

La pobreza: un problema de todos*

*Oscar López***

Introducción

La pobreza en Guatemala es un fenómeno socioeconómico sin erradicar. Lejos de ello, se ha convertido en un verdadero problema estructural que, con el transcurso del tiempo, adquiere diversas expresiones. Su persistencia parece ser producto del funcionamiento socioeconómico desigual y excluyente de la sociedad guatemalteca. En las últimas tres décadas, el problema se ha agudizado debido a varios procesos que marcaron la vida socioeconómica y política del país, y provocaron efectos negativos en la distribución del ingreso y las oportunidades entre la población.

El Mercado Común Centroamericano terminó por agotarse, con su resultante industrialización y crecimiento relativo del empleo, sobre todo urbano. La industrialización que promovió no fue suficiente para reducir las profundas desigualdades sociales en las áreas rurales y urbanas. Tampoco pudo atenuar la polarización social que, alimentada por razones políticas, una de ellas la exclusión autoritaria de 1954, desembocó en el conflicto armado iniciado en 1962 y concluido con la firma de la paz en 1996. Dicho conflicto fue portador de nuevos procesos de empobrecimiento por sus devastadores efectos materiales, sociales y psicoafectivos. A lo anterior deben sumarse las consecuencias adversas de la depresión económica internacional.

No obstante lo anterior y a pesar de ser un problema crónico, la pobreza no se convirtió en preocupación pública, sino hasta que, en medio de la crisis generalizada, reveló sus múltiples rostros y consecuencias: economía informal, niños y niñas desamparados en las calles, desplazados y desarraigados, migrantes externos e internos, asentamientos humanos empobrecidos, desnutrición crónica y mortalidad infantil en áreas rurales, y delincuencia creciente agravada por la crisis del sistema de seguridad y justicia de la postguerra.

Agobiados por la deuda externa, los gobiernos buscaron estabilidad económica con la aplicación de reformas en el funcionamiento del Estado, conocidas como programas de ajuste estructural. Tales programas pusieron atención en frenar la inflación, corregir el desorden del tipo de cambio, controlar el déficit fiscal disminuyendo el gasto social y privatizar los bienes del Estado para sanear la economía y obtener recursos. Estas medidas provocaron mayor empobrecimiento pues se sacrificaron recursos destinados a apoyar políticas sociales.

Los avances en la caracterización de la pobreza en Guatemala

El estudio de la pobreza en Guatemala se remite a diagnósticos nacionales elaborados por el Instituto Nacional de Estadística (INE), con el apoyo de organismos internacionales. Éstos han ayudado a saber cuántos pobres hay, en dónde están ubicados y qué grupos de población son los más afectados. A esos estudios se han

* Artículo publicado en el suplemento diálogo, No. 34 de mayo de 2004.

** Economista, Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua, maestría en ciencias sociales, FLASO-Sede México, Coordinador del Programa multidisciplinario de estudios de pobreza de FLACSO-Guatemala.

sumado iniciativas aisladas de algunos centros académicos, como la Universidad Rafael Landívar (URL), el Instituto de Estudios Interétnicos de la Universidad de San Carlos de Guatemala (IDEI) y FLACSO-Guatemala. Los resultados de tales estudios han tenido una difusión limitada y el tema no ha trascendido ni ha sido objeto de un debate público significativo.

En la actualidad, se comparte la idea según la cual la pobreza es un fenómeno multidimensional, porque abarca diversos ámbitos de la vida social, en los que se experimentan carencias que afectan el bienestar y la realización del Ser Humano.

En esas carencias que experimentan con mayor agravamiento los pobres y los pobres extremos, influyen múltiples procesos, mecanismos y relaciones. Hay procesos y mecanismos macrosociales, como la incapacidad de la sociedad para generar crecimiento económico sostenido, que esté acompañado de políticas equitativas de distribución, que favorezcan la promoción del desarrollo humano para todos.

En la pobreza también influyen características y relaciones del entorno comunitario, derivadas de los procesos y mecanismos de nivel macro, que se convierten en falta de oportunidades para que los miembros de las familias puedan superarse económica, social y políticamente.

Las limitaciones en la lucha por la reducción de la pobreza

Las iniciativas para enfrentar y reducir la pobreza en el país han sido limitadas y puntuales. Entre ellas están los fondos de compensación social: FIS, FONAPAZ, FODIGUA y FOGUAVI, entre otros. Tales fondos se formularon para compensar el empobrecimiento que generaban las medidas de ajuste, como la privatización de servicios básicos, el desempleo por el desmantelamiento de instituciones públicas, la liberación de precios, etcétera.

Los esfuerzos más recientes por diseñar una política pública de atención a la pobreza han sido planteados en dos documentos de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN): Estrategia de Reducción de la Pobreza, elaborada en 2001, y Estrategia de Reducción de la Pobreza 2004-2015, validada a través de los consejos de desarrollo y publicada en octubre de 2003.

En el primer documento se hace énfasis en la inversión social y en la redefinición de la política fiscal, con el fin de cubrir las carencias en materia de infraestructura para la presentación de servicios básicos, especialmente en las áreas rurales y dentro de la población indígena. Este documento sirvió de referencia para la elaboración del segundo, en el que se utilizó una metodología de consulta, a instancias de los sectores de la sociedad que participan en los consejos de desarrollo. Su formulación se dio en el contexto del seguimiento y monitoreo de la acción gubernamental para dar cumplimiento a los Acuerdos de Paz por parte del Grupo Consultivo. Tales esfuerzos no se han traducido en programas y proyectos gubernamentales con recursos frescos del presupuesto general de la Nación.

Ha prevalecido el carácter concentrado y excluyente de los ingresos entre los diferentes grupos poblacionales, la desigualdad de acceso a las oportunidades por condición de género y restricciones de escolaridad y de capacitación para potenciar el capital humano que, junto a otros factores como el acceso a la tierra y al crédito, condicionan en términos generales los niveles de pobreza existentes en el país.

Pobreza en el comportamiento social

Dentro de este contexto, puede afirmarse que la realidad social guatemalteca se encuentra profundamente modelada por la pobreza. Su persistencia en la vida diaria es resultado del desenvolvimiento económico y social y, al mismo tiempo, un componente estructural que influye en la dinámica social. Esto, debido a que la pobreza es expresión de las privaciones materiales de los individuos y de familias y grupos sociales; a la vez, es portadora de nuevas limitaciones para el desarrollo de capacidades humanas al servicio de la sociedad.

El carácter estructural de esta pobreza posibilita también la existencia y reproducción permanente de una “pobreza cultural”, que influye en el comportamiento social en todos los sectores de la sociedad. Los grupos privilegiados (privados y gubernamentales) han actuado con una “pobreza de visión” respecto de su responsabilidad social en la generación de mecanismos de exclusión social, que han posibilitado el proceso de empobrecimiento en el país.

Ambos sectores han sido promotores de un sistema que impide ritmos sostenidos de crecimiento económico y que no responde a las crecientes necesidades sociales. Han sido responsables igualmente de “pobreza de las políticas públicas” para impactar efectivamente el mejoramiento del bienestar de toda la población y para reducir las brechas de desigualdad. Si bien esas políticas han sido formuladas y aplicadas por el Gobierno, han contado con el consentimiento del sector privado.

Estos grupos han tenido un comportamiento “pobre”, por asumirse como los únicos portadores del desarrollo y no tomar en cuenta a otros sectores, pues, según su lógica, éstos “no tendrían nada que aportar” a su particular visión de incrementar la productividad y el crecimiento económico.

Del lado de los grupos excluidos, la “pobreza” de medios económicos, de salud y de capacidades impide su participación propositiva en los espacios en los que se toman las decisiones económicas y políticas, y en todos los ámbitos del desenvolvimiento social. Estos conglomerados también están empobrecidos organizativamente, por los efectos de la confrontación político-militar, en la medida en que la mayoría de organizaciones sociales representativas del movimiento popular fueron desarticuladas y despojadas de sus dirigentes históricos. Muchos de tales sectores son víctimas del carácter concentrador y excluyente del modelo económico, del carácter autoritario y represor del sistema político y del carácter discriminatorio y racista de la ideología dominante.

Con la transición democrática y la suscripción de los Acuerdos de Paz, se han desarrollado procesos tendientes a reconstruir la institucionalidad del Estado de Derecho y la sociedad civil. Dichos procesos han constituido avances sustantivos en términos de apertura democrática; pero, la gestión gubernamental también ha revelado “pobreza” de gobernabilidad, expresada en corrupción, impunidad y cinismo.

El país se desenvuelve con un capital social muy pobre. Se han hecho esfuerzos por desarrollar la institucionalidad; pero, sigue prevaleciendo la desconfianza, por las prácticas corruptas y la manipulación de grupos particulares que se benefician directamente y funcionarios gubernamentales que no toman en cuenta los intereses de la Nación.

La sociedad civil revela pobreza de articulación organizativa

Las expresiones de lo que comúnmente ha dado en llamarse “sociedad civil”¹ son el fraccionamiento, las limitaciones para generar propuestas que sean escuchadas y tomadas en cuenta por organizaciones empresariales y por el Gobierno, insuficiencias técnicas, políticas y organizativas para cabildear, negociar y ejercer una interlocución seria que merezca respeto por parte de las elites dirigentes. No se han constituido en un sujeto colectivo portador de autoridad social, que incida en la orientación de las políticas públicas y en la necesidad de armonizarlas equilibrada y complementariamente.

El divorcio de la política económica y de las políticas sociales o la absolutización de una respecto de la otra, se ha comprobado que son insuficientes para contribuir a la reducción de la pobreza. Tampoco se han convertido en fuerza social consistente que sirva de contrapeso a la discrecionalidad de la administración pública, con convocatoria a la movilización y participación social en mecanismos de auditoría social seria y responsable.

A flor de piel, se revela una pobreza social. Somos una sociedad con márgenes muy precarios de cohesión, con una identidad nacional insuficientemente constituida desde el punto de vista histórico, cuyos pequeños nichos multiculturales y pluriétnicos se ven amenazados por la globalización. Los valores fincados en ideales para una sociedad de convivencia comunitaria, fraterna y solidaria han sido sustituidos por el individualismo, el egoísmo, la indiferencia social y el consumismo a ultranza, por placer y sin límites.

La pobreza social también se expresa en patologías que generan pérdida de autoestima e inhibición. Persisten estructuras mentales gobernadas todavía por el terror, el temor a la participación organizada, el olvido y la indiferencia a las lecciones de la historia, en mecanismos que reproducen efectos inhibidores como la violencia social organizada y la delincuencia común.

Esta “pobreza social” se expresa en las insuficiencias del sistema socioeconómico nacional para generar condiciones de vida material y espiritual que sirvan de soporte para que los miembros de la sociedad guatemalteca mejoren de sus niveles de vida y superen su posición en las estadísticas internacionales del desarrollo humano.

Entre los factores que han inferido en el lento avance del cambio de las condiciones de vida de los guatemaltecos, están las políticas públicas formuladas con una escasa visión integral de la pobreza, sin propuestas concretas que permitan unir esfuerzos para superarla, y el significado atribuido a la pobreza por la tecnocracia estatal. La pobreza es un fenómeno empírico, observable y por tanto medible; pero, su significado depende de las apreciaciones, valoraciones y representaciones que sobre la misma tengan los diversos actores sociales.

En este contexto, surge el reto de transformar las raíces ideológicas, socio-culturales y políticas de los grupos que, en su vida diaria, también construyen sociedad y conviven con la pobreza: algunos, involucrados en procesos que la generan; otros, empeñados en impulsar acciones que disminuyan su incidencia, generando iniciativas para desterrarla.

1 Véase Edelberto Torres-Rivas, “Usos y abusos del concepto de sociedad civil”, diálogo, No. 3, abril 2001.

La pobreza: una responsabilidad de todos

Es importante emprender un compromiso nacional para construir políticas públicas incluyentes y significativas, que permitan controlar y revertir los procesos y mecanismos de empobrecimiento.

El Estado adquiere legitimidad e institucionalidad a partir del reconocimiento que haga de los intereses de los grupos más desfavorecidos y mayoritarios de la sociedad. Esta institucionalidad influye en los funcionarios que integran el aparato gubernamental, respecto de ser más efectivos en el tratamiento de la pobreza.

En el marco del nuevo gobierno, las organizaciones de la sociedad civil deben contribuir a una representación colectiva sobre la pobreza, que incorpore una actitud responsable desde los ámbitos gubernamental, empresarial, académico y de la propia sociedad civil.

En este sentido, caben las siguientes consideraciones en torno de la reducción y erradicación de la pobreza:

- Las estrategias de reducción de la pobreza deben ser parte de un proceso más amplio de desarrollo, que revierta las políticas, los procesos y mecanismos que la producen y reproducen.
- Se requiere de condiciones sociopolíticas, económicas, culturales y ambientales que permitan un ascenso sostenido de la calidad de vida de la población.
- En los ámbitos sectoriales y socioterritoriales, los diversos actores sociales deben asumir la responsabilidad y el compromiso social de contribuir a la solución de la pobreza, mediante la construcción social de un nuevo estilo de desarrollo.
- El desarrollo exige acciones económicas, sociopolíticas, culturales y ambientales, dirigidas a la satisfacción de las necesidades humanas, que mejoren de manera sostenida la calidad de vida de la mayoría de la población.

En la construcción de este “nuevo desarrollo” se deben rescatar las enseñanzas de la historia reciente:

- Las estrategias basadas en la exportación de productos primarios y en las exportaciones no tradicionales se han enfrentado a condiciones desfavorables en el intercambio internacional y a políticas proteccionistas de países desarrollados, y no han podido romper la secuela histórica de vulnerabilidad para el país.
- Existen problemas de endeudamiento por sustentar un desarrollo apoyado exclusivamente en programas de ayuda económica proveniente de la cooperación internacional.

Tomando en cuenta lo anterior, es urgente reorientar el desarrollo con sentido integral e integrado. Es importante rescatar la visión de desarrollo integral de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) debido a que representa una visión institucional con influencia internacional:

La misión del desarrollo no debe apuntar sólo a responder a las crecientes ansias del consumo de las personas. El desarrollo debe también tener como metas construir un clima social y humano de mayor seguridad y confianza mutua, consolidar un orden

*político democrático con más participación ciudadana en la gestión y las decisiones públicas, llevar y distribuir el bienestar hacia quienes tienen menos acceso a los beneficios de la modernidad, tomar parte en proyectos colectivos en que los ciudadanos adquieren mayor sentido de compromiso y pertenencia respecto de la sociedad en que vivan, y buscar la protección y el mejoramiento del hábitat natural, para quienes lo habitan y quienes lo habitarán en el futuro.**

A esta visión habría que agregar la importancia de rescatar la riqueza cultural de los pueblos indígenas, para potenciar su inserción en condiciones equitativas, así como la necesidad de desterrar patrones culturales que reproducen la pobreza, como el autoritarismo y el acendrado patriarcalismo vigente en las sociedades centroamericanas.

El desarrollo integral e integrador debe ser responsabilidad compartida y complementaria de los actores sociales. El Estado debe aplicar políticas económicas y sociales que se conjuguen y complementen, y que no se obstruyan o nieguen mutuamente.

Se acepta social e institucionalmente que el crecimiento económico es necesario para el desarrollo; pero, también se asume que dicho crecimiento no es suficiente para generar por sí mismo las condiciones para que la población pueda resolver autónomamente sus carencias y privaciones. Además, ha quedado demostrado que la política social por sí sola no tiene capacidad de sostener un desarrollo equilibrado e integral.

Es importante que a la política social se integren con carácter sinérgico, redes de protección social (fondos sociales, empleo temporal, transferencias y pensiones).

Los empresarios deben asumir la responsabilidad social de impulsar la configuración de un nuevo estilo de desarrollo, sustentado en el estímulo a los procesos de crecimiento económico endógeno con equidad, para consolidar una posición consecuente con los intereses nacionales frente a las expresiones de la globalización en Centroamérica: el Tratado de Libre Comercio y el Plan Puebla Panamá.

Asimismo, los empresarios deben proyectarse como un sector progresista, que tributa responsablemente, que crea fuentes de trabajo garantizando salarios dignos y mecanismos de protección social y que, gradualmente, destierra las prácticas de flexibilidad que se han impuesto en el mercado laboral.

Las organizaciones de la sociedad civil deben articularse y organizarse de manera representativa, a efecto de jugar un papel protagónico, aprovechando los espacios sociopolíticos que ha ido generando la modernización del Estado a través de las reformas legislativas (Ley de Descentralización, consejos de desarrollo, Ley Municipal, etcétera).

Es primordial integrarse socialmente para promover, de forma conjunta con el Estado y la cooperación internacional, procesos de desarrollo local que recuperen la potencialidad de sus recursos humanos, naturales y culturales.

En este sentido, es urgente articular una autoridad social que actúe como sujeto social colectivo, con capacidad de elaborar propuestas, negociar y ser un interlocutor territorial representativo desde los ámbitos locales, regionales y nacional.

2 CEPAL, *Globalización y Desarrollo*, Santiago de Chile, 2002.