones futuras)<sup>23</sup> y deben garantizar los derechos del consumidor (a la información, a la calidad, a la eficiencia, a la seguridad). “La erradicación de la pobreza no requiere el crecimiento que desconozca los derechos del consumidor y destruya el medio ambiente. Todo lo contrario. La protección de los derechos del consumidor y la protección del medio ambiente son necesarias para erradicar la pobreza y reducir la desigualdad”<sup>24/25</sup>.

Un requisito indispensable para la viabilidad de esta estrategia es la confluencia de voluntades e intereses de los diferentes

22 <http://www.tierramerica.net>.

23 Ob. cit. 3, p. 14.

24 Ibid, p. 12.

25 A manera de ejemplo, en la Ciudad de México se estima que los costos de salud anuales debidos a la contaminación atmosférica, exceden los 1.500 millones de dólares. Estos podrían ser utilizados en programas de combate a la pobreza.



actores sociales, un convenio donde se precisen las metas, los compromisos y las responsabilidades de cada uno, bajo el liderazgo gubernamental. (Un socio indispensable son las organizaciones que representan la voz de los pobres, como SELVIC, FCOC y el Lamento de los Excluidos<sup>26</sup>).

En otras palabras, se necesita una condición de gobernabilidad, si por ésta se ha de entender a la capacidad de ejercicio del poder con efectividad y el acuerdo de los gobernados.

Finalmente, y ante la masificación del hambre, se requieren soluciones innovadoras que se están aplicando en algunas ciudades, tales como los “clubes de cambio”, la compra colectiva de artículos básicos para los pobres, los micro créditos productivos y la ampliación de los fondos sociales<sup>27</sup>.

## El proceso de descentralización

La gobernabilidad de las ciudades en América Latina y el Caribe está marcada por un hecho central: la transferencia de competencias y recursos desde el gobierno nacional a los gobiernos locales.

Si bien la descentralización presenta modalidades e intensidades que varían entre los diferentes países y aun dentro de los mismos, el proceso se ha consolidado, en términos generales, gracias a la vigencia de un nuevo marco jurídico y a la elección democrática de las autoridades municipales, que han permitido el fortalecimiento de las autonomías y de las capacidades locales para incidir en el comportamiento de las variables urbanas. De esta manera, la municipalidad emerge, hoy por hoy, como el pivote articulador del desarrollo de las ciudades: a sus tradicionales funciones de prestadora de servicios de saneamiento y provisión de equipo urbano, añade, ahora, otras de singular relevancia, como la gestión ambiental integral, la promoción del desarrollo económico local, el fomento de la cultura y las artes, los servicios de salud, educación y vivienda, la atención del turismo.

---

26 Urban Management Programme. New Delhi, Diciembre 2001.

27 Ob. cit. 3.



El proceso de descentralización no ha estado exento de dificultades. Una de ellas es la falta de claridad en la distribución de competencias entre el gobierno central y los gobiernos locales, que ha originado costos fiscales netos por la duplicación de acciones. Otro de los problemas tiene que ver con la baja generación de ingresos propios y el mantenimiento de subsidios negativos que benefician más a los grupos sociales con capacidad de pago.

La gobernabilidad de las ciudades también se ha visto afectada por la persistencia de prácticas corruptas, los estilos clientelares de gestión y la débil capacidad institucional en ciertos casos (determinada, en particular, por la falta de profesionalismo del personal administrativo, los bajos salarios y la hipertrofia burocrática). Todos estos factores conspiran contra la legitimidad de los gobiernos locales y hacen que los ciudadanos reaccionen con apatía y ofrezcan resistencias al pago de tributos o a la colaboración.

Sin embargo, el balance es globalmente favorable. La cobertura y calidad de los servicios ha mejorado. Son más eficientes las administraciones locales de los servicios antes manejados por los gobiernos nacionales. Las preocupaciones por el medio ambiente y por la erradicación de la pobreza se traducen en nuevos proyectos (como el manejo adecuado de residuos, las medidas de control ambiental, la dotación de vivienda social y la regularización de la tenencia del suelo, etc.). Se ha producido un proceso de desconcentración de los propios gobiernos municipales, que acercan a los ciudadanos la capacidad de resolver los problemas y comprometerse en su solución. El crecimiento y el desarrollo de las ciudades empiezan a obedecer a las regulaciones y a los planes estratégicos que visualizan el aprovechamiento de las ventajas comparativas y que se traducen en proyectos y acciones consensuadas.

La concreción de estos cambios ha sido posible por la confluencia de varios factores como son: la canalización de recursos de inversión a los municipios, provenientes de los organismos internacionales de financiamiento (los "Programas de Desarrollo Municipal"); el fortalecimiento institucional de las administraciones



locales a través de programas sostenidos de capacitación y asistencia técnica y de la emergencia de procesos de profesionalización municipal; el desarrollo de una ciudadanía activa, canalizada a través de cabildos participativos y de entidades de representación no gubernamentales; el apoyo internacional brindado por organizaciones bilaterales y multilaterales, tanto a través de recursos de cooperación y de asistencias técnicas bajo nuevas y atractivas modalidades que garantizan resultados e impactos visibles”<sup>28</sup>.

Es evidente que hoy podríamos nombrar al menos 10 gobiernos municipales de excelente desempeño y algunas de decenas de buen desempeño, y ello no responde a identidades políticas, sino a estilos de gestión.

Experiencias de lucha contra la pobreza urbana: un análisis del “Proyecto de gestión del conocimiento sobre pobreza urbana en América Latina”.

La hipótesis central del proyecto postulaba que los sistemas políticos democráticos, con líderes dinámicos capaces de generar alianzas entre los sectores público y privado y utilizando un conjunto articulado de instrumentos de gestión, logran efectos positivos de bienestar humano, particularmente de reducción de pobreza.

### Las experiencias estudiadas

La investigación comprendió 10 estudios de caso en varios países de América Latina y el Caribe. Las ciudades seleccionadas fueron:

- São Paulo. Ciudad que contaba con 10,404 millones en el año 2000, centro de una región metropolitana que comprende 17,8 millones de habitantes en Brasil.
- Montevideo. Capital de la República Oriental del Uruguay, con una población de 1.344.839 habitantes en 1996.
- Porto Alegre. Ciudad de 1.360.590 habitantes en el año

---

28 VELASCO, Marco y MURGUEYTIO, José. IULA – PGU: una alianza estratégica para combatir la pobreza, promover la gobernabilidad y el desarrollo urbano sustentable en América Latina. Documento Inédito. Quito, Ecuador. 2002.



2000, capital del Estado de Río Grande do Sul en Brasil, centro de un área metropolitana que comprende 24 municipios.

- Ciudad Juárez. Estado de Chihuahua, México. Contaba con 1.218.817 habitantes en el año 2000. Junto con El Paso y Tres Cruces, forma parte de la conurbación más grande de la frontera México-EEUU con 2,5 millones de habitantes.
- Bucaramanga. Con una población de 549.263 habitantes en el 2002, integra un área metropolitana de 1.002.603 habitantes junto a los municipios de Floridablanca, Girón y Piedecuesta, en el Departamento de Santander, Colombia.
- La Pintana. Municipio de 190,000 habitantes en el año 2003 (60% de población rural), integrante del Gran Santiago, en Chile.
- Cienfuegos. Ciudad capital de la provincia de Camagüey, en Cuba, con una población de 163.057 habitantes.
- Loja. Ciudad capital de la provincia del mismo nombre en Ecuador, con una población de 127.360 habitantes en 2001.
- Icapuí. Municipio de poco más de 16.000 habitantes (56% rural), ubicado en el litoral este del Estado de Ceará, Brasil, a 206 Km. de Fortaleza.
- Camilo Aldao. Municipio rural de 4.903 habitantes en el año 2001, centro de servicios de una pequeña área de influencia en la provincia de Córdoba, en la región de la pampa argentina.

### Concepciones y supuestos subyacentes

Todos y cada uno de los casos estudiados contienen, de modo explícito o subyacente, con mayor o menor énfasis, referencias a las formas, modelos, estilos o lógicas de desarrollo que causan pobreza y, por ello también a sus opuestos, es decir a modelos de desarrollo que permitirían superar la pobreza.

Esto conduce al debate, así mismo explícito o subyacente, sobre los roles, los beneficios y los defectos que se atribuyen al Estado, al mercado y a la sociedad civil.



Del enfoque que se privilegie en el análisis va a depender la orientación, propósitos, características y metodologías de los programas e iniciativas municipales de lucha contra la pobreza, que se estudiaron.

*La pobreza como privación de capacidades y de derechos resultante de una lógica de exclusión sistémica.-*

Se entiende como exclusión sistémica al efecto (exclusión de ciertos grupos sociales en función de su situación económica, étnica, de género, de edad, de localización territorial u otras) resultante de la lógica o modelo de funcionamiento de un determinado tipo de organización o sistema económico-social.

El supuesto básico de este enfoque es la existencia de correlación positiva entre exclusión social (variable explicativa) y pobreza (variable explicada). En otros términos se supone que la pobreza es, ante todo, un efecto inevitable del funcionamiento del sistema establecido.

“La causa principal de la violencia urbana no es la pobreza si no la desigualdad social. La desigualdad con pobreza genera por una parte “grupos vulnerables” y por otra “grupos amenazados”, sostenía Gilberto Gil, en su discurso de toma de posesión como Ministro de Cultura de Brasil.<sup>29</sup>

Si se enfatiza o se atribuye mayor peso específico al enfoque de la pobreza como resultado de una *lógica de exclusión sistémica*, los programas e iniciativas municipales orientados a combatirla, tienen, por lo general, las siguientes características:

- a) Atribuyen a la participación de los grupos sociales *excluidos* y en situación de pobreza, funciones cruciales en el diseño, ejecución y evaluación de los programas y proyectos, con lo que, simultáneamente, se estaría luchando contra la exclusión.
- b) Consideran que ld) as políticas y programas sociales desarrollados por el sector público, en este caso por los gobier-

---

29 Citado por Jordi Borja en “Seguridad ciudadana: un desafío para las políticas locales” artículo publicado en el Magazin Gobernanza y Seguridad Sostenible en [www.iigov.org](http://www.iigov.org)



nos locales, son indispensables para compensar las distorsiones y desequilibrios consustanciales al sistema socio-económico cuyo funcionamiento genera y mantiene en la pobreza a amplios sectores de la población.

- e) Desarrollan políticas y programas orientados, principalmente, a la inclusión social. “Las políticas inclusivas están hoy a la orden del día. Tanto es así que en el marco, o siguiendo la estela, del Foro de Porto Alegre se ha creado un movimiento de “Autoridades locales por la inclusión social”. Las distintas formas de “exclusión”, (territorial, social, cultural, de género o de edad, de orientación sexual o religiosa, de drogodependientes) favorecen tanto la injusta criminalización colectiva como el miedo difuso del conjunto, es decir generan violencia o crispación en ambas direcciones.”<sup>30</sup>
- f) Sostienen que los pobres son sujetos de derechos (alimentación, educación salud, vivienda, empleo, participación y otros) que el Estado está en la obligación de garantizar.

#### La pobreza como resultado de una situación de escaso desarrollo económico.-

Si, en cambio, se privilegia o atribuye mayor importancia al desarrollo o, si se quiere, al *crecimiento* económico, a una alta o baja tasa de inversión, como variable explicativa de la pobreza o de la superación de esta última, los programas e iniciativas inspirados en este enfoque, se caracterizan, en cambio por lo siguiente:

- a) Conciben al sector público y a los gobiernos locales como *facilitadores* y hasta como *promotores* del desarrollo económico y de la localización de inversiones.
- b) Consideran indispensable el diálogo y la concertación de esfuerzos de los sectores público y privado.
- c) Sostienen que promover la *competitividad* es un rol que corresponde también a los gobiernos locales. Es un reto, que en condiciones de la globalización e internacionalización de la economía, los gobiernos locales deben asumir.

---

30 *Ibíd.*



Este último enfoque permite superar la visión unilateral del crecimiento económico como único prerrequisito para la superación de la pobreza, puesto que el concepto de *competitividad* supone una visión multidimensional del desarrollo. Con frecuencia aparecen aquí los conceptos de capital social y capital humano (el software del desarrollo) como factores cruciales, o al menos de similar importancia a la del capital físico o financiero. Se concibe al desarrollo como una ecuación compleja, como un movimiento sinérgico y e inevitablemente social.

Se sostiene que "... la pobreza no es un problema puramente económico, de falta de crecimiento, ni es un problema de falta de oferta eficiente y suficiente de servicios estatales. La pobreza, en sintonía con lo que nos dijo Amartya Sen, es una falta de capacidad de desarrollar potencialidades y, podríamos agregar, de aprovechar oportunidades"<sup>31</sup>. Y se critica fuertemente a las concepciones que centran sus esfuerzos en las políticas sociales compensatorias "¿Quién producirá y mantendrá un crecimiento suficiente para que, en el caso de Brasil, 50 millones de pobres puedan dejar de serlo en virtud de haber sido "adoptados" por el Estado? Se preguntan los críticos de las políticas sociales compensatorias.

### *La pobreza como en estado de carencia e insatisfacción de necesidades básicas.-*

Es decir como un hecho que los gobiernos locales deben asumir. Esta es la concepción de pobreza que se maneja con mayor frecuencia para la formulación de políticas y programas municipales orientados a combatirla y se expresa en esfuerzos de provisión de bienes, servicios y oportunidades de empleo a los sectores y áreas de la población con mayores carencias. Podrían

---

31 DE FRANCO, Augusto. "Pobreza y desarrollo local" Colección de Documentos. Publicación editada por el Instituto Internacional de Gobernabilidad, en el marco del Proyecto LAGNIKS (Red y Sistema latinoamericanos de Información y Conocimiento sobre Gobernabilidad y Desarrollo Humano), con el patrocinio del PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y la Generalitat de Catalunya (Gobierno Autónomo Catalán). [www.iigov.org](http://www.iigov.org)



incluirse aquí las situaciones de emergencia social que los gobiernos locales tradicionalmente atienden.

### Tipos de enfoque interpretativo de la pobreza urbana en América Latina

| Enfoques o énfasis en el análisis de la pobreza                                                                                                                                              | Acciones privilegiadas                                                                                 |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>EX = Exclusión</b><br>La pobreza es resultado de la persistencia de una lógica de exclusión sistémica.                                                                                    | Tendientes a la equidad, a la democracia, a la formación de capital social, métodos participativos...  |
| <b>ED = Escaso Desarrollo</b><br>La pobreza es causada por un escaso desarrollo económico que se expresa básicamente en tasas de inversión y de crecimientos económico cero o muy reducidas. | Tendientes a alentar inversiones, crear empleos, desarrollar capital humano y ventajas competitivas... |
| <b>EC = Estado de carencias</b><br>Insatisfacción de necesidades básicas. Situaciones de extrema pobreza Emergencias sociales.                                                               | Ampliación coberturas de servicios básicos, políticas sociales, acciones de solidaridad                |
| <b>EI = Enfoque Integral</b><br>Incluye a los otros enfoques e incorpora variables como equidad de género, grado de libertad y sustentabilidad ambiental.                                    | Múltiples políticas, programas e iniciativas para combatir la pobreza y la exclusión.                  |

Evidentemente que los enfoques de la pobreza, aquí brevemente descritos, no son excluyentes y pueden, perfectamente, ser complementarios.



*Un enfoque integral para combatir la pobreza requiere una concepción integral del desarrollo.-*

Es posible y necesario utilizar como referente conceptual en la formulación de políticas y programas locales para combatir la pobreza, la concepción del Desarrollo Humano creada por el PNUD, que define al desarrollo humano como el "... incremento de las capacidades y opciones de las personas, a través de la formación de capital social, como medio para lograr equidad y lograr la satisfacción de las necesidades de las actuales generaciones sin comprometer a las futuras"<sup>32</sup>.

Concepción que además tiene la ventaja de que es *operativa*, dicho de otra manera, tiene la ventaja de que puede medirse a través del Índice de Desarrollo Humano, IDH, que, inicialmente, era igual a la sumatoria no ponderada de tres indicadores: esperanza de vida, escolaridad e ingreso real.

$IDH = EV + ES + IR$

EV = Esperanza de Vida

ES = Escolaridad

IR = Ingreso Real

Sin embargo, es susceptible de incorporar otras variables o indicadores que se consideren significativos para el desarrollo humano, tal como ha sido definido. De hecho ya se han incorporado al IDH indicadores del grado de libertad, de la equidad de género y de la sustentabilidad ambiental.

IL = Índice de Libertad

IES = Índices de equidad social (de género, étnica, etc.)

ISA = Índices de Sustentabilidad Ambiental

$IDH = EV + ES + IR + IL + IES + SA$

---

32 PNUD. Desarrollo Humano. Informe 1992. Tercer Mundo Editores. Bogotá, Colombia. 1992.