

# Pobreza y Política social: la Perspectiva de los Beneficiarios\*

Neritza Alvarado Chacín\*\*

## Resumen

Se discuten algunas categorías dentro de un marco de referencia básico para reflexionar sobre la pobreza en Venezuela y la política social dirigida hacia ella, con centro en los beneficiarios. Se enfatiza que algunos factores subjetivo-cualitativos como las actitudes de esta población de referencia constituyen fundamento importante de la pobreza y es necesario tomarlas en cuenta en el análisis de la problemática, en la evaluación del impacto real de las estrategias compensatorias y en el diseño de alternativas de superación. Se alude al fortalecimiento del capital social como uno de los mecanismos clave en el éxito de estrategias no convencionales de enfrentamiento a la pobreza.

**Palabras clave:** Pobreza, Política Social, Beneficiarios, Actitud, Capital Social.

---

\* Este artículo forma parte de las reflexiones efectuadas en la investigación La Política Social: una Mirada desde los Ciudadanos, actualmente en ejecución, subvencionada por el Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico (CONDES) de la Universidad del Zulia; investigación cualitativa dirigida a aprehender en informantes clave sus actitudes hacia la pobreza, hacia la política social compensatoria y hacia su propio rol como ciudadanos en la transformación de sus condiciones de vida, más allá de lo que hace y deberá seguir haciendo el Estado. Los hallazgos y recomendaciones se presentarán en un segundo artículo.

Socióloga, Magister en Sociología del Desarrollo, investigadora adscrita al Instituto de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Departamento de Estudios Sociales. Telefax :0261-792.31.38; 759.65.84; 759.65.13. Cel. 0416-561.47.30; E-mail: nalvarado@iamnet.com

## Abstract

### ***POVERTY AND SOCIAL POLITICS: FROM THE BENEFICIARIES OUTLOOK.***

Some categories, focused on the beneficiaries, are discussed within a basic reference frame, in order to consider poverty in Venezuela and its social politics. Some subjective-qualitative factors such as those people's attitudes are emphasized as essential foundations of poverty, that must be taken into consideration when analysing their problems, determining the real impact of the compensatory strategies, and designing the over coming alternatives. The strengthening of the share capital is also mentioned as one of the key mechanisms that succeed non-conventional methods for confronting poverty.

**Keywords:** Poverty, Social Politics, Beneficiaries, Attitude, Share Capital.

## Introducción

Después de la segunda guerra mundial, los economistas y los organismos internacionales estaban optimistas porque creían haber encontrado la clave de cómo mejorar el destino social y moral de la humanidad. Un análisis retrospectivo de esa era de inocencia destaca que tales especialistas pensaban que eliminar las privaciones y elevar el nivel de vida en todo el mundo eran problemas técnicos para los cuales existían soluciones técnicas de aplicación universal. Así, los teóricos y expertos en desarrollo internacional del Primer y Segundo Mundos “enseñaban” a los del Tercero a mejorar el nivel de vida.

Lo insólito es que aún muchos años después de que resultara evidente el error de esas recetas ante la complejidad del problema, muchos teóricos del desarrollo las sigan defendiendo. Sobre esas bases, cual bombas de tiempo, ha levantado su imperio y pretensión de “pensamiento único” el neoliberalismo que acompaña a la globalización de las economías en los tiempos de “posmodernidad”. Pero ese pensamiento, fundamentado en la inequidad, ha generado situaciones de lamentables magnitudes y connotaciones de los cuales la pobreza-exclusión devienen en las variables mundialmente más expresivas de cómo “crecimiento económico” no es lo mismo que “desarrollo”. El neoliberalismo de hoy ve amenazada una parte importante de esas bases y es que, como ha expresado Vilas (1995b:199), “es incongruente que en un modelo de desarrollo, el desarrollo esté ausente”.

Las demostradas limitaciones del modelo de crecimiento de las décadas '80 y '90, observadas en América Latina y en otras latitudes

del mundo, plantean la necesidad y urgencia de su revisión integral, dando pie a la reapertura del debate internacional sobre el desarrollo (y a la revisión misma de este concepto), en el cual el papel de la inequidad, tradicionalmente relegado de la agenda de discusión, aparece como un tema central.

Ocasión a la vez propicia para plantear la pertinencia del giro de las políticas públicas, especialmente de las políticas sociales hacia el ciudadano, y de impulsar una política de crecimiento de “abajo hacia arriba” con énfasis en las inversiones que acumulan capital humano y en la creación de condiciones favorables para el fortalecimiento del capital social donde, entre otras cosas, la generación de un clima de confianza sería vital para el fomento de un cambio de actitudes de los destinatarios de las políticas sociales estatales y, en general, para una participación más intensa y efectiva de la población en organizaciones de base de la sociedad civil.

En tal temática se inscribe este artículo, que se inserta en una investigación más amplia y constituye una reflexión en torno de la necesidad de repensar, en el actual contexto de América Latina y de Venezuela, la política social dirigida a la mitigación de la pobreza. En el caso venezolano, la estrategia específica que se ha venido ejecutando durante los tres últimos períodos gubernamentales es mirar, desde la población objetivo, *sus actitudes hacia su pobreza, hacia la intervención estatal y hacia su rol como ciudadanos* en los nuevos tiempos, actitudes que tocan aspectos fundamentales en lo cognitivo, afectivo y conativo-conductual y se traducen en determinadas percepciones y prácticas.

Se sostiene que las actitudes constituyen una categoría de fundamental importancia en la pobreza como problema y en la política social como salida a la misma. Se enfatiza que junto a los factores externos, materiales u objetivos que determinan la pobreza, existen también factores internos, subjetivos y cualitativos que son necesarios estudiar y sopesar. En este sentido, la pobreza no sería sólo un fenómeno económico y social (y tampoco sólo político), sino también un fenómeno psicosocial y cultural.

Así como existe la pobreza, existe una *actitud* hacia ella desde los mismos individuos y grupos que la experimentan y desde otros sectores o actores, que al tiempo que es su resultado puede ser, o bien un mecanismo que la preserva, o bien un mecanismo que la enfrenta cuando es intervenida y se construye un cambio de actitudes en esta dirección,

cuando se adquiere control interno sobre la pobreza sustituyendo la desesperanza socialmente aprendida por la esperanza activa.

Motivar el desarrollo, que aún en gran medida se sigue confundiendo con crecimiento económico, no es suficiente para que se concrete ese control sobre las circunstancias en que se vive, tampoco es suficiente la retórica convocatoria gubernamental y no gubernamental a la “participación ciudadana”. Se necesitan otros prerrequisitos.

El objetivo básico de la investigación de la cual forma parte este artículo es contribuir con la investigación en un área escasamente explorada con un enfoque cualitativo, desde el campo de la Sociología y las Teorías del Desarrollo, y coadyuvar en el discernimiento de cursos alternativos de acción en materia de política social dirigida a la pobreza destacando la necesidad de cambiar los actuales enfoques, conceptos y estrategias reduccionistas de bajo impacto en el bienestar social de la población destinataria de las iniciativas oficiales.

También se hace énfasis que la revisión de los criterios, en la cual se ha basado el diseño e implementación de las políticas sociales de enfrentamiento a la pobreza en Venezuela y la búsqueda de paradigmas novedosos para realizar esta tarea, está básicamente en la propia gente involucrada, por lo cual es vital escuchar sus voces. Un cambio de actitudes se entiende, así, como uno de los requisitos de viabilidad indispensable en la construcción y éxito de una política social diferente.

## **Bases generales de un marco teórico necesario**

### **Cambios en los conceptos de desarrollo y pobreza**

La crisis de las economías en países del “Primer Mundo”, como Francia, Gran Bretaña, Alemania y Estados Unidos y la llamada “crisis de la deuda externa” en América Latina, con el ajuste macroeconómico involucrado, desencadenaron el agotamiento del “Estado del Bienestar” y su paso al antiestatismo neoliberal. Sin embargo, en la actualidad, se asiste en los países desarrollados mencionados a severas críticas al neoliberalismo: la Europa sin empleo y la América (Los Estados Unidos) con pobreza creciente, por ejemplo, advierten sobre los riesgos del agotamiento del “Estado Social” y sobre el énfasis en el “modern management” y en la competitividad como una “obsesión peligrosa” (Krugman, 1994:29; 1995:55).

Estas críticas a lo que está sucediendo hoy, especialmente en

Europa y en América Latina, ubican la discusión en torno a los cambios necesarios en el concepto y esquema de desarrollo, en el Estado y en la "sociedad civil", en las formas de articulación entre estas dos últimas instancias en la necesidad de un nuevo tipo de reglas internacionales, de una "carta social mundial" que vincule los derechos sociales con objetivos de desarrollo más amplios, en el caso de los países "en desarrollo", todo en el contexto de globalización de las economías. El Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD de 1999 de nuevo insiste en que, para lograr la "mundialización con rostro humano", es necesario que los valores de la sociedad global potencien la ética, la equidad, la inclusión, la seguridad humana y el desarrollo como bases de sustentación de los nuevos procesos de globalización.

En este contexto se discute la crisis del pensamiento económico y del paradigma neoliberal en especial, ante la extensión, profundización y complejización de problemáticas sociales nodales como la pobreza, el desempleo, la desintegración social, que en los '90 pasan a ser discutidos al más alto nivel de la oficialidad internacional; evidencia de esto es que por primera vez en la historia de las Naciones Unidas, jefes de estado y de gobierno se reúnen para examinar, expresamente, el Desarrollo Social como tema prioritario de la agenda internacional (Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, Copenhague, 1995). Evento que contribuye a replantear el concepto mismo de desarrollo, de desarrollo social, pobreza, solidaridad y que da cabida a otros como seguridad humana y exclusión.

Recientes estudios, en su mayor parte coordinados por el Banco Mundial, admiten que el desarrollo de los países no depende exclusivamente del crecimiento económico, tal como se venía sosteniendo en la literatura tradicional sobre el desarrollo y en el enfoque de los organismos multilaterales; y proponen estudiar su relación con otras variables como la forma de la estructura social y los niveles de participación de los ciudadanos en el desempeño de las instituciones gubernamentales, nacionales, regionales y locales. Así, dentro del Banco Mundial, el conocido "Poverty Group" ha venido realizando una serie de investigaciones que buscan evaluar las relaciones existentes entre la variable capital social con otras como pobreza, exclusión social, desigualdad, desempeño institucional, entre otros.

El tema de la pobreza (y de las políticas sociales para atacarla) que se pone de moda en los '80 y principios de los '90, a fines de esta última década es retomado con más fuerza, y el concepto de pobreza

comienza a ceder espacio en el debate del concepto de exclusión social (Sonntag, 1998:19) por las preocupantes expresiones y tendencias de este fenómeno, especialmente en América Latina, que en materia de equidad ha sido señalada internacionalmente como un caso “antiejemplar” (Kliksberg, 1999a :10).

## **La necesidad de revisar categorías clave: pobreza, política social, actitud y capital social**

El enfoque cualitativo que nutre la investigación de la cual deriva este artículo no comparte el uso apriorístico de conceptos y categorías preconcebidas, cuyo significado y función podrían verse modificados a partir de las percepciones, usos, entre otros, que se detecten en los sujetos analizados. Este enfoque recomienda destruir el sentido de aquellos tanto en función de lo explícito como de lo implícito. Sin embargo, debido a la implicación de algunos conceptos y categorías, a los cuales reiteradamente hace referencia el estudio por no tener un significado unívoco sino polémico en el contexto actual, se resumen aquí las tendencias de la discusión sobre los mismos y se señalan las nociones que se comparten de las cuatro categorías centrales del estudio: *pobreza, política social, actitud y capital social*.

En general, el concepto mismo de desarrollo (antes mencionado), de desarrollo social, de pobreza, exclusión y de muchos otros relacionados con la “cuestión social” comienzan a revisarse, lo cual es punto de una inagotable discusión entre los investigadores, los técnicos, los evaluadores e incluso los promotores y financiadores del “desarrollo social”. El objetivo de esta ponencia no es realizar un balance (tampoco hay espacio para ello) del “estado del arte” sobre el conjunto de propuestas en torno del desarrollo, de los subtemas, conceptos y categorías involucrados. Tampoco hay lugar aquí para confrontar diversos autores y perspectivas de investigaciones recientes para el caso venezolano.

No obstante, empezando por el tan discutido término de *pobreza*, en primer lugar hay que anotar que en América Latina la pobreza, como objeto de estudio, deriva básicamente de investigaciones orientadas a encontrar respuestas al deterioro de las condiciones de vida de los sectores populares desde finales de los '70 y principalmente en los '80, con el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, problema

que ya no podía ser explicado por los enfoques de la marginalidad, la teoría de la dependencia, el estructuralismo, el funcionalismo y el marxismo ortodoxo.

En buena medida esos estudios, cuyo enfoque de lo social ya no es sectorialista, son auspiciados por la ONU (CEPAL, PNUD, UNICEF), por la OIT, el BM, el BID y más recientemente por ONG para identificar los efectos de la crisis y del ajuste económico en aquellos sectores, planteando la necesidad de darle un “rostro humano” (UNICEF) al ajuste y al desarrollo (Barrantes, 1993:58-59), con propuestas como “transformación productiva con equidad” (CEPAL), con centro en el “Desarrollo Humano” (PNUD) como centro.

Pese a su genérica preocupación por la promoción social y su intención declarada de oponerse al desarrollo economicista, esos enfoques presentan un sesgo tecnocrata y neosistencialista que viene dado, principalmente, por el énfasis en el empleo y el ingreso, así como también los recursos de sobrevivencia y satisfacción de necesidades básicas de los “pobres”. De esa manera, los estudios pasan a medir los grados de pobreza, describir la emergencia de variados movimientos sociales, el llamado sector informal, la economía “solidaria”, los cambios en el modo de vida de los pobres, etc. (Barrantes, 1993:59). A estos se agregan las investigaciones sobre estrategias de sobrevivencia de los sectores populares, que vinculan la problemática de la pobreza a la reproducción social de la fuerza de trabajo, y sitúa el foco de atención en la dinámica de la familia o “unidad doméstica” (Cariola y Fernández, 1991).

En Venezuela, como en el resto de América Latina, no dejan de ser abundantes los estudios sobre la pobreza. Sin embargo, pueden ser clasificados en tres grupos: 1) los que van por la vía de la caracterización, medición y clasificación de la población en “pobres” y “no pobres”; 2) los que han intentado discernir los orígenes o determinantes del problema; y 3) los que han procurado evaluar el desempeño de los programas sociales compensatorios y proponen alternativas de mitigación y/o superación de la pobreza.

La mayoría de los estudios, tanto los que se han efectuado desde las instituciones oficiales como desde centros e institutos de investigación científica, mantienen el énfasis en las variables “ingreso” y “productividad” como los determinantes de la pobreza, por lo cual la panacea a todos los males de los pobres sería su inserción en el mercado de trabajo. De esta manera, los resultados de dichos estudios no dan cuenta de la complejidad y multidimensionalidad del fenómeno y procesos im-

plicados, aunque algunos declaran que parten, como premisa, de esta característica y de la necesidad de enfoques multidisciplinarios para la interpretación del mismo.

Incluso algunos de los que se han propuesto (con métodos y técnicas cuantitativas e interés exagerado en la “medición de”) incorporar variables no usuales en los análisis tradicionales, como los “determinantes culturales” de la pobreza y las “opiniones” de los destinatarios de los programas sociales compensatorios (UCAB, Encuestas de opinión 1996 y 1998; Proyecto Pobreza 1997-1998 –De Viana, 1998-; España, 1999-), terminan concluyendo que el problema es la cuestión del “ingreso” y la falta de “productividad” (en el marco del problema general de la inequidad del modelo de desarrollo venezolano), a lo cual atribuyen la “premodernidad” social y cultural de los pobres, y hacia allí apuntan las alternativas al problema, centradas en el cómo “entrar” en la “modernidad”.

Del lado de los estudios evaluativos, destaca la orientación hacia la determinación de la “rentabilidad física y financiera” de los programas con criterios de “costo-beneficio” y foco en la evaluación de la “eficacia” (metas cuantitativas de bienes y/o servicios provistos y número de beneficiarios atendidos) y “eficiencia” (% de ejecución de recursos). De este grupo, son representativos los realizados y/o financiados por los gobiernos y organismos multilaterales (por ejemplo, las evaluaciones efectuadas por el CONASSEPS entre 1992 y 1994) y luego por la Comisión Nacional de Seguimiento del Componente de Protección Social de la Agenda Venezuela, entre 1997 y 1998.

Hay una gran ausencia de investigaciones de proceso<sup>1</sup> y sobre todo de efectividad o impacto social. Las pocas que han intentado medir impacto de los programas sociales en las condiciones de vida, lo han hecho de un modo muy global (para toda la población venezolana y no para los grupos objetivo realmente atendidos en localidades concretas), e indirecto (a través del comportamiento estadístico, en cierto período, de los indicadores de salud-nutrición, educación, empleo, ingreso familiar, entre otros. Unos porque consideran “costosa” la evaluación de este tipo, otros “difícil”, cuando no “innecesaria” o “peligrosa” (gobiernos, organismos multilaterales).

---

<sup>1</sup> De todos los trabajos de CONASSEPS sólo uno, sobre el Programa Ampliado Materno Infantil, PAMI (1994), es de este tipo. Algunos trabajos realizados por ALVARADO (entre 1996 y 1998) también siguen esta orientación.



Ejemplo de estas evaluaciones indirectas, serias e importantes pero limitadas, entre otras, son las realizadas por Alvarado (1993, 1996, 2000); Cartaya y D'elía (1991), García y Cartaya (1994); Mateo, Padrón y Ledezma (1992, 1993, 1995); Renaud (1993); Martel (1993); España (1994), Mateo (1998).

Finalmente, los estudios que incorporan alternativas para mitigar y/o superar la pobreza en Venezuela dejan de lado los aspectos cualitativos, como las percepciones, opiniones, creencias, valores, "mapas" culturales y *actitudes* de los actores involucrados<sup>2</sup> (funcionarios y beneficiarios de los programas), no sólo por considerar los "intangibles" o difícilmente "medibles", sino porque parece no haberse advertido la importancia, real o potencial de los mismos, en el incremento de la pobreza y en el bajo impacto de los programas sociales compensatorios<sup>3</sup> ; y quizás porque las percepciones, intereses, expectativas, valores, actitudes de las poblaciones objetivo están ausentes como variables en el diseño de los programas sociales.

Esto lógicamente tiene que ver con los conceptos y enfoques con los cuales se mira el problema de la pobreza desde sectores oficiales y no oficiales, y por supuesto con el rol político-estratégico de los programas sociales compensatorios meramente asistenciales: garantizar "paz social", en lo cual han sí sido efectivos ese tipo de programas.

Si bien el término *pobreza* connota significados diversos, no pertenece a ningún paradigma teórico en particular y ni en el mundo, ni en América Latina, ni en Venezuela existe consenso sobre qué se entiende por ella. En Venezuela, la noción de pobreza, que sustituye a la noción de marginalidad, aparece en el discurso institucional oficial a la altura del VII Plan de la Nación (1984-1988).

Desde Finales de los años '80 y principalmente en los '90, cónsono con las "modas paradigmáticas" y la evolución de conceptos que les acompaña, cuando el Club de Roma empieza a advertir sobre «los límites humanos del crecimiento» y la ONU comienza a discutir, asumir y difundir conceptos como «desarrollo sustentable», «transformación

---

<sup>2</sup> En el arqueo bibliohemerográfico efectuado sólo se encontró, entre autores venezolanos, una investigación con enfoque cualitativo sobre los programas sociales compensatorios, apoyada en las opiniones de beneficiarios del Programa Beca Alimentaria (Mateo, 1997).

<sup>3</sup> Trabajos de ALVARADO (1997b; 1997c, 1998) destacan la importancia de abordar la variable *actitud de los beneficiarios*. Sin embargo, sus resultados provienen de la aplicación de encuestas (de preguntas precodificadas), por lo cual allí mismo se deja claro que son de alcance limitado y se entiende ese acercamiento como antesala a investigaciones más profundas, de tipo cualitativo.

productiva con equidad», «ajuste con rostro humano», «Desarrollo Humano» (a través de sus cumbres mundiales, instituciones y programas como CEPAL, UNICEF, PNUD, Programa para la Superación de la Pobreza, entre otros); entonces en Venezuela se replican los conceptos y se incorporan a los Planes VIII y IX de la Nación y a la «Agenda Venezuela», aunque en el fondo se observe apego a los viejos y restringidos conceptos y otra sea la praxis institucional.

En Venezuela, según la revisión efectuada por Bethancourt y Fernández(1995:6-7), tres parecen ser las definiciones más adoptadas:

La primera la entiende como una patología psicosocial definida por determinadas características individuales y actitudinales de los pobres, la llamada cultura de la pobreza, en la cual subyace un cierto voluntarismo de los individuos que viven en esa condición. Es decir, que de alguna manera se responsabiliza a los pobres de vivir en esa situación (Fundación CAVENDES, 1994). La segunda visión, la marxista, basada en dos conceptos claves: el ejército industrial de reserva y la superpoblación relativa, nos dice que la pobreza expresa un polo de la relación social en donde su polo contrario es la riqueza. La tercera visión, la estructuralista, sostiene que 'la pobreza es un fenómeno conectado con la estratificación social y con una ideología dominante que justifica la distribución desigual de la recompensa(...). El resultado de un determinado arreglo social, consolidado a través de mecanismos económicos, jurídicos y sociales, que conduce a que la capacidad de disponer de los recursos sociales existentes en un momento dado se encuentre desigualmente repartida entre diversos grupos, lo que le lleva, a su vez, a que la distribución de los bienes, sea desigual y cierto sector quede en una situación definida como pobreza' (Franco, citado por CAVENDES, 1994).

Por otra parte, como apuntan Cartaya y D'elía (1991: ), también se suele distinguir a nivel conceptual entre pobreza en términos absolutos y pobreza en términos relativos:

La posición del gobierno, acompañado por los organismos internacionales, asume la pobreza en términos absolutos. Es decir, se compara la situación de las familias con una norma que define el nivel de vida considerado como el mínimo aceptable y enfatiza en las necesidades materiales más ligadas a la sobrevivencia. La caracterización de la pobreza en términos relativos implica que esta varía según la cultura, la ubicación espacial de la población y el momento histórico considerado (...). (Según esto) ...la pobreza es: a) dinámica, multicausal,

multidimensional y heterogénea; b) insatisfacción de las necesidades básicas, infraconsumo, deficiencias de capital humano; c) acceso limitado al empleo y los servicios sociales; d) capacidad limitada de participación política y jurídica. Asimismo, se identifican tres condicionantes de la pobreza: a) los que provienen de la acción del mercado, vinculados a la capacidad adquisitiva de los ingresos del trabajo; b) la disponibilidad de bienes y servicios provistos por el Estado; c) la capacidad comunitaria para la gestión de servicios de consumo colectivo.

En la revisión documental realizada hasta el momento, uno de los pocos planteamientos que incorporan la dimensión subjetiva de la pobreza, es el de Fernández (1997:2). Sin embargo, mantiene una orientación reproductivista toda vez que hace mucho énfasis en las formas de sociabilidad vinculadas a las estrategias de sobrevivencia de los sectores populares como mecanismos de reproducción social:

En nuestra concepción creemos que es necesario hacer una relación entre condiciones de existencia y reproducción y las formas de sociabilidad que se generan y se reproducen en ese universo. En ese sentido la pobreza es una intersección entre prácticas y estructuras, como también es una situación que deriva en proceso, es un sistema de relaciones. En síntesis, entendemos por pobreza a las condiciones de existencia de un grupo de población sometido a un conjunto de relaciones que suponen diversos niveles de exclusión, los cuales dificultan la satisfacción de necesidades materiales y no materiales básicas para su reproducción social. Las condiciones de existencia tienen una dimensión objetiva y otra subjetiva. La objetiva se refiere a la satisfacción de necesidades materiales y no materiales a través de ingresos, de servicios y bienes provistos gratuitamente o con subsidios estatales o de otros satisfactorios. La subjetiva está referida a las aspiraciones y expectativas (expresadas en proyectos de vida incluso en la forma de jerarquizar las necesidades en las estrategias de sobrevivencia), las percepciones (de su posición social y de la sociedad) y a los valores que orientan sus conductas y prácticas.

Partiendo de que es necesario contextualizar y tomar en cuenta las distintas «caras» de la pobreza, conviene aclarar que en esta investigación se comparte el enfoque de la pobreza en términos relativos, que en su caracterización destaca su condición multidimensional (tanto en sus aspectos objetivos como subjetivos) y su carácter estructural; por cuanto provee una visión integral de la misma bajo la convicción de que parte importante del fracaso de algunas políticas está relacionada

con la prevalencia de definiciones simplistas de las problemáticas y procesos sociales.

En relación con la categoría *política social* (PS) los enfoques y definiciones son también muy variados, y muchos de los conceptos que se han generalizado guardan relación con los paradigmas de desarrollo que se han ensayado en América Latina y con las concepciones de Estado y sus funciones; por ejemplo, el enfoque universalista de la política social (ligado al desarrollo) y el enfoque focalizado (ligado al neoliberalismo), ambos con perspectivas economicistas de la política social. Del lado de las “representaciones científicas” de la pobreza y de la política social (Mateo, 1997:64), disciplinas del conocimiento o paradigmas epistemológicos, así como del lado de los especialistas en el tema, se suele conceptualizar la política social partiendo de ciertos criterios.

Según Maingon (1992:62-64), los principales serían:

1) Entender la PS como política pública, donde “política” (o noción de “policy”, en inglés) sería un espacio de decisión sociopolítica que involucra un tipo determinado de racionalidad, a través de la cual se asignan valores a la población o a grupos de ella.

2) La política como política pública: una definición, entre tantas, es aquella que la entiende como el proceso mediante el cual el Estado diseña y ejecuta una política dirigida a un sector mayoritario de la población; esa política puede involucrar no sólo acciones sino también omisiones con respecto a asuntos de interés para determinados actores.

3) La PS como política pública es “un término que tiene límites muy vagos y contenidos muy amplios (principalmente) porque está complejamente relacionada con todos los aspectos de la vida social” (Maingon, 1992:62), donde a la palabra “social” también se le otorgan diferentes significados semánticos.

4) Como política pública, la especificidad de la PS depende de los objetivos y significado de su acción.

Ante la multiplicidad y ambigüedad de perspectivas, Barrantes (1993:60-63) identifica once concepciones que enfocan la P.S como una política de Estado, las cuales, según la opinión de este autor, presentan sesgos significativos, donde quizás el más importante, compartido por otros autores que han revisado la evolución del concepto, es su sesgo reproductivista (incremento del bienestar social) y redistributivista (redistribución del ingreso).

Según esto, la PS tendría que ver tanto con objetivos económicos como no-económicos, aunque no falta y entre los autores quienes diferencian radicalmente la política económica (centrada en los procesos de acumulación) de la PS (centrada en la distribución), lo que origina otro problema o sesgo que es el de la segmentación de ambas instancias. En este sentido las PS son también interpretadas según las funciones y objetivos que dentro de aquéllas estarían llamados a cumplir: funciones económicas -incidir en la reproducción de la fuerza de trabajo-; políticas -prevenir y/o controlar la conflictividad social-; ideológicas -objetivos declarados y no declarados- (Ruiz, 1999:37).

Otros planteamientos destacan la necesidad de ampliar el foco de atención y de acción deliberada de las PS como políticas públicas, en el sentido de orientarlas "al desarrollo multilateral tanto del individuo como de la sociedad globalmente considerada" (Méndez, 1992:154) trascendiendo los enfoques sectorialistas, sustituyéndolos por una perspectiva de conjunto o totalizante. Otros autores que se inscriben en la perspectiva ampliada de PS, insisten en que ésta debe ser parte de una Política de Desarrollo Social (Minujin y Bustelo, 1999), dirigida al conjunto de la sociedad y no sólo a los sectores más vulnerables; destacan asimismo, los riesgos de reemplazar la primera por la segunda, y peor aún, los riesgos de sustituir una política social por una simple estrategia de mitigación de pobreza, como ha venido ocurriendo en Venezuela desde 1989.

Finalmente, en esta apretada e incompleta revisión, se encuentra la línea de autores que señalan la inconveniencia o error de definir la PS sólo como el conjunto de acciones públicas, en tanto que PS también serían las acciones privadas (Lima; 1977; Bustelo, 1989; Danani, 1996; Ruiz, 1999). En este sentido, por ejemplo, Ruiz (1999:37) sostiene: "enfaticamos además la presencia activa desde la iniciativa privada dando respuestas ante lo social, por lo cual una visión amplia de la problemática conduce a considerar dentro de las políticas sociales tanto las de origen estatal como las de origen privado".

Sin embargo, conviene aclarar que, aun cuando se comparte la perspectiva sociopolítica de la PS (ésta como resultado de determinada intervención y correlación de fuerzas) y se tiene presente el papel que desempeñan actores no estatales se reserva aquí el concepto de PS *para aludir a las intervenciones sociales desarrolladas por el Estado*, como parte de una agenda evidente u oculta, pero agenda al fin, en un contexto geográfico, sociohistórico y político determinado, ligadas a un

modelo de desarrollo concreto; mientras que el resto de intervenciones de otros actores no siempre forman parte de una política propiamente dicha. Generalmente son de carácter muy puntual (hacia “algo” social, algún problema específico) aislado, fragmentado, que no siempre trascienden la idea de “acción de gasto social”, en los términos entendidos por Zambrano (1993) como rasgos que las distinguen de una PS<sup>4</sup>.

Esas acciones van desde la tradición intervencionista de la Iglesia católica, de instituciones de beneficencia o sin fines de lucro, del sector privado empresarial e incluso desde muchas ONG (del tipo de las que han proliferado en los años '90, muchas de las cuales han perdido su perfil y misión originarias). No se entiende aquí como PS dichas intervenciones, principalmente porque no forman parte de una agenda orgánica más general y porque carecen del alcance en cuanto a cobertura geográfica y social que exhiben las políticas del Estado, independientemente de los niveles de efectividad social de unas y otras.

En el mismo sentido, cuando se menciona aquí el término “gasto social” se alude al gasto social público o estatal. Finalmente, porque es en la PS como política pública donde se gesta con mayor intensidad el entramado de relaciones que influyen sobre la agenda decisional respecto de la “cuestión social”, lo evidente y lo oculto de ese proceso. En este marco debe ser leído este trabajo.

Por otra parte, en lo que tiene que ver con las *actitudes*, es necesario revisar la discusión relacionada con ellas, especialmente la polémica generada entre muchos psicólogos sociales que cuestionan el concepto y uso del término “actitud” y lo contraponen a la categoría de *representaciones sociales*. A pesar de la relevancia del tema y su larga trayectoria de análisis, la Psicología Social aún carece de una definición consensuada sobre la actitud.

El acercamiento bibliográfico al tema hace pensar que actualmente, en lo que sí existe un creciente consenso entre los psicólogos sociales es en concebir las actitudes como *evaluaciones*, complejamente relacionadas con las creencias, sentimientos y acciones. Ya que las evaluaciones de un objeto actitudinal pueden ser favorables, neutras o desfavorables, se afirma que las actitudes tienen una determinada dirección (positiva, neutral o negativa) y difieren tanto en dirección como

---

<sup>4</sup> Según este autor una acción de gasto social es aquella intervención de tipo estrictamente financiero, de carácter aislado y reactivo, que no se inserta en una política social definida, de la cual se diferencia al ser ésta, formalmente, un conjunto planificado, orgánico de acciones financieras y no financieras que se concretan en programas sociales definidos e integrados según determinados lineamientos.

en intensidad, reflejando si la evaluación, y especialmente el afecto a ella ligado, es débil o fuerte. En esta orientación Morales (1994:497) explica la definición de actitud como una asociación entre un objeto dado y una evaluación dada.

Esta definición y caracterización “moderna” sigue insistiendo en que toda actitud está estructurada por una tríada de componentes: cognitivo, afectivo y conativo-conductual; “el primero consta de las percepciones de la persona sobre el objeto de la actitud y de la información que posee sobre él; el segundo está compuesto por los sentimientos que dicho objeto despierta; el tercero incluye las tendencias, disposiciones e intenciones hacia el objeto, así como las acciones dirigidas hacia él” (Morales,1994:497).

No obstante la abultada literatura desarrollada sobre el tema de las actitudes, especialmente por la psicología estadounidense, el concepto ha sido objeto de críticas, y se le ha señalado como débil, circular e impreciso. Desde la perspectiva de su construcción teórica, Zanna y Kempel (1988:315, citados por Montero,1994:112) destacan que no esclarece lo siguiente: 1) el rol jugado por los sentimientos, creencias y conductas; 2) la naturaleza dispositiva del concepto, y 3) la relación entre afecto y evaluación. Sin embargo, la principal crítica o reacción proviene, desde inicios de los '60, de la psicología europea, ante la insatisfacción generada por el camino tomado por los estudios sobre cognición social en la psicología norteamericana, derivado de la psicología cognitiva del procesamiento de información (Moñivas,1994:410)

Relacionado con esto, S. Moscovici, quien en 1961 acuña el término “*representaciones sociales*”, le critica a la psicología social su individualismo (énfasis en el individuo), su naturaleza estática y su imagen de “pensador sin pensamiento” (Moñivas,1994:410), cuando es innegable en su criterio que existe una “sociedad pensante”. Según esta perspectiva, todo comportamiento (su naturaleza, su origen y su determinación) es social y sólo tiene de individual su concretización en la persona. Así, este enfoque surge como contraposición y con ánimos de superación de los estudios sobre las actitudes.

Casi todas las definiciones del término *representaciones sociales* (RS) remiten a los planteamientos de Moscovici quien, entre otras, articuló las ideas siguientes:

1) “Una representación social se define como la elaboración de un objeto social por una comunidad” (citado por Wagner y Elejabarrieta,1991:817).

2) “Las RS son sistemas de valores, ideas y prácticas con funciones dobles; primero, establecen un orden que capacita a los individuos para orientarse en su mundo material y social y dominarlo; y segundo, hacen posible la comunicación para tomar parte entre los miembros de una comunidad proveyéndoles de un código para el intercambio social y de un código para nombrar y clasificar de manera no ambigua los diversos aspectos de su mundo y de su historia individual y de grupo” (citado por Moñivas, 1994:411).

3) “Representación Social es un conjunto de conceptos, afirmaciones y explicaciones que se originan en la vida cotidiana en el curso de las comunicaciones interindividuales (...) que están ligadas con una forma especial de adquirir y comunicar el conocimiento, una forma que crea realidades y sentido común” (citado por Montero, 1994: 117).

Conviene destacar que, pese a que con la introducción de la RS se pretendió superar las limitaciones teórico-metodológicas de las actitudes, aquéllas suscitan igualmente polémicas (que aún se mantienen) entre los autores sobre la consistencia de la teoría de las RS y en qué medida aportan algo nuevo al concepto de actitud (y en general a otros constructos teóricos que buscan conocer la relación entre pensamiento y acción, tales como las creencias, los valores, la cultura, las imágenes, la ideología). En este sentido se han tildado de complejos y ambiguos a los supuestos epistemológicos y ontológicos, así como a los procedimientos metodológicos empleados, y se ha dicho que las RS son “un concepto en busca de teoría”.

Luego de la revisión bibliográfica realizada, quien suscribe este trabajo se inscribe entre quienes no perciben que el concepto de RS aporte algún tipo de “utilidad añadida” sobre el concepto de actitud, razón por la cual opta por mantener ésta última como categoría de análisis en el acercamiento al objeto de estudio planteado. Otras razones que justifican tal escogencia son las siguientes:

1) Porque, aún en el caso de que el concepto de actitud haya sido ubicado por los psicólogos sociales con un foco en el individuo, en la persona, no se le hizo negando la influencia de lo social. Lo individual siempre va ligado a un fenómeno social que lo influye y/o lo determina, así lo individual deviene en social, siendo difícil deslindar ambas instancias, y así lo entienden los mismos autores que introdujeron el tema a principios de siglo (Echebarría, 1991: 66).

En el mismo sentido, Montero (1994:121) señala que “la relación entre conocimiento, procesos internos individuales, pero socialmente



influidos e influyentes, y conducta (...) opera en dos niveles: un primer nivel social, externo, el mundo de vida de la persona (...). Ese mundo de vida está integrado además por la historia personal, grupal, comunal; por los mitos, tradiciones y costumbres que rigen la vida cotidiana y por las interacciones y dinámica que tipifican esa cotidianidad. Otro nivel, interno, individual, psicológico, referente a los procesos mediante los cuales lo social deviene individual y lo individual halla su expresión social y se abre camino hacia lo colectivo a través de la intersubjetividad”.

De esta manera, las RS no son las únicas producciones mentales que poseen un origen social, carecen de exclusividad en cuanto a desempeñar funciones sociales específicas (Ibáñez, 1988,56), en tanto que, como bien expresa Elejabarrieta (1991): “cada persona conlleva una sociedad dentro de sí misma”.

2) Porque, relacionado con lo anterior, en la noción de actitud es central la idea de *evaluación*, de juicio, de orientación ante un objeto; así como la cuestión de las *respuestas* ante estímulos; y es precisamente esto (cómo evalúan los pobres su pobreza y a la política social, y cómo reaccionan ante éstas) lo que se va a investigar, lo cual no niega, o no va en contra de la idea de que la respuesta que se da a un objeto está de alguna manera prefigurada en la forma en que se construye ese objeto.

Al mantenerse aquí el concepto de actitud como categoría de análisis se le entiende en el sentido amplio expresado por Morales, referido anteriormente, en el cual se destaca el carácter evaluativo del concepto; y en particular se enfatiza en la necesidad de aprehender la relación entre actitud y conducta y la forma de incidir en el cambio de actitudes.

Finalmente, sobre la categoría *capital social*, algunos autores afirman que el primer análisis sistemático contemporáneo sobre el tema corresponde a Pierre Bourdieu, quien lo entendió como “el agregado de los recursos reales o potenciales que se vinculan con la posesión de una red duradera de relaciones más o menos institucionalizadas de conocimiento o reconocimiento mutuo” –citado por Cartea (1999)-. No obstante, en la literatura tanto el concepto de capital social (CS) como sus aplicaciones se ha venido discutiendo en función de los aportes de James Coleman (1990) y principalmente de Robert Putnam (1994).

Tal como lo entiende Coleman “El Capital Social no es una sola entidad, más bien es una variedad de entidades que tienen dos características en común: todas radican en algún aspecto de la estructura social y facilitan ciertas acciones de los individuos que están dentro de

la estructura" (1990:304). Este autor hace énfasis en dos entidades: la confianza y las normas sociales, ambas radican en la estructura social y facilitan las acciones de los individuos que componen la estructura, en tanto se benefician de la confianza y de las normas sociales existentes, al facilitarse una serie de acciones cotidianas.

Según Coleman, el CS se presenta tanto en el plano individual como en el colectivo: "el primero tiene que ver con el grado de integración social de un individuo y con su red de contactos sociales; implica relaciones, expectativas de reciprocidad y comportamientos confiables, y mejora la eficacia privada. Pero también es un bien colectivo. Por ejemplo, si todos en un vecindario siguen normas tácitas de preocupación por los demás y de no agresión, los niños podrán caminar a la escuela con seguridad y el capital social estará produciendo orden público" (citado por Kliksberg, 1999b).

Cuando caracteriza y compara los diferentes tipos de CS, Coleman enfatiza que el capital físico es tangible y se encarna en forma material, el capital humano es menos tangible y se evidencia en las herramientas y conocimientos adquiridos por un individuo, mientras que el CS es aún menos tangible puesto que existe a partir de las relaciones entre las personas. Sin embargo, al igual que los dos anteriores, el capital social facilita las actividades productivas, se deprecia si no es renovado en tanto que las relaciones sociales perecen si no son mantenidas, las expectativas y obligaciones se reducen con el tiempo y las normas dependen de la comunicación regular.

Tal como lo entiende el referido autor, el CS presenta características similares a las de los bienes públicos: es necesario que las personas que deseen disfrutar de sus beneficios participen activamente dentro de las actividades de la estructura social de la cual forman parte, cada uno disfruta individualmente de los beneficios que genera el CS, pero éstos sólo se producen de la acción en conjunto de todos. Por lo tanto, el CS no es propiedad privada de las personas que se benefician de éste, sino más bien, es un atributo de la organización social a la que pertenecen.

Por su parte, Putnam se apoya en la categoría "comunidad cívica" para definir el concepto de CS, caracterizando a la primera como toda comunidad que esté provista de un amplio CS, y a éste como: "Las características de la organización social, como las redes, las normas de reciprocidad y la confianza social que facilitan la coordinación y la cooperación para el beneficio mutuo" (Putnam, 1994:121).

Se tiene así que este autor destaca dentro del concepto de CS tres factores fundamentales: el grado de confianza existente entre los actores sociales, las normas de comportamiento cívico y el nivel de asociatividad. Las normas sociales transfieren el derecho de controlar la acción de un actor para otros, se desarrollan porque reducen los costos de transacción y facilitan la cooperación.

Para Putnam (1994:218) la más importante de estas normas es la reciprocidad, pues la consideran un componente altamente productivo de CS. Asimismo, las redes de interacción personal o de intercambio social son otro componente importante de CS, entre otras razones, porque facilitan la resolución de dilemas de acción colectiva, fomentan la confianza y desestimulan las infracciones de las normas. A través de las redes de interacción fluye la información sobre la confiabilidad de otros actores de la estructura social. En este sentido son altamente beneficiosas para una comunidad las redes de compromiso cívico que se crean entre los ciudadanos.

La confianza sería un componente esencial del CS, porque promueve la solidaridad y la cooperación entre los ciudadanos. En general Putnam (1994:217) considera que los elementos del capital social tales como la confianza, las normas y las redes, tienden a reforzarse a sí mismos y a acumularse. Los círculos 'virtuosos' generan equilibrios sociales con altos niveles de cooperación, confianza reciprocidad, compromiso cívico y bienestar colectivo. Estos rasgos definen la comunidad cívica. Y a la inversa, a ausencia de estos rasgos en la comunidad no cívica tiende también a reforzarse a sí misma. La deserción, la desconfianza, el escurrir el hombro, la explotación, el aislamiento y el estancamiento se intensifican mutuamente en una sofocante atmósfera de círculos viciosos.

Otros autores han hecho aportes a la discusión y ampliación del concepto principalmente a partir de los planteamientos de Putnam, por ejemplo, Newton (1997), Bass (1998), Joseph (1998) y Levi (1996) - citados todos por Kliksberg (1999b)-. Newton opina que el CS puede ser visto como un fenómeno subjetivo, compuesto de valores y actitudes, que ayuden a la gente a superar relaciones conflictivas y competitivas, para establecer lazos de cooperación y ayuda mutua.

Bass considera que el CS tiene que ver con las normas de gobierno y con expresiones culturales y comportamientos sociales que hacen que la sociedad sea más cohesiva y represente más que una suma de individuos. Afirma que los arreglos institucionales horizontales tienen

un efecto positivo en la generación de redes de confianza, buen gobierno y equidad social y que el capital social contribuye de manera importante a estimular la solidaridad y a superar las fallas del mercado, a través de acciones colectivas y del uso comunitario de recursos. Joseph percibe este capital social como un vasto conjunto de ideas, ideales, instituciones y arreglos sociales, a través de los cuales las personas encuentran su voz y movilizan sus energías para causas públicas.

A partir de las definiciones de los tres primeros autores considerados inicialmente, se observa que cada concepto aporta aspectos diversos sobre lo que es el capital social. En cuanto a las diferencias, se tiene que Bordieu centra su atención en los beneficios obtenidos por una determinada red de relaciones; Coleman, en las entidades que integran y facilitan las acciones dentro de la estructura social; y Putnam combina lo referente a ambos elementos (redes y entidades como la confianza y las normas de reciprocidad).

En una perspectiva crítica, Levi (1996, citado por Kliksberg, 1999b) destaca la importancia de los hallazgos de Putnam, pero cree que es necesario hacer hincapié en las vías por las que el Estado puede favorecer la creación de CS. Considera que el interés de Putnam por las asociaciones civiles, alejadas del Estado, deriva de su perspectiva "romántica" de la comunidad y del capital social, lo cual restringiría la identificación de mecanismos optativos para la creación y uso del CS y las conceptualizaciones teóricas.

Según las autoras Krishna y Shrader (1999:3), tanto el enfoque basado exclusivamente en las redes como el fundamentado únicamente en la medida de las normas, no son suficientes para explorar el CS. De alguna manera reivindicar o coinciden con Putnam en la combinación que éste hace de ambos factores; pero advierten (o proponen) la existencia de dos tipos de capital social: el CS cognitivo y el CS estructural.

El primero incluiría la confianza, la solidaridad, la reciprocidad, las normas sociales, las conductas y las actitudes; el segundo abarcaría el tipo de estructura organizacional (redes horizontales), proceso colectivo y transparente de toma de decisiones, responsabilidad de los líderes y prácticas de acción colectiva, participación y nivel de responsabilidad. También advierten estas autoras (1999:3) sobre la relatividad del concepto de CS y expresan su inquietud en forma de una serie de interrogantes al respecto:

¿Qué tipo de redes están comúnmente asociadas con la confianza social y con las normas que promueven la coordinación y la coope-

ración para el beneficio mutuo? ¿Es necesario que todas las redes sean agregadas en la medición de capital social o sólo algunos tipos específicos?, ¿Deberían ser consideradas los mismos tipos de redes para todos los países o deberían haber algunas variaciones a través de los diferentes contextos culturales? (...),(...)¿son las organizaciones horizontales mucho más significativas que las organizaciones verticales para promover la cooperación y la coordinación para el beneficio mutuo?. Comparando con las organizaciones homogéneas (donde los miembros son más parecidos), ¿son aquellas con membresía heterogénea más probables de ser asociadas a una generalizada confianza social?

Las mismas autoras argumentan que ninguna de las distinciones analíticas (entre los tipos de organizaciones que formarían parte del CS) están fuera de la posibilidad de encontrar “grupos antisociales” dentro de la medición y que no se pueden ofrecer respuestas contundentes a estas preguntas dado que la existencia de diferentes estudios dentro de la literatura sustentan conclusiones opuestas. Abogan por la contextualización del CS, en tanto que las formas de interacción que están asociadas con algún tipo de red en particular tienen posibilidad de variar de una situación a otra, y lo que puede ser capital social en un contexto puede no serlo en otro. Krishna y Shrader (1999: 6) insisten en que los instrumentos de medición de CS deben ser construidos separadamente para cada contexto:

La iglesia que apoya la hermandad y la paz en un contexto, puede volverse una tribuna para una milicia armada en otro. Uniones que pueden promover la coordinación y la cooperación con el Estado en un contexto corporativo, pueden librar una confrontación en otro contexto. Es sorprendente que analistas que estudian el capital social en diferentes contextos han identificado redes diferentes que pueden ser asociadas a la formación de capital social. Lo que debe ser reconocido es que la forma o formas privilegiadas por cada analista son específicas para una esfera cultural en particular, y pueden tener poco o ningún valor fuera de esa esfera.

La apretada panorámica efectuada en torno de la discusión actual sobre capital social, revela que aun cuando existe consenso entre los investigadores en que hoy día el CS es relevante para el desarrollo, no hay acuerdo en la definición, en los modos particulares en que hace su aporte, en cómo se le puede generar, potenciar y utilizar, y cómo se le puede materializar y estudiar empíricamente.

En el marco de la investigación que da origen a este artículo se

comparte la reflexión de Krishna y Shrader sobre la necesidad de integrar varios elementos en la noción de Capital Social y, combinando planteamientos de los revisados anteriormente, se le entiende como el cúmulo, agregado o acervo de recursos, reales o potenciales, de un grupo o comunidad, en términos de normas de comportamiento cívico, valores, instituciones, formas de organización y la capacidad de crear y participar en redes que entrelacen los esfuerzos de sus miembros para enfrentar situaciones cotidianas, resolver conflictos y alcanzar metas de interés colectivo.

Mientras continúa el debate epistemológico y metodológico (dada la complejidad del tema y el hecho de que los estudios sistemáticos sobre él tienen escasamente una década), tal como lo expresa Kliksberg (1999b), una amplia línea de investigaciones dirigidas a registrar el capital social “en acción” está arrojando nuevas pruebas de su presencia y acción efectivas, especialmente de su peso en el desarrollo.

## **Repensando el problema de la pobreza y de la política social: una mirada desde los beneficiarios**

Reconociendo la importancia de los estudios referidos, conviene destacar que la cuestión del ingreso, la productividad, el déficit y el acceso son *parte* del problema pero no son *todo* el problema. El incremento, profundización y complejización de la pobreza también tendría que ver con factores cualitativos como los aspectos cognitivos, afectivos y conativo-conductuales involucrados en las *actitudes* prevalecientes hacia la pobreza desde todos los sectores o actores relevantes:

1) Desde el Estado-gobierno, la legislación que refrendan (empezando por el texto constitucional) y el funcionariado que vehiculiza sus políticas públicas, el sector privado empresarial; 2) las organizaciones de intermediación de la “sociedad civil” (incluidas las ONG); 3) otros sectores de aquélla (incluidas las Iglesias y las instituciones privadas de beneficencia); 4) las diferentes clases o sectores sociales; 5) y principalmente el mismo portador de la pobreza, con su arsenal de creencias, valores, mapas mentales y culturales que modelan esas actitudes (en los tres componentes básicos que las estructuran, antes mencionados) y determinan sus conductas; actitudes que se forjan en un plano subjetivo-individual y se proyectan en lo social-colectivo, donde la familia y la escuela desempeñan un papel decisivo.

Pensar en el problema de la pobreza equivale a considerar sus raíces estructurales: lo material u "objetivo", sí (la inequidad o desigualdad en la distribución de la riqueza, por ejemplo, con todo lo que ello involucra en cuanto a esquemas de crecimiento económico y las consecuencias de su aplicación); pero también equivale a pensar en lo "subjetivo", que no por menos evidente deja de ser importante, especialmente en las actitudes de los pobres ante su privación y en los factores que, desde distintas instancias, generan y preservan esas actitudes.

Y esto no se logra con instrumentos de medición que, superficial e ingenuamente, pretenden "develar" los determinantes culturales encerrando su expresión en números y porcentajes, que no llegan al sistema o a la red de relaciones que conforman el mundo-de-vida de los sujetos, que es la esencia de los procesos que se tejen y ocultan detrás del dato empírico-estadístico.

Parte importante de las limitaciones en la interpretación de la pobreza como problema y de la política social como remedio, en América Latina y en Venezuela, es que ésta ha sido mirada por el Estado desde el Estado, y cuando se lo ha hecho por otros sectores ha sido igualmente con foco en esa externalidad llamada Estado: en lo que éste hace o no hace, en lo "bien" o "mal" que lo hace, o en "cuanto" hace, como parte de su insustituible e irrenunciable rol social.

Si la pobreza es parcialmente una cuestión de actitud, pensar no en remedios sino en soluciones, con el horizonte en el largo plazo, supone, entonces, incidir también a favor de un *cambio de actitudes* en todos los sectores, pero principalmente y como punto de partida, en quien la padece y es destinatario de las medidas anti-pobreza del Estado. Supone, en consecuencia, situar el foco en ellos, explorar y potenciar sus vocaciones y potencialidades, su capital social dentro de éstas.

Ello significa, en resumen, mirar la política social no sólo *para* el beneficiario, sino *por y desde* el beneficiario, desde su cotidianidad y su potencialidad, para lo cual es necesario indagar y poner de manifiesto su *actitud ante su pobreza y ante la intervención oficial*, haciendo énfasis en sus percepciones, conductas, demandas, expectativas o aspiraciones, y posibles propuestas de cambio, y en el rol que, como ciudadanos, podrían y/o deberían cumplir en función de transformar sus condiciones de vida, más allá de lo que hace y deberá seguir haciendo el Estado.

Este es justamente una arista de la problemática de la pobreza

escasamente abordada desde el campo de la Sociología y las Teorías del Desarrollo, e involucra una tarea compleja, difícil pero necesaria en el turbulento contexto de los nuevos tiempos, que antes que apagar la reflexión reclama otros enfoques y estilos de intervención social. Las posiciones sobre la “irreversibilidad” del “pensamiento único” del neoliberalismo resultan determinantes y paralizantes, por lo cual es necesario profundizar en el debate sobre estos asuntos y observar desde otros ángulos la situación, con la mirada puesta en las salidas al problema. Bajo esa premisa es necesario plantearse, entre otras, interrogantes como las siguientes:

a.- ¿Cuáles son las actitudes prevaecientes en los sectores en situación de pobreza crítica y extrema, beneficiarios de los programas compensatorios, respecto de su situación de pobreza, de la política social del Estado y de su propio rol como ciudadanos en la superación de aquella?

b.- ¿Qué influencia tendrán las actitudes actuales de los beneficiarios en el problema de la pobreza y en el impacto social de los programas?

c.- ¿Tienen o no tienen los pobres algo distinto que decir y hacer ante su pobreza y la superación de ésta, comparado con las percepciones y prácticas pasivo-conformistas que estudios cuantitativos previos les atribuyen de manera determinante?

d.- ¿Cómo y quién(es) podría(n) incidir en un cambio de actitudes de los pobres y en el fortalecimiento de su capital social, en función de una política de alto impacto social?

Responder a preguntas de este tipo, conduciría sin duda a ponderar el peso o importancia de factores subjetivos como las actitudes en el problema de la pobreza y de la política social.

## Reflexiones finales

La importancia de incorporar la perspectiva de los beneficiarios en el estudio de la pobreza y de la política social

La pertinencia y relevancia de ubicar el centro de atención en la perspectiva del beneficiario, reside entre otras, en las siguientes razones:

a) Tradicionalmente las políticas y programas sociales oficiales se han diseñado según una perspectiva de “arriba hacia abajo”, igno-



rando totalmente al destinatario de las intervenciones, decretándolo desde esa relación de exterioridad como “algo” dado, nulo, pasivo, desconociendo y silenciando su cotidianidad como ciudadano y como beneficiario: sus valores y creencias, sus afectos, deseos o preferencias, sus demandas o propuestas, sus aspiraciones o expectativas reales y, en general, *su actitud* ante su propia situación, ante la intervención estatal y ante el papel que debería cumplir en la construcción compartida de las condiciones objetivas y subjetivas que conforman su *mundo de vida*.

b) La negación o desconocimiento del beneficiario da pie a la adopción, por parte del beneficiario, de una posición **acomodatícia**, no conflictiva sino conservadora, que coadyuvaría en la preservación en el tiempo de los programas asistencialistas. Lo contrario generaría problemas de legitimidad, es decir, si los beneficiarios se tornaran “activos” o “herejes”, en los términos expresados por Bordieu (1990, citado por Ahumada, 1996, p.15), se vería comprometida la eficacia de la política social, según los propósitos no declarados o “agenda oculta” de la misma, es decir, garantizar estabilidad o “paz social”, en lo cual ha resultado eficaz, en el caso venezolano.

c) Frecuentemente los **decisores** superiores, planificadores y “gerentes”, con suma facilidad, responsabilizan al beneficiario de su escasa organización y participación en los programas sociales, por lo cual consideran que la insistente convocatoria pública “a participar” es suficiente para que la “sociedad civil” lo haga, generalmente dentro de los parámetros del esquema estandarizado de la política social pública, que pese a la retórica gubernamental, aún poco trasciende la simple posibilidad de acceder a los bienes y servicios provistos por el Estado. Se obvia que la participación está condicionada por la actitud, por lo cual no serán factibles los cambios de conducta colectiva si antes no se intervienen los procesos y mecanismos que conllevan a la pasividad del beneficiario.

d) Si desde el punto de vista cognitivo-afectivo y conativo-conductual no hay tendencias en el beneficiario a favor de un cambio en los programas, o hacia otras iniciativas de mayor pertinencia (como concluyen algunos estudios cuantitativos previos); ni hay iniciativas desde arriba, como prioridades del Estado, para potenciar ese cambio, es lógico suponer que este tipo de actitudes convergen en los resultados y efectos observados de los programas compensatorios.

e) Por consiguiente, una política social y estrategia de enfrentamiento a la pobreza de alto impacto colectivo, implicaría no sólo el incremento de los recursos financieros disponibles, cambios institucionales y organizacionales (más dinero, menos burocracia y mejor gerencia) sino, principalmente, una “recomposición de actores”, un proceso orientado, con una perspectiva de “abajo hacia arriba”, a la dignificación del ciudadano que sufre la pobreza, a su participación formada, consciente y efectiva, que se materialice en mejora de su nivel de vida, lo cual a su vez exige un *cambio de actitud* y nuevas maneras de mirar, entender y actuar de los distintos agentes involucrados, especialmente del propio beneficiario.

La actitud de estos actores constituye un requisito indispensable en la construcción y viabilidad de estrategias alternativas de superación de pobreza: una política social podría, incluso, ser muy pertinente e innovadora en lo teórico-técnico, pero si no es un producto colectivo, que haya tomado en cuenta el punto de vista del destinatario, si no es compartida, procesada, asimilada por éste, carece de pertinencia y derivará en fracaso.

f) El incremento, profundización y complejización de la pobreza en Venezuela en la última década es la mejor evidencia de que las cosas no se han venido haciendo bien; y esto reclama cambios en los conceptos y enfoques que guían las interpretaciones sobre la realidad social del país, sobre la pobreza y los “Modus Operandi” ensayados. Más aún porque las evidencias históricas indican que la solidaridad a gran escala se logra a través de la acción pública en su modalidad estatal, por lo cual, enfrentar una problemática social de un país que es compartida no por una minoría sino por el 80% de su población, precisa la expansión y fortalecimiento de la acción pública (Laurel,1995:186). En este sentido, las exigencias asociadas a la *responsabilidad moral* ante la situación, constituye el fundamento histórico de la necesidad de una política social alternativa progresista, con centro en el ciudadano.

g) Una política social con centro en el ciudadano tiene una especial relevancia por su contribución a la formación de capital humano y capital social, que resultan imprescindibles en el desarrollo de un país. En consecuencia, la postergación de políticas sociales que expandan la posibilidad de ampliar este tipo de capital no es sólo una falta de ética, sino un error económico, que priva a la sociedad de recursos calificados y flexibles para adaptarse a la veloz incorporación del progreso técnico en los procesos productivos.

La política social se convierte así en prerequisite tanto de la economía como de la política. Por eso es también importante analizar las posibilidades de reformar y explorar nuevas alternativas de política social. Pero fundamentalmente es importante porque el “costo de oportunidad social” es muy alto: cada instante que transcurre sin políticas de inversión social sostenidas significa fuertes impactos en las condiciones de vida básicas de extensos sectores poblacionales (Kliksberg,1996:159).

h) Finalmente, el planteamiento se ve también fundamentado en el hecho de que en América Latina y en Venezuela la política social es, hoy más que nunca, indispensable a la gobernabilidad democrática y a la relegitimación del Estado, y ello implica consensos sobre las principales políticas públicas, más allá de un mero acuerdo de las élites. En el caso de las políticas sociales, precisan participación efectiva de los sectores populares, directa o indirectamente a través de intermediaciones capaces de expresar sus demandas y necesidades (Repetto,2000:36). La misma globalización, que sigue prometiendo grandes oportunidades para el progreso humano, si quisiera hacerlo posible, requeriría de un marco más amplio de gobernabilidad que el actual (Primavera, 2000:164). La superación de la pobreza y la participación de la sociedad civil, son entonces, requisitos de esa viabilidad.

## **La importancia de potenciar el capital social de los beneficiarios**

En términos de política pública, es de vital importancia fortalecer el capital social para aumentar la capacidad organizacional de las comunidades pobres lo cual requiere de inversiones locales, y cambios en las reglas y leyes macro, con el objetivo de apoyar las actividades de las asociaciones locales. Un área básica a fomentar son las redes necesarias para construir capital social. Al respecto, es conveniente tomar en cuenta los siguientes argumentos<sup>5</sup>:

a) Todas las sociedades están construidas sobre grupos sociales y estos determinan las actitudes, creencias, identidades y valores, así como también el acceso a los recursos y las oportunidades (incluyendo

---

<sup>5</sup> Se siguen de cerca aquí los planteamientos de Deepa Narayan(1999), citada por Cartea (1999: 8-9).

el acceso al poder). Dentro de ellos puede existir un alto nivel de capital social, que produce beneficios para sus miembros, pero puede ser que otros grupos no presenten tal característica de manera evidente.

b) Las redes que se forman abren oportunidades económicas a los grupos menos poderosos o a los excluidos de la sociedad. Estos, adicionalmente, generan cohesión social y bienestar económico (la cohesión social requiere de densas redes de capital social).

Por otra parte, líneas recientes de investigación concluyen que es imprescindible superar el economicismo e incluir en las reflexiones sobre el desarrollo otras dimensiones (políticas, institucionales, culturales). Aquí cobra validez la tesis sobre el papel del capital social en el desarrollo y en la superación de la pobreza, que “es un capital que no se disminuye con su uso, como el capital financiero: por el contrario, la confianza, la autoestima colectiva, el comportamiento cívico, el grado de asociación, etc., antes que agotarse se incrementan con su empleo. Por lo tanto, en la lucha contra la pobreza aparece como un elemento silencioso e invisible pero clave” (Kliksberg, 1999:90).

Las limitaciones del modelo neoliberal de crecimiento, en las décadas '80 y '90, plantean la urgente necesidad de su revisión integral, dando pie a la reapertura del debate internacional sobre el desarrollo (y a la revisión misma de este concepto), en el cual el papel de la inequidad, tradicionalmente relegado de la agenda de discusión, aparece como un tema central.

Este marco es propicio para impulsar una política de crecimiento de “abajo hacia arriba”, con énfasis en las inversiones que acumulan capital humano y en la creación de condiciones favorables para el fortalecimiento del capital social donde, entre otras cosas, la generación de un clima de confianza sería vital para el fomento de un cambio de actitudes de los destinatarios de las políticas sociales estatales y, en general, para una participación más intensa y efectiva de la población en organizaciones de base de la sociedad civil (Kliksberg, 1999:90).

Es necesario insistir en la necesidad de identificación y evaluación del capital social de las comunidades, con la finalidad de incrementarlo a través de inversiones directas sobre éste; y también, por otra parte, en la evaluación de la capacidad de respuesta, efectividad y accesibilidad a las instituciones gubernamentales, debido a que tanto la presencia de altos niveles de capital social como de un Estado que funcione bien, generan altos niveles de calidad de vida para sus ciudadanos.

## Bibliografía

- AHUMADA, Jorge N. (1996). Oferta y Demanda de Políticas Sociales. La percepción de los Beneficiarios. Ponencia presentada en el Primer Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Río de Janeiro.
- ALVARADO, Neritza (1996). El Impacto de los Programas Sociales Compensatorios en el Zulia y Maracaibo, 1990-1995. Universidad del Zulia, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Instituto de Investigaciones. Mimeo, Maracaibo.
- ALVARADO, Neritza (1997a). *Evaluación del Impacto del Gasto Social sobre la Pobreza en Venezuela*. EDILUZ. Maracaibo .
- ALVARADO, Neritza (1997b). Factores Condicionantes del Impacto de la Política Social Venezolana: El Caso de la Estrategia PAMI en el Estado Zulia. Trabajo Libre de Investigación en el Doctorado en Estudios del Desarrollo del CENDES-UCV, Mimeo, Caracas.
- ALVARADO, Neritza (1998a). Análisis del Proceso de Ejecución y de la Actitud de los beneficiarios de los programas Sociales de la Red Escolar, en: Revista Encuentro Educativo, N°2, Vol. 5. Mayo-Agosto, Maracaibo.
- ALVARADO, Neritza (1998b). Globalización Económica y Mundialización de los Problemas del Desarrollo Social. Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura. N° 1. Vol. IV Enero-Junio 1998. UCV-Caracas
- ALVARADO, Neritza (1999a). Aspectos Ausentes en el Diseño de la Política Social venezolana. Programas Vaso de Leche Escolar y Especial de Merienda. CENDES, Serie Temas de Docencia, N° 6, Caracas.
- ALVARADO, Neritza (1999b). La Ejecución del Programa Ampliado Materno Infantil y la Actitud de sus Beneficiarios, en Revista Venezolana de Gerencia, Año 4. N° 9. Diciembre,. Centro de Estudios de la Empresa, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, LUZ. Maracaibo.
- ALVARADO, Neritza (2000). Los programas Sociales Nutricionales y de Salud en Venezuela: Balance y Perspectivas 1990-2000. Ponencia presenta en el VIII Congreso de Medicina Social y XI de la Asociación Internacional de Políticas de Salud, La Habana, Julio.
- BARRANTES, César (1993). Notas Epistémicas Sobre Política Social, Revista Economía y Ciencias Sociales, Julio-Dic.1993, FACES-UCV, Caracas
- BETHENCOURT, Luisa y FERNÁNDEZ; Beatriz (1995). "¿Qué Sabemos sobre Pobreza en Venezuela?"; Revista Espacio Abierto. Vol.4.N° 1, Maracaibo

- CARIOLA, Cecilia y FERNÁNDEZ, Beatriz (1991) "Crisis y Pobreza Urbana: ¿Política Social o Compensación Económica?, en Cuadernos del CENDES N° 17/18. Abril-Diciembre, Caracas.
- CARTAYA, Vanessa y D'ELÍA, Yolanda (1991). Pobreza en Venezuela .Realidad y Políticas. CESAP-CISOR. Caracas.
- CARTEA, M.J. (S/F).Notas sobre Capital Social: una breve reconstrucción sobre su teoría y aplicaciones. Documento reproducido por la Cátedra Rectoral Alexis de Tocqueville. Universidad de Carabobo, mimeo). Venezuela.
- Consejo Nacional para el Seguimiento, Supervisión y Evaluación de los Programas Sociales (CONASSEPS) (1992), "Seguimiento de la Ejecución Física y Financiera de los Programas Sociales Compensatorios. 1989-1992", mimeo, Caracas.
- CONASSEPS (1993),.Programa Beca Alimentaria. Evaluación de Proceso, mimeo, Caracas.
- CONASSEPS (1993). Investigación sobre la Rentabilidad Económica y Social del Programa Beca Alimentaria, mimeo, Caracas.
- CONASSEPS (1992).Programa Vaso de Leche Escolar. Evaluación de Proceso, mimeo, Caracas.
- CONASSEPS (1994), Programa Ampliado Materno-Infantil (Evaluación de Proceso). Informe Final I, mimeo, Caracas.**
- COLEMAN (1990), *Foundations of Social Theory*.
- DE VIANA, Mikel (1998).Determinantes Culturales de la Pobreza. Intervenciones posibles en Orden al Cambio Cultural Modernizador" (Borrador de trabajo N° 10 del Proyecto "La pobreza en Venezuela. Causas y posibles Soluciones". UCAB. [http/ /www.manapro.com](http://www.manapro.com)).
- DE VIANA, Mikel (1999).La Ficción de Modernidad, en: Pobreza: Un Mal Posible de Superar. Volumen de Resúmenes del Proyecto Pobreza de la UCAB, Caracas.
- DURSTON, John (1999).Construyendo Capital Social Comunitario, Revista de la CEPAL N° 69, Diciembre.
- ECHEBARRÍA, Agustín (1991a). Representaciones Sociales Frente a Otros Constructos Afines, en Darío Páez y otros, *Imágen y Prevención*, Madrid.
- ECHEBARRÍA, Agustín (1991b),Introducción a las Actitudes: Definición, Funciones, Componentes e Historia, en Echebarría, Agustín, *Psicología Social Sociocognitiva*. Editorial Desclée de Brouwer S.A. Bilbao
- ELEJABARRIETA, Francisco(1991).Representaciones Sociales en Echebarría, Agustín. *Psicología Social Sociocognitiva*. Editorial Desclée de Brouwer S.A. Bilbao

- ESPAÑA, Luis P. (1999a). Un Mal Posible de Superar, en: Pobreza: Un Mal Posible de Superar. Volumen de Resúmenes del Proyecto Pobreza de la UCAB, Caracas.
- ESPAÑA, Luis P. (1999b) Estado y exclusión Social, en: Pobreza: Un Mal Posible de Superar. Volumen de Resúmenes del Proyecto Pobreza de la UCAB
- FERNÁNDEZ, Beatriz (1997). Formas Asociativas de los Pobres en Venezuela Frente a los Efectos Excluyentes del Ajuste , mimeo, Caracas .
- IBÁÑEZ, Tomás (coord.) (1988). Ideologías de la Vida Cotidiana. Ediciones Sendai, Barcelona, 1998.
- KLIKSBERG, Bernardo (1999a). Desigualdad y Desarrollo en América Latina: el debate postergado. En: Revista del CLAD Reforma y Democracia. Nº 14, Caracas, Enero, 1997, pp.9-58
- KLIKSBERG, Bernardo (1999a). Capital Social y Cultura, Claves Esenciales del Desarrollo. Revista de la CEPAL Nº 69, Diciembre, Santiago, Chile.
- KRISHNA, Anirudh y SHRADER, Elizabeth (1999). Herramienta de Evaluación del Capital Social. Banco Mundial (traducción de Virginia Rosales y revisión de M.J. Cartea). Mimeo, Documento reproducido por la Cátedra Rectoral Alexis de Tocqueville . Universidad de Carabobo, Valencia, Venezuela.
- KRUGMAN, Paul (1994). Competitiveness: a Dangerous Obsession. *Foreign Affairs* . March/April.
- LIMA, Boris (1977). Reflexiones sobre Política Social, Revista Acción Crítica. Nº Caracas.
- MAINGON, Thaís (1992). Las Políticas Sociales: Discusión Teórica, Conceptual y Metodológica, Cuadernos del CENDES. Nº 19. Enero-Abri, Caracas.
- MARTELL, Armando (1993). Evaluación de la Política Social, 1989-1993 . Publicaciones del ILDIS. Serie Agenda Social de los '90, Caracas.
- MATEO, Cristina (1997), Entre cuentas y Cuentos. Análisis Sociológico de los Programas contra la Pobreza en Venezuela 1989-1993. Fondo Editorial Tropykos, FACES/UCV. Caracas.
- MATEO, C., PADRON, C. y LEDEZMA, T. (1994). Políticas de Desarrollo y Representación de la Pobreza. El Caso Venezolano. IIES-FACES-UCV, (mimeo) Caracas.
- MATEO, Cristina (1998), "El Componente de Protección Social de la Agenda Venezuela. En: Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura. Nº 2. Vol. IV Junio-Diciembre. IIES-FACES-UCV, Caracas.
- MÉNDEZ, Absalón (1992). Estado y Política Social en Venezuela. Ediciones FACES-UCV., Caracas.

- MONTERO, Maritza (1994). Indefinición y Contradicciones de Algunos Conceptos Básicos en la Psicología Social; en M. Montero (coord.), *Construcción Crítica de la Psicología Social*, Editorial Anthropos, Barcelona, España.
- MOÑIVAS, A. (1994). Epistemología y Representaciones Sociales: Concepto y Teorías, en: *Revista de Psicología General y Aplicada*. Nº 47(4), Madrid.
- MORALES, J.F (1994). Actitudes, en: J.F. Morales (coordinador), *Psicología Social*. Editorial MacGraw-Hill, Madrid.
- ORTÍ, Alfonso (1996). La Confrontación de Modelos y Niveles Epistemológicos en la Génesis e Historia de la Investigación Social, en: Delgado y Gutiérrez (coordinadores). *Métodos y Técnicas Cualitativas de Investigación en Ciencias Sociales*, Editorial Síntesis Psicológica. Madrid.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2000), *Informe sobre Desarrollo Humano 1999*.
- PNUD (1999). *Informe sobre Desarrollo Humano 1998*.
- PRIMAVERA, Heloisa (2000). Política Social, Imaginación y Coraje, en: *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. Nº 17, Caracas.
- PUTNAM, Robert (1994). Para hacer que la Democracia Funcione.
- RUIZ, Olga I. (1999). Un Acercamiento Comprensivo a la Política Social en la Venezuela de los Noventa. Trabajo presentado en el Seminario Dirigido Nº 1. Doctorado en Ciencias Sociales. Universidad Central de Venezuela (tutoreado por el Dr. Absalón Méndez Cegarra), mimeo, Caracas.
- SONNTAG, Heinz (1998). Gobernabilidad Democrática, Globalización y Pobreza en América Latina, en: *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. Nº 12, Caracas.
- Universidad Católica Andrés Bello, UCAB (1999), *La pobreza en Venezuela .Causas y posibles Soluciones*. Resúmenes del Proyecto Pobreza. Caracas.
- UCAB-MINISTERIO DE LA FAMILIA (1996). Encuesta de Opinión sobre los programas de la Agenda Venezuela. Resultados para el Area Metropolitana de Caracas. Informe Ejecutivo, mimeo, Caracas.
- UCAB-MINISTERIO DE LA FAMILIA (1998). Encuesta de Opinión sobre los programas de la Agenda Venezuela. Resultados para el Estado Zulia (Maracaibo). Fundación Escuela de Gerencia Social. Caracas.
- VILAS, Carlos (1995). ¿Hacia dónde va la Política Social?, en C. Vilas (coordinador). *Estado y Políticas Sociales Después del Ajuste. Debates y Alternativas*. Edit. Nueva Sociedad-Universidad Nacional Autónoma de México, Caracas.
- WAGNER, W. y Elejabarrieta, F. Representaciones Sociales. En: J.F. Morales, (Coordinador). *Psicología Social*. Edit. MacGraw-Hill, Madrid.
- ZAMBRANO, Kiliam (1993). Sistema de Diseño y Seguimiento de los Programas Sociales. Fundación Escuela de Gerencia Social, Caracas.