

EL CONCEPTO DE POBREZA, SU MEDICIÓN Y LA RELACIÓN CON LOS PROBLEMAS DEL MEDIO AMBIENTE

Edgard David Serrano Moya (1)
Profesor de la Universidad de Caldas
Manizales, 2001-08-30 (Rev. 2002-05-20)

RESUMEN (2)

Se retoman algunos elementos que se consideran relevantes en la discusión económica sobre pobreza y medio ambiente. Para ello se discute el concepto de pobreza y se analizan algunos indicadores que se utilizan en su medición; se reflexiona sobre la dimensión de la pobreza en Colombia; se describen aspectos sobre las políticas sociales implementadas en Colombia y sobre sus efectos y, por último, se hace un breve análisis sobre la relación entre pobreza y medio ambiente.

PALABRAS CLAVE

Pobreza, ambiente, medición.

ABSTRACT

In this article there are considered some relevant elements in order to discuss the relationship between poverty and environment. According to that it is discuss the poverty concept, there are also analyzed some indicators that are useful in the measurement of poverty. To think about the dimension of poverty in Colombia there are described aspects concerning to social politics and its effects in this country.

KEY WORDS

Poverty, environment, mensuration.

1. EL CONCEPTO DE POBREZA

Sobre la pobreza y su conceptualización sucede lo mismo que con ciertos asuntos religiosos: en el catolicismo se habla de la santísima trinidad, la cual es fácilmente definida por un practicante de la fe, pero nunca entendida por un observador externo. Para los pobres, el problema se vive y se siente, pero cuando se le quiere dar una interpretación formal la diversidad de los elementos en juego hace que se pierda su sentido integral.

De esta manera, tratar de objetivar lo que termina siendo subjetivo por parte de quienes hacemos estos análisis, implica un serio problema que requiere en la reflexión académica acuerdos mínimos sobre el tema. Por lo tanto, la pobreza no solamente debe mirarse como un dilema económico cuantitativo (ingresos bajos, carencia o insuficiencia de bienes materiales, entre otros) también se deben incluir en su estudio elementos de corte cualitativo, como el de acceso para poder tener y desarrollar capacidades y titularidades, como bien lo argumentan Sen (1985) y Dréze y Sen (1989).

En el mundo en que vivimos, los bienes materiales son determinantes en cualquier diagnóstico sobre pobreza y, por ende, en las políticas de asignación de recursos a seguir por los gobiernos, lo cuantitativo en términos del bienestar sería el criterio fuerte en el momento de realizar trabajos de investigación y de diseñar instrumentos para la recolección de información; sin embargo, los elementos cualitativos deben formar parte sustantiva de cualquier estrategia que se siga en el estudio de los asuntos relacionados con la pobreza.

En esta vía una definición de pobreza se hace necesaria, pues permite la identificación, cualificación y medición del suceso. Tanto lo subjetivo (cualitativo), como lo objetivo (cuantitativo), son elementos sustanciales en la discusión, miremos entonces diferentes definiciones para revisar conceptos que se utilizan como análogos o encontrar convergencias en otros que parecen diferentes.

1.1 DEFINICIONES (3)

El **cuadro 1** presenta una síntesis de los conceptos más utilizados en la definición de pobreza en la

literatura reciente, la clasificación hecha es arbitraria como muchas de las que se establecen en otros trabajos, pero los criterios de selección son rigurosos y pretenden ser una ayuda para los interesados en el tema.

CUADRO 1. SINTESIS DEFINICIONES DE POBREZA

<p>Perspectiva: ausencia de recursos/Privación. Escuela: Neoclásica (esta escuela recoge la mayoría de modernas interpretaciones sobre el concepto de pobreza). Visión: materialista/utilitarista, procedimentalista. Características básicas: falta de un recurso o recursos ante un referente de dotación de recursos que posee un individuo, grupo o comunidad que presenta un grado de bienestar. Como consecuencia de esta privación se presenta una pérdida de bienestar. En el modelo neoclásico se asume equidad en la dotación inicial de un individuo o familia, éste es un fuerte supuesto del modelo.</p>
<p>Perspectiva: insuficiencia de medios para adquirir recursos. Autores: Atkinson, Bourguignon. Visión: inequidad social/consecuencialista. Características básicas: inequitativa distribución del ingreso que genera un obstáculo a los individuos para acceder a recursos o falta de ingresos que genera brechas entre de niveles de vida entre las personas. Nivel mínimo de vida razonable frente a los estándares de la sociedad.</p>
<p>Perspectiva: Necesidades Básicas (privación). Escuela/autores: Banco Mundial. Visión: materialista/procedimentalista. Características básicas: mínimo de bienes que debe tener una persona o grupo para encontrarse en una situación digna de vida. Pérdida de bienestar por tal circunstancia. Existe quién puede solucionar los problemas de necesidades con provisión de bienes públicos.</p>
<p>Perspectiva: Problema de capacidades individuales/titularidades. Autores: Sen, Dréze. Visión: individualismo/liberalismo. Características básicas: se concentra en las capacidades de los individuos y en su posibilidad de desarrollar habilidades, allí lo material pasa a un segundo plano (sin dejar de ser importante). Las titularidades permiten analizar cómo las estructuras sociales le permiten a los individuos acceder a un bien. Cualquier desigualdad en la estructura social genera un problema.</p>
<p>Perspectiva: clase social/desigualdad. Escuela: Marxista. Visión: explotación/socialismo. Características básicas: la extracción social genera grandes desigualdades entre los grupos sociales, los cuales explican su bajo nivel de bienestar. Apropiación de un grupo de clase del excedente que otros producen. Problemas de estructura social. Dificultades en los accesos a bienes de posición.</p>
<p>Perspectiva: Problema moral. Visión: Ética. Características básicas: posición normativa frente a la pobreza en planos de carácter cultural.</p>

Fuente: Elaborado por el autor con base en la bibliografía referenciada.

Martin Ravallion (1994) argumenta que la pobreza existe en una sociedad, cuando una o más personas no tienen un nivel de bienestar económico que les permita tener un mínimo razonable frente a los estándares de la sociedad. Para Anthony Atkinson y François Bourguignon (1999) el problema de la pobreza se puede ver como "una inadecuada disponibilidad (acceso) de los recursos". El Reporte sobre desarrollo mundial del Banco Mundial 2000/2001 afirma que la pobreza es: "una pronunciada pérdida en el bienestar". Como se percibe fácilmente estas definiciones se concentran en el problema de 'falta de', el no poder acceder a bienes materiales básicos. Pero estas definiciones, como se puede apreciar, no son suficientes por si solas, allí surge la pregunta ¿quiénes son las personas pobres?

Anthony Atkinson (1987), James Foster y Amartya Sen (1997) consideran que las preguntas esenciales van más allá de los aspectos de privación. La literatura expone términos como: pobreza relativa y pobreza absoluta, que han llevado a confundir causa y efecto del problema.

La pobreza como un concepto material y de necesidades hace referencia explícita a bienes como: comida, vestido, vivienda y energía, así "la pobreza consiste en un conjunto de elementos básicos y de un conjunto alterno que se modifica con el tiempo y el espacio" (George, 1988). Este concepto se puede calificar como el de un punto de vista absoluto de la pobreza. Por el contrario, Townsend (1979) critica este tipo de definición tan amplio argumentando que la "pobreza consiste de una privación o una dotación inadecuada", planteando con esto un punto de vista relativo. Sin embargo, al pretender ser estas definiciones diferentes, convergen en que comparten el criterio 'falta de'.

Patrones de privación no necesariamente son equivalentes a pobreza, como lo afirma Spicker (2001), un patrón de privación no indica que quien lo sufre sea pobre. Cuando se enfatiza en ciertas clases de privaciones los criterios son altamente subjetivos, aunque es cierto que tener acceso a techo y comida no se compadece con la ausencia de transporte o diversión. Deleeck et al (1992, p.3) escriben que: "La pobreza no se restringe a una sola dimensión, coloquemos como ejemplo el problema del ingreso que afecta la vivienda, la salud y la educación".

Lo anterior implica que la privación no es el problema sustancial, sino lo que no se puede conseguir con el ingreso, pues o no se tiene o éste es muy bajo para acceder a algunos bienes. Como los recursos son evaluados en términos monetarios, su relación con el ingreso monetario es inmediata, el asunto no es qué tan bajo sea el ingreso, sino qué tantos recursos se pueden adquirir con éste.

La discusión sobre las necesidades o los recursos limitados es otra forma de ver el problema de la pobreza, que también se encuentra ligada a la discusión de 'ausencia de'. Lo interesante del concepto de necesidades se encuentra en el hecho de que existe un agente que puede solucionar el problema. Pero este tratamiento de doble vía, necesidad-satisfactor, muestra en su construcción una interpretación equivocada, las necesidades y reclamos de las personas no necesariamente se ajustan a un criterio riguroso de la pobreza, la problemática material está ligada con esas necesidades.

La importancia del argumento de bajos recursos se contrapone al enfoque de necesidades, éste es un interesante aspecto en el análisis: "Pobres son aquellos cuyos medios pueden ser suficientes, pero son apenas suficientes para una vida decente (digna); los muy pobres son aquellos cuyos medios son insuficientes, acorde con el estándar de vida usual de su país" (Booth, 1971).

Otro aspecto controversial es el que conjuga el binomio pobreza y desigualdad. Las definiciones de umbral de pobreza usadas en los países desarrollados en los últimos cincuenta años se han preocupado por establecer el nivel de ingreso necesario que permita el acceso a niveles mínimos de vida, considerados aceptables en la sociedad en ese momento.

La correlación entre pobreza y desigualdad es bastante fuerte: "Ciertos grados o dimensiones de desigualdad [...] conducen a la gente a estándares mínimos aceptables en la sociedad, lo que se traduce en un elemento que identifica la pobreza. Aunque esto no significa que toda desigualdad social sea pobreza, sólo si la desigualdad implica una brecha económica más allá de un nivel crítico" (O'Higgins, Jenkins, 1990).

Pero queda en el ambiente el interrogante ¿cuál es ese nivel?

La pobreza puede también ser identificada con la posibilidad de utilizar una habilidad individual en la interacción social; sin embargo, profundas desigualdades pueden ser un obstáculo para poder desarrollar estas habilidades. La desigualdad también afecta el acceso a recursos; los bienes de posición, como el acceso a la educación o el vivir en un buen vecindario, no dependen sólo del valor del bien sino de otros elementos como los valores relativos de otros bienes que permiten estar en esa posición económica.

La posición económica se encuentra ligada con la desigualdad, pero ésta es un asunto de la estructura social, no de la desigualdad de los recursos de consumo; estos por su parte son un buen indicador de la posición social. La posición económica se identifica en sociología con el concepto de clase. La gente pobre pertenece a una clase social específica, como lo plantea Miliband (1974): "El hecho básico es que los pobres hacen parte integral de la clase trabajadora [...] la pobreza es un asunto de clase, cercanamente ligada a una situación de desigualdad de clase".

Pero, en el sentido de Max Weber, las clases se refieren a las distintas categorías económicas en donde las relaciones establecen exclusión o dependencia. Es interesante observar cómo estos temas no se ligan con las medidas que se desarrollan para poder ubicar a la gente pobre, las mediciones de Necesidades Básicas o la de Línea de Pobreza analizan otros elementos que por definición no se encuentran explícitamente ligados con la estructura de la sociedad.

Dréze y Sen argumentan que la privación y la brecha de acceso a recursos reflejan una brecha en las titularidades (entitlements) más que en la ausencia de elementos básicos para la vida de la gente (Dréze y Sen, 1989). Para ellos, los desamparados son el resultado de una brecha en el acceso a un hogar o tierra, no porque éstas no existan como bienes, luego no es su 'falta de' sino de los derechos sobre éstas. "La

brecha de titularidades, es una condición fundamental de la condición de pobreza, las personas que tienen las titularidades necesarias no son pobres" (Dréze y Sen, 1989).

Por último, surge la discusión de la pobreza como un Juicio Moral, situamos la discusión en el plano normativo, lo que implica posiciones subjetivas difíciles de tratar teóricamente. Todos estos elementos permiten plantear que la pobreza es multidimensional (Narayna, 2000) y que además es cambiante en el tiempo. Así, en la construcción de una aproximación teórica desde la economía para mirar las causas y soluciones del fenómeno, se deben integrar elementos objetivos y subjetivos, perdiendo el temor a los obstáculos que surgen en el análisis al tener en cuenta la perspectiva subjetiva que en la modelación económica resulta todo un problema.

Tal situación implica soluciones desde la perspectiva del crecimiento económico y la transformación social con instituciones fuertes que permitan un buen desempeño; mientras el aparato productivo de un país mantenga tasas sostenidas de crecimiento conjugándose con agresivas políticas de distribución del ingreso, (4) se requerirá de una decidida intervención del Estado.

1.2 INDICADORES DE POBREZA Y CALIDAD DE VIDA

En Colombia, los trabajos sobre medición de la pobreza tienen una historia reciente, sólo a mediados de los años ochenta del siglo XX se inicia un trabajo sistemático que permite generar información con algún grado de confiabilidad sobre la dimensión de la pobreza y su localización.

Como se había comentado, hay una relación estrecha entre los términos pobreza y necesidades, pues a través del segundo se quiere medir el primero. Pero, ¿qué determina las necesidades? El concepto es bastante amplio y enmarca una serie de elementos de tipo cultural, educativo, económico, étnico, espacial, que entrarían a definir éstas. Así mismo, es dinámico, se construye y varía en los cambios de los grupos sociales.

La medición de la pobreza se hace entonces en entornos arbitrarios, en donde se deben tomar con beneficio de inventario los resultados de tales mediciones. Sin embargo, estos son la única base cierta para hacer inferencias que permitan determinar decisiones de política.

En las metodologías desarrolladas en el país se toma a los hogares, considerándolos como base primaria de la sociedad actual (aquí se hacen análogos hogar y familia); el hogar está conformado (DANE, 1993) por personas unidas por lazos de solidaridad y afecto. El **cuadro 2** hace una síntesis de algunos indicadores de pobreza que han sido utilizados en Colombia.

CUADRO 2. ALGUNOS INDICADORES DE POBREZA

<p>Indicador: NBI. Corriente: Neoclásica. Visión: materialista/utilitarista. Características básicas: falta de un recurso o recursos ante un referente de recursos que posee un individuo, grupo o comunidad.</p>
<p>Indicador: LP. Corriente: Neoclásica. Visión: utilitarista. Características básicas: nivel mínimo de consumo razonable frente a los estándares de la sociedad. Método más utilizado en la medición de pobreza.</p>
<p>Indicador: Índice de Sen. Corriente: A. Sen. Visión: procedimentalista. Visión más amplia de la pobreza. Características básicas: presenta tres componentes, porcentaje de pobres para una línea de pobreza, magnitud de la pobreza y la distribución del ingreso entre pobres medida por un índice de Gini.(5)</p>
<p>Indicador: IDH. Corriente: Sen/Banco Mundial. Visión: consecuencialista. Características básicas: combinación de otros factores que inciden en la pobreza. Su estructura es de indicadores de resultado. Búsqueda de un parámetro de medición de la pobreza a escala mundial.</p>
<p>Indicador: ICV. Corriente: DNP.</p>

Visión: procedimentalista.
Características básicas: busca combinar variables que contribuyan al mejoramiento del estándar de vida.

Fuente: Elaborado por el autor con base en la bibliografía referenciada.

Metodología de NBI. Define cierto tipo de necesidades consideradas indispensables en un hogar "moderno". NBI trabaja con cinco indicadores:

Indicador de vivienda inadecuada. Expresa las características físicas consideradas impropias para alojar a las personas.

Indicador de servicios inadecuado. Carecimiento de un servicio.

Hacinamiento crítico. En donde hay más de tres personas por cuarto.

Inasistencia escolar. Si en un hogar con niños de 7 a 12 años parientes del jefe del hogar, estos no asisten a clase, el hogar es pobre.

Alta dependencia económica. Trata, como indicador, de captar los hogares que tienen baja capacidad de generar ingresos. Se clasifica así a los hogares en donde hay más de tres personas por persona ocupada y cuyo jefe tenga escolaridad menor a tres años.

Entonces un hogar está en pobreza absoluta si presenta alguna de estas situaciones y en miseria si presenta dos o más de estas situaciones.

El Indicador de NBI no toma como fundamental uno de los problemas de la pobreza en áreas urbanas: el empleo y su calidad. Colombia es un país urbano, el 70% de la población vive en los cascos urbanos municipales y los criterios que debe tener un indicador de calidad de vida deben consultar este tipo de características.

LÍNEA DE POBREZA (método directo o de ingresos). Se plantea que este indicador es una medida más sólida que el de NBI (Vos, 1994; Lustig, 2000) a pesar de sus problemas metodológicos y del acceso a la información, dada la confiabilidad de los análisis de distribución del ingreso y de la base de información disponible en la Encuesta Nacional de Hogares (ENH).

Al ser la pobreza un concepto subjetivo, es necesario utilizar mediciones objetivas; en la literatura el concepto estándar es el de utilizar líneas de pobreza (Lustig, 2000). Los criterios que se utilizan para esto son definidos por Lustig et al (2000) en los siguientes elementos:

1. El ingreso corriente es un indicador adecuado de la norma de vivir de individuos,
2. cada individuo en la casa tiene las mismas necesidades,
3. no hay ninguna economía de escala en el consumo,
4. el error estadístico en estudios del hogar es pequeño y el ingreso o consumo medido en estos trabajos ha mostrado que es una medida adecuada.

El indicador se construye a través de los ingresos y gastos de los hogares. Con la metodología LP se investiga si los hogares tienen ingresos suficientes para adquirir bienes y servicios necesarios para satisfacer las necesidades básicas. Para definir éstas se define una canasta básica de bienes y servicios que cumpla con los requisitos de satisfacción de necesidades básicas; una vez definida, se obtiene su costo valorando los ítems a precios de mercado. Este costo define la línea, si el ingreso se encuentra por debajo de la línea, el hogar es pobre.(6)

La medida que proporciona LP no tiene en cuenta formas diferentes de ingreso a las monetarias, lo que genera un sesgo en la medición del mismo y en la construcción del índice. Se plantea frente al ingreso como medida, que tener más o menos ingreso, indudablemente en ciertos rangos puede dar una categorización correcta de la pobreza, existe allí una frontera subjetiva que puede provocar problemas en la medición, ¿cuál es el mínimo de capacidades aceptables que puede generar un determinado nivel de ingreso?

Pero lo que se encuentra en la literatura reciente sobre el tema es que es más fácil mirar las privaciones de las personas que estudiar el nivel de ingreso para poder acceder a éstas. En el trasfondo de los indicadores NBI y LP está subsumida la teoría de la utilidad neoclásica, allí los agentes económicos maximizan ésta (su función de felicidad) a través del consumo de una canasta de bienes. La discusión está en si efectivamente la utilidad es un elemento clave que permite definir el nivel de vida de las personas, esto a pesar del tratamiento formal lógico del modelo neoclásico, que se sustenta en ella como un elemento clave del comportamiento de las personas en sus procesos de escogencia de recursos.

La construcción y utilización de nuevos indicadores surge de los problemas que se encuentran en NBI y en las medidas por LP, en el caso del primero se considera como pobres a las personas que tienen una necesidad básica insatisfecha pero altos niveles de satisfacción de las restantes, de otra parte la forma de construcción del índice no permite saber cuál es el tipo de pobreza o cuantificarla (Sarmiento y Ramírez, 1997).

ÍNDICE DE SEN. Entrelaza tres aspectos de la pobreza: su magnitud, el porcentaje de pobres para una línea de pobreza definida y la distribución del ingreso entre los pobres medida por un índice de Gini (Nina y Aguilar, 1998).

El índice de Sen varía entre 0 y 1, cuando el ingreso de la población pobre sujeta a estudio es homogéneo, el índice de Gini es cero. Del índice de Sen se han obtenido otras propuestas como el índice FGT (Foster-Greer-Torbecke) que tiene la ventaja de ser aditivo en diferencia al índice de Sen. Este índice "mide la intensidad de la pobreza, ponderando la brecha de pobreza de cada grupo por su brecha respectiva para determinar la pobreza total" (Nina y Aguilar, 1998 citando a Ravallion, 1992). "El índice de FGT tiene las siguientes ventajas: es aditivamente descomponible entre los pesos de las porciones de población, satisface todas las propiedades básicas del índice de Sen y se basa en un concepto de pobreza o privación relativa" (Nina y Aguilar, 1998).

La aditividad es una condición que permite el siguiente resultado: la pobreza total es igual al agregado de los subgrupos de pobreza ponderados por los grupos de población.

IDH (ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO). Elaborado en el PNUD con base en los trabajos de Sen. Se estructura con indicadores de resultado: esperanza de vida, niveles educativos conjugados con un indicador de ingresos. El IDH busca trascender los indicadores que tradicionalmente han medido la pobreza puesto que espera, a través de la conjugación de las variables mencionadas, obtener un mejor diagnóstico de la pobreza a escala mundial con un indicador que permite la comparación entre países.

La esperanza de vida es un valor probabilístico de la longevidad de un recién nacido calculada al futuro y analizada en el contexto de condiciones materiales de un determinado país. El ingreso está medido en dólares PPA (Paridad del Poder Adquisitivo). Esta es una forma que permite, en la resultante, asumir el tipo de cambio como un reflejo de la diferencia en las tasas de inflación entre distintos países. Así, se pretende una mejor comparación internacional del poder adquisitivo del ingreso en cada país.

Por último, los logros educacionales se miden a través del índice de escolaridad que tiene en cuenta analfabetismo y grado de escolaridad.

Los problemas que surgen de una mirada errada de los indicadores utilizados se traducen en dificultades para la aplicación de política y la asignación de recursos, pues si no se conocen cuáles son los grupos sociales necesitados, no se podrá hacer una asignación eficiente de los recursos existentes para los programas propuestos por los gobiernos.

ICV (ÍNDICE DE CALIDAD DE VIDA). El ICV (Sarmiento, Ramírez, 1997) combina en una sola medida "las variables de potencial de acceso a bienes físicos: características físicas de la vivienda y las posibilidades de acceso a los servicios públicos domiciliarios; variables que miden el capital humano presente y potencial: educación del jefe y de los mayores de 12 años y las posibilidades de acceso de niños y jóvenes a los servicios escolares; y la composición del hogar", DNP busca hacia el futuro introducir medidas de medio ambiente, seguridad ciudadana y bienes públicos como parte del entorno de los hogares.

Desai (1992) citado por Ramírez y Sarmiento (1997) ha mostrado que es mejor utilizar el ingreso de forma ex-ante, pues como medida de bienestar debe aproximarse a un flujo de consumo, lo que implica medir su capacidad para poder alcanzar los bienes.

El ICV pretende ser una medida más amplia, por eso las variables seleccionadas deben clasificarse por su contribución al estándar de vida para que sean compatibles (sean variables continuas y discretas - cualitativas o de descripción) de esta manera se trata "de cuantificar a través de la metodología de cuantificación óptima", buscando cuantificar las diferentes categorías asignando valores ponderados. El ICV de esta manera se encuentra inscrito en el concepto del estándar de vida que maneja Sen, buscando "valorar los componentes frente a un solo estándar de nivel en una canasta de muchos atributos" (Sarmiento, Ramírez, 1997).

Se espera que el ICV pueda ser una buena medida de la pobreza en Colombia con la que se busca focalizar el gasto social de forma eficaz y eficiente a los más necesitados, de otra parte las características de continuidad del ICV permiten observar la distribución en el tiempo y la intensidad de la pobreza.

2. LA CUANTIFICACIÓN Y LA DISTRIBUCIÓN ESPACIAL DE LA POBREZA EN COLOMBIA

En este aparte se hace una discusión sobre los datos recientes que se tienen sobre el tamaño de la pobreza en América Latina y en Colombia y se introducen algunos elementos de tipo cualitativo como edad y distribución espacial para mirar los distintos niveles de pobreza que pueden darse entre grupos etáreos y zonas geográficas.

2.1 ALGUNOS DATOS SOBRE POBREZA, LOCALIZACIÓN Y GRUPOS AFECTADOS

Las cifras que se obtienen con los indicadores más elaborados vistos anteriormente, demuestran grandes incompatibilidades. Encontramos en América Latina ejemplos en los cuales los estudios muestran diferencias abismales en la cuantificación de la pobreza.

En México cinco estudios diferentes utilizando la misma base, Encuesta de Hogares, presentan diferencias sustanciales en sus resultados. En particular hay en estos estudios dos resultados con una diferencia de 19 millones de personas pobres, ECLAC (1997) decía que el porcentaje fue de 46% y Lustig y Szekely (1998) 31.8%, para Londoño y Szekely (2000) 19.7 %.

En Colombia, los diferentes resultados de análisis presentaban disimilitudes sustanciales, utilizando los índices de NBI y LP. Por LP se había pasado del 24% al 18% de la población entre 1978 y 1992, pero el número de pobres absolutos no disminuyó, en 1992 eran 6 millones en términos absolutos (May, 1996). Libardo Sarmiento afirmaba en 1998 que por LP había 19 millones de pobres en Colombia. Naciones Unidas era menos conservadora en sus cifras, para 1997 su cálculo era de 24 millones de pobres.

Para Nina y Aguilar (1998), sus cálculos con datos de la ENH de 1997 y mirando a los pobres en su totalidad, para que estos alcancen la LP era preciso aumentar en 45% sus ingresos. La pobreza rural presentaba una brecha mayor a la urbana, los primeros debían aumentar sus ingresos en 50% para llegar a LP, los segundos cerca de un 33%.

Por NBI el total pobre de la población en 1985 fue de 45%, 22.8% en miseria; para 1998 el total de la población pobre había descendido a 25.8% y el de la población en miseria a 8.1% (Misión Social, IDH 2000, citando a DANE). El índice urbano mostraba un índice de NBI de 32.3% en 1985 y 17.4% en 1998, para los mismos años el NBI rural, presentaba una brecha gigantesca 71.8% y 47.4% respectivamente. El índice NBI no ha mostrado que la población afectada haya disminuido en los últimos años. Para 2002 CEPAL situaba la pobreza en Colombia en 32 millones de personas.

Los cálculos de Misión Social (DNP, IDH, 2000), utilizando el ICV, mostraban un deterioro de las condiciones de vida de los hogares para los años 1996-1998, tendencia que ha seguido incrementándose dadas las condiciones de desempleo y bajo crecimiento de la economía.

Un elemento importante en esta cuantificación tiene que ver con la edad, en general la población pobre vulnerable se concentra en los jóvenes y en las mujeres, lo que implica serios problemas, pues es la misma población que aumenta el número de desempleados: "Altas tasas de desempleo, menores salarios reales de la fuerza de trabajo no calificada han contribuido en la actual coyuntura al incremento de la pobreza y de la desigualdad" (OCSE, 1999).

Los hogares más pobres han sido afectados por la desaceleración de la economía y la crisis, la pobreza ha aumentado en la zona rural por las diferentes circunstancias económicas y de violencia que tocan el campo colombiano. Las regiones más afectadas se concentran en la zona Pacífica y Atlántica, la zona central en

especial la del eje cafetero muestra un deterioro sustancial en la última década. En las cabeceras municipales cerca de 7 millones de hogares, el 12% del total, presentaba pobreza en 1997, de estos el 30.07% se encontraba en la zona Atlántica y el 15.52% en la zona Pacífica (DANE, 20001).

3. PAPEL DE LOS GOBIERNOS - POLÍTICA SOCIAL

Una combinación entre mercado y Estado fue el determinante en Corea del Sur y otras economías del sudeste asiático en los últimos veinte años (Stiglitz, 1996) para lograr un acelerado desarrollo económico y una importante transformación social. Al mirar estas situaciones, desde esta perspectiva, no existe la dualidad Estado o mercado. Como mecanismo, la intervención estatal es sustancial para el desarrollo económico coadyuvada por la dinámica del mercado. Las acciones del mercado no pueden por sí solas mejorar los estándares de vida cuando hay imperfecciones de información, de competencia o mercados incompletos (Stiglitz, 1996). Una amplia evidencia empírica a través de la historia del capitalismo corrobora este hecho.

Para Stiglitz (1996), como director del BM se deberían hacer las siguientes cosas por parte de los gobiernos para propiciar el desarrollo económico. Establecimiento de una infraestructura educativa, tecnológica, financiera, física, ambiental y social, estructura básica para que los mercados funcionen. Directa o indirectamente este tipo de infraestructura se relaciona con la salida de la pobreza. Respecto a esto los elementos sustanciales son:

Promover la educación, a diferencia de los planteamientos de Kuznetz, en donde la desigualdad estaba en relación con el crecimiento económico. La igualdad educativa que se presenta en el sudeste asiático es la evidencia que sustenta cómo en ambientes igualitarios y competitivos el acceso al capital humano hace parte de las posibilidades de la sociedad en su conjunto.

"La provisión de educación universal, la cual era un componente necesario de la transformación de economías agrarias a economías en rápida industrialización"(Stiglitz, 1996), fue sustancial en la consolidación del modelo de desarrollo del sudeste asiático. La promoción de educación pública, que en los Estados Unidos data de estatutos previos a la adopción de su Constitución, demuestra la importancia de la intervención del Estado en la promoción de la educación pública (Stiglitz, 1996).

Prevenir la degradación ambiental: este es un concepto que es novedoso en el análisis de la dinámica económica en las últimas dos décadas del siglo XX.

"Unas buenas políticas ambientales no deben considerarse como lujos que van a ser disfrutados únicamente por quienes se encuentran en buena situación. No debemos confundir el incremento del PIB con los incrementos de los estándares de vida, ni los incrementos en el PIB medidos en el presente con la riqueza de largo plazo" (Stiglitz, 1996).

El reconocimiento de estos problemas se observa en la construcción de cuentas ambientales en el PIB y en el desarrollo y consolidación de una rama de la economía dedicada a los problemas ambientales.

Crear y mantener la red de seguridad social: esto presenta una lectura de doble vía, es útil para la producción en tanto mantiene un grupo humano con mejores condiciones por aumentos continuados de la productividad. De otro lado, mejora las condiciones de trabajo y de salarios.

Junto con estos elementos, las economías en desarrollo, dada la débil capacidad de sus gobiernos para responder a las fallas de mercado, deben hacer esfuerzos adicionales en su fortalecimiento institucional. Tener respuestas oportunas a los procesos de globalización son requisitos necesarios en la actualidad, entender que el consumidor es el alma de la economía de mercado ampliando el alcance de la competencia y premiando el desempeño, se muestra como un elemento sustancial. Mirar con beneficio de inventario la deseabilidad de los procesos de privatización que pueden justificarse con base en estudios específicos, análisis del teorema de privatización de Stiglitz, donde se afirma que el incremento de la eficiencia económica debe ser suficiente para compensar las desventajas de la privatización.

Igualmente se deben tener en cuenta otros elementos de desarrollo como salida a la pobreza:

El manejo transparente de los recursos públicos en esa transacción que el Estado tiene con los ciudadanos, lo que nos recuerda una de las máximas de la constitución de los Estados Unidos, impuestos sin representación no son legítimos. La necesidad de descentralizar el poder para una mayor participación en los asuntos políticos.

La introducción de estructuras de representación no gubernamentales que permitan el entendimiento del

funcionamiento de los mercados facilitando la creación de empleo y generación de ingreso, reduciendo las actividades de caza de rentas (rent seeking) que generan distorsiones en la asignación de recursos. La organización de las comunidades pobres es sustancial en estos procesos, su activa participación transparente y no manipulada puede permitir una mejor asignación de recursos.

El entendimiento del problema de la pobreza implica que se inicien procesos de cambio en su análisis, lo multidimensional implica el uso de nuevas técnicas de modelamiento del problema y sus posibles soluciones. La interacción de todos los agentes implicados en el proceso, incluido el binomio Estado-mercado es básico en la lucha de la reducción de la pobreza.

3.1 ALGUNAS SOLUCIONES AL PROBLEMA DE POBREZA

La política social siempre establece prioridades, dando preferencia a algunos problemas o a ciertos grupos de población, convirtiéndolos en grupos focales o poblaciones desiguales como objetivo de la política social. En este sentido, focalizar significa orientar o dirigir. Aunque no siempre se reconozca comúnmente se realiza, en algún grado, cierta focalización (de Walle, 1995), lo que parte de la base filosófica de ayudar al más necesitado.

La focalización es un instrumento para el objetivo de alcanzar a la población en condición de pobreza con los beneficios de alguna acción determinada. Paralelamente, se favorece la credibilidad y transparencia de las acciones de política social al cumplir con el principio de apoyar a quienes más lo requieren, en contraste con orientaciones clientelistas (Cepal, 1995).

Este criterio es básico ante el hecho de que los recursos para las demandas sociales siempre son escasos y deben ser asignados a quienes los necesitan realmente, lo que va efectivamente en contra de los defensores de programas de universalización de subsidios o transferencias en los programas sociales. La escasez de recursos depende muchas veces del uso alternativo de estos, pues no existen recursos suficientes para todos los usos posibles.

En términos generales existen dos tipos de focalización. Una primera aproximación supone que la inversión en ciertas categorías del gasto público beneficia más a los pobres, comparando con los beneficios que tendrían si los recursos se destinaran a otras categorías.

El segundo enfoque consiste en dirigir deliberadamente los recursos a los individuos más pobres. Dentro de este segundo tipo de aproximación, la orientación de los beneficios se hace mediante un criterio o indicador que permite evaluar la condición de pobreza que prevalece entre la población. Para ello, existen alternativas a distintos niveles. Por una parte, puede considerarse la focalización geográfica, en la cual se busca identificar regiones con alta concentración de población en condiciones de pobreza bajo la premisa de que dirigir los recursos a determinadas zonas beneficiará a un mayor número de personas. Por otra parte, el indicador puede referirse al nivel de los individuos o sus hogares, buscando identificar aquellos que viven en condiciones de pobreza.

En síntesis, la focalización hace eficaz los programas de carácter social contra la pobreza (Sarmiento, Arteaga, 1998) y permite su universalización. Como instrumento de asignación de recursos, diferente al mercado, es posible con éste obtener una justicia que favorezca a los pobres.

3.2 POLÍTICA SOCIAL EN COLOMBIA

El tema de la política social se puso de moda en América Latina como causa de los efectos provocados en las sociedades Latinoamericanas por los ajustes estructurales adelantados por los gobiernos de entonces.

En el caso colombiano, los últimos cuatro gobiernos han establecido programas de política social, en diferentes coyunturas, para solucionar la pobreza. Pero dichas políticas olvidan los problemas centrales -en una visión macroeconómica y política- que explican la pobreza como lo son la inequitativa distribución de la propiedad, el acceso a recursos que son movilizados sociales. Así, se abandona la discusión en torno al círculo vicioso que reproduce las inequidades, fundamentalmente en lo pertinente a la posibilidad de acceso de los individuos y las familias a mejores dotaciones de recursos (bienes públicos), en este caso: empleo, capital humano, vivienda, entre otros, para competir en los mercados de trabajo.

A tales aspectos se le suma indudablemente el estancamiento económico vivido en los diferentes países de

América Latina, el crecimiento del sector informal, la caída de los salarios reales para algunos grupos y la dinámica de la economía mundial cimentada en los bloques económicos que propenden por economías de libre comercio entre ellos, pero que son discriminatorias en sus relaciones con el tercer mundo.

En general, los programas adelantados por los gobiernos trabajan con diagnósticos parciales que no quieren atacar el origen de la pobreza, y la política social como se ha concebido se torna en un paliativo a las consecuencias que en el corto plazo provoca la aplicación de las medidas macroeconómica de ajuste.

El momento actual muestra al binomio democracia y libertad atado al capitalismo, pero inequidad e injusticia distributiva también hacen parte de éste. Una vieja discusión vuelve a la palestra, cómo solucionar estos problemas en lo social y político en el marco de la ortodoxia liberal, en donde el mecanismo que mejor asigna los recursos es el mercado.

Lo que una perspectiva menos ortodoxa muestra es que el mercado no cumple siempre de forma eficiente este papel en muchos sectores de la vida moderna. Allí, la intervención del Estado parece ser un elemento sustancial para provocar cambios radicales en situaciones donde éste sea requerido, un viejo debate cimentado en los fundamentos ideológicos del liberalismo.

El paquete de medidas denominado neoliberal contiene programas de corte social que maneja desde sus argumentos conceptos de eficiencia y rentabilidad social. Las características propias del sector privado se introducen en los programas sociales, privatización, competencia y regulación mercantil (Sarmiento, 1993); un paquete en donde el Estado descentraliza y delega funciones en los municipios; se introduce la prestación de los servicios básicos por el sector privado; se focaliza el gasto del Estado en los sectores de menores ingresos; se da preferencia a los subsidios, buscando suplir la oferta de servicios y se retorna al gasto social asistencialista.

Las medidas traen como consecuencia situaciones negativas por su falta de continuidad y por el incumplimiento de las metas de las políticas asistenciales.(7) El desempeño global de la eficiencia se minimiza contradiciendo los resultados esperados. La brecha social se ve ampliamente incrementada.

Por si mismos, los postulados del BM no son negativos; sin embargo, responden a la lógica de una serie de medidas atravesadas por la eficiencia del mercado que luego de su aplicación en América Latina no han mostrado sus bondades en el mediano plazo, a pesar de contar con el unanimismo de los dirigentes nacionales y el apoyo de sectores académicos, contradictores hasta hace pocos años del sistema. Ahora ellos conforman los cuadros tecnócratas de los gobiernos o son su propia encarnación.

Tales políticas asistencialistas, atomizadas, politizadas, con bajos presupuestos, sólo tocan a un sector de la población de manera coyuntural y no logran solucionar el problema. Se deja a la sociedad al margen de una verdadera política social integral, reflexiva, pensada y con efectos estructurales (Serrano, 1996), en tal sentido una mirada a problemas como la concentración excesiva de la propiedad, las herencias y el acceso a dotaciones como educación, salud y empleo, darían de hecho elementos más precisos en las soluciones a través de una política social con elementos redistributivos, empleando elementos de política económica como: control inflacionario,(8) impuestos progresivos y leyes antimonopolios, entre otros.

3.2.1 Una mirada a la Política Social entre 1986 y 2001. Es cierto que desde la información disponible, el país, a partir de la década del cincuenta, muestra una mejoría en los indicadores de NBI y Desarrollo Humano, siendo muy fuerte esta tendencia en el sector urbano (Ocampo, 1998). Educación, salud, calidad de vivienda, infraestructura básica, son indicadores que a través de su tendencia de mejoramiento corroboran tal situación.

La pobreza medida por NBI se redujo del 70.2% en 1973 a un 32.2% en 1993 y, de igual forma, el IDH aumentó de 0.75% en 1970 a 0.85% en 1994 (Ocampo, 1998), pues utilizando el índice de Sen, la pobreza baja de forma significativa entre 1978 y 1998 (Nina, Aguilar, 1998) pero con un gran aumento en los índices de desigualdad. Colombia no está cerca de los estándares internacionales del gasto social que son del 11% del PIB. El problema del desempleo iniciado en 1997 (la tasa actual es de 20%), generó un impacto desastroso en la economía contribuyendo al deterioro de la calidad de vida de las familias colombianas afectadas y por ende aumentando el problema de la pobreza.

En este marco general, programas como el Plan Nacional de Rehabilitación (Plan de Economía Social - Barco); Mujer, Familia y Juventud (Revolución Pacífica - Gaviria), la Red de Solidaridad Social (Salto Social - Samper), y los actuales programas sociales del Plan Colombia (familias en acción, jóvenes en acción - Pastrana o BM), todos con sus particularidades, han sido la respuesta coyuntural a la problemática que ha significado la permanencia de altos niveles de pobreza.

Estos programas se han visto enmarcados en programas de ajuste macroeconómico en la última década, que siempre han promulgado los siguientes aspectos de política económica:

Inversión en capital humano, focalizado en el desarrollo de destrezas y habilidades para satisfacer las demandas de sectores económicos en reconversión industrial y enfrentados a procesos de globalización.

Equilibrio macroeconómico, como garantía de un crecimiento económico sostenible, en la medida en que se produzca crecimiento se tendrá desarrollo.

Focalización del gasto para tener un mayor control sobre éste buscando eficiencia y eficacia en el manejo del presupuesto social. En Colombia son relevantes los programas para la tercera edad, la juventud, la mujer y la niñez.

Descentralización, desconcentración de funciones y apertura democrática, trasladando responsabilidades de gasto y funciones a los gobiernos locales (municipios) y buscando fortalecer la participación comunitaria en los programas sociales: salud (ley 100), educación, situado fiscal (ley 60 de competencias y recursos), fondos de cofinanciación y privatizando los servicios prestados por el Estado.

En el caso colombiano, la centralización de la política social en manos de la Presidencia de la República con sus Consejerías y Fondos, ha sido un elemento relevante en la organización de los programas de Política social, consecuentemente con esto se han desarrollado las conocidas prácticas clientelistas que van en contra de la racionalidad de eficiencia y eficacia; indudablemente esta estructura de atención es propicia para los cazadores de renta.

Los resultados de estos procesos se pueden sintetizar en aspectos como la pérdida de participación del gasto social en el presupuesto nacional y como porcentaje del PBI entre 1984 y 1995. A pesar del aumento en los años siguientes (1996-98) en su conjunto, el gasto en educación y salud se ha visto afectado, lo que sí ha aumentado es la participación del gasto militar. Si bien durante el mandato de Cesar Gaviria se presentaron incrementos en el gasto social, el número de pobres absolutos medido por LP aumentó y los presupuestos asignados a salud, educación e infraestructura básica se deterioraron en términos reales. Durante el gobierno Gaviria, no "disminuye la pobreza ni la desigualdad, aunque los indicadores macroeconómicos fueron favorables" (Nina y Aguilar, 1998).

De esto se desprende una crítica a lo propuesto en la Revolución Pacífica sobre el gasto social, lo presupuestado realmente y lo ejecutado mostraba una brecha significativa. Este tipo de situaciones permite ver la ineficiencia de ciertas entidades y organismos del Estado, que actúan bajo criterios diferentes a los de la racionalidad económica. Tal situación es válida como crítica para el manejo que se le dio a los presupuestos sociales durante la administración Samper. Además, durante esta administración aumento el gasto público de forma significativa, pero esto no benefició a la población en creciente pobreza por el desempleo (Nina y Aguilar, 1998).

Otro aspecto es cómo los indicadores señalaron resultados contrarios; la pobreza medida por el NBI presentó un indicador favorable, pero el análisis por LP (nivel de ingresos) mostraba un mayor deterioro, explicable por la forma en que están contruidos los índices, pues de un lado el proceso de urbanización favorece la disminución de pobreza identificada en NBI, pero el deterioro del empleo y de los salarios reales de las capas medias se manifiesta en el aumento de índice LP.

La actual coyuntura nacional presenta una serie de problemas graves para el proceso de desarrollo social del país, la crisis de deslegitimación del gobierno anterior condujo a Colombia a una situación caótica que se reflejó en el desgobierno y en la pérdida de capacidad de acción del Estado. Con este entorno las metas propuestas en el Plan Nacional de Desarrollo -EL Salto Social- no se lograron cumplir.

En 1996 un informe de la ONU descertificó al país por no tener un significativo avance social. Colombia se rajó ante el organismo internacional por incumplir el tratado de derechos económicos, sociales y culturales de la ONU (Sarmiento, 1996).

El plan de desarrollo Samper se sustentaba en cuatro puntos básicos (Serrano, 1996), crecimiento económico,(9) equilibrio macroeconómico, equidad-solidaridad y participación y tras la coyuntura de desempleo por la que empezó a atravesar el país, una política de generación de empleo, catalogada como neurálgica en los propósitos de política.

Como evaluación, finalizado el período presidencial de Samper, se tenían serios problemas en todas las áreas que pretendía abarcar el plan (10): Desequilibrio macroeconómico, propiciado por el déficit fiscal cercano al 5% del PBI, un desempleo galopante de 15% para las siete áreas metropolitanas en 1998, un crecimiento estancado en el promedio de los 4 años, inflación de 2 dígitos y la exacerbación de una cruenta guerra entre diferentes sectores que no se reconoce en su magnitud pero que, según mediciones económicas, cuesta cerca de 3 puntos del PIB.

Actualmente la cifra de desempleados está en cerca del 20%, la crisis económica iniciada en el último período del gobierno Samper lleva tres años, la recuperación es lenta y no continuada, los índices de crecimiento han sido los más bajos en las últimas décadas -el de 1999, el más bajo en 50 años- y el aumento de la pobreza es sustancial.

El problema central sigue siendo la inequitativa distribución del ingreso; en 1978 el decil más rico de la población recibía el 47.9% de los ingresos totales y la mitad más pobre el 12.4%, en 1995 el decil más rico se apropiaba el 51% y la mitad más pobre se mantenía en el 12.4%, durante este período los sectores que vieron la reducción más fuerte de su participación en el ingreso fueron los estratos medio y medio-alto. Tal situación indica que el camino a la solución de la pobreza debe pasar indudablemente por políticas que consideren la redistribución de los ingresos como básica en ese proceso.

4. LA DIMENSIÓN AMBIENTAL Y LA POBREZA

Colombia es un país pionero en América Latina en legislación ambiental, la creación del Inderena durante el gobierno de Lleras Restrepo a finales de los años sesenta es una prueba de ello, igualmente la expedición del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección del Medio Ambiente en 1974, dos años después de la cumbre de Estocolmo (Sánchez, 1995).

La Constitución de 1991 y la ley 99 de 1993, valiosos instrumentos de legislación, que le dieron nacimiento al Ministerio del Medio Ambiente, no han tenido el impacto real en el medio a través de su inclusión efectiva en los planes de desarrollo.

El afán por la reglamentación va en dirección contraria a las acciones del Estado en efectividad ante los problemas ambientales, una cosa es la legislación y otra muy distinta una efectiva regulación. Luego de treinta años de legislación hay una deuda institucional frente al medio ambiente. La idea de consolidación del SINA (Sistema Nacional Ambiental) es loable, pero requiere de un proceso de largo plazo para que los agentes involucrados en éste logren su funcionamiento, pues llevar a cabo esa articulación entre el gobierno central, lo municipal y la comunidad en general toma tiempo para ser efectivo.

Desde el Salto Social se introdujo explícitamente la relación entre medio ambiente y desarrollo humano, desde esta perspectiva se argumentaba la importancia de la intervención del Estado con procesos que garantizaran la sostenibilidad. Sin embargo esta relación era bastante ambigua, los conceptos de desarrollo y sostenibilidad se veían con significados diferentes en los planes de desarrollo.

Esta ambigüedad se traduce al precisar el nexo entre política social, económica y ambiental, no es sólo un problema de tipo semántico al cual se deba menospreciar. Si no existen acuerdos sobre el significado de los conceptos no pueden existir acuerdos reales, pues se está hablando de situaciones diferentes.

Cómo conciliar crecimiento económico, con equidad y sostenibilidad del ambiente. La definición de desarrollo sostenible es diferente para la legislación colombiana con relación a su fuente de inspiración, el informe Brundtland, el primero habla de desarrollo como crecimiento, el segundo de satisfacción de necesidades sin comprometerse de manera explícita con el concepto de crecimiento (Sánchez, 1995).

Esta visión plantea el desarrollo sostenible como una consecuencia de la disminución de la iniquidad social, del poder satisfacer las necesidades de los pobres sin afectar la sostenibilidad. Una visión diferente a la mirada tradicional del crecimiento económico.

Las políticas medioambientales se ubican entonces en situaciones que deben solucionar problemas inmediatos, como garantizar una vida digna (satisfacción de necesidades) a la población que actualmente lo demanda y además proyectar una mirada al futuro, de cómo preservar el medio para las generaciones futuras, esto no es un falso dilema, es una situación que atraviesa la toma de decisiones de política y que requiere de salidas pragmáticas.

Las diferentes visiones que sobre el problema ambiental existen, generan confusión en los discursos y es necesario precisar estas. El trabajo de Arturo Escobar (1994) que ha clasificado el discurso ambiental en tres corrientes generales, el liberal, el culturalista y el ecosocialista, es muy útil para ayudar a entender las diferencias que éstas presentan.

El discurso Liberal. El informe Brundtland publicado en 1987 con el nombre de "Nuestro Futuro Común" hablaba del desarrollo sostenible y lo introdujo como parte de un lenguaje 'de moda' en todos los discursos, indudablemente los medios académicos no estuvieron exentos. El discurso liberal en un sentido antropológico y filosófico da por sentadas las realizaciones de la modernidad liberal de occidente con un conocimiento objetivo que se puede visualizar. En este hay un modelo social, cultural y económico dado. Se fortalece desde allí el modelo de consumo capitalista y se aboga por sus bondades.

Para el ser moderno la economía es un hecho que no puede ser puesta en duda. En esta perspectiva la mirada que se tiene de la naturaleza es que sus recursos son limitados, tienen valor de cambio y de uso, son sujetos a ser poseídos, y como los deseos del hombre son ilimitados es preciso manejar los recursos con eficiencia y eficacia.

De otro lado, como la calidad de vida se mide en productos materiales y estos provienen de los recursos naturales es necesario darles el mejor manejo. En palabras del presidente del Banco Mundial "una ecología sana es buena economía", agregando que: "la planificación ambiental puede maximizar los recursos naturales, de tal forma que la creatividad humana puede maximizar el futuro" (Escobar, 1994) y concluyendo que es preciso producir más a partir de menos, introduciendo más a la naturaleza en el discurso del mercado.

Hay una tendencia privatizadora de los recursos en el ámbito mundial, en América Latina hay desacuerdo con el informe Brundtland, aquí se afirma "la necesidad de diferenciar los problemas ecológicos por regiones", se habla además de aspectos que influyen en el medio ambiente y que no son tocados por el informe como: deuda externa, agotamiento de los modelos de desarrollo, desigualdad mundial y una deuda ambiental histórica del Norte con respecto al Sur.

"El discurso del desarrollo sostenible [...] entra a participar en la producción de la realidad" (Escobar,1994), desde la perspectiva liberal son los pobres los que causan el desastre ecológico en el tercer mundo al utilizar de forma irracional los recursos existentes, sin entender que estos son básicos para su supervivencia.

El discurso culturalista. Más que propuesta es una crítica a las posiciones liberales, se define culturalista en la medida en que pretende establecer una discusión con el economicismo del discurso liberal. El problema para ellos está en la visión de un Mundo donde la naturaleza se ha objetivado por la ciencia moderna en un reduccionismo tal, que pierde toda su dimensión conjuntamente con una explotación exacerbada de los recursos por parte de un sistema de consumo que demanda recursos como si fuesen inagotables, la naturaleza termina siendo una mercancía. Aquí es irreconciliable crecimiento económico con manejo del medio ambiente. Tal argumento niega la posibilidad de una solución por la vía de ajustes al sistema de producción dominante.

En el discurso liberal del ecodesarrollo se requiere crecimiento económico para erradicar la pobreza; sin embargo desde la lectura del discurso liberal dominante en los países desarrollados los pobres son grandes depredadores (Escobar,1994), la razón para ellos está en el desplazamiento de los marginados a zonas de colonización o zonas frágiles ecológicamente hablando, situación que provoca una gran depredación de los recursos naturales generando serios problemas (PNUD,1992), es así como el proceso de crecimiento económico se convierte en un discurso ambiguo utilizado por los organismos internacionales, que desde su óptica plantea el crecimiento como salida a la pobreza pero que también conduce a un mayor deterioro ambiental y agotamiento de los recursos.⁽¹¹⁾

La supervivencia de los grupos (indígenas y campesinos) no queda garantizada con la expansión de la economía de mercado, por el contrario ésta los amenaza.

Para los culturistas la naturaleza es un ente de vida autónomo, tal aspecto ha sido rescatado de las formas de vida de comunidades aborígenes en el planeta: Australia, África, Sur y Centro América, para las comunidades en estas regiones la naturaleza no es aparte ni externa a la vida humana. La discusión se centra entre los problemas de intervención y aculturización de zonas y sociedades que poseen otras prácticas de vida, un dilema interesante en la discusión sobre cuál es la verdadera visión del desarrollo que

tenemos, una discusión que aún no se ha resuelto.

Sin embargo, la naturaleza ha dejado de ser un actor social importante en gran parte de la discusión (Escobar, 1994). La naturaleza por obra y gracia de la sociedad industrial se transforma en ambiente, la naturaleza allí es sólo un apéndice del medio que provee materias primas.

Obviamente los salvadores serán los padres de occidente del Banco Mundial y los ecocratas del tercer mundo.

La capitalización de la naturaleza-ecosocialismo. Ésta comparte muchas de las críticas hechas por los culturalistas al discurso liberal, pero aquí la economía política marxista es importante en el análisis.

¿Cómo opera la lógica del capitalismo en su relación con la naturaleza? Tiene dos formas: moderna y posmoderna del capital ecológico. En este discurso de la forma moderna surgen dos contradicciones del capitalismo, la tradicional o primer contradicción: ésta es una producción social con apropiación individual pero la segunda es que el capitalismo se reestructura a expensas de las contradicciones de producción; una condición de producción es cualquier elemento que se considera mercancía, aunque no se produzca como tal, la naturaleza, el espacio urbano, el trabajo como fuerza de trabajo, etc. Al degradar la naturaleza para la producción se degradan las condiciones de producción, lo que lleva al capital a solucionar este hecho para evitar la caída de la ganancia, esto lo hace de diferentes maneras, como a través del cambio tecnológico y la baja de precios de las materias primas.

En la forma posmoderna la naturaleza es fuente de valor por sí misma y no es fuente susceptible de ser explotada; aquí entra el discurso de la biodiversidad donde la naturaleza, al ser reserva de valor por sí misma, no debe ser liberada para el capital.

Para el Ecosocialismo en el tercer mundo se requiere de prácticas productivas sustentables alternativas que practiquen una resistencia a la redefinición de la naturaleza. Pero a escala mundial no hay claridad sobre las formas alternativas a asumir.

Las transformaciones ocurridas por la revolución tecnológica, informática, la biotecnología y su vertiginoso avance lleva a preguntarnos ¿a dónde nos conduce? La biotecnología sólo ha ahondado el control sobre la naturaleza y éste es el espacio que puede dar la posibilidad de desarrollar realmente caminos alternos al modelo de producción y socialización dominante. Un paso es entrar a desarrollar y legislar el conocimiento adquirido en esta vía para el manejo genético.

El intercambio de preservación de hábitats en países subdesarrollados frente a la ayuda internacional pareciera ser otra vía de solución a algunos problemas; sin embargo la escala en que esto ha venido funcionando no se ha convertido en una real solución a los países que requieren de recursos para atacar la pobreza.

4.1 ALGUNOS PROBLEMAS AMBIENTALES

Un problema inicial sucede en la relación medio ambiente-pobreza, el número de pobres, el espacio ocupado y la satisfacción de necesidades. Es diferente la relación pobreza medio ambiente en las ciudades, y pobreza y medio ambiente en las zonas rurales, también es diferente la intervención en zonas ambientalmente frágiles y en zonas que no lo son.

La población colombiana se concentra en las áreas urbanas, "en particular en cerca de 100 municipios de más de 50.000 habitantes, donde habita cerca del 65% de la población total del país" (DNP, PNUD, 2000).

La biodiversidad en Colombia se ha visto afectada con la expansión de la frontera agrícola, el efecto sobre los bosques, la riqueza hídrica y piscícola, y las especies animales nativas es notable. Los ecosistemas se han deteriorado y muchos han desaparecido. La dinámica de los procesos de colonización, tanto dirigida como espontánea, no ha tenido en cuenta el problema ambiental (aunque esto no es intencional), igual la expansión en los últimos 20 años de la producción coquera, marimbera y de amapola, que afecta de forma sustancial el entorno de selva y bosques.

El diagnóstico se relaciona con un uso inadecuado de los recursos, los colonos, pobres en su mayoría, no tienen presente la fragilidad de los ecosistemas intervenidos y las prácticas agrícolas del interior andino son más desastrosas en sus efectos en estas frágiles zonas. Esta situación no es premeditada en los pobres colonos campesinos, hace parte de una sola situación, la lucha por la supervivencia. Surge entonces el dilema entre lo ambiental como imaginario de preservación y la posibilidad de un desarrollo sostenible para aquellos que están tratando de vivir con sus familias en estas zonas.

En los centros urbanos el entorno presenta otro tipo de situación; en general la aglomeración de personas en zonas con pocas condiciones de ser habitadas ha generado problemas de riesgo, al no contar con una infraestructura básica de servicios.

Según el IDH (DNP, 2000), "A pesar de contar el país con inversiones superiores a los 260 millones de dólares al año, se carece de instrumentos que permitan tener claridad sobre la efectividad de estos esfuerzos", el seguimiento y evaluación de las políticas ambientales se torna en una necesidad, un problema a subsanar es el de la información que debe obtenerse desde lo local. De otro lado, la construcción de indicadores más finos para poder analizar los problemas y ser una fuente fiable en la asignación de recursos es otra necesidad.

¿Cuáles deben ser entonces los objetivos a buscar por una política de medio ambiente? Es claro que la consolidación del proceso de institucionalización es una de ellas en el mediano plazo, el aprendizaje de los países industrializados en donde el avance tecnológico, la intervención activa de la sociedad y el Estado son sustanciales.

El desarrollo de una política de ocupación de tierras (desplazados y colonos, narcotráfico), la ejecución de planes de ordenamiento territorial, la redefinición de las áreas protegidas y el impulso a políticas como que quien contamine pague, son sustanciales como parte de las soluciones desde lo ambiental. Otros elementos hacen parte de políticas sociales integrales que ataquen de manera fuerte el problema de la pobreza logrando reducirla.

BIBLIOGRAFÍA

- ATKINSON, Anthony B. And BOURGUIGNON, François. Poverty and Inclusion from a World Perspective, Paper presented at the Annual Bank Conference on Development Economics. Paris, 1999.
- ATKINSON, Anthony B. On the Measurement of Poverty. En: *Econometrica*, (july, 1987).
- BETSON, David M. Poverty measurement: potential political pitfalls. University of Notre Dame. Document Inter-American Development Bank. Research department.
- BOOTH, C. Life and Labour of the People in London, Macmillan, First Series: Poverty, vol. 1 (1902); Second series: Industry Vol. 5.
- DANE. Las Estadísticas Sociales en Colombia, 1993.
- DELEECK, H., VAN DEN BOSCH, K. y DE LATHOUWER, L. Poverty and the adequacy of social security in the EC, Aldershot: Avebury, 1992.
- DRÉZE, J. y SEN, A. Hunger and public action, Oxford: Clarendon Press, 1989.
- ESCOBAR, Arturo. El desarrollo sostenible: diálogo de discursos. En: *Revista Foro*. No. 23 (abril, 1994).
- FIELDS, Gary S. Distribution and Development: A New Look at the Developing World. Cambridge, MA: MIT Press and the Russell Sage Foundation, 2001.
- FOSTER, James E. y SEN, Amartya, On Economic Inequality. Oxford: Clarendon Paperbacks, 1997.
- GEORGE, Vincent. Wealth, poverty and starvation, Hemel Hempstead: Wheatsheaf Books, 1988.
- GONZÁLEZ, Jorge Iván. La debilidad de las finanzas y el plan de desarrollo. En: *Revista Foro* No. 26. 1995.
- LUSTIG, Nora, et al. Do We Know How Much Poverty There Is? Inter-American Development Bank. Research department. Working Paper No. 437, 2000.
- MAY, Ernesto. La pobreza en Colombia. BM-Tercer Mundo, 1996.
- MEGHNAD, Desai. Poverty and Governance. London School of Economics. Inter-American Development Bank. Research department, 2001.
- MILIBAND, R. Politics and poverty, in D Wedderburn (ed) Poverty, inequality and class structure, Cambridge: CUP, 1974.
- MOSER, Caroline. Situaciones críticas, ESD No. 75, Banco Mundial.
- NARAYNA, D. et al. Voices of the poor: crying out for change, World. Bank/Oxford University Press, 2000.
- NINA, Esteban y AGUILAR, Ana. Amartya Sen y el estudio de la desigualdad económica y la pobreza

- monetaria en Colombia. Cuadernos de Economía No. 29. Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Económicas, 1998.
- O' HIGGINS, M. y JENKINS, S. Poverty in the EC: 1975, 1980, 1985, in R. Teekens, B. van Praag (eds) R. Teekens, B. van Praag (eds) Analysing poverty in the European Community (Eurostat News Special Edition 1-1990), Luxembourg: European Communities, 1990.
- OCAMPO, José Antonio et al. Macroeconomía, Ajuste Estructural y Equidad en Colombia: 1978-1996. DNP, 1998.
- SÁNCHEZ, Camilo. La Red de Solidaridad Social, una caja de Pandora. En: El Espectador. 17-XII-96.
- SÁNCHEZ, Jairo. Política Ambiental: La nueva Convidada del Desarrollo. Cuadernos de Economía No. 22. Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Económicas, 1995.
- SARMIENTO, Alfredo y ARTEAGA, Leticia. Focalizar o Universalizar, un falso dilema. Cuadernos de Economía No. 29. Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Económicas, 1998.
- SARMIENTO, Alfredo y RAMÍREZ, Clara. El índice de calidad de vida una propuesta para la distribución. DNP. Misión Social, 1997.
- SARMIENTO, Libardo et al. ONU descertifica a Colombia en lo social. El Espectador. 10-03-96.
- SEN, Amartya. Resources, Values and Development. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1984.
- Commodities and capabilities. Amsterdam: North-Holland, 1985.
- SERRANO, Edgard David. Planeación y Política Social. En: Revista Universidad de Caldas. Vol16.Nos.1-2, 1996.
- SPICKER, Paul. Defining poverty. University of Dundee, Scotland. Document Inter-American Development Bank. Research department, 2000.
- STIGLITZ, J. El papel del gobierno en el desarrollo económico. En Cuadernos de economía. U.N Bogotá, No. 30. 1999. Tomado de Annual World Bank Conference on Development economics.1997.
- TOWNSEND, P. Poverty in the United Kingdom, Harmondsworth: Penguin, 1979.
- VOS, Rob. Identificación de la pobreza y política social y económica en América Latina. En: Pobreza Ajuste y Equidad. CID, Viva la Ciudadanía, 1994.

NOTAS:

1. Economista, Mg. en Economía. Profesor Asociado Universidad de Caldas, Departamento de Economía y Administración. Candidato a Ph.D en Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia.
2. El presente ensayo no se detiene en el tema del Desarrollo, en nuestra discusión aunque el tema del Desarrollo es parte sustancial de los problemas analizados, sólo se ocupa de forma implícita de la hipótesis que ubica la pobreza y el medio ambiente como piezas fundamentales de la discusión sobre el tema. Lo sustancial, es que la visión de Desarrollo implícita en este trabajo, implica un amplio marco de referencia en donde éste es mucho más que crecimiento económico. El autor, tiene un artículo sin publicar bastante extenso sobre el tema (Serrano, 2001).
3. Discusión basada en los artículos de Gary S. Fields (2001) y Paul Spicker (2000).
4. Los procesos de distribución del ingreso sobrepasan la idea de quitar a los ricos para entregar a los pobres, aquí se encuentran diferentes formas a través de la intervención estatal: política social, política tributaria progresiva, entre otras.
5. El coeficiente Gini permite comparar la participación por grupo concentrada del ingreso, ordenada de forma creciente (Nina y Aguilar, 1998).
6. Da una medida en frío que deja de lado elementos cualitativos que den cuenta del nivel de vida alcanzado.
7. Los resultados en Colombia de los paquetes de política social aplicados entre 1990-1998 son desalentadores, a pesar del crecimiento en la participación del gasto social entre 1995-1998.
8. CEPAL (1997) y BID (1997) muestran en sus trabajos que la pobreza disminuye con el crecimiento económico pero se deteriora con la inflación.
9. Tres componentes: capital humano (nivel y calidad de la educación recibida por la población, así como su experiencia productiva) y el conocimiento científico tecnológico, aunado a lo ambiental.
10. Estadísticas oficiales de 1998.
11. Escobar (1994) citando a Martínez Alier. p. 102

Close Window