

LA VOZ DE LOS POBRES

*¿Hay alguien que  
nos escuche?*



---

*“Mis colegas y yo decidimos que, para trazar nuestro propio camino hacia el futuro, necesitamos conocer mejor a nuestros clientes como personas. Iniciamos un estudio titulado ‘La voz de los pobres’ y conversamos con ellos acerca de sus esperanzas, aspiraciones y realidades.*

*¿Qué es lo que los pobres responden cuando se les pregunta qué es lo que representaría el mayor cambio en su vida? Su respuesta es: organizaciones propias para poder negociar con el gobierno, con los comerciantes y con las organizaciones no gubernamentales. Asistencia directa mediante programas impulsados por las comunidades, para que puedan elegir su propio destino. Propiedad local de los fondos, para que puedan poner freno a la corrupción. Quieren que las organizaciones no gubernamentales y los gobiernos les den cuenta de lo que hacen...*

*Éstas son voces sonoras, una demostración de dignidad”.*

—James D. Wolfensohn, Presidente del Grupo del Banco Mundial. Discurso ante las Reuniones Anuales de la Junta de Gobernadores, 28 de septiembre de 1999

LA VOZ DE LOS POBRES

*¿Hay alguien  
que nos escuche?*

Deepa Narayan

*con la colaboración de*

Raj Patel

Kai Schafft

Anne Rademacher

Sarah Koch-Schulte

PUBLICADO PARA EL BANCO MUNDIAL POR

EDICIONES MUNDI-PRENSA

Madrid • Barcelona • México

## Grupo Mundi-Prensa

- **Mundi-Prensa Libros, s. a.**

Castelló, 37 - 28001 Madrid  
Tel. 914 36 37 00 - Fax 915 75 39 98  
E-mail: libreria@mundiprensa.es

- **Internet: [www.mundiprensa.com](http://www.mundiprensa.com)**

- **Mundi-Prensa Barcelona**

- **Editorial Aedos, s. a.**

Consell de Cent, 391 - 08009 Barcelona  
Tel. 934 88 34 92 - Fax 934 87 76 59  
E-mail: barcelona@mundiprensa.es

- **Mundi-Prensa México, s. a. de C. V.**

Río Pánuco, 141 - Col. Cuauhtémoc  
06500 México, D. F.  
Tel. (+52)-5-533 56 58 - Fax (+52)-5-514 67 99  
E-mail: resavbp@data.net.mx

© 2000 The International Bank for Reconstruction  
and Development / The World Bank  
1818 H Street, N.W., Washington, D.C. 20433, USA

Publicado por Ediciones Mundi-Prensa  
Castelló, 37 • 28001 Madrid  
Ediciones Mundi-Prensa es una  
marca registrada de Mundi-Prensa Libros, S. A.

Reservados todos los derechos. No se permite la reproducción total o parcial de este libro ni el almacenamiento en un sistema informático, ni la transmisión de cualquier forma o cualquier medio, electrónico, mecánico, fotocopia, registro u otros medios sin el permiso previo de los titulares del copyright.

Primera edición, marzo de 2000  
Segunda edición, mayo de 2000  
Primera edición en español, octubre de 2000

Las opiniones, interpretaciones y conclusiones expresadas en este estudio son exclusivamente las de los autores y no deben atribuirse de manera alguna al Banco Mundial, sus instituciones afiliadas o los miembros del Directorio Ejecutivo de la institución ni a los países representados en éste. Las fronteras, colores, denominaciones y demás información incluidas en todos los mapas que figuran en este trabajo no suponen ningún juicio por parte del Grupo del Banco Mundial acerca de la situación legal de ningún territorio ni el respaldo o aceptación de esas fronteras.

ISBN: 0-19-521601-6 (Banco Mundial)  
ISBN: 84-7114-945-1 (Mundi-Prensa)  
Depósito Legal: M. 39.556-2000  
Imprime: A. G. Cuesta, S.A. - Seseña, 13 - 28024 Madrid



Texto impreso en papel ecológico.

# Índice

<i>Prefacio</i> .....	<i>IX</i>
<i>Agradecimiento</i> .....	<i>XI</i>
<b>Capítulo 1: Escuchar la voz de los pobres</b> .....	<b>2</b>
Introducción .....	3
Marco conceptual: análisis de la pobreza a través de las instituciones . . . .	8
Definición de las instituciones .....	8
Pobreza en medio de la abundancia: instituciones y acceso .....	11
Enfoques relativos a la evaluación de la pobreza .....	13
¿Qué es una evaluación de la pobreza con la participación de los afectados?	15
Metodología del estudio .....	17
Cuestiones abordadas. ....	17
El conjunto de datos. ....	17
Análisis sistemático del contenido .....	18
Límites del estudio .....	19
Algunas ideas finales acerca de los métodos .....	27
Notas .....	27
<b>Capítulo 2: Definiciones de la pobreza</b> .....	<b>30</b>
La pobreza es polifacética .....	32
Bienestar material .....	35
Seguridad alimentaria. ....	35
Empleo. ....	36
Bienestar psicológico .....	37
Poder y voz .....	39
Normas culturales y sociales .....	42
Infraestructura aportada por el Estado .....	45
Activos de los pobres. ....	48
Capital físico .....	50
Capital humano .....	53
Capital social .....	55
Activos ecológicos: deterioro y conmociones .....	57
Activos y vulnerabilidad. ....	61
Vulnerabilidad en el hogar y en el empleo .....	62
Conclusiones .....	65
Estudio de caso 2.1: Focalización en Europa oriental y la antigua Unión Soviética .....	66
Derrumbe de las instituciones, pobreza súbita .....	66
Humillación y vergüenza .....	67
Formas de encarar la pobreza. ....	72

Zonas rurales y zonas urbanas: distintos activos, diferentes necesidades	74
Vulnerabilidad y desesperación	75
Actitudes hacia el sector estatal	78
Notas	80
<b>Capítulo 3: Instituciones estatales</b>	<b>82</b>
Conocimiento de las instituciones	84
Efectividad y pertinencia	85
Corrupción y desconfianza	92
Humillación y anulación del potencial	96
Vulnerabilidad ante el derrumbe del Estado	99
Obstáculos al acceso: Normas, reglamentaciones e información	101
El papel de los funcionarios locales y la elite de la comunidad	105
Conclusiones	109
Estudio de caso 3.1: Acceso a la atención de salud	110
Costos y corrupción	111
Género y salud	114
Los niños y la salud	115
Pobreza, género y las enfermedades de transmisión sexual	117
Estudio de caso 3.2: Educación	119
Importancia	119
Sesgo de clases	122
Corrupción	124
Niños en instituciones, antigua Unión Soviética	125
Notas	126
<b>Capítulo 4: Instituciones de la sociedad civil</b>	<b>128</b>
Organizaciones no gubernamentales	132
Las ONG, un recurso para las comunidades pobres	133
Limitaciones de las ONG	136
Vínculos entre las ONG y el Estado	141
Organizaciones comunitarias	143
Organizaciones de cohesión y de enlace	144
Diferencias entre las redes	152
Establecimiento de nuevas asociaciones	161
Redes de vecinos y de familiares	163
Costos y límites de la reciprocidad	164
Conclusiones	165
Estudio de caso 4.1: Servicios financieros	166
El acceso al crédito	166
Ciclos de endeudamiento	168
Estudio de caso 4.2: Indonesia — Capacidad comunitaria y gobierno de las aldeas	168
Notas	172

<b>Capítulo 5: Cambio de la relación entre los géneros en la familia . .</b>	<b>174</b>
Raíces de la desigualdad entre los sexos . . . . .	177
Normas tradicionales respecto del papel que cabe a los géneros . . . . .	178
Identidad de los géneros . . . . .	180
De sostén de la familia a lastre: cambio en el papel del hombre pobre. . . .	182
La mujer: Nuevo sostén de la familia. . . . .	184
El comercio: Una oportunidad de crecimiento para la mujer . . . . .	188
Empleadas domésticas y sirvientas . . . . .	189
El trabajo migratorio femenino . . . . .	190
La migración y el trabajo sexual. . . . .	192
Las consecuencias y la forma de afrontarlas . . . . .	194
Abuso del alcohol. . . . .	194
Violencia . . . . .	195
Los niños: vulnerables dentro y fuera del hogar . . . . .	197
Desintegración de la familia . . . . .	198
Cooperación. . . . .	200
Familias cuya cabeza es una mujer . . . . .	201
Conclusiones . . . . .	203
Estudio de caso 5.1 : La mujer y la educación . . . . .	206
Alfabetización de la familia . . . . .	206
Distancia y transporte . . . . .	206
Costos directos e indirectos . . . . .	207
Seguridad familiar . . . . .	208
Matrimonio . . . . .	209
Acoso y abuso sexual . . . . .	210
Estudio de caso 5.2: La mujer y los derechos de propiedad . . . . .	211
Las mujeres como propiedad . . . . .	211
Seguridad del hogar, la tierra y la herencia. . . . .	212
Control sobre los demás activos . . . . .	214
El medio ambiente y la propiedad común. . . . .	214
Notas . . . . .	215
 <b>Capítulo 6: La fragmentación social . . . . .</b>	 <b>218</b>
Cohesión social . . . . .	220
¿Por qué está disminuyendo la cohesión social?. . . . .	222
Dificultades económicas. . . . .	222
Migración . . . . .	224
Anarquía . . . . .	225
Delincuencia y violencia. . . . .	227
La exclusión social . . . . .	228
¿Cómo se excluye a la gente? . . . . .	229
¿Quiénes son los excluidos? . . . . .	236
Conclusiones . . . . .	249
Estudio de caso 6.1: Los pobres y la policía . . . . .	249
Actividades policiales . . . . .	251

Estrategias para hacer frente a la situación. . . . .	252
Consecuencias para los pobres . . . . .	254
Conclusión . . . . .	255
Estudio de caso 6.2: Las viudas . . . . .	255
¿Cómo y por qué se excluyen a las viudas? . . . . .	255
¿Cómo se las arreglan las viudas? . . . . .	258
Conclusión . . . . .	261
<b>Capítulo 7: Conclusiones: La forma de avanzar . . . . .</b>	<b>264</b>
Instituciones y poder . . . . .	265
Conclusiones . . . . .	266
La impotencia y la pobreza . . . . .	266
Relaciones dentro del hogar . . . . .	268
Relaciones con el Estado . . . . .	269
Relaciones con la elite . . . . .	270
Relaciones con las ONG . . . . .	271
Redes y asociaciones de los pobres . . . . .	271
Organizaciones de los pobres . . . . .	272
Fragmentación social . . . . .	273
Elementos de la estrategia para el cambio . . . . .	273
1. Partir de las realidades de las personas pobres. . . . .	274
2. Invertir en la capacidad de organización de los pobres . . . . .	276
3. Cambiar las normas sociales . . . . .	278
4. Apoyar a los empresarios que fomentan el desarrollo. . . . .	281
La voz de los pobres . . . . .	283
Notas . . . . .	283
<b>Apéndice 1 — Regiones y países de los informes de las EPPA. . . . .</b>	<b>287</b>
<b>Apéndice 2 — Lista de autores de las EPPA. . . . .</b>	<b>289</b>
<b>Bibliografía . . . . .</b>	<b>294</b>



# Prefacio

Este libro es el primero de una serie de tres partes titulada *La voz de los pobres*. La serie se basa en un esfuerzo sin precedentes por recopilar las opiniones, experiencias y aspiraciones de más de 60.000 hombres y mujeres pobres de 60 países. El trabajo se realizó para el *Informe sobre el desarrollo mundial, 2000/2001* sobre el tema de la pobreza y el desarrollo.

*¿Hay alguien que nos escuche?* recoge la voz de más de 40.000 personas pobres de 50 países. En los dos libros que siguen, *Crying Out for Change* y *From Many Lands*, se reúne el trabajo en el terreno realizado en 23 países en 1999. El proyecto *La voz de los pobres* es distinto de todos los demás estudios grandes sobre la pobreza. Mediante el uso de métodos participatorios y cualitativos de investigación, en el estudio se presenta de manera muy directa, a través de la propia voz de las personas pobres, las realidades de su vida. ¿Qué opinan los pobres acerca de la pobreza y el bienestar? ¿Cuáles son sus problemas y prioridades? ¿Cuál es su experiencia con las instituciones del Estado, los mercados y la sociedad civil? ¿Cuál es el estado de las relaciones entre los géneros dentro de los hogares y las comunidades? Queremos agradecer al equipo del proyecto dirigido por Deepa Narayan del Grupo sobre la Pobreza, del Banco Mundial, y especialmente a los equipos de investigación a cargo de los países por la realización de este trabajo.

Lo que comparten las personas pobres con nosotros es serio. La mayoría considera que está en peores condiciones y tiene más inseguridad que antes. A las personas pobres les preocupan las mismas cosas que nos preocupan a todos: la felicidad, la familia, los hijos, los medios de vida, la paz, la seguridad, la protección, la dignidad y el respeto. La descripción que hacen los pobres de sus encuentros con una gama de instituciones exige que nos replanteemos nuestras estrategias. Desde las perspectivas de los pobres, la corrupción, la falta de pertenencia y el comportamiento abusivo suelen empañar a las instituciones formales del Estado. También las organizaciones no gubernamentales (ONG) reciben calificaciones dispares de los pobres. Las personas pobres quisieran que las ONG fueran responsables ante ellas. La interacción de los pobres con los comerciantes y mercados está marcada por impotencia para negociar precios justos. ¿Cómo sobreviven entonces las personas pobres? Recurren a sus redes informales de familia, allegados, amigos y vecinos. Con todo, estas redes ya están casi agotadas.

Destacamos la autenticidad e importancia de este trabajo. ¿Qué puede ser más importante que escuchar a los pobres y trabajar con nuestros

asociados en todo el mundo para atender sus preocupaciones? Nuestra misión básica es ayudar a las personas pobres a tener éxito en sus esfuerzos, y el libro presenta grandes desafíos tanto a nuestras instituciones como a todos los que nos ocupamos de la pobreza. Estamos preparados para asumir nuestra responsabilidad, y hacer el esfuerzo de dar una respuesta a estas voces. Evidentemente no podemos hacer esto solos. Los instamos a leer este libro, a reflexionar y a dar una respuesta. Tenemos esperanzas de que la voz que se escucha en este libro los llame a la acción como nos ha llamado a nosotros.

CLARE SHORT

*Secretario de Estado para el Desarrollo  
Internacional, Reino Unido*

JAMES D. WOLFENSOHN

*Presidente del Banco Mundial*

# Agradecimientos

Varias personas del Grupo sobre la Pobreza prestaron su valiosa asistencia, ¡casi siempre requerida con poco preaviso! Ben Jones actuó como enlace entre el grupo de egresados de Cornell University y el Banco Mundial. También cumplió un papel fundamental de diversas maneras, como llevar el orden del rápidamente creciente número de versiones preliminares sucesivas de los capítulos. Para los diversos capítulos se contó con la colaboración de varias personas, a saber: Talat Shah, Tiffany Marlowe, Veronica Nyhan, Sabina Aklire, Ulrike Erhardt, Sirmimatta N'Dow, Gayatri Menon, Radha Seshagiri, Kimberley McLean, Patti Petesch, Jesko Hentschel y Kristin Hirsch. Queremos expresar nuestro agradecimiento especial a Kristin Rusch, que trabajó durante muchas noches hasta muy tarde revisando pacientemente las sucesivas versiones preliminares del libro. La dirección y administración del diseño, la preparación del manuscrito y la producción estuvieron a cargo de la Oficina del Editor del Banco Mundial. La preparación final del manuscrito estuvo a cargo de Alison Peña. El libro recibió los minuciosos comentarios de tres revisores externos, Norman Uphoff y Shelly Feldman, de Cornell University, y Leonora Angeles, de British Columbia University. También se recibieron comentarios de Arjan de Haan, del Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido. Agradecemos a John Blaxall por su asesoramiento, apoyo y labor de revisión editorial.

La investigación fue financiada con donaciones de John D. and Catherine T. MacArthur Foundation, Cornell University, el Grupo Temático sobre información acerca de la pobreza, el Equipo de investigación sobre políticas de género y el Grupo sobre la Pobreza, del Banco Mundial, y el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido.

Este libro es parte del proyecto denominado Consultas con los pobres, dirigido por Deepa Narayan, del Grupo sobre la Pobreza, del Banco Mundial, emprendido para efectuar un aporte para el *Informe sobre el desarrollo mundial, 2000/2001* sobre la pobreza y el desarrollo.

Traducción: Unidad de Servicios de Traducción e Interpretación, Grupo del Banco Mundial

LA VOZ DE LOS POBRES

*¿Hay alguien  
que nos escuche?*



## Capítulo 1

---

# *Escuchar la voz de los pobres*

*La pobreza duele, se siente como una enfermedad.  
Ataca a las personas no sólo en lo material sino tam-  
bién en lo moral. Carcome la dignidad y lleva a la de-  
sesperación.*

—Una mujer pobre de la República de Moldova, 1997

*Las autoridades parecen no ver a las personas pobres.  
Todo lo que se refiere a los pobres se desprecia,  
y sobre todo se desprecia la pobreza.*

—Un hombre pobre de Brasil, 1995

## *Introducción*

La pobreza duele. Las personas pobres sufren dolor físico como consecuencia de comer poco y trabajar muchas horas; dolor emocional a raíz de las humillaciones diarias que ocasiona la dependencia y la falta de poder y dolor moral por verse forzadas a hacer elecciones; por ejemplo, si utilizan fondos limitados para salvar la vida de un miembro de la familia que está enfermo, o para alimentar a sus hijos.

Si la pobreza es tan dolorosa, ¿por qué los pobres permanecen en la pobreza? Los pobres no son haraganes, tontos ni corruptos, ¿por qué, entonces, es tan persistente la pobreza? Analizamos este problema desde dos perspectivas: una a partir de las realidades, experiencias y puntos de vista de las propias mujeres y hombres pobres; y la otra desde el punto de vista institucional, centrandó la atención en las instituciones informales y formales de la sociedad con las que interactúan las personas pobres. Nuestro análisis se basa en el examen de 81 informes de evaluación de la pobreza con la participación de los afectados (EPPA), fundados en discusiones mantenidas con más de 40.000 mujeres y hombres pobres. El Banco Mundial realizó estos estudios en los años noventa en 50 países de todo el mundo.

El libro no es una evaluación de programas especiales de acción pública, ni de políticas económicas ni de regímenes comerciales. Simplemente ofrece una visión del mundo desde la perspectiva de los pobres. Proporciona una descripción detallada de las realidades de las personas pobres, basada en sus experiencias en materia de pobreza y la calidad de su interacción con una gama de instituciones, desde el Estado hasta los hogares. Este libro trata de la voz de esas personas. La voz de los pobres envía mensajes enfáticos que señalan el rumbo hacia el cambio de políticas.

Se podrían escribir muchos libros acerca de los estudios de evaluación de la pobreza con la participación de los afectados, con un enfoque en la situación especial y las relaciones singulares de un contexto institucional en particular en un momento dado de la historia. A fin de tomar medidas a nivel local, los detalles y esquemas de las pautas de la pobreza deben entenderse con respecto a cada lugar, cada grupo social, cada región y cada país. Por ejemplo, aun en un solo lugar de algún país, las propias personas pobres hacen importantes distinciones entre los grupos sociales: los pobres dependientes, los pobres sin recursos, los pobres en forma temporaria, los pobres que trabajan y los pobres de Dios, todos los cuales tienen distintas prioridades.

Nuestro libro se refiere a las pautas comunes surgidas de las experiencias de las personas pobres de muchos lugares diferentes. A medida que entramos en el análisis de las experiencias de las personas pobres en materia de pobreza nos sorprendió reiteradamente la paradoja de la ubicación y especificidad del grupo social de la pobreza, y a la vez el carácter común de la experiencia humana con la pobreza en todos los países. Desde Georgia a Brasil y de Nigeria a Filipinas, surgieron temas básicos similares: hambre, privaciones, impotencia, atropello de la dignidad, aislamiento social, resistencia, inventiva, solidaridad, corrupción estatal, rudeza de los funcionarios locales y desigualdad por razones de sexo.

Estos problemas se manifestaban de maneras considerablemente diversas, pero con frecuencia nos encontrábamos diciéndonos: «Esto ya lo hemos leído antes». Algunas veces aun las palabras e imágenes que evocaban las personas pobres al describir sus realidades eran extrañamente semejantes, a pesar de que las circunstancias que las rodeaban eran muy distintas.

Para citar un ejemplo, las madres solteras con hijos pequeños utilizan una imagen similar para describir cómo se aferran a sus hijos mientras que de alguna manera se las arreglan para ganarse la vida. En Sudáfrica (1998) una viuda dijo: «Iba de un lado para otro, a los tumbos. He andado por todas partes, acarreando a estos niños». En Georgia (1997) una madre describió el dolor de tener que dejar a los niños pequeños solos en casa mientras ella «corre como un perro de casa en casa para vender algún tipo de ropa o producto para ganar tan sólo dos lari al día».

Escribimos acerca de las pautas comunes que encontramos entre los países porque éstas tienen repercusiones importantes para las estrategias de reducción de la pobreza. El estudio es parte del proyecto denominado Consultas con los pobres, emprendido para efectuar un aporte para el Informe sobre el desarrollo mundial, 2000/2001: La Pobreza y para sentar un precedente de participación de los hombres y mujeres pobres en los debates sobre políticas a nivel mundial. En el Informe sobre el desarrollo mundial, 2000/2001 se evaluarán las modificaciones ocurridas en la pobreza a nivel mundial desde el último informe de esta naturaleza que realizó el Banco sobre la pobreza en 1990 y se propondrán orientaciones de política para el próximo decenio.

Nuestro análisis lleva a cinco conclusiones principales acerca de la experiencia de la pobreza desde el punto de vista de los pobres. En primer lugar, la pobreza tiene varias dimensiones. En segundo lugar, el Estado ha sido en gran medida ineficaz en llegar a los pobres. En tercer lugar, la función que cumplen las organizaciones no gubernamentales (ONG) en la vida de los pobres es limitada, por lo que éstos se ven forzados a depender fundamentalmente de sus propias redes informales. En cuarto lugar, los hogares se están derrumbando por las presiones de la pobreza. Finalmente, el tejido social —el único «seguro» de las personas pobres— se está deshaciendo. Estos problemas se abordan minuciosamente en los capítulos siguientes, pero aquí se presenta una reseña de cada conclusión.

**La pobreza tiene varias dimensiones.** La persistencia de la pobreza está vinculada a sus diversas dimensiones interconectadas: es dinámica, compleja, está arraigada en las instituciones y es un fenómeno específico en lo que a género y ubicación se refiere. Las pautas y configuración de la pobreza varían de acuerdo con el grupo social, la estación del año, la ubicación y el país. En las definiciones de pobreza dadas por las personas que se encuentran en esa situación prevalecen seis dimensiones.

Primero, la pobreza consta de muchas dimensiones interconectadas. Aunque pocas veces la pobreza tiene que ver con la falta de una sola cosa, lo esencial es siempre el hambre y la falta de alimentos. Segundo, la pobreza tiene dimensiones psicológicas importantes como la impotencia, la falta de voz, la dependencia, la vergüenza y la humillación. El mantenimiento de la

identidad cultural y de las normas sociales de solidaridad ayuda a las personas pobres a seguir creyendo en su propia humanidad, a pesar de las condiciones inhumanas en que viven. Tercero, las personas pobres carecen de acceso a la infraestructura básica: carreteras (sobre todo en las zonas rurales), transporte y agua potable. Cuarto, si bien hay una necesidad generalizada de alfabetización, la escolarización se menciona poco o recibe reseñas dispares. Las personas pobres se dan cuenta de que la educación brinda una salida de la pobreza, pero solamente si mejoran las condiciones económicas en la sociedad en general y la calidad de la educación. Quinto, en casi todas partes se teme al mal estado de salud y a la enfermedad como fuentes de miseria. Ello se debe a los costos de la atención de la salud y también a los ingresos que se dejan de percibir durante las enfermedades. Finalmente, los pobres pocas veces hablan de ingresos, pero se centran en cambio en la administración de los activos —físicos, humanos, sociales y ambientales— como manera de hacer frente a su vulnerabilidad. En muchos lugares, esta vulnerabilidad tiene una dimensión de género.

**El Estado ha sido en gran medida ineficaz en llegar a los pobres.** Si bien los pobres reconocen la función que cumple el gobierno en el suministro de infraestructura y de servicios de salud y educación, consideran que esas actividades públicas no producen ningún cambio en su vida. Las personas pobres dan cuenta de que sus interacciones con los representantes del Estado se ven teñidas de rudeza, humillación, abuso e indiferencia. Los pobres también dan cuenta de su amplia experiencia en materia de corrupción cuando tratan de obtener atención de la salud, educación para sus hijos, cuando solicitan asistencia social o de socorro, reciben pagos de sus empleadores y buscan protección policial o justicia por parte de las autoridades locales.

En muchos lugares, los pobres identifican como buenas a determinadas personas dentro del aparato estatal y a ciertos programas como útiles, pero estas personas y programas no bastan para sacarlos de la pobreza. El impacto de una fuerza policial corrupta y brutal es especialmente desmoralizador para los pobres, quienes ya se sienten indefensos frente al poder del Estado y de la elite. Se registran diferencias de género en las experiencias de los pobres con las instituciones estatales, lo que refleja normas sociales de desigualdad de poder basada en el sexo. En muchos contextos, las mujeres dan cuenta de su constante vulnerabilidad ante el peligro de sufrir agresión sexual. A pesar de las experiencias negativas, cuando llegan extraños, los pobres, en su mayoría, están dispuestos a confiar y escuchar una vez más con la esperanza de que algo bueno pueda ocurrirles.

**La función que cumplen las ONG en la vida de los pobres es limitada y los pobres dependen fundamentalmente de sus propias redes informales.** Dada la escala de pobreza, las ONG tocan relativamente pocas vidas y las personas pobres asignan a las ONG clasificaciones dispares. En algunas partes, las ONG son las únicas instituciones en que las personas confían, y en algunos casos reciben el crédito de salvar vidas. Donde hay una fuerte presencia de ONG están comenzando a surgir nuevas asociaciones entre el gobierno y estas organizaciones.



Sin embargo, las personas pobres a veces dan cuenta de que, además de ser rudo y enérgico, el personal de las ONG no sabe escuchar. Sorprendentemente, los pobres dicen que consideran a algunas ONG en gran medida irrelevantes, orientadas al autoservicio, limitadas en su alcance y también corruptas, aunque en grado mucho menor que el Estado. Hay relativamente pocas ONG que han invertido en organizar a los pobres para modificar el poder de negociación de éstos frente a los mercados o el Estado. Como los estudios se realizaron en algunos países donde existen las ONG más grandes del mundo (algunas de las cuales también son las más eficaces), hay importantes enseñanzas que aprender. Con todo, el mensaje principal sigue siendo una cuestión de escala; aun las ONG más grandes y más eficaces no pueden llegar a la mayoría de los hogares pobres.

En consecuencia, los hombres y mujeres pobres de todo el mundo deben confiar y basarse fundamentalmente en sus propias instituciones y redes informales, aunque reconocen las limitaciones que tienen estas instituciones aun en las mejores circunstancias. Las asociaciones y redes informales pueden ayudar a los pobres a sobrevivir, pero cumplen una función defensiva que comúnmente no es transformadora, es decir, hacen poco por sacar a los pobres de la situación en que se encuentran.

Hay diferencias importantes de género en la naturaleza y el uso de las redes informales. Como las mujeres pobres suelen estar excluidas de la participación en las instituciones comunitarias informales, invierten mucho en redes de apoyo social que puedan ofrecerles una protección en el cumplimiento de sus funciones hogareñas. Cuando todo su alrededor comienza a deteriorarse, los pobres siguen invirtiendo en sociedades funerarias para asegurar por lo menos su cuidado después de muertos.

**Los hogares se están derrumbando por las presiones de la pobreza.** El hogar como institución social se está derrumbando con el peso de la pobreza. Mientras que numerosas unidades familiares logran mantenerse incólumes, muchas otras se desintegran cuando los hombres, incapaces de adaptarse a su «fracaso» para ganar ingresos suficientes bajo condiciones económicas difíciles, tienen dificultades en aceptar que las mujeres se conviertan en el principal sostén de la familia y que esto exige una redistribución del poder dentro del hogar. El resultado suele ser el alcoholismo y la violencia doméstica por parte de los hombres, y el desmoronamiento de la estructura familiar.

En cambio, las mujeres por lo general se tragan el orgullo y salen a la calle a hacer tareas degradantes o, en verdad, lo que haga falta para poner comida en la mesa para sus hijos y esposos. Evidentemente, esto no significa necesariamente la potenciación de la mujer. A pesar de haber asumido nuevas funciones, las mujeres siguen encarando discriminaciones en el mercado laboral y desigualdad por razones de sexo en el hogar. Suelen hacer frente a normas sociales oprimentes, tanto en las instituciones del Estado como de la sociedad civil en las que viven y trabajan, y muchas han interiorizado estereotipos que les niegan su valor como mujeres. Al parecer la desigualdad de género dentro del hogar es notablemente insoluble; la potenciación económica o la obtención de ingresos no siempre lleva a la potenciación social o a la igualdad

por razones de sexo dentro del hogar. Sin embargo, en algunos lugares los estudios revelan destellos de relaciones más equitativas de poder dentro del hogar.

**El tejido social —el único «seguro» de las personas pobres— se está deshaciendo.** Por último, desde el punto de vista de los hombres y mujeres pobres, el tejido social —los lazos de reciprocidad y confianza— se está desintegrando. Hay dos fuerzas hermanadas en juego. Los grupos más poderosos y de mayor cohesión interna refuerzan la exclusión social de algunos grupos en particular, en tanto que la cohesión social (las conexiones entre los grupos) se quiebra. El quebrantamiento de la economía y los cambios políticos generales han producido conflictos tanto a nivel de los hogares y comunidades, como a nivel regional y nacional. Estos conflictos tienen tres consecuencias importantes. Primera, una vez que las sociedades empiezan a deshacerse, es difícil invertir el proceso. Segunda, el quebrantamiento de la solidaridad social y de las normas sociales por las que en algún momento se regía el comportamiento público conduce a un nivel creciente de desorden, violencia y delincuencia, al cual los pobres son más vulnerables. Por último, debido a que los pobres carecen de activos materiales y dependen de la seguridad social proporcionada por la solidez de sus vínculos sociales, el desmoronamiento de la solidaridad comunitaria y de las normas de reciprocidad con los vecinos y familiares afecta a los pobres más que a otros grupos.

La organización del libro sigue los lineamientos resumidos. En el resto del Capítulo 1 se expone el marco conceptual del trabajo y el análisis de la metodología. El Capítulo 2 trata de la pobreza desde el punto de vista de las personas que se encuentran en esa situación, pone de relieve las preocupaciones que son fundamentales para las definiciones de la pobreza dadas por las personas pobres, e incluye un estudio de caso en Europa oriental y la antigua Unión Soviética (estudio de caso 2.1). En el Capítulo 3 se analizan las experiencias de las personas pobres con el Estado, y se incluyen estudios de caso de acceso a la atención de salud (estudio de caso 3.1) y la educación (estudio de caso 3.2). En el Capítulo 4 se aborda la naturaleza y calidad de las interacciones de las personas pobres con la sociedad civil: ONG, redes informales, asociaciones y redes de familiares. Este capítulo termina con dos estudios de caso: uno sobre servicios financieros (estudio de caso 4.1); y el segundo sobre la capacidad de las comunidades y el gobierno de las aldeas en Indonesia (estudio de caso 4.2). En el Capítulo 5 se considera al hogar como la principal institución social y se analizan las relaciones de género dentro del hogar y la manera en que estas relaciones afectan a las instituciones más grandes de la sociedad, y cómo ellas se ven afectadas por éstas. Comprende dos casos de estudio, sobre cuestiones de género y de educación (estudio de caso 5.1) y sobre la identidad sexual y los derechos de propiedad (estudio de caso 5.2). El Capítulo 6 se centra en la fragmentación social, y abarca una discusión acerca de la cohesión y de la exclusión sociales. Termina con dos casos de estudio, uno sobre la policía (estudio de caso 6.1), y el otro sobre las viudas en su calidad de grupo excluido (estudio de caso 6.2). En el Capítulo 7 se termina el análisis y se proponen recomendaciones en materia de políticas. En los apéndices se brindan detalles acerca de los estudios in-

cluidos de evaluación de la pobreza con la participación de los afectados, la metodología y los datos que los respaldan.

## ***Marco conceptual: análisis de la pobreza a través de las instituciones***

*Desconfiamos de estas instituciones porque siempre nos engañan. —Hombres pobres de Guatemala, 1994a<sup>1</sup>*

Las instituciones cumplen una función crucial en la vida de los pobres, ya sea atendiendo a sus necesidades, inquietudes y voz o reprimiéndolas. La evaluación de la pobreza con la participación de los afectados analizada para este estudio contiene evaluaciones de la eficacia, calidad y accesibilidad de una gama de instituciones con las que interactúan los pobres, incluidos organismos públicos, instituciones jurídicas y financieras, ONG, asociaciones comunitarias y de otra naturaleza. Los informes también abordan las normas socioculturales institucionalizadas, los valores y las esperanzas que los pobres identifican como obstáculos o activos para lograr la movilidad socioeconómica. La institución más prevaleciente de éstas es el hogar o la familia, en sus diversos contextos regionales y culturales.

Al centrarse en la calidad de la interacción y de la confianza que se dan entre las mujeres y hombres pobres por un lado y, las instituciones, por el otro, las evaluaciones de la pobreza con la participación de los afectados también ponen en evidencia las realidades psicológicas de la pobreza. Los datos están plagados de historias de humillación, intimidación y miedo infundido por los mismos sistemas concebidos para prestar asistencia, y revelan la importancia de los factores psicológicos en las elecciones de vida y las oportunidades de las personas pobres.

### ***Definición de las instituciones***

*Cuando los pobres y ricos compiten para obtener servicios, los ricos siempre tienen prioridad. —Kenya, 1997*

Las instituciones comprenden una amplia variedad de relaciones formales e informales que aumentan la productividad social al hacer que la interacción y la cooperación entre las personas sean más previsibles y eficaces. Algunas instituciones, como los bancos, tienen una estructura orgánica, en tanto que otras tienen estructuras más difusas de normas y comportamientos que gozan de consenso social. Este consenso social incluye la expectativa de confianza o deshonestidad en interacciones sociales determinadas, por ejemplo, entre parientes o vecinos cuando se piden azúcar prestado o cuidan a los hijos del otro.

Las instituciones pueden entenderse como complejos de normas y comportamientos que persisten en el tiempo al servir algunos fines socialmente valiosos (Uphoff, 1986). Las instituciones proporcionan un entendimiento común acerca del significado cultural de las actividades (Chambliss, 1999).

Los miembros más poderosos de la sociedad han creado muchas instituciones a fin de regularizar y afianzar relaciones de beneficio mutuo. Las instituciones no siempre se enfocan en la satisfacción de las necesidades e intereses de todos, sino sólo de un número suficiente de personas influyentes para asegurar su conservación. Las mujeres y hombres pobres a menudo quedan en la periferia, o incluso excluidos, de las instituciones sociales. En consecuencia, los pobres han establecido sus propias instituciones, formales e informales, para asegurarse una protección básica y su supervivencia.

Las instituciones comprenden las relaciones sociales a nivel de la comunidad, así como también la interacción entre las organizaciones de desarrollo y de asistencia social. Se dan en un continuo, desde el nivel local o micronivel hasta el macronivel o nivel nacional e internacional. Las instituciones suelen tener dimensiones formales e informales y parte de sus operaciones se rige por reglas, funciones, procedimientos y precedentes expresos, en tanto que su comportamiento también se ve configurado por normas, funciones y procedimientos no escritos. La comprensión de las instituciones es importante en cualquier proyecto que intente entender la pobreza, porque las instituciones afectan las oportunidades de las personas al brindar y mantener su acceso a los recursos sociales, materiales y naturales. También refuerzan la capacidad de acción colectiva y de autoayuda, mientras que su falta puede contribuir a la inmovilización y a la inercia.

En este libro, las instituciones que tienen una estructura orgánica se dividen en general en instituciones estatales y de la sociedad civil. Las instituciones del Estado comprenden el gobierno nacional, los gobiernos regionales y municipales, el poder judicial y la policía. Las organizaciones de la sociedad civil comprenden las ONG, los sindicatos, las organizaciones comunitarias, las asociaciones sociales, las redes de parientes, etc.

Si bien estas dos categorías son útiles para organizar los datos de las evaluaciones de la pobreza con la participación de los afectados, en realidad los límites entre estas categorías son fluidos y dinámicos. Por ejemplo, si bien las dimensiones de una institución, como el sistema de castas, puede considerarse fundamentalmente sociocultural y de funcionamiento al micronivel, dicha institución suele tener dimensiones jurídicas que la formalizan y la vinculan con instituciones más amplias del Estado. Asimismo, cuando la casta determina el empleo, la educación y la asociación a la que se pertenece a nivel nacional, la casta comienza a funcionar al macronivel. Análogamente, el lugar de las instituciones religiosas y de los partidos políticos en la tipología variará de país a país. En los países que tienen una religión oficial o un partido político oficial, la separación entre estas instituciones del Estado y de la sociedad civil desaparece.

La «tipología de las instituciones» que aparece en el Gráfico 1.1 inevitablemente presenta de manera homogénea a un conjunto diverso de instituciones, y no incluye instituciones como el matrimonio o el hogar. Sin embargo, la tipología resulta útil para analizar las preguntas básicas de la interacción institucional, y señala un cúmulo de cuestiones que se examinan minuciosamente en capítulos posteriores.

**Figura 1.1 Tipología de las instituciones**

Instituciones estatales		Instituciones de la sociedad civil
Macronivel	Gobiernos nacionales y de los estados Gobiernos de distrito Poder Judicial	ONG Asociaciones religiosas y étnicas Sindicatos Asociaciones correspondientes a las castas
Micronivel	Gobiernos locales Policía local Clínicas Escuelas Agentes de extensión Autoridad tradicional	Organizaciones comunitarias Vecindarios Redes de parientes Autoridades tradicionales Lugares sagrados ONG

Las **instituciones estatales** son instituciones formales que están afiliadas al Estado o patrocinadas por éste. Están investidas de la autoridad y facultades del Estado y actúan en su nombre, proyectando los fines e intereses de los que dirigen las instituciones estatales al ámbito de las personas o comunidades. Para la mayoría de los ciudadanos, estas instituciones son el punto más importante de contacto directo con el poder del gobierno nacional. La eficacia de estas instituciones formales se vincula estrechamente con la capacidad, legitimidad y grado de confianza pública en el Estado mismo. La sanción legal y el control del Estado dan a estas instituciones autoridad y facultades que no siempre se relacionan con su efectivo desempeño. Idealmente, un Estado fuerte y legítimo promueve instituciones que trabajan para acabar con las desigualdades sociales y económicas, prestando asistencia y brindando oportunidades a los ciudadanos que cuentan con menos recursos y poder.

La **sociedad civil** comprende instituciones que no están afiliadas al Estado: se encuentran entre los hogares y el Estado (Hyden, 1997). Las instituciones de la sociedad civil se basan fundamentalmente en la voluntad colectiva de los grupos que las constituyen, en lugar de derivar su autoridad del reconocimiento legal, como en el caso de algunas de ellas. Tanto al macronivel como al micronivel, las instituciones de la sociedad civil sirven de conexión a las personas en los esfuerzos colectivos y pueden hacer responsables a los Estados. Cuando los Estados son deficientes o están considerados por determinados grupos sociales como ilegítimos, las instituciones de la sociedad civil pueden erigirse como los principales puntos de acceso de la población a los recursos sociales, materiales y naturales.

El aumento de los grupos cívicos independientes como los sindicatos, las asociaciones profesionales, la prensa independiente, las ONG y las

organizaciones comunitarias, puede afectar al Estado y al sector formal, y a la vez verse afectado por estos últimos. Los Estados ejercen una influencia directa en las facultades y la libertad otorgadas a estas instituciones en virtud de medios legales y de otra índole.

El hogar está fuera de esta tipología y se lo distingue para su análisis por separado como institución crucial en la vida de los pobres. Abarca un conjunto complejo de estructuras socioculturales y jurídicas formales que define las opciones disponibles para sus miembros. El hogar es especialmente importante para la configuración de las identidades de género que determinan las distintas opciones socioeconómicas de hombres y mujeres.

### *Pobreza en medio de la abundancia: instituciones y acceso*

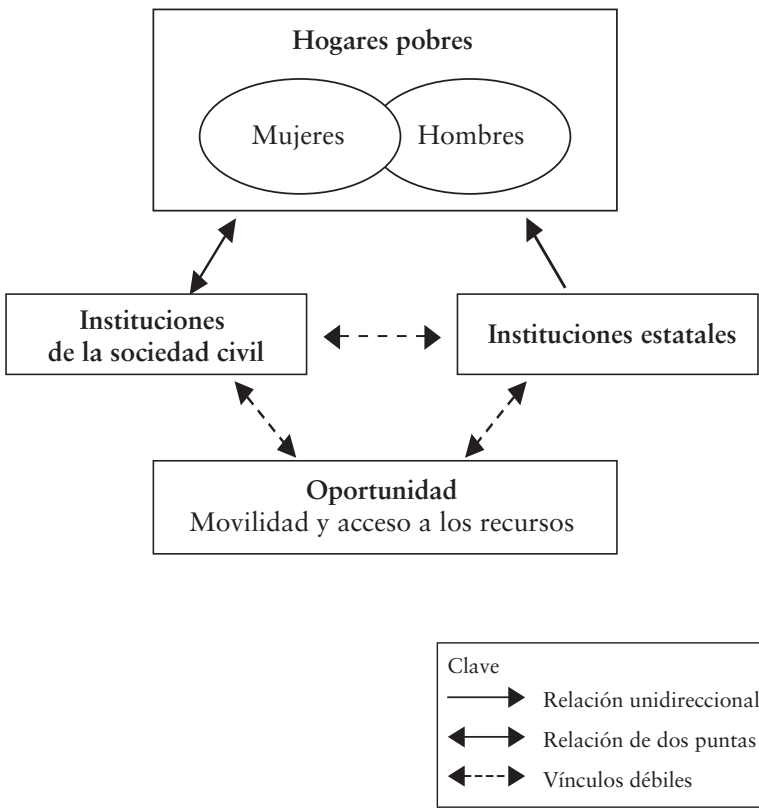
*Nosotros, los pobres, somos invisibles para los demás, así como los ciegos no pueden ver, los demás no nos ven.* —Pakistán, 1993

Una pregunta fundamental para nuestro análisis es la siguiente: ¿Qué impide a los pobres tener acceso a los recursos y a las oportunidades? Escuchando a las personas pobres y siguiendo los procesos de estructuración del acceso y del control de los recursos, obtenemos valiosas ideas acerca de la función de las relaciones institucionales en la perpetuación de las condiciones de pobreza.

A pesar de una época de prosperidad mundial sin precedentes y de la existencia de una red internacional de instituciones dedicadas a la reducción de la pobreza, esta situación persiste y se está intensificando entre ciertos grupos y regiones del mundo. La movilidad socioeconómica no es una experiencia universal, sino que varía extraordinariamente entre grupos sociales y personas. El énfasis en la prosperidad global distrae la atención de la variabilidad del acceso a los recursos que experimentan distintas personas y grupos sociales. Hace casi dos décadas Amartya Sen (1981) abordó esta cuestión en el contexto de una hambruna persistente en medio de existencias abundantes de alimentos y observó que distintos grupos sociales emplean diferentes medios para tener acceso y control sobre los alimentos. Sen afirma que la mera existencia de suficientes alimentos no siempre asegura el acceso a los mismos. Los medios para asegurar el acceso, que casi siempre entrañan la interacción institucional, revisten importancia crucial. Las instituciones limitan o amplían los derechos de las personas pobres a la libertad, la elección y la acción (Sen 1984, 1999).

En síntesis, la comprensión de la relación existente entre las instituciones y las personas a quienes éstas sirven es crucial para entender la manera en que los distintos grupos sociales y agentes logran tener distintas posibilidades y derechos. Los derechos, oportunidades y facultades —todos los cuales pueden ser reconocidos o restringidos por las instituciones— desempeñan una función importante en lo que se refiere a la medida en que las personas pueden valerse eficazmente de las instituciones para tener acceso a los recursos. En el Gráfico 1.2 se presentan estas relaciones en forma de diagrama. Los hogares pobres

**Gráfico 1.2 Instituciones y acceso a las oportunidades**



tienen acceso a las oportunidades y los recursos gracias a los mecanismos de la sociedad civil e institucionales del Estado. El acceso de las personas pobres a las oportunidades se ve influido no sólo por las relaciones de dichas personas con las instituciones ajenas al hogar, sino también por las relaciones dentro de este último. El hogar desempeña una función significativa en la determinación de la identidad de género y el diferente acceso por razones de sexo a los recursos y las oportunidades.

Pensemos en una mujer pobre. Ella puede tener vínculos con una red informal de vecinas y amigas en las que puede encontrar apoyo emocional y hacer intercambios para el cuidado de los niños, de alimentos y pequeñas sumas de dinero. Mediante la participación en estos intercambios horizontales ella influye en la naturaleza de estas relaciones y a la vez es influida por ésta. Puede o no tener contactos con ONG u otros grupos y asociaciones de

mujeres. Probablemente tenga pocos contactos con las instituciones más formales del Estado, en las que por lo general predominan los hombres. Si solicita al Estado un beneficio al que tiene derecho, puede o no obtenerlo; como persona, ejerce poca influencia en el Estado. Sin embargo, si ella y otras mujeres que encaran dificultades semejantes se organizan, con o sin la ayuda de ONG, el Estado puede verse forzado a negociar y a tomar medidas correctivas. Su capacidad para organizarse también puede modificar su poder de negociación y su acceso a los mercados.

Vale la pena señalar otros dos puntos en torno a las relaciones institucionales de los hogares pobres. Primero, comúnmente no hay una conexión directa entre las redes u organizaciones informales de personas pobres y las instituciones formales. Generalmente funcionan de manera bastante independiente unas de otras. Esto significa que, a diferencia de las organizaciones de personas ricas, las correspondientes a los pobres tienen poco acceso a los recursos del Estado o influencia sobre ellos. Este es precisamente el motivo por el que la labor de muchas ONG y, más recientemente, los organismos públicos, consiste en llegar hasta los grupos de personas pobres (por ejemplo, grupos de usuarios de agua o de agricultores) para establecer estas conexiones. Las relaciones que se forman de esa manera suelen ser entre socios dispares.

Segundo, el impacto de las relaciones institucionales puede ser positivo o negativo. En el primer caso, como el de los comités conjuntos de gestión forestal, los pobres pueden tener acceso a recursos escasos; en el último, pueden experimentar más inseguridad, opresión y conflictos; por ejemplo, en sus interacciones con la policía. En el mejor de los casos, los representantes del Estado pueden tratar a los pobres de manera diferente de como tratan a los ricos. En cualquier caso, los hogares pobres ejercen individualmente poca influencia en la naturaleza del Estado o en el suministro de servicios públicos, en tanto que las instituciones estatales pueden tener un mayor impacto en las personas, especialmente cuando la policía o el sistema judicial son coercitivos o represivos.

Para que se produzca un cambio deben cambiar las fuerzas y la naturaleza de las conexiones institucionales entre los pobres, la sociedad civil y el Estado. Las relaciones institucionales de las mujeres pobres son distintas de las correspondientes a los hombres pobres y estas diferencias tienen repercusiones para las estrategias de intervención. Las personas pobres pocas veces se organizan con otras comunidades o tienen conexiones con organizaciones de personas ricas o con los recursos del Estado. Los limitados recursos que circulan entre sus redes y su falta de organización limitan las oportunidades disponibles para las personas pobres y su acceso a los recursos. Para lograr una mayor equidad y la potenciación de los pobres, las instituciones del Estado y de la sociedad civil deben ser responsables ante éstos.

## *Enfoques relativos a la evaluación de la pobreza*

*Por fin los de arriba nos escucharán. Antes nunca nadie nos preguntó lo que pensábamos.* —Hombre pobre de Guatemala, 1994a



Entender cómo se cae en la pobreza, por qué persiste y cómo puede aliviarse es esencial para concebir estrategias eficaces y adecuadas de desarrollo social y económico. Se precisan diversos instrumentos de recopilación de datos para entender las realidades culturales, sociales, económicas, políticas e institucionales que determinan las oportunidades y los obstáculos que encaran los pobres en sus esfuerzos por salir de la pobreza.

A partir del segundo quinquenio de la década de 1980, las encuestas de hogares sobre diversos temas han sido el principal instrumento de medición y análisis de la pobreza. A diferencia de las encuestas sobre un solo tema (como el empleo, los ingresos y gastos), las encuestas de hogares sobre diversos temas tienen por objeto recopilar información de una amplia gama de temas íntimamente vinculados con el bienestar de los hogares. La más conocida de estas encuestas, el estudio sobre medición de los niveles de vida, se puso en práctica de forma experimental en Côte d'Ivoire y Perú en 1985, y desde entonces se ha aplicado en docenas de países. Dichas encuestas proporcionan información crucial acerca de las condiciones de vida: las medidas de los ingresos y gastos, la salud, la educación, el empleo, la agricultura, el acceso a los servicios y la propiedad de activos como la tierra, etc. Las encuestas de hogares han sido el principal instrumento de recopilación de datos en las evaluaciones de la pobreza.

Con todo, las encuestas a gran escala sólo pueden brindar un panorama incompleto de la pobreza, puesto que se valen, en la mayoría de los casos, de preguntas que admiten una o varias respuestas ya dadas. La pobreza —su significado y profundidad, sus manifestaciones y sus causas— también depende de factores que no pueden captarse con facilidad con la formulación de dichas preguntas. Asimismo, pueden perderse muchos elementos sencillamente porque no son de conocimiento de los investigadores. Dichos factores pueden ser culturales (a quién se identifica como cabeza de familia o quién tiene el poder de asignar recursos), sociales (el grado de violencia doméstica o la existencia de redes informales de intercambio) o políticos (el grado de corrupción y de delincuencia). También pueden ser institucionales (requisitos en materia de documentación, el grado de rudeza de los encargados de la prestación de servicios, la humillación experimentada por los pobres que presentan reclamos o los costos ocultos en que debe incurrirse) restricciones ambientales (desastres naturales, estacionalidad y degradación o riesgos ambientales) o multifacéticos (como la inseguridad). Evidentemente, una vez que se conoce un problema, se pueden diseñar encuestas para investigar su prevalencia en la población.

También se necesitan otras formas de recopilación de datos para estudiar los criterios sociales, políticos e institucionales específicos de cada lugar, los aspectos subjetivos de las experiencias de las personas pobres en materia de pobreza, y la manera en que las personas hacen frente a su situación o sus fuentes muy diversificadas de protección y subsistencia (Baulch, 1996a, Chambers, 1997). Sen (1981, 1999) con frecuencia ha aducido que la pobreza absoluta comprende lo que Adam Smith denominó «la capacidad de seguir adelante sin sentir vergüenza», sin embargo, los bienes que hacen falta

para mantener la respetabilidad social varían de un lugar a otro y los datos nacionales acerca de la pobreza no los tienen en cuenta<sup>2</sup>.

A menos que se diseñen cuidadosamente, los datos de las encuestas de hogares también ocultan los aspectos específicos de género de la pobreza, como las contribuciones económicas no salariales de las mujeres al hogar (Tripp, 1992); el impacto de la reestructuración económica en la distribución e intensidad del trabajo de las mujeres (Floro, 1995), y las diferentes maneras en que hombres y mujeres reaccionan ante las redes de seguridad social (Jackson, 1996).

Los que se ocupan del desarrollo y los responsables de la formulación de políticas en la materia reconocen cada vez más que, para entender de forma más cabal el tema de la pobreza, se deben tener en cuenta los factores sociales y el punto de vista de los pobres. Los enfoques sociológicos y con participación han resultado eficaces para captar los aspectos multidimensionales y culturalmente contingentes de la pobreza (Booth y cols., 1998; Carvalho y White, 1997; Patton, 1990). En las evaluaciones de la pobreza del Banco Mundial realizadas en los últimos tiempos se empezaron a utilizar métodos cualitativos y participatorios para complementar la información de las encuestas de hogares.

### *¿Qué es una evaluación de la pobreza con la participación de los afectados?*

En los primeros años del decenio de 1990, el Banco Mundial empezó a realizar regularmente evaluaciones de la pobreza a fin de identificar los principales problemas de esa índole dentro de un país, y a vincular el programa de políticas a las cuestiones de la pobreza. Estas evaluaciones de la pobreza comprendían datos cuantitativos, como las líneas de pobreza, las características sociales y demográficas de los pobres y sus perfiles económicos (fuentes de ingresos, propiedad de los activos, pautas de consumo y acceso a los servicios)<sup>3</sup>. A fin de complementar estos datos estadísticos con una evaluación de la pobreza de las principales personas afectadas —los mismos pobres—, el Banco Mundial también creó la evaluación de la pobreza con la participación de los afectados<sup>4</sup>.

Una EPPA es un proceso iterativo y participatorio de investigación, que procura entender la pobreza desde el punto de vista de una gama de afectados y hacer participar a éstos directamente en la planificación de las medidas de seguimiento. Los afectados más importantes que participan en el proceso de investigación son los hombres y mujeres pobres. Las mencionadas evaluaciones también abarcan a los responsables de tomar decisiones a todos los niveles de gobierno, la sociedad civil y la elite local, con lo que se revelan los distintos intereses y perspectivas, y se aumenta la capacidad y el compromiso locales con las medidas de seguimiento. Las evaluaciones de la pobreza con la participación de los afectados procuran entender la pobreza en su contexto social, institucional y político local. Como estas evaluaciones abordan datos sobre las políticas nacionales, se recopilan datos de micronivel de un gran número de comunidades a fin de discernir las pautas entre los grupos sociales y las zonas geográficas, así como entre los aspectos específicos de lugares y grupos socia-

les<sup>5</sup>.

Estas EPPA son un fenómeno reciente pero que va en aumento<sup>6</sup>. En 1994, tan sólo la quinta parte de los informes del Banco de evaluación de la pobreza a nivel nacional comprendía material de las EPPA. En 1995, la tercera parte abarcaba este tipo de evaluaciones, mientras que entre 1996 y 1998 ellas se incluyeron en la mitad del total de evaluaciones de la pobreza realizadas por el Banco (Robb, 1999). Este componente de EPPA en el total de evaluaciones de la pobreza es el que hemos analizado.

Las metodologías utilizadas en las evaluaciones de la pobreza con la participación de los afectados varían. Según el número de investigaciones en el terreno, el trabajo fuera de la sede osciló entre 10 días y ocho meses (en la mayoría de los casos entre dos y cuatro meses); el tamaño de las muestras varió entre 10 y 100 comunidades, y los costos, entre US\$4.000 y US\$150.000 por EPPA (Robb, 1999). En su mayoría fueron llevadas a cabo por una institución académica o una ONG, con la colaboración del gobierno del país y del Banco Mundial.

Son dos los principios básicos que marcan la diferencia entre el enfoque participatorio y otros enfoques de investigación. Primero, la metodología de investigación hace participar activamente a los encuestados en el proceso mediante el uso de métodos abiertos y participatorios. Segundo, la investigación participatoria parte del supuesto de que el proceso redundará en la potenciación de los participantes y conducirá a que se tomen medidas de seguimiento. Esto impone exigencias éticas especiales a los investigadores que se valen de métodos participatorios para realizar investigaciones sobre políticas de desarrollo.

Si bien son difíciles de cuantificar, los enfoques participatorios dan una valiosa idea acerca de los diversos significados, aspectos y experiencias de la pobreza (Wratten, 1995). Las evaluaciones de la pobreza con la participación de los afectados captan información que probablemente no capten las evaluaciones estándar de la pobreza por dos razones. Primero, a diferencia de los estudios por encuestas, los grupos de preguntas utilizados en las EPPA no están predeterminados. En cambio, es más común que se usen métodos abiertos, como entrevistas no estructuradas, grupos de discusión y diversos métodos visuales participatorios<sup>7</sup>. Esto permite que aparezcan cuestiones y aspectos que son importantes para la comunidad, aunque a veces desconocidos para los investigadores. Segundo, en las EPPA se tienen en cuenta las asimetrías de poder, tanto dentro de los hogares como dentro de las comunidades. Mientras que las encuestas convencionales de hogares se centran en las unidades familiares como unidades de análisis, el enfoque de las EPPA abarca a hombres y mujeres de grupos sociales distintos que tienen intereses y experiencias diferentes. En consecuencia, las evaluaciones de la pobreza con la participación de los afectados tienen la posibilidad de iluminar a la dinámica de poder entre hombres y mujeres, y entre la elite y los pobres. Las EPPA no reemplazan a las encuestas de hogares ni a los análisis macroeconómicos tradicionales, sino que proporcionan importante información complementaria.

## *Metodología del estudio*

Este informe es el primer intento de sintetizar las conclusiones de un conjunto amplio de estudios de evaluaciones de la pobreza con la participación de los afectados a través del análisis sistemático del contenido de las experiencias, las prioridades y las reflexiones de mujeres, hombres y niños pobres.

### *Cuestiones abordadas*

Algunas de las cuestiones básicas que tratamos son las siguientes:

#### **1. ¿Qué entienden y cómo definen los pobres a la pobreza?**

¿Cuál es la experiencia de los hombres y mujeres pobres en materia de pobreza? ¿Cómo definen las personas pobres la pobreza de acuerdo con sus propias experiencias? ¿En qué se diferencian estas definiciones entre distintos géneros, clases, etnias y regiones? ¿Qué repercusiones en materia de políticas pueden derivarse de esta información?

#### **2. ¿Cuál es la función de las instituciones formales e informales en la vida de los pobres?**

¿Cómo evalúan las personas pobres la eficacia, la calidad y la accesibilidad de las instituciones formales e informales? ¿Qué funciones cumplen las instituciones —incluidos los organismos públicos, las instituciones jurídicas y financieras, las organizaciones sociales y comunitarias y las ONG— en la vida de los pobres? ¿Cuáles son los aspectos psicológicos de las interacciones de las personas con las instituciones?

#### **3. ¿Cómo afectan las relaciones entre los géneros dentro del hogar la manera en que se experimenta la pobreza?**

¿Cambia la estructura de las relaciones entre hombre y mujer dentro del hogar a medida que los miembros responden a los cambios de la situación social y económica? ¿Qué podemos aprender de los estudios acerca de las relaciones entre los géneros? ¿Cuáles son las repercusiones para las estrategias de reducción de la pobreza?

#### **4. ¿Cuál es la relación entre la pobreza y la fragmentación social?**

¿De qué manera ha afectado la reestructuración política y económica en términos generales la vida de los pobres y de la sociedad en general? ¿De qué manera se han visto afectadas la cohesión y la exclusión sociales? ¿Cómo hacen las personas para arreglárselas y sobrevivir?

### *El conjunto de datos*

Empezamos por un conjunto amplio de interrogantes y a través de nuestras investigaciones redefinimos iterativamente nuestras preguntas teniendo en cuenta los datos que surgían. Procuramos describir y explicar la

pobreza a través de la voz de los pobres. Se eligieron 81 informes para el análisis, que abarcaban datos recopilados en 50 países del mundo. Casi todos fueron realizados o encargados por el Banco Mundial desde 1993. Se seleccionaron de más de 300 informes presentados en respuesta a un requerimiento de estudios centrados en la pobreza que incorporaran análisis sociales y métodos participatorios<sup>8</sup>. La selección se basó en la medida en que en los informes se emplearon métodos abiertos, y en que incorporaron datos de evaluaciones de la pobreza con la participación de los afectados y otras evaluaciones cualitativas en su análisis global. No todos los informes se denominaban evaluaciones de la pobreza con la participación de los afectados. Para el análisis inicial se utilizaron informes con la información social y cualitativa más rica y densa. Tan sólo algunos de los informes comprendían una combinación eficaz de análisis social, análisis institucional y métodos participatorios. Véase en el Apéndice 1 una lista de países y la distribución regional, y en el Apéndice 2, una lista de informes de EPPA y autores.

Las técnicas de muestreo variaron entre muestras representativas a nivel nacional y muestras seleccionadas por expertos y basadas fundamentalmente en la pobreza, la diversidad agroecológica y la diversidad rural y urbana. El tamaño de las muestras varía de menos de 100 personas a más de 5.000 personas. Algunos estudios se centran únicamente en los pobres, en tanto que otros incluyen a personas que no son pobres. Los métodos de recopilación de datos incluyen una variedad de instrumentos participatorios y de análisis social, entrevistas a los hogares, observaciones, entrevistas a los principales informantes, así como encuestas de hogares. En el Apéndice 3 se presenta una descripción sumaria de los procedimientos y metodología modelo de selección correspondiente a cada informe.

### *Análisis sistemático del contenido*

Los temas reiterados se descubrieron en los informes mediante un proceso de análisis sistemático del contenido. En su sentido más amplio, el análisis del contenido puede entenderse como «toda medición metódica aplicada a un texto (u otro material simbólico) para fines científico-sociales» (Shapiro y Markoff, 1977:14). Distintos investigadores han hecho hincapié en varios aspectos del análisis del contenido, desde su capacidad para generar descripciones cuantitativas analizando el conteo de palabras (Berelson, 1954; Silverman, 1993), hasta su capacidad para ayudar a los investigadores a hacer inferencias de un texto dividiéndolo en unidades independientes de datos manejables que entonces pueden reorganizarse significativamente (Stone y cols., 1966; Weber, 1990). También hay quienes hacen hincapié en lo adecuado del análisis del contenido para los enfoques inductivos relacionados con el análisis de datos (Strauss, 1987).

Como los informes analizados para los fines de este libro tienen autores, equipos de investigación, plazos, regiones y métodos diferentes, la generación de conteos cuantificados de palabras o temas nos preocupaba menos que el identificar y localizar —a través de una lectura y codificación sistematizadas de los informes— los temas reiterados que se relacionaban con los in-

terrogantes básicos que planteamos. Asimismo, nos interesaba descubrir lo que podrían revelar las pautas de las relaciones, especialmente en cuanto a la modificación de las relaciones entre hombres y mujeres, y entre las personas físicas y las instituciones. Utilizamos un proceso de investigación inductivo e iterativo, en el que nuestras categorías de análisis se redefinían reiteradamente según lo que iba surgiendo de los datos.

El mero volumen de material exige el uso de sistemas de computación de análisis cualitativo de los datos. Se utilizó un explorador para crear archivos de texto a partir de los documentos originales de los informes, y un programa no numérico y no estructurado de indexación, búsqueda y teorización de datos (QSR NUD\*IST) —un programa de computación de análisis cualitativo de datos— para codificar y analizar el contenido de los informes de EPPA. El árbol índice, que es el sistema de codificación de datos de QSR NUD\*IST, se basa en un índice primario de codificación compuesto de una serie de categorías determinadas por el investigador, denominadas «nodos», que se organizan jerárquicamente dentro del programa. Además del árbol índice principal, se utilizó un sistema de nodos libres para permitir al codificador captar los datos puntuales que pudieran surgir como significativos, pero que no se incluían en la conceptualización original del árbol índice. Este sistema de codificación permite identificar unidades de texto independientes o agrupadas (en este caso, párrafos) a partir del conjunto de datos que exhiba características pertinentes a la investigación de preguntas específicas del estudio<sup>9</sup>. En los Apéndices 4, 5 y 6 se presenta una descripción del proceso de codificación, nodos contenidos en el árbol índice y ejemplos de productos de nodos institucionales.

El resultado de este análisis fue la identificación de los temas recurrentes, los cuales se describen en el resto de este libro. El programa de computación no dio los temas en forma mecánica. En muchas etapas se necesitó el análisis humano: en la identificación de las unidades de texto a incorporarse; en la codificación de las unidades; en las búsquedas de intersección y en el análisis de lo que esas búsquedas revelaban acerca de las comunidades pobres y, por último, en el juicio acerca de lo que puede decirse que ha surgido de los datos y sus repercusiones en las políticas. El análisis humano es una garantía para todo proceso. Trabajaron muchas mentes en diferentes etapas del análisis, la codificación de los datos, el análisis de éstos, la publicación de los ejemplos y la identificación de los temas principales. El preguntarse si los resultados tenían sentido y el volver a los datos cuando había incertidumbre (algo común tanto en las investigaciones cuantitativas como cualitativas), orientaron estos procesos y evitaron errores que se hubieran producido con el análisis mecánico.

### *Límites del estudio*

Son conocidas las limitaciones aplicables a nuestra investigación. Primero, las ideas disponibles están limitadas por la calidad de los documentos bajo estudio. La medida en que los documentos de las EPPA acumulan y dan precisa cuenta de las discusiones en el terreno, y por cierto la calidad de la in-

formación generada por las entrevistas y las actividades participativas, afecta directamente la solidez de las conclusiones del estudio. Se hizo todo lo posible por seleccionar documentos con riqueza de datos cualitativos, pero las conclusiones siguen dependiendo de los datos.

Segundo, los estudios se realizaron con diferentes fines. Las fuentes de datos fueron de diverso tamaño, representatividad y composición de los informantes; por lo tanto, los resultados del estudio no son representativos a nivel nacional. No hicimos ningún intento por contar números. Es posible que estemos incurriendo en un exceso de generalización: este es un tema para su ulterior análisis. El estudio comparativo de 23 países, emprendido como parte del proyecto denominado *Consultas con los pobres*, proporcionará datos adicionales.

Tercero, pueden darse errores humanos en el análisis. La precisión de los códigos de datos depende de la percepción del codificador y la precisión de las búsquedas de cadenas e intersecciones depende de la persona que las sintetiza. La precisión se verificó buscando datos sobre un tema particularmente en búsquedas de cadenas no vinculadas y volviendo al documento original para cerciorarse de que el tema se había examinado exhaustivamente.

Por último, es posible que la labor cuantitativa y cualitativa se vea afectada por la subjetividad. Si bien el investigador que toma conciencia de ello puede reducirla, nunca podrá aprobarse que no exista. Este riesgo fue reducido por los investigadores mediante búsquedas independientes de cadenas, la celebración de reuniones de grupo frecuentes que fueron un desafío para ambas partes y la verificación de las pautas que surgían con los recuentos numéricos, así como con el cotejo con los documentos originales.

Existen otras limitaciones que se vinculan con la naturaleza del trabajo en el terreno: entender lo que queda sin decir, los peligros de la generalización y los problemas de las expectativas creadas y de la ética.

### ***Encuentros en el terreno***

*Fuimos a Aga Sadek Sweepers Colony, en Dhaka, y se nos dijo que necesitábamos obtener permiso de los dirigentes del club juvenil. Al día siguiente volvimos pero no pudimos encontrar a nuestros guías. Uno de nosotros formó un grupo de hombres jóvenes con el objeto de dibujar mapas y el otro habló con los niños acerca de sus problemas. Los jóvenes se mostraron bastante renuentes a dibujar mapas porque uno de ellos, proveniente de Khulna, recordó que una vez les habían pedido dibujar un mapa de su zona y dos semanas más tarde el gobierno fue y desalojó a todos los ocupantes de esa zona. Terminaron por acceder cuando les explicamos que no se necesitaba una medición exacta, sino que se debían incluir sólo los lugares de importancia, como escuelas, clubes y templos. Llegamos incluso a sugerir que ellos podrían quedarse con los originales y nosotros haríamos una copia en nuestras libretas de apuntes. Cuando los niños estaban enumerando sus problemas, nos interrumpió el Sr.*

*Munna con rudeza. Dijo que muchas personas iban, hablaban y prometían cosas pero que nunca volvían. Explicamos que no estábamos prometiendo nada. Las cinco o seis personas que estaban con el Sr. Munna comenzaron a mostrarse agresivas. Fuimos a buscar ayuda al club juvenil, pero todos se habían ido. Le preguntamos al grupo si podíamos llevarnos el mapa, pero quisieron quedarse con él.* —Notas en el terreno, Neela Mukherjee, Bangladesh, 1996

*No le teníamos confianza al proceso de las EPPA. Ahora lo entendemos, lo aceptamos y nos identificamos con él.* —  
Funcionario público, al término de un proceso de dos años de EPPA, Kenya, 1996

La mayoría de los estudios mencionan los códigos de conducta y las reglas de orden antropológico, sociológico y de desarrollo comunitario que se siguieron para asegurar la calidad de los datos. Estos códigos de conducta y reglas comprenden el establecimiento de contactos con las comunidades antes del inicio, exhortando a los jefes, autoridades o líderes locales, y obteniendo permisos o acudiendo a otros contactos confiables. En algunos informes se analizan los métodos utilizados para lograr el apoyo de los líderes locales y, no obstante, excluirlos de la participación en discusiones de grupo en las que automáticamente hubieran ejercido predominio. Para evitar este problema, algunos investigadores constituyeron equipos para acercarse a las comunidades, y mientras los supervisores hablaban con los líderes de los poblados, los demás miembros del equipo organizaban discusiones de grupo. En muchos estudios se habla de realizar discusiones de grupo con hombres y mujeres por separado para asegurar que se escuche la voz de la mujer. Muchos equipos comprendían a trabajadoras en el campo para asegurar que se mantuvieran conversaciones con las mujeres. En todos los equipos había investigadores que hablaban los idiomas locales.

No importa cuál sea la duración de la capacitación y preparación en el terreno, nunca puede asegurarse que la labor en el terreno no presente problemas. Cuanta más experiencia y capacitación tengan los investigadores, tanto más probable es que puedan solucionar o identificar claramente los problemas que surjan, de modo que las conclusiones se utilicen con cautela. «En algunas zonas, los investigadores se encontraron con cierta renuencia de las personas para participar en entrevistas, lo que se atribuyó a distintas causas, como la timidez, la desconfianza, el miedo o, como en el caso de las mujeres, la ausencia del marido que diera permiso para ello» (Guatemala, 1994b).

El informe más directo de los problemas que se encontraron puede verse en las notas tomadas en el terreno por Neela Mukherjee, quien dirigió el estudio de Bangladesh (1996). Los problemas también señalan el peligro de realizar con prisa EPPA basadas en una gran muestra.

*Eran las dos y media de la tarde. Nos estábamos acercando a Chibatoli en Hathazari, Chittagong. Le pedimos a un habitante del pueblo de donde habíamos estado trabajando durante la*



*mañana que nos presentara a alguien de la zona. Este habitante nos acompañó y juntos le pedimos a las mujeres que vinieran a hablar con nosotros. Algunas vinieron, pero muchas se mostraron renuentes porque vieron a Rukan (mi colega hombre). No querían encontrarse con este «hombre extraño». Rukan se fue a hablar con algunos hombres del poblado.*

*Las mujeres, mi colega mujer (Nazmun) y yo empezamos a hablar acerca de la estacionalidad y cuestiones conexas. Entonces, dos hombres que trabajan en el exterior vinieron y trataron de perturbar la sesión. Algunas mujeres huyeron para esconderse. Me llevé a estos dos hombres a un costado y les hablé para evitar que molestaran a las mujeres, que entonces pudieron seguir su análisis con Nazmun.*

*Otros hombres del poblado también se enfrentaron con Rukan. Le preguntaron cuáles eran sus intenciones, a quién habíamos pedido permiso para realizar esta labor y por qué no habíamos solicitado el permiso del presidente y de los miembros. También le pidieron que mostrara cartas de presentación que no teníamos. Terminada la labor relativa a la estacionalidad con las mujeres, nos fuimos debido al alto nivel de sospecha que reinaba.*

*El proceso de participación a veces se vio obstaculizado por la presencia de hombres dominantes. Las mujeres reaccionaban con una mezcla de miedo y de respeto ante ellos. A veces su influencia y efecto en el proceso era tan grande que nos veíamos obligados a abandonar las sesiones y trasladarnos a otra ubicación. Los que no eran pobres solían mofarse de las personas pobres. Por ejemplo, se burlaban diciendo: «Escriban sus nombres y consigan casas, tierras y ropa». —Notas en el terreno, Bangladesh, 1996*

### *Entender lo que queda sin decir*

*Las mujeres solían mostrarse renuentes a hablar de algunos temas, como la violencia contra la mujer dentro y fuera del hogar y la planificación de la familia, salvo en grupos más pequeños e íntimos. — Bangladesh, 1996*

*El golpear a las mujeres es un problema familiar que no debe discutirse en público. —República Unida de Tanzania, 1997*

Los encuentros entre los investigadores a cargo de las EPPA y sus sujetos de investigación están en sí mismos estructurados por relaciones asimétricas de poder (Pottier, 1997; Kauffman, 1997). Los participantes en el diálogo

que tiene lugar durante la investigación tienen sus propias expectativas o esperanzas acerca de los resultados. No es de sorprender que muchos temas que exigen algún grado de confianza no se declaren plenamente, sobre todo en circunstancias en que la confianza en el Estado y sus instituciones afiliadas es escasa. Los pobres entrevistados para efectuar una evaluación rápida con participación tal vez opten por no revelar información delicada acerca de la violencia doméstica, la corrupción del gobierno local, la intimidación policial, el acoso sexual, etc., sin garantías confiables de que los investigadores no utilizarán esta información en su contra. Si bien pocas veces en los informes se da cuenta de casos en que se ocultó información a los investigadores, los ejemplos que sí existen son reveladores.

El problema que se presenta en esta empresa que busca entender las experiencias de la pobreza a través de la voz de los pobres es evidente: es difícil señalar lo que los pobres no dicen. Cuanto menos tiempo se pase en las comunidades, tanto menos probable es que se perciban los problemas básicos. En muchas EPPA se reconocen estas limitaciones. Por ejemplo, los investigadores en México consideran que los problemas de corrupción institucional no se declaran plenamente, y recomiendan estudios futuros en esta esfera (México, 1995). En Jamaica, los investigadores sospechan que la falta de declaración del acoso y los delitos sexuales se debe a «graves restricciones [que] afectan a las mujeres que desean hablar abiertamente acerca de sus experiencias de violación» (Jamaica, 1997). La confianza necesaria para que los sujetos hablen abiertamente no puede cimentarse en cuestión de días.

Con todo, se cuenta con alguna información acerca de temas delicados. La capacidad y la sensibilidad de los investigadores a cargo de las EPPA para romper el silencio sienta las bases para líneas de investigación importantes hacia el futuro. Si interpretamos el silencio en los datos relativos a estas experiencias de forma literal, corremos el riesgo de presentar una imagen distorsionada de la pobreza.

### *Toda generalización admite excepciones*

Un estudio de esta naturaleza topa con el problema insoluble de caer en generalizaciones parciales. Las EPPA nos revelan la complejidad y la heterogeneidad de las experiencias de la pobreza. No obstante, por definición, las generalizaciones no son axiomas. Al mismo tiempo, los análisis sistemáticos de las EPPA revelan los aspectos comunes a grupos de edades, culturas y continentes. Este libro se centra en dichos temas comunes, especialmente en la medida en que tienen repercusiones en las políticas.

¿Cómo se hace para transmitir en un libro los temas reiterados con sus matices? Sería pesado empezar toda generalización con la frase: «En la mayoría de los casos, aunque no en todos...» Ni el marco tomado para la muestra ni nuestro análisis de las EPPA nos permite decir: «En el caso del 80% de los pobres...» En cambio, hemos plasmado las generalizaciones que surgen, sin calificarlas constantemente. Pedimos al lector que tenga en cuenta que *ninguna de las generalizaciones se aplica a todos los lugares ni a todas las personas pobres*. Describen tendencias, pero para toda regla hay excepciones.

Análogamente, algunos de los pobres que contribuyen a las EPPA son expresivos. Utilizan giros hermosos y describen su mundo con frescura y simplicidad. Hemos citado estas voces para ilustrar la manera en que una persona, o un grupo, describe y experimenta un tema general. ¿Qué tiene más poder de comunicación, la generalización: «Se acepta generalmente que las unidades familiares cuya cabeza es una mujer tienen más probabilidades de ser pobres que los hogares cuya cabeza es un hombre» (Folbre, 1991:89-90)? ¿O las palabras de una mujer pobre de Kenya (1997): «No tengo casa, ni tierras, ni nada, porque me separé de mi esposo y él no nos quiere?»

Hemos utilizado citas para ilustrar las tendencias generales. Las citas no prueban las tendencias, al igual que no podría hacerlo la experiencia de ninguna persona, y no esperamos que una cita convenza al lector de una tendencia. Una vez identificadas las tendencias por el análisis sistemático del contenido, volvimos a las EPPA y extrajimos citas que ilustran estas tendencias y les dan vida. La voz de los pobres comunica las experiencias de estas personas y llama la atención del lector hacia sus vidas.

Un último comentario acerca de las generalizaciones: puede suceder que el lector lea una frase como «el personal de la ONG no sabe escuchar», y crea que esto sencillamente no es verdad. Puede no sonarle como algo cierto según su experiencia. El lector puede recordar casos concretos en que el personal de la ONG fue muy receptivo y sensible. El lector puede haber leído otros ejemplos o haberlos escuchado relatar a sus amigos. Es muy probable que en algún momento, todo lector tenga esa experiencia con respecto a una de las denominadas conclusiones generales de este informe.

El mayor valor de este estudio de EPPA puede residir, precisamente, en dichas sorpresas. Éstas señalan que nuestras experiencias pueden ser más inusuales o poco comunes de lo que habíamos supuesto. Nos hacen escuchar, plantean interrogantes para su ulterior análisis, y lo más importante es que nos hacen volver una y otra vez a los pobres; nos hacen analizar la pobreza desde su perspectiva.

### *Expectativas creadas y ética*

*Algo va a pasar, si no es así ¿por qué han venido?* —Habitante de un barrio de tugurios, Bangladesh, 1995

*Uno debería decir lo que piensa y la verdad. Este grupo de trabajo en el terreno no intenta construir un puente o una represa para nosotros como lo hicieron otros. Sin embargo, pueden hacer llegar a las autoridades los problemas que encaramos en la vida, así como nuestros deseos para ayudarnos en el futuro.*  
—Subjefe de poblado 13, Son Ham-Huong Son, Viet Nam, 1999a

Los investigadores que emplean métodos participatorios tienen mucha conciencia de su responsabilidad de no crear falsas expectativas. Tratan de realizar investigaciones con métodos participatorios solamente cuando hay planes

de acción complementarios, o de realizar investigaciones con participación de manera que se maximice la probabilidad de un seguimiento. Los investigadores que participaron en el informe de la EPPA de Sudáfrica escribieron:

*En el cursillo preparatorio, celebrado en febrero de 1995, se plantearon inquietudes relativas al uso de la metodología de las evaluaciones rurales con participación (ERP). Éstas se relacionaban fundamentalmente con el uso de los métodos para fines de investigaciones extractivas destinadas al análisis de políticas sin que estuvieran unidas a un proceso participatorio. A fin de evitar este abuso de las comunidades como objeto de investigación, uno de los criterios utilizados para la selección de las organizaciones participatorias fue que la investigación formara parte de la labor en marcha, y que las organizaciones y comunidades que realizaban la investigación estuvieran en condiciones de utilizar los resultados para un mayor desarrollo local. —Sudáfrica, 1998*

Para superar este problema ético, en muchas EPPA se trabaja con asociados locales que tienen programas de desarrollo en el terreno. Algunas veces esto no es posible. Si los investigadores aún deciden seguir adelante, es su deber ético aclararle a las comunidades que han venido con las manos vacías, en lugar de temer que si son honestos no obtendrán acceso a la comunidad. La mayoría de los investigadores dan cuenta de que, una vez que los participantes se percatan de que los investigadores han venido en efecto con las manos vacías, las discusiones que van más allá de una actitud de «todos somos pobres» que las comunidades pobres algunas veces adoptan frente a los extraños, con la esperanza de recibir asistencia. Es precisamente superando estos obstáculos iniciales que los investigadores pasan varios días en las comunidades y utilizan varios métodos para triangular información de distintas fuentes.

A medida que las comunidades se van cansando cada vez más de los investigadores que no pueden comprometerse a una acción complementaria, los grupos comunitarios están empezando a hacerse valer. Los investigadores en Guatemala tuvieron una gama de experiencias:

*Otro factor limitativo de trabajar en las zonas urbanas marginales fue la prohibición de las autoridades locales de permitir al equipo de investigación el ingreso en los asentamientos ante la falta de resultados concretos del estudio, como un futuro proyecto o el pago a los informantes. En cambio, el equipo de la región número uno dio cuenta de que su presencia generó tanto interés y entusiasmo que las personas hacían fila para ser entrevistadas, y que los miembros del equipo hablaban con las comunidades hasta altas horas de la noche. Es más, un hombre ebrio amenazó a un investigador con un arma de fuego si no aceptaba entrevistarlo. La razón que se manifestó para la existencia del elevado interés en el estudio por parte de los grupos ladinos fue la relativa falta de atención que recibe esta región, donde se registra una gran falta de presencia de organismos públicos y de organizaciones no gubernamentales. —Guatemala, 1997b*

## Recuadro 1.1 Uso de la EPPA de Uganda

El proceso de la EPPA de Uganda está dirigido por el gobierno de este país y tiene muchos colaboradores de la sociedad civil. En la actualidad, los principios de la evaluación de la pobreza con la participación de los afectados están siendo interiorizados a tres niveles: 1) el gobierno central, el Ministerio de Hacienda, de Planificación y de Desarrollo Económico y el Ministerio de Administración Local; 2) los gobiernos locales, especialmente los de los nueve distritos asociados donde se realizó el estudio, y 3) los institutos de investigación, como el Centro de Estudios de Política Económica de la Universidad de Makerere. La identificación local con el proceso de la EPPA y la difusión estratégica de las conclusiones ha llevado a los siguientes cambios.

**Entre los políticos y empleados públicos hay conciencia** acerca de las inquietudes de los pobres que se han planteado a través de diálogos, documentos de información, presentaciones públicas, cursillos regionales y los medios de comunicación.

**Las conclusiones de la EPPA se incluyen en documentos públicos importantes**, como el documento anual de antecedentes para el presupuesto 1999-2000, y el informe semestral acerca de la situación de pobreza. El plan de modernización de la agricultura ahora comprende a los pobres como principales productores, y centra las intervenciones en sus limitaciones y en las prioridades para reducir la pobreza.

En el proceso del **marco de gastos a medio plazo** se utilizaron las conclusiones de la EPPA para examinar los programas de inversión pública y los gastos sectoriales. El gobierno asignó recursos adicionales al suministro de agua potable en respuesta a las prioridades de las personas pobres.

Se ha introducido **flexibilidad en el uso de las donaciones condicionales y de igualación** por distritos a fin de responder a la localización de necesidades específicas identificadas en la EPPA. Los procedimientos de utilización de donaciones se han modificado en consecuencia.

**El fondo de acción de lucha contra la pobreza** se ha reorientado para vigilar la utilización eficaz de las donaciones condicionales y su impacto en los pobres. Los indicadores de la pobreza identificados por las personas pobres se han incluido en las últimas encuestas nacionales de hogares.

*Fuente: Uganda 1999.*

En muchos países, incluidos Guatemala, Kenya, República Unida de Tanzania y Viet Nam, los pobres acordaron pasar tiempo con los investigadores con la esperanza de que su voz pudiera ser transmitida a los que tienen el poder para influir en las decisiones que afectan la vida de las personas pobres. En Guatemala, los pobres expresan su esperanza de que «por fin los de arriba nos escucharán», y afirman «antes nunca nadie nos preguntó lo que pensábamos, y ahora el Presidente va a escucharnos» (Guatemala, 1997b).

### *Algunas ideas finales acerca de los métodos*

**A**firmamos que los métodos participatorios pueden aportar observaciones singulares acerca de la complejidad, diversidad y dinámica de la pobreza como fenómeno social y también económico. Además, la información de las evaluaciones cualitativas puede hacer que los responsables de la formulación de las políticas tengan un entendimiento más profundo, rico y, en última instancia, mejor de los problemas económicos, lo que redundaría en estrategias más eficaces de reducción de la pobreza.

Una de las características singulares de este estudio es la amplitud de los datos que abarca, ya que se basan en características culturales, sociales, políticas e históricas que hacen que cada caso sea único. El desafío de políticas que se plantea entonces es formular y aplicar medidas de reducción de la pobreza que sean eficaces porque se ajustan a las necesidades pormenorizadas de cada caso. En consecuencia, si bien podemos preguntarnos: «¿Cuáles son las tendencias que unifican las experiencias de los pobres de todas las regiones?», nunca debemos perder de vista la cuestión de que los datos deben ser verdaderamente adecuados para contribuir a dar una respuesta. La pregunta que se plantea es: «¿Qué aspecto —que hace que la pobreza y la desigualdad social se expresen en un determinado momento, lugar y circunstancia— debe reflejarse en las medidas de políticas?»

Los gobiernos, junto con el Banco Mundial y otros organismos internacionales, están realizando un número creciente de evaluaciones de la pobreza con la participación de los afectados. Si bien la metodología puede refinarse, la realización de más estudios sólo puede justificarse si sus conclusiones se utilizan como base para informar sobre estrategias de reducción de la pobreza que influyan en la vida de las personas pobres. El proceso trienal de la EPPA de Uganda es un ejemplo de cómo puede utilizarse el enfoque para atender las prioridades y realidades de las personas pobres (véase el Recuadro 1.1).

### *Notas*

1. Para facilitar la lectura, cuando utilizamos material de las EPPA que está en nuestra base de datos, sólo hacemos referencia al país y al año del informe. En el Apéndice 2 aparece una lista completa de los autores de los informes. Agradecemos a los investigadores cuyo trabajo forma nuestro material básico y a los numerosos colegas que nos enviaron documentos. Agradecemos especialmente a Nora Dudwick, quien nos proporcionó sus estudios sobre Europa oriental y la antigua Unión Soviética.

2. Ha habido y sigue habiendo un desacuerdo epistemológico entre los que definen a la pobreza como algo subjetivo y los que la definen como algo objetivo y absoluto (véase la obra de Sen, 1983, 1985 y 1992). En el primer caso, los pobres son aquellos que se consideran a sí mismos pobres (una posición problemática en el caso de la persona que se describe a sí misma como pobre porque ella tiene un Cadillac y su vecino, un BMW, aunque para más detalles sobre los defensores de esta posición, véase la obra de Townsend, 1971). También hay una larga historia de estudiosos que tratan de medir la pobreza como un fenómeno de varias dimensiones (véase la obra de Alkire, 1999).

3. Véase un examen de las evaluaciones de la pobreza en la obra del Banco Mundial, 1997a.

4. La expresión «evaluación de la pobreza con la participación de los afectados» fue acuñada por Lawrence Salmen en diciembre de 1992, en un documento corto del Banco Mundial titulado: «Participatory Poverty Assessment: Applying Beneficiary Assessment Techniques to Poverty Policy Issues». Este documento se amplió luego con el título de «Participatory Poverty Assessment: Incorporating Poor People's Perspectives into Poverty Assessment Work» (13 de abril de 1993), y se publicó finalmente en 1995 (Salmen, 1995). Las primeras EPPA en el Banco Mundial fueron diseñadas y administradas por un pequeño grupo de científicos sociales. Larry Salmen trabajó en Madagascar y en Camerún; Maurizia Tova trabajó en Burkina Faso (e introdujo métodos visuales); Andy Norton trabajó en Zambia y en Ghana (e introdujo métodos de las ERP), y Deepa Narayan trabajó en Kenya y en la República Unida de Tanzania (y combinó métodos de SARAR y ERP, y encuestas de gastos de consumo basadas en muestras nacionales estadísticamente representativas). Gran parte de la primera labor fue posible gracias al financiamiento bilateral, especialmente de los gobiernos del Reino Unido y de los Países Bajos. Con el liderazgo de Rosalyn Eyben, del Departamento para el Desarrollo Internacional, el Reino Unido ha desempeñado una función particularmente importante de apoyo al trabajo de las EPPA en el Banco Mundial. Véase una discusión de los problemas metodológicos de las EPPA en la obra de Holland y Blackburn, 1998.

5. «La premisa de las EPPA es que la participación de los pobres en el proceso contribuirá a asegurar que las estrategias identificadas para la reducción de la pobreza se ajusten a las inquietudes, incluidas las prioridades y los obstáculos al progreso, según la opinión de los mismos pobres» (Norton y Stephens, 1995:1).

6. Hay una larga historia de análisis social en el Banco Mundial. Ya en 1979 en una publicación del Banco se trató detalladamente la contribución que el análisis social podría hacer a cada etapa del ciclo del proyecto, y para 1980 el Banco había ya auspiciado una conferencia titulada «Putting People First», en la que se trataban, entre otros temas, el valor, los mecanismos y los costos de los enfoques participatorios (Cernea, 1979 y 1985). Para 1984, en el documento 2.20 del Manual de Operaciones del Banco, titulado «Evaluación inicial de los proyectos» se exigía que en la preparación y en la evaluación inicial de los proyectos se tuvieran en cuenta estas dimensiones sociales. Lawrence Salmen se centró en «escuchar» como instrumento para mejorar el diseño y la evaluación final de los proyectos en los trabajos titulados «Listen to the People» (Salmen, 1987) y «Toward a Listening Bank» (Salmen, 1998). En 1995, bajo la dirección de Gloria Davis, se emitieron directrices relativas a la evaluación social que ponen en un mismo marco al análisis social y a los enfoques participatorios. Se ha realizado una labor de vanguardia en todas las regiones, dirigida por equipos de científicos sociales en los países y el Banco Mundial (véase las obras de Cernea, 1994, y Cernea y Kudat, 1997).

7. Véase un conjunto de instrucciones acerca de los métodos participatorios en las obras de Narayan y Srinivasan, 1994; Rietbergen-McCracken y Narayan, 1998; y del Banco Mundial, 1996b. Para una colección extensa de materiales acerca de los métodos participatorios del Instituto de Estudios sobre el Desarrollo, Sussex (Reino Unido), visite la página electrónica: <http://www.ids.ac.uk/pru>.

8. Durante la revisión del borrador final de este libro, se llevaron a la atención de los autores varios estudios participatorios más sobre la pobreza, pero ya fue demasiado tarde para incluirlos en esta obra.

9. Las unidades de texto comprendieron con mucha frecuencia uno o más párrafos, pero algunas veces consistieron en sólo una o dos oraciones, dependiendo del formato del texto en el informe original. Con mucha frecuencia se asignaron códigos a varias unidades de texto adyacentes a la vez. El conjunto global de unidades de texto analizadas en este proyecto ascendió a un total de poco más de 29.000.





## Capítulo 2

---

# *Definición de la Pobreza*

*No me pregunten qué es la pobreza, ustedes la han visto frente a mi casa. Miren la casa y cuenten el número de agujeros. Vean mis utensilios y la ropa que tengo puesta. Examínenlo todo y describan lo que ven. Esa es la pobreza.*

—Un hombre pobre de Kenya, 1997

*La pobreza es sentir humillación, tener una sensación de dependencia, verse obligado a aceptar un trato grosero, insultante e indiferente, cuando uno solicita ayuda.*

—Latvia 1998

En este capítulo se analizan las definiciones de la pobreza hechas por la propia población pobre y recogidas en las evaluaciones de la pobreza con la participación de los afectados (EPPA). Empleamos un enfoque inductivo para averiguar cuáles aspectos de la pobreza son significativos para los que la padecen y para determinar cómo la caracterizan. Este enfoque nos exigió dejar a un lado nuestros prejuicios y supuestos acerca de las cosas que son importantes para la población pobre, el papel de los diversos sectores en la reducción de la pobreza, las diferencias regionales y de género, y el marco conceptual óptimo para entender el problema de la pobreza. La organización de este capítulo y los conceptos que utilizamos en él se basan, por lo tanto, en los resultados de nuestro análisis de las definiciones de la pobreza antes mencionadas.

Son seis los principales resultados emanados de este análisis:

- Muchos factores se conjugan para hacer que la pobreza sea un **fenómeno con múltiples facetas** estrechamente relacionadas entre sí.
- La pobreza se define comúnmente como la falta de lo necesario para asegurar el **bienestar material**, en particular alimentos, pero también vivienda, tierras y otros activos. En otras palabras, la pobreza entraña una carencia de muchos recursos que da lugar al hambre y a privaciones físicas.
- Las definiciones formuladas por la propia población pobre revelan importantes **aspectos psicológicos** de la pobreza. Los pobres tienen una profunda conciencia de que su falta de voz, poder e independencia los expone a la explotación. Su pobreza los hace vulnerables a un trato grosero, humillante e inhumano por parte tanto de los particulares como de los funcionarios públicos a quienes acuden en busca de ayuda. Los pobres también hablan del dolor que les produce el verse obligados a quebrantar las normas sociales y el no poder mantener su identidad cultural participando en sus tradiciones, festejos y rituales. Esta incapacidad de participar plenamente en la vida de su comunidad lleva a la desintegración de sus relaciones sociales.
- La falta de **infraestructura básica** —en particular caminos (en las zonas rurales), medios de transportes e instalaciones de abastecimiento de agua— es un problema de importancia crítica. En los países de Europa oriental y la antigua Unión Soviética, donde los inviernos son muy crudos, el hecho de que no haya servicios eléctricos cuyo costo pueda afrontar la población es motivo de gran preocupación.
- Con frecuencia hay gran temor a **las enfermedades** debido a que llevan a muchas familias a la miseria, porque no hay suficientes servicios de salud y el costo de los existentes es elevado, y las personas enfermas no pueden ganarse la vida. Aunque se considera que la alfabetización es importante, la actitud respecto de la **escolarización** es mixta: en ciertos casos se le atribuye un gran valor, pero a menudo no se considera como un factor pertinente para las vidas de los pobres.
- Los pobres centran su atención en los **activos** más bien que en los ingresos, y consideran que su carencia de activos físicos, humanos, so-

ciales y ecológicos está vinculada a su vulnerabilidad y susceptibilidad a los riesgos.

Este capítulo analiza ante todo el carácter polifacético de la pobreza, el bienestar material y el bienestar psicológico. Seguidamente examina la función de la infraestructura y de los activos de los pobres. El análisis de este último tema abarca los activos físicos, humanos, sociales y ecológicos. El capítulo concluye con el estudio del grupo grande de población de Europa oriental y la antigua Unión Soviética cuya pobreza data de fecha reciente (estudio de caso 2.1).

## *La pobreza es polifacética*

La evidencia disponible sugiere que la pobreza es un fenómeno social polifacético<sup>1</sup>. Las definiciones de la pobreza y sus causas varían en función del género, la edad, la cultura y otros factores sociales y económicos. Por ejemplo, en las zonas tanto rurales como urbanas de Ghana los hombres relacionan la pobreza con la falta de activos materiales, mientras que las mujeres la definen como la inseguridad alimentaria. También existen diferencias generacionales. Para los hombres más jóvenes de Ghana, la capacidad de obtener un ingreso es el activo más importante, pero para los hombres de más edad del país es más significativa la posición social relacionada con el estilo de vida agrícola tradicional (Ghana, 1995a).

La posición social y la ubicación de una persona influyen en su percepción de las causas de la pobreza. En Madagascar, por ejemplo, los agricultores vinculan la pobreza con la sequía, la población pobre de las zonas urbanas la relacionan con el aumento de los precios y la disminución de las oportunidades de empleo, y los ricos la atribuyen al «deterioro de los términos de intercambio nacionales e internacionales, al abandono de las tradiciones y normas malgaches, a la falta de motivación de ciertas clases y grupos, a la liberalización de los precios y a la devaluación, a la falta de educación y de un buen gobierno» (Madagascar, 1996).

La pobreza nunca se produce debido a la falta de un solo elemento, sino que es consecuencia de múltiples factores relacionados entre sí que inciden en las experiencias de la gente y sus definiciones de la pobreza. En la región de Mindanao de Filipinas, las mujeres dicen: «Hervimos plátanos para nuestros hijos si no tenemos otra cosa que darles de comer. A veces, cuando el departamento de agricultura distribuye semillas de maíz, las cocinamos en vez de sembrarlas» (Filipinas, 1999). Las familias piden dinero prestado para comprar las semillas, y como después no pueden reembolsar los préstamos, se perpetúa el ciclo de la pobreza.

En Armenia los cambios estacionales, la falta de ahorros y las necesidades inmediatas de dinero en efectivo son factores que se conjugan para perpetuar la pobreza de los agricultores:

*Para poder arreglarse, los agricultores venden o intercambian los productos que cosechan a principios del verano o en el otoño cuando los precios son bajos. Un ejemplo es el trueque de dos*

*kilos de miel por un suéter para un niño pequeño, y de 10 kilos de queso por un par de zapatos. Un padre explica: «En realidad no tenemos ingresos entre agosto y septiembre. Por lo tanto, tenemos que recurrir al trueque y usar los productos como dinero. El año pasado recogí las papas que sembré a mediados de agosto y las llevé a Khapan para venderlas. Entonces compré algunas de las cosas que los niños necesitaban para ir a la escuela en septiembre. Esto nos perjudicó económicamente porque las papas nos hubieran dado más dinero si las hubiéramos vendido más tarde en la temporada... Por lo general intercambiamos papas y trigo por abrigos. Pero en estos momentos no tenemos nada que intercambiar».* —Armenia, 1996

En Guatemala, un indígena cackchiquel que trabaja como jornalero en tareas agrícolas señaló lo siguiente: «Durante los últimos ocho años nuestra pobreza se ha intensificado: no podemos comprar muchas cosas para comer y cuando llueve sufrimos porque no tenemos trabajo y todo está muy caro ... Aquí en la comunidad tenemos pocas esperanzas de poder vivir mejor con lo que ganamos. Tenemos muchas necesidades, pero sobre todo de alimentos, pues no tenemos bastantes; tampoco tenemos un lugar donde vivir ni los recursos para pagar un alquiler» (Guatemala, 1994b).

Estas múltiples facetas relacionadas entre sí que tiene la pobreza se reflejan claramente en los criterios utilizados por los pobres para diferenciar las categorías de personas ricas, de ingreso mediano y pobres, y también en sus comentarios acerca de la vulnerabilidad. (Véase el Recuadro 2.1 en relación con los indicadores de la riqueza y la pobreza en Viet Nam).

Las definiciones de la pobreza formuladas por la propia población pobre son profundas y matizadas. De hecho, algunas les resultarán conocidas a los estudiosos del problema de la pobreza. En Swazilandia se hace una distinción entre los «pobres temporales» y los «nuevos pobres». Los primeros se definen como «aquellas personas que podían alimentarse a sí mismas antes de la sequía, pero que ahora están hambrientas, los productores de algodón que antes eran prósperos y que ahora tienen que luchar como nosotros», y los segundos como «personas que antes eran ricas y a quienes los cuatrerros les han robado su ganado; viudas que habían heredado ganado de sus maridos, pero que ahora no tienen nada que vender para poder darles una educación a sus hijos» (Swazilandia, 1997).

También existen importantes diferencias. El grado de dependencia se perfila como un criterio importante de clasificación. En Ghana, por ejemplo, los pobres no sólo establecen una distinción entre ricos y pobres, sino también entre diferentes categorías de pobres basadas en la tenencia de activos y el grado de dependencia. Los ricos se definen como aquellas personas «que pueden alimentar bien a sus hijos; que viven en casas buenas que después dejarán a sus descendientes, y que están en condiciones de ayudar a otros». En el otro extremo están las personas que crónicamente padecen de hambre, a

## **Recuadro 2.1. Resumen de los indicadores de riqueza en los hogares descritos por los pobres de Viet Nam**

### **Hogares relativamente acomodados**

- Poseen viviendas sólidas y estables que por lo general se renuevan cada 15 años.
- Tienen medios de transporte, ya sea una moto o una bicicleta, o ambas cosas.
- Poseen un aparato de televisión o de radio, o ambas cosas.
- Pueden mandar a sus hijos a la escuela.
- Nunca experimentan falta de dinero, incluso después de haber comido o vendido lo que han cosechado.
- Son capaces de ahorrar dinero.
- Tienen un huerto con plantas y árboles productivos.

### **Hogares de nivel mediano**

- Tienen una vivienda estable que por lo general no necesita renovarse antes de 10 años.
- Poseen un aparato de televisión o de radio, o ambas cosas.
- Tienen bastantes alimentos para todo el año.
- Pueden mandar a sus hijos a la escuela.
- Tienen un pozo o acceso fácil al agua.

### **Hogares pobres**

- Tienen viviendas inestables, muchas construidas con barro.
- No tienen ni televisión ni radio.
- No les es posible ahorrar dinero.
- Quizás tienen hijos que no pueden ir a la escuela o que tienen que abandonarla prematuramente.
- Suelen tener bastante comida hasta la próxima cosecha, aunque a veces carecen de alimentos durante uno o dos meses al año.
- No pueden aprovechar los recursos naturales que tienen a su alrededor en beneficio propio.

### **Hogares muy pobres**

- Tienen viviendas muy inestables que con frecuencia necesitan reconstruirse cada dos o tres años.
- Carecen de pozos o fácil acceso a agua potable.

*Fuente: Viet Nam, 1999a*

las que describen como extremadamente pobres, siempre necesitadas o en situación patética (Ghana, 1995a).

Las personas muy pobres se dividen a su vez en dos amplios grupos. El primero, «los pobres de Dios», abarca a las personas cuya situación se caracteriza por factores para los cuales no hay un remedio evidente: incapacidad, edad, viudez, ausencia de hijos. El segundo, «los pobres sin recursos», incluye a inmigrantes viudos y otras personas sin tierras. Entre los dos extremos de personas ricas y personas muy pobres se encuentran «las personas que sufren privaciones pero que son muy trabajadoras, y las personas que no son tan pobres o que no viven al día».

Grupos de mujeres en Uganda distinguen tres categorías de personas pobres: los pobres, los más pobres y los que se encuentran en situación de total dependencia. La categoría de pobres incluye principalmente a los jornaleros que trabajan en las tierras o embarcaciones de otros a cambio de alimentos o de dinero, pero que viven en una choza en su propia parcelita. Los más pobres carecen de vivienda, pero trabajan a cambio de alimentos y viven en las tierras de los ricos. La categoría de personas en situación de total dependencia comprende a las madres a cargo de familias monoparentales, los discapacitados y los ancianos que no poseen nada y no pueden trabajar, y que en consecuencia dependen por completo de los servicios estatales o de la ayuda de terceros (Uganda, 1998).

## ***Bienestar material***

*Uno nunca puede comer hasta llenarse, ni saciar su sed, ni dormir hasta que ya no está cansado.* —Senegal, 1995

*Es el costo de la vida, los bajos salarios y la falta de empleos. Y también la carencia de medicamentos, de alimentos, de ropa.* —Brasil, 1995

*Cada mañana voy al colegio sin desayunar nada. Al mediodía no me dan almuerzo, en la noche recibo una cena ligera y eso no es bastante. Así que cuando veo que algún otro niño está comiendo, lo miro y si no me da nada, tengo la sensación de que me voy a morir de hambre.* —Un niño de 10 años, Gabón, 1997

## ***Seguridad alimentaria***

*Con frecuencia tiene que decidir quién va a comer, si ella o su hijo.* —Ucrania, 1996

Los aspectos materiales de la pobreza son bien conocidos. El hambre y la inseguridad alimentaria siguen siendo los problemas básicos en esta esfera. Para las familias pobres, la satisfacción de sus necesidades más básicas de alimentos, agua y alojamiento puede constituir una lucha diaria; esta situación se agudiza si la familia está afectada por el desempleo y el subempleo, o por

la falta de tierras productivas u otros activos que producen ingresos. En Viet Nam (1999a), la gente con frecuencia no tiene bastante para comer; un anciano describe la situación de la forma siguiente:

*Por la mañana, comer batatas, trabajar.*

*A la hora del almuerzo, nada que comer.*

*Por la noche, comer batatas, dormir.* —Viet Nam, 1999a

Para los pobres de Guatemala, la pobreza consiste en «tener una alimentación y una vivienda inadecuadas» y en «verse obligados a depender de la caridad» (Guatemala, 1997a). En Camerún, los pobres se distinguen a sí mismos de los que no lo son en función de cinco criterios básicos: «Hambre en los hogares; menos comidas al día y una dieta deficiente; uso de un mayor porcentaje de los exiguos e irregulares ingresos para comprar alimentos; pocas fuentes de ingresos en efectivo o ninguna, y sensación de impotencia e incapacidad para hacerse escuchar» (Camerún, 1995). Según los pobres de la República de Moldova, «los peores aspectos de la pobreza son el hambre, la mala salud, la falta de ropa apropiada y la vivienda deficiente» (República de Moldova, 1997).

Las EPPA están llenas de ejemplos de hogares que tienen que reducir la calidad, cantidad y frecuencia de las comidas para afrontar situaciones difíciles. En Nigeria, la pobreza se identifica con la inseguridad alimentaria típica de la época anterior a la recogida de las cosechas y con dietas monótonas y basadas primordialmente en féculas. Los más pobres sólo comen alimentos viejos y ya pasados (Nigeria, 1995). Los pobres de Swazilandia y Zambia tienen que depender de productos que por lo general no se comen y a los que se acude sólo en épocas de hambruna, como raíces y hojas sacadas de los matorrales (Swazilandia, 1997; Zambia, 1994). En Madagascar, los más pobres son los que tienen que saltarse sistemáticamente comidas (Madagascar, 1996), mientras que en Guatemala son los que se ven obligados a comer cualquier cosa que encuentren (Guatemala, 1993). Los pobres que viven en los barrios de tugurios de Phnom Penh, Camboya, manifiestan que han reducido el número de comidas que hacen al día, de tres a dos y, en ocasiones, a sólo una (Camboya, 1998). Para la gente de Ucrania los peores aspectos de la pobreza son el hambre y los efectos que la malnutrición tiene en la salud. Algunos de los encuestados en zonas rurales de Ucrania dicen que no son realmente pobres porque todavía no se están muriendo de hambre (Ucrania, 1996). En Togo, los pobres identifican la pobreza con la incapacidad de trabajar a causa de los efectos de la malnutrición (Togo, 1996).

## *Empleo*

*Los ricos tienen un empleo permanente, los pobres sólo son ricos en los muchos empleos que tienen que realizar.* —Un hombre pobre de Pakistán, 1996

*A medida que se reduce el tamaño del sector estatal, se esfuman las oportunidades de empleo.* —Ucrania, 1996

*Ser pobre equivale a estar siempre cansado.* —Kenya, 1996

Particularmente para quienes no tienen tierras o la posibilidad de cosechar sus propios alimentos en tierras de terceros, el acceso a empleos asalariados estables se perfila como un importante factor definitorio de la pobreza. Los pobres casi nunca pueden encontrar empleos remunerados permanentes ni en el campo ni en las ciudades. Los que carecen de tierras tienen que acudir al sector informal, a empleos ocasionales o al trabajo como jornaleros, actividades todas que se caracterizan por la inseguridad y el bajo nivel de remuneración.

En Sudáfrica los pobres se definen como «los que no tienen un trabajo estable», y las comunidades pobres se caracterizan por una falta generalizada de empleos en el sector formal. Los pobres de hecho tienen «muchos empleos pequeños, en los que con frecuencia las condiciones son peligrosas, en vez de un solo trabajo» (Sudáfrica, 1998). En Etiopía, el mercado laboral es inestable y se considera que la vulnerabilidad causada por el desempleo está aumentando (Etiopía, 1998). En Ghana, la población pobre de las zonas urbanas manifiesta que las oportunidades de empleo han disminuido y ha aumentado el número de personas que acude al sector informal para sobrevivir (Ghana, 1995b). El generalizado deterioro económico sufrido por Senegal ha provocado un pronunciado descenso de los ingresos en el sector informal (Senegal, 1995). Un hombre pobre de Letonia dice que su familia lo abandonó cuando perdió su trabajo como enlucidor. Ahora hace trabajos ocasionales por los que recibe una comida gratis y a veces un poco de dinero (Letonia, 1997).

En muchos casos las mujeres son la fuente principal de ingresos en la familia y, según información aportada por varios países, se están dedicando a actividades de todo tipo. Estas actividades van desde el trabajo doméstico remunerado hasta ocupaciones que tradicionalmente se han considerado masculinas, como trabajos industriales en el sector informal y en empresas comerciales y de servicios, y trabajos de muchas clases que exigen la emigración a otros países (República de Moldova, 1997; Georgia, 1997 y Pakistán, 1993).

## *Bienestar sicológico*

*Las personas pobres tienen que existir para servir a los grandes, a los ricos. Así es como Dios ha hecho las cosas. —Brasil, 1995*

*Pobreza significa falta de libertad, esclavitud provocada por la agobiante carga que debe soportarse a diario, depresión, temor a lo que deparará el futuro. —Georgia, 1997*

Aunque es un fenómeno material, la pobreza produce efectos sicológicos —como la angustia de no poder alimentar a los hijos, la inseguridad de no saber cómo se podrá obtener la próxima comida, la vergüenza de no tener alimentos— que tienen un gran impacto simbólico. Un padre de Guinea-Bissau manifiesta: «Cuando no tengo [comida que traerle a mi familia], la tomo prestada, principalmente de mis vecinos y amigos. Me da vergüenza ver a mis hijos cuando no tengo nada con que ayudar a alimentar a la familia. No me



siento bien cuando estoy desempleado. Es horrible» (Guinea-Bissau, 1994). Muchos padres dicen que debido a la inseguridad alimentaria ellos pasan hambre para que sus hijos no se mueran de hambre. Según padres de Brasil, la pobreza es «venir a casa, ver que nuestros hijos tienen hambre y no tener nada que darles» (Brasil, 1995). Una madre de Tanzania pregunta: «¿Cómo puede uno soportar que sus hijos estén hambrientos día tras día?» (República Unida de Tanzania, 1999).

La angustia que produce la decisión de abandonar a un bebé para aumentar las probabilidades de que esa criatura —o la familia— pueda sobrevivir es muy profunda. En Tbilisi, Georgia, son cada vez más numerosos los casos de abandono de bebés en las maternidades, y también los de venta de niños por las madres para poder seguir manteniendo a sus otros hijos. Una persona encuestada oyó que una mujer vendió a su hijo por 500 dólares para poder sostener al resto de su familia, y otra vio a una mujer joven en las cercanías de la estación central de trenes de Tbilisi tratando de vender a su hijo a los transeúntes, y diciéndoles: «Este niño se morirá de hambre, llévenselo aunque no me paguen» (Georgia, 1997).

Una mujer de Uganda afirma: «Cuando uno es pobre, carece de influencia en la vida pública y se siente inferior. No tiene que comer y el hambre reina en su hogar; no tiene ropa; su familia no progresa» (Uganda, 1998). Los pobres con frecuencia hablan de acudir a Dios para encontrar consuelo, solaz y apoyo. Un hombre pobre de Pakistán señala: «De la misma forma que Dios le da alimentos a un diminuto insecto que vive entre las piedras, se asegura de que tengamos bastante comida para subsistir» (Pakistán, 1996). En Nepal, los pobres hablan de sus temores: «El temor al mal comportamiento por parte del patrón, a los problemas con la policía. Los pobres siempre temen que los ricos los exploten». Las mujeres relatan el miedo que les produce andar solas. «Incluso las categorías de bienestar que establecen los propios pobres ponen de relieve el aspecto psicológico de la pobreza: los pobres sumidos en la miseria que atraviesan tiempos difíciles; los pobres que van tirando, a quienes les va bien; las personas felices» (Nepal, 1999).

La pobreza puede exponer a la gente al ridículo. En Letonia, los pobres «se sienten humillados por la presión que, a su entender, se ejerce sobre ellos para que mendiguen a fin de obtener ayuda y para que aguanten el trato descortés, despectivo y moralista que les dan los funcionarios de los servicios de asistencia social» (Letonia, 1998).

Los hombres y mujeres pobres describen la vergüenza, el estigma y la humillación que causa la pobreza. En Letonia, los padres describen el bochorno de sus hijos cuando los echan a un lado en la escuela porque reciben almuerzos gratuitos, porque llevan ropa raída de segunda mano, o porque tienen que usar material fotocopiado para las clases. «Los niños que reciben almuerzos gratuitos tienen que comer en una mesa aparte, reciben comida de peor calidad y se sienten humillados porque otros niños los acusan de comer con el dinero de los demás, a pesar de que algunos padres hacen trabajos comunitarios para la municipalidad a fin de pagar esos almuerzos» (Letonia, 1998). En Ucrania, los maestros dicen que es fácil distinguir los niños de los

ricos, que usan ropa elegante, de los niños de los pobres, muchos de los cuales se desmayan de hambre durante la clase (Ucrania, 1996). En Armenia y Georgia, los padres dicen que para los niños es traumático tener que usar ropa vieja, que se sienten tan avergonzados que se niegan a ir a la escuela (Armenia, 1996; Georgia, 1997).

## *Poder y voz*

*Los ricos son los que pueden ahorrar y vender parte de su cosecha cuando suben los precios. —Un hombre pobre de Níger, 1996*

*Uno sabe qué es lo correcto, pero no puede hacerlo. En otras palabras, uno sabe qué es lo que debe hacer, pero carece de los medios necesarios. —Ghana, 1995a*

*Algunos tienen tierras, pero no pueden comprar fertilizantes; los que trabajan en las hilanderías no están bien remunerados y los que son jornaleros no reciben un salario justo. —Un indígena cackchiquel de Guatemala, 1994b*

*Pobreza significa trabajar más de 18 horas diarias y, sin embargo, no ganar lo suficiente para alimentarme a mí, a mi esposo y a mis dos hijos. —Una mujer pobre de Camboya, 1998*

Los hombres y mujeres pobres con frecuencia describen la pobreza como desesperanza, impotencia, humillación y marginación. En Ghana dicen; «Uno sabe qué es lo correcto, pero no puede hacerlo». Y dan el ejemplo siguiente: «Si uno tiene un pariente político en algún lugar y esa persona muere, uno sabe lo que debe hacer, pero no puede hacer nada y las cosas van mal» (Ghana, 1995a).

En Camerún, la pobreza se define como «una sensación de impotencia e incapacidad de hacerse oír» (Camerún, 1995). Un anciano de Uganda asevera: «Las fuerzas de la pobreza y la miseria son muy fuertes hoy en día. Los gobiernos y las grandes iglesias no pueden hacer otra cosa que tratar de abordarlas. Por esa razón, ahora nos sentimos más bien impotentes. Esta sensación de impotencia es lo que resulta más doloroso, aún más que la propia pobreza» (Uganda, 1998).

En Madagascar, la impotencia de los pequeños agricultores es una fuente evidente de frustración y resentimiento. «Varios agricultores participantes cayeron en las garras de los tratantes y agentes administrativos que se aprovechan de ellos ofreciéndoles por sus productos precios bajos que deben aceptar porque no tienen otra alternativa. Por ejemplo, el precio que les pagan por la vainilla es aproximadamente el 4% del precio de exportación de ese producto y los agricultores no tienen poder de negociación para lograr que les paguen más. Los tratantes también establecen las condiciones del mercado en el caso de las cosechas de lichi y de arroz, comprando al precio más bajo posible y vendiendo al más alto. La sensación general es de traición y, en última instancia, de rechazo» (Madagascar, 1994).

En Europa oriental y la antigua Unión Soviética los pobres señalan que la corrupción está generalizada, y que se sienten impotentes e indefensos incluso cuando son empleados por empresas privadas o por granjas colectivas ya reorganizadas y privatizadas. Para los agricultores pobres de Georgia privatizar equivale a robar. Cuentan que las mejores tierras se distribuyen a las personas que trabajan en la policía y en los tribunales, y a los directores de escuelas y empresarios, mientras que a los pobres les dan tierras sin regadío y con elevada salinidad y suelos poco fértiles. Estas tierras en muchos casos están situadas a 10 ó 12 kilómetros de sus hogares, por lo que les resulta difícil cultivarlas y vigilar las cosechas (Georgia, 1997).

Para los pobres de la República de Moldova, independencia, democracia y transición al mercado son sinónimos de falta de justicia social. Las personas que trabajan en las granjas colectivas dicen que las estafan, pues los dirigentes no les dan la parte de los cereales que les corresponde y les niegan el acceso a tractores y otros equipos (República de Moldova, 1997). Los pobres de Armenia dicen: «En el proceso de privatización, a las personas que tenían un patrocinador les daban cinco o seis vacas, y el resto no recibía nada. Saquearon toda la granja colectiva y el presidente, junto con los propios dirigentes del distrito, se llevó a Turquía las cien cabezas de ganado que quedaban y las vendió a 2 dólares el kilo» (Armenia, 1995).

Los pobres a menudo señalan que tienen poca influencia sobre sus representantes políticos. En muchas partes de la India, ven con cinismo a los políticos que prometen actuar y que lo que hacen es sobornar a la gente distribuyendo bebidas alcohólicas, con lo cual aumentan las ya elevadas tasas de alcoholismo en las castas inferiores y los grupos tribales (India, 1997a). En Pakistán, se dice que los políticos locales usan fondos para sus propios fines (Pakistán, 1996). En muchos países se estima que los políticos están estrechamente vinculados con la delincuencia local organizada y con los ricos.

En los distintos países, la sensación de indefensión e impotencia que sienten los pobres se deriva en gran medida de su experiencia con funcionarios públicos corruptos, indiferentes e ineficientes. La EPPA realizada en México, contiene varios ejemplos de la frustración que experimentan los pobres cuando se les niegan servicios sociales, empleos y crédito porque no cuentan con la documentación requerida (México, 1995; véanse también los Capítulos 3 y 6).

La población pobre siente su falta de voz y poder no sólo en su interacción con el Estado, sino también en sus relaciones con el mercado, los propietarios, los banqueros, los prestamistas y los empleadores. Por ejemplo, los ricos en Tanzania se definen como «los que fijan los precios», mientras que los pobres se describen como «los que tienen que aceptar los precios fijados por terceros» (República Unida de Tanzania, 1999). En un informe sobre Ecuador (1996a), se señala que los agricultores pobres están endeudados y, por lo tanto, no pueden afrontar el costo de almacenar sus cosechas a menos que obtengan un buen precio en el mercado. Por esta razón, se ven obligados a vender sus productos tan pronto como los cosechan, cuando los precios son bajos; en algunos casos, incluso tienen que comprar más adelante los ali-

mentos que ellos mismos producen a un precio más alto. En Togo (1996), los agricultores pobres hacen hincapié en la «capacidad para comprar materias primas sin ser explotados por los mayoristas», y en Zambia (1997) manifiestan que dependen de los comerciantes y transportistas para poder vender lo que producen, que se ven obligados a comprar los insumos a precios elevados y que carecen de medios para solucionar los problemas de retrasos en los pagos y de fraude. En la India, Uganda, Guatemala, República de Moldova, Tailandia, Viet Nam y Ghana, los pobres hablan de su incapacidad para protegerse contra la explotación. El informe sobre la India declara lo siguiente: «Los pobres han perdido su poder de negociación. El dominio se fundamenta en el control de los recursos productivos y la subordinación en la necesidad de sobrevivir» (India, 1998b).

Los vendedores ambulantes pueden sentirse impotentes cuando los policías los observan en silencio o están asociados con pandillas y organizaciones criminales que controlan los mercados. Un vendedor ambulante de Ucrania (1996) describe la situación de la forma siguiente: «Estoy parado en cualquier lugar, y se me acercan y me dicen, “lárgate, no puedes estar aquí”. Entonces yo me voy y busco otra esquina, y trato de vender mis cosas más rápidamente. A veces nos amenazan debido a los precios que cobramos. Nos dicen “te romperemos la cara si rebajas tus precios”. En ocasiones he podido vender mis cosas rápidamente y marcharme. Pero otras veces al ver a estos tipos me he dado cuenta de que es mejor no enfrentarme a ellos y marcharme enseguida. En otras palabras, las cosas se ponen feas y peligrosas» (Ucrania, 1996).

En estos y en varios otros países los pobres dicen que los jornaleros son los que están más explotados porque sus condiciones de trabajo son malas, sus horarios son largos y se ven obligados a aceptar salarios inferiores a los prevalecientes en el mercado. Debido a que carecen de otras opciones y de recursos, los pobres a menudo tienen que pedirle ayuda a los mismos que los explotan: los propietarios, los prestamistas y las casas de empeño.

Las mujeres pobres se sienten atemorizadas por el aumento de la delincuencia, tanto en los lugares públicos como en sus hogares. Las mujeres y los ancianos de Ucrania dicen que ya no salen de sus casas después de que oscurece y que «se preocupan cuando sus hijos regresan tarde de la escuela o del trabajo» (Ucrania, 1996). En Moldova, las mujeres no quieren trabajar en el turno de noche porque temen ser agredidas (República de Moldova, 1997). Estudios de casos efectuados en Sudáfrica documentan «violaciones de muchachas adolescentes, casos de madres que no solicitan la manutención para sus hijos por temor de que los padres las golpeen, incluso el caso de una mujer que quedó lisiada a raíz de una pelea con su pareja en estado de embriaguez» (Sudáfrica, 1998).

La EPPA de Sudáfrica también recoge incidentes de violencia política y relacionada con pandillas. Las mujeres dicen que se sienten expuestas a atentados contra su persona y a agresión sexual cuando están recogiendo leña. Por ese motivo, para ellas la electrificación reviste alta prioridad. En la India y Pakistán, las mujeres hablan del peligro de agresión y acoso sexual por parte de los agentes forestales y otros funcionarios cuando van a buscar leña (India,

1993). Debido a que no tienen letrinas, en Pakistán las mujeres tienen que ir a los matorrales antes del amanecer y después del atardecer, lo que las expone a las mordeduras de serpientes, al acoso sexual y a agresiones (Pakistán, 1993). Para las muchachas adolescentes y las mujeres adultas de Bangladesh (1996) reviste elevada prioridad la disponibilidad de baños e inodoros debido al temor que tienen al acoso y a las incomodidades que experimentan.

El hecho de entrar en un ciclo de endeudamiento con frecuencia contribuye a la indefensión e impotencia que sienten los pobres. El endeudamiento es motivo de preocupación en las comunidades tanto urbanas como rurales de India y Pakistán, y la conciencia de los problemas que las deudas les plantean a menudo intensifica la sensación de desamparo y pérdida de autonomía de los pobres. Una EPPA de la India describe un círculo vicioso de endeudamiento en el que un deudor puede tener que trabajar durante un año como empleado doméstico en la casa de un prestamista, en su granja como jornalero o en otras actividades para pagar su deuda. Además, el monto de la deuda puede subir sustancialmente a causa de las altas tasas de interés, de las ausencias por enfermedad y de los gastos por concepto de alimentos o alojamiento (India, 1997a). En Swazilandia también se habla de los problemas derivados del aumento del endeudamiento, que en general se relacionan con la incapacidad para hacer frente al alza de los precios de los alimentos, el transporte, la educación y los servicios de salud (Swazilandia, 1997).

Los problemas que mencionan los pobres de los países en desarrollo difieren de los relatados por las personas que cayeron súbitamente en la pobreza, como muchos de los habitantes de los países en etapa de transición de Europa oriental y la antigua Unión Soviética. Si bien todos estos problemas involucran inseguridad y privaciones materiales, la pobreza a largo plazo con frecuencia entrafña una aceptación casi fatalista de esa situación, incluso en los casos en que las personas siguen luchando. En cambio, los encuestados en Europa oriental y la antigua Unión Soviética se sienten desmoralizados e incrédulos ante su situación, y es más común que hagan la comparación entre las mejores condiciones de que gozaban en el pasado y su intolerable situación actual (véase el Recuadro 2.2).

### *Normas culturales y sociales*

*Sin estos sencillos gestos humanos de solidaridad, nuestras vidas serían insoportables.* —Una mujer pobre de Ucrania, 1996

*Nos sentimos orgullosos de nuestro idioma, de nuestras costumbres.* —Grupo indígena de Panamá, 1998

La conformación de una identidad cultural exige «compartir una historia o cultura comunes, sentir orgullo por un mismo pasado y, en algunos casos, tener una pasión en común» (Panamá, 1998). Estos vínculos sociales pueden ayudar a estabilizar las comunidades y a atenuar las tensiones psicológicas que produce la pobreza. Por ejemplo, en la EPPA de México se menciona la siguiente paradoja: si bien las comunidades indígenas de Oaxaca son

## Recuadro 2.2. La voz de los pobres: la pobreza intergeneracional frente a la pobreza súbita

### Pobreza intergeneracional

*Si uno tiene hambre, siempre pasará hambre; si uno es pobre, siempre será pobre.* —Viet Nam, 1999a

*La pobreza [se] hereda. Si el padre de uno es pobre, no podrá mandarlo a la escuela y no podrá proporcionarle ninguna tierra o sólo muy pocas tierras de mala calidad; cada generación es más pobre que la anterior.* —Uganda, 1998

*Podemos ser pobres en objetos materiales, pero somos ricos ante los ojos de Dios.* —Kenya, 1996

*Creo que la pobreza es algo que empieza al nacer. Algunas personas tienen mala suerte desde el mismo día en que nacen. Nunca llegarán a ser nada en la vida.* —Brasil, 1995

*¿Qué determina la pobreza o el bienestar? El destino de la población indígena es ser pobre.* —Ecuador, 1996a

*Continúa*

las que poseen menos bienes materiales, en ellas hay felicidad y menos temor que entre los grupos de pobres no indígenas, debido a que esas comunidades cuentan con toda una gama de «instituciones comunitarias tradicionales que les brindan apoyo cuando lo necesitan» (México, 1995).

La identidad cultural se mantiene a través de rituales, celebraciones y festejos, y los pobres con frecuencia se refieren a su participación en esos eventos. La importancia de este hecho es incontrovertible: para muchos pobres, la solidaridad social es uno de los activos más importantes que tienen a su alcance. A fin de mantener esta solidaridad y la seguridad emocional y física que les brinda, la gente está dispuesta a hacer importantes sacrificios; no vacilarían en deshacerse de toda una gama de activos materiales para asegurar la preservación de esos vínculos sociales. Según la EPPA de Togo, el desplazamiento, ya sea que se produzca por la fuerza o por motivos relacionados con el empleo, tiene como consecuencia «el abandono de hitos simbólicos y de árboles y bosques sagrados; socava la base misma de la identidad cultural de la gente, y puede producir una profunda sensación de alienación» (Togo,

## Recuadro 2.2. Continuación

### Pobreza súbita

*Hasta hace unos cuantos años ni siquiera se me ocurría preguntarme qué comida iba a preparar. Ahora hay veces que no tengo nada que cocinar, y esto es muy difícil para una madre [con lágrimas en los ojos] ... Antes no teníamos miedo de enfermarnos, todo estaba bien reglamentado, nuestra salud estaba salvaguardada. Hoy en día rezamos para que nadie se enferme. ¿Qué podríamos hacer? —Una mujer de la ex República Yugoslava de Macedonia, 1998*

*La vida se ha terminado para nosotros. Me siento mal a causa de los niños. Para alimentar a sus hijos mi hija de vez en cuando recoge pan viejo que la panadería “Zito Luks” guarda para el ganado. Yo nunca me había visto en tal situación. Nunca nos faltó comida, a pesar de que éramos más pobres cuando éramos jóvenes. —Una mujer de 72 años de la ex República Yugoslava de Macedonia, 1998*

*La gente está desesperada porque no ve el final de esta situación de crisis. —Ucrania, 1996*

*En una época yo tenía dos cerdos y unos 20 pollos, pero ahora no tengo nada. Apenas tengo dinero para comprar pan cada día. Hace unos años mi refrigerador estaba lleno de salchichas. Ahora esta vacío. Tal vez Dios nos ha castigado por nuestro despilfarro anterior. —Una mujer de la República de Moldova, 1997*

1996). Por esta razón, después de la atención de las necesidades más básicas (como alimentos y vivienda), los mayores gastos de los hogares suelen corresponder a las ceremonias tradicionales. «A pesar de que el uso de escasos recursos para costear eventos sociales en vez de, por ejemplo, servicios de salud o educación, puede parecer irresponsable, para los pobres puede ser una opción altamente racional, siempre que los gastos en cuestión no den lugar a deudas a largo plazo. En realidad, el suministro de sumas generosas para estos fines sociales (hasta el punto de alcanzar un nivel de consumo suntuario) constituye una forma de obtener prestigio y afianzar los vínculos con la comunidad, lo que a su vez permite obtener ayuda más fácilmente en caso de necesidad. Los gastos para fines ceremoniales pueden considerarse, por lo tanto, como una inversión orientada a incrementar los activos sociales y reducir la vulnerabilidad» (Togo, 1996).

En otras palabras, la preservación de la solidaridad social reviste suma importancia para los pobres, y el hecho de no poder reciprocarse en lo que respecta a regalos o no poder participar en los acontecimientos comunitarios puede tener consecuencias muy perjudiciales para ellos, desde la humillación, la deshonra y la angustia psicológica, hasta la marginación social y la exclusión de importantes redes existentes en la sociedad. Los propios pobres encuestados en muchos casos definen la pobreza como el quebranto de las normas sociales. Por ejemplo, en las zonas rurales de Madagascar se considera que ser pobre equivale a no poder «observar las costumbres y normas locales», mientras que se define como rico «a quien está en condiciones de vivir conforme a esas normas» (Madagascar, 1996).

El vestido constituye un significativo indicador social, particularmente para los adolescentes y los niños. En varios informes, los niños hablan de sentirse señalados por su ropa raída o inadecuada y de verse sometidos a ostracismo por sus maestros y por los niños de familias con una mejor posición económica (Bangladesh, 1996; India, 1997a; República de Moldova, 1997). Para los jóvenes de Moldova, «la falta de ropa apropiada, la humillación frente a sus amigos más adinerados y su incapacidad de participar en una vida social normal» son los principales indicadores de la pobreza (República de Moldova, 1997). En Armenia, la gente habla de la falta de autoestima y la disminución de la posición social derivadas de la incapacidad de mantener normas básicas de higiene (Armenia, 1995). Los niños de Georgia que tienen que usar ropa vieja y remendada para ir a la escuela con frecuencia son objeto de crueles burlas, hecho que contribuye a que sus padres los mantengan en casa o los matriculen con un año de retraso con la esperanza de que mejore su situación económica. Algunos jóvenes de Tbilisi admiten que no asisten a sus clases en la universidad debido a la humillante perspectiva de tener que presentarse a diario desaseados y mal vestidos ante los demás (Georgia, 1997).

## *Infraestructura aportada por el Estado*

*La construcción de un camino inmediatamente estimula el desarrollo. —Camerún, 1995*

*Creemos que la tierra es generosa, ¿pero qué incentivo hay para producir más de lo que necesita la familia si no hay caminos de acceso para llevar los productos a un mercado? —Guatemala, 1997a*

*Consideremos, por ejemplo, la muerte de este niño pequeño esta mañana. Murió de sarampión. Todos sabemos que podría haberse curado en el hospital. Pero sus padres no tenían dinero y el niño sufrió una muerte lenta y dolorosa, causada no por el sarampión sino por la pobreza. —Un hombre de Ghana, 1995a*

*El agua es vida; nuestra vida es miserable debido a que no tenemos agua. —Kenya, 1997*



La pobreza está determinada por la disponibilidad y consumo de productos proporcionados por el Estado, o lo que algunos investigadores denominan el «salario social» (Baulch, 1996b; Moore y Putzel, 1999). En todas las EPPA, los pobres hablan de la importancia de servicios clave, como carreteras, transporte, agua, electricidad, atención de la salud y mercados.

En diversos casos se considera que en las zonas urbanas, aunque la pobreza sea mayor que en las zonas rurales comparables, la situación de los pobres es mejor porque tienen acceso a instalaciones de infraestructura y a servicios básicos (Guatemala, 1997b; India, 1997a). Asimismo, un informe de la India señala: «Incluso las familias más pobres que habitan en poblados prósperos están comparativamente en mejor situación que aquéllas que habitan en poblados de ingreso mediano y más bajo en lo que se refiere a servicios sociales y educativos, pues tienen mayor acceso a esos servicios» (India, 1997a). El nivel de pobreza en la comunidad se relaciona con la disponibilidad de infraestructura y servicios. En una comunidad rural pobre que se estudió en Nigeria, los encuestados alegan que todos los habitantes son pobres precisamente porque la comunidad carece de servicios básicos, como agua, electricidad, caminos, maestros y otros servicios (Nigeria, 1995). En Uganda, se establece una distinción entre la pobreza de las personas y la de las comunidades; la pobreza comunitaria se define como «la falta de infraestructura básica en toda la comunidad, por ejemplo, escuelas y caminos» y la ausencia de seguridad o armonía (Uganda, 1998). Casi la mitad de las sugerencias formuladas por familias pobres de Ecuador para aliviar la pobreza también involucraban el suministro de infraestructura básica (Ecuador, 1996a).

La ausencia o mal estado de la infraestructura, en particular los caminos de acceso y puentes, es un problema generalizado. Muchos informes señalan que las comunidades en que la pobreza es mayor son las que están más aisladas y más alejadas de los caminos y otras instalaciones clave de infraestructura (India, 1997a; República del Yemen, 1998; Bangladesh, 1996; México, 1995; Guatemala, 1997b; Uganda, 1998; Ecuador, 1996a; Ecuador, 1996b; Camerún, 1995). En la India, muchos de los poblados más pobres están situados a unos 15 ó 20 kilómetros de las instalaciones de infraestructura más cercanas; durante la estación de las lluvias sus habitantes quedan totalmente aislados de las zonas más desarrolladas. «El resultado es que los que viven en esos poblados incomunicados de hecho quedan desprovistos de prácticamente todos los servicios educativos de nivel superior al primario, de una atención adecuada de la salud y de importantes instituciones gubernamentales y no gubernamentales» (India, 1997a). Los encuestados en Bangladesh (1996) y Ghana (1995b) también señalan que la falta de caminos adecuados plantea un problema particularmente grave, sobre todo en la estación de las lluvias.

La falta de caminos no sólo aísla a las comunidades de otras instalaciones de infraestructura, sino que además les impide el acceso a los círculos políticos. Para los funcionarios del gobierno de Uganda, el estar destinados a zonas remotas constituye una especie de castigo (Uganda, 1998). Análogamente, la EPPA de Kenya revela que los jefes de los distritos por lo general

evitan los poblados en que los únicos caminos de acceso están en mal estado o son peligrosos. Estos funcionarios no visitan los poblados remotos o sólo lo hacen para visitas rápidas por corto tiempo, lo que les impide observar directamente los problemas existentes y discutirlos con los propios interesados (Kenya, 1996).

Los caminos no sólo proporcionan conexiones físicas sino también medios de comunicación que incrementan las opciones al alcance de los pobres y su poder de negociación. El mal estado de los caminos limita el comercio entre los diversos poblados y entre las zonas urbanas y las rurales (India, 1997a; Ecuador, 1996a). Por ejemplo, el 86% de los encuestados en la provincia Suroeste de Camerún considera que la deficiente infraestructura de transporte influye en gran medida su incapacidad de incrementar su productividad agrícola y sus actividades de comercialización (Camerún, 1995). Los pobres de Uganda creen que su poder de negociación es menor debido a su falta de movilidad: «El mal estado de los caminos es la causa de que se paguen precios bajos por los productos agrícolas» (Uganda, 1998).

La deficiente infraestructura de transporte también intensifica los problemas relacionados con el acceso a los servicios, como la atención de la salud y la educación. Dos tercios de los encuestados en la Ciudad de México se quejan de la mala calidad y de la falta de acceso a los centros de salud, y la situación es peor en las zonas rurales. En una zona rural del estado de Zacatecas, el transporte al médico más cercano cuesta US\$41 como promedio, cantidad que equivale al salario mensual que perciben los que desempeñan el único tipo de trabajo asalariado existente en la región: el tejido de cáñamo. «En Zacatecas no son inusuales los casos de familias que han perdido todos sus animales y han tenido que contraer deudas por valor de 2.000 a 5.000 pesos (US\$ 365 a 900) debido a la enfermedad de uno de sus miembros» (México, 1995). La situación es similar en la República del Yemen donde «las familias pobres que viven en áreas remotas sólo van a los centros de salud en caso de extrema necesidad» (República del Yemen, 1998).

La falta de servicios de transporte también afecta a la niñez. En Camerún, los niños de zonas rurales a menudo no van a la escuela porque les queda demasiado lejos para poder ir caminando; por su parte, los maestros evitan trabajar en las zonas más aisladas (Camerún, 1995). Algunos padres en Tailandia sacan a sus hijos de la escuela porque no pueden afrontar el costo de los servicios educativos más el de los medios de transporte (Tailandia, 1998). En un poblado de Sudáfrica se menciona el costo de transportar a los niños a la escuela como una de las causas de pobreza (Sudáfrica, 1998).

Además de la disponibilidad de servicios de transporte, hay otros dos factores que distinguen a los pobres de los que no lo son: el acceso a un abastecimiento confiable de agua y, en menor medida, a servicios de saneamiento. Es importante disponer de agua para beber y asearse, y también para fines agrícolas. En Bangladesh, se considera que la falta de agua potable es uno de los principales problemas que experimenta la población pobre (Bangladesh, 1996). Asimismo, en la República Kirguisa sólo el 45% de los hogares tiene agua corriente, y más del 50% de la población pobre tiene que acudir a lagos,

estanques y agua de lluvia a fin de obtener el agua que necesita para usos domésticos (República Kirguisa, 1998). Los niños de Viet Nam definen a los pobres como la gente que no tiene agua potable. Los pobres de una zona de la India afirman: «El agua potable es nuestro principal problema. Tenemos que sacarla de un pozo abierto, en el que caen hojas y otros desechos que luego se descomponen. Las enfermedades transmitidas por el agua, como la poliomielitis y el paludismo, son muy comunes. A este pueblo no viene ningún agente de atención de salud. Hay unas cuantas bombas de agua, pero no producen una sola gota» (India, 1997c).

En la India, la pobreza guarda relación directa con la productividad agrícola total, la que a su vez depende de la disponibilidad de agua para fines de riego (India, 1997b). Si bien la falta de servicios de regadío afecta a todos los agricultores de la zona, los que tienen explotaciones particularmente pequeñas son los más afectados. En los poblados incluidos en la encuesta, este problema se identifica como la causa fundamental de la pobreza (India, 1997b). Se considera que las comunidades más ricas son las que tienen acceso al agua, que les permite cultivar huertos en la estación seca. Los hogares que tienen productos que vender durante esta estación pueden usar los ingresos que perciben para mejorar sus viviendas e instalar, por ejemplo, techos de cinc (Ghana, 1995a). En Ghana, también, se considera que las fuentes de agua a nivel de los poblados que pueden usarse para fines de riego en la estación seca constituyen un importante activo comunitario. Estas comunidades se catalogan como ricas frente a las que carecen de un suministro confiable de agua (Ghana, 1995a).

En las zonas más prósperas, el suministro inadecuado y el alto costo de la electricidad y de los servicios telefónicos son los problemas de infraestructura que se mencionan con más frecuencia. La gente de Georgia (1997) dice que los cortes de electricidad ocurren más a menudo en los barrios pobres. En 1996, los vecindarios pobres situados en las afueras de Tbilisi estuvieron sin fluido eléctrico por períodos de entre un día y un mes, mientras que las zonas aledañas sufrieron menos cortes. El servicio telefónico, incluso para casos de emergencia, ahora escasea en muchas zonas. La gente se queja de tener que pagar por este servicio incluso cuando los teléfonos no funcionan. Si se niegan a pagar, los funcionarios a menudo les dicen: «La electricidad a veces se restablece durante la noche y entonces el teléfono funciona» (Georgia, 1997).

## *Activos de los pobres*

*No tenemos ni tierras ni trabajo... Algunos de nosotros tenemos tierras en la reserva, pero no podemos transportar nuestros productos desde esas tierras porque quedan muy alejadas. Como es difícil transportar los productos y no tengo tierras aquí, sólo en la reserva, soy pobre. —Ecuador, 1996a*

*En mi familia, si alguien se enferma gravemente, sabemos que lo perderemos, porque como ni siquiera tenemos bastante dinero*

*para comprar alimentos, nos es imposible adquirir medicinas.*  
—Viet Nam, 1999a

*Antes no me preocupaban ni mi analfabetismo ni el hecho de no poder mandar a mis hijos a la escuela, siempre que tuviéramos algo que comer. Pero... ahora me doy cuenta de que mis hijos tendrán problemas toda su vida debido a que no pueden conseguir un buen trabajo porque no saben leer ni escribir.*  
—Swazilandia, 1997

*Uno necesita establecer vínculos y conexiones con las personas que tienen poder e influencia para poder ganarse la vida y tener un futuro.* —Pakistán, 1993

Los pobres casi nunca hablan de los ingresos, pero sí se refieren repetidamente a los activos que consideran importantes. La cartera de activos que administran es diversa: activos físicos, humanos, sociales y ecológicos. Estos activos comprenden una amplia gama de recursos tangibles y potenciales, tanto materiales como sociales, a los que las personas, los hogares y las comunidades acuden en momentos de crisis (Togo, 1996; Benin, 1994; Moser, 1998a). Las diferencias de poder existentes entre personas y grupos determinan la forma en que se controlan y utilizan estos activos. La medida en que es posible movilizar los diversos recursos depende directamente de la forma en que se comparte el poder en el seno de los hogares, las comunidades y otras instituciones sociales. Las diferencias de género en cuanto al acceso a estos activos son considerables, influyen en el grado de vulnerabilidad y tienen importantes repercusiones en materia de políticas. Véase en los Capítulos 4 y 5 un examen minucioso al respecto.

Las cuatro clasificaciones primarias de los activos son:

- capital físico, incluidas tierras y objetos materiales;
- capital humano, incluidos servicios de salud, educación, capacitación y mano de obra;
- capital social, que abarca el alcance y naturaleza de las redes sociales, como redes de parentesco, vecinos y asociaciones, y
- activos ecológicos, como hierbas, árboles, agua y productos no madereros.

Los activos funcionan además a nivel de las personas, los hogares y la comunidad. Entre los cuatro tipos de activos a disposición de los pobres, el capital social es el que probablemente se entiende menos. Como se desprende claramente del material preparado recientemente sobre este tema, un análisis minucioso del capital social que poseen los hogares, grupos y comunidades puede brindar valiosa información que necesitan los responsables de las políticas (Grootaert, 1998; Woolcock y Narayan, 2000).

Algunos activos pueden utilizarse para fines productivos, como el ganado, y otros únicamente para fines de inversión (por ejemplo, las joyas). Ciertos activos pueden emplearse para estos dos fines en oportunidades diferentes; un ejemplo es la vivienda, que puede arrendarse a terceros (fines

productivos) o venderse (fines de inversión). Todos estos factores se toman en cuenta cuando se utilizan los activos o se efectúan inversiones. La forma en que un activo determinado se incorpora en la estrategia global de una persona o un hogar para mitigar la pobreza depende de la naturaleza de ese activo, del contexto social en que se inscribe y de lo imperioso de la necesidad que debe atenderse.

### *Capital físico*

*La pobreza tiene su origen en la tierra; una persona que no tiene tierras necesariamente tiene que salir a trabajar como jornalero.* —Ecuador, 1996a

*Se considera que una persona es pobre cuando no posee tierras, una casa o enseres y animales domésticos.* —Uganda, 1998

*El ganado forma parte de las reservas anuales del hogar; si los animales se enferman y se mueren, no tenemos con qué mantenernos entre una cosecha y la otra.* —Viet Nam, 1999a

*Uno no puede estar sin ovejas, uno no puede vivir sin cereales alimentarios.* —China, 1997

Comúnmente se considera que la posesión de tierras, o el acceso a ellas, constituye un activo de importancia clave (Uganda, 1998; Sudáfrica, 1998; República Kirguisa, 1998; Benin, 1994 y Ecuador, 1996a). Particularmente en las zonas rurales, el acceso a tierras y los derechos correspondientes son un aspecto fundamental del análisis del problema de la pobreza. Los pobres en Ecuador piensan que cuatro factores relacionados entre sí son la causa de la pobreza: el acceso limitado a tierras para cosechar alimentos; la mala calidad de los suelos, que están en declive y sufren una intensa erosión; la falta de instalaciones de riego, y la limitada capacidad para criar y vender animales domésticos grandes (Ecuador, 1996a). Un hombre pobre de Guinea-Bissau señala: «No es fácil encontrar tierras como estas que nosotros cultivamos ... La gente dice que van a construir viviendas en estas tierras. Esto nos preocupa mucho, porque si se llevan a cabo todos estos proyectos, nuestra situación financiera sería muy difícil» (Guinea-Bissau, 1994). Algunos grupos indígenas de Filipinas piensan que poco a poco están perdiendo el control de sus tierras ancestrales. En algunas zonas, personas no indígenas están obteniendo título de propiedad de las tierras de estos grupos con la complicidad de funcionarios públicos sin escrúpulos (Filipinas, 1999). En Zambia, al igual que en muchas zonas rurales de otros países, los pobres están preocupados por la disminución de la fertilidad de sus tierras (Zambia, 1997).

En casi todos los estudios, los pobres se refieren a la creación de capacidad para atender las necesidades propias y las de su familia como uno de los principales medios de abordar el problema de las privaciones materiales y reducir la inseguridad general de los hogares. En Nigeria, muchas personas que viven en zonas rurales cultivan verduras junto a su casa para complementar

los alimentos que compran. Muchos habitantes de zonas urbanas estiman que están en desventaja frente a los que viven en zonas rurales porque tienen menor capacidad para autoabastecerse (Nigeria, 1995). La situación es similar en Ucrania, donde los dos principales factores que separan a los pobres de los indigentes son la disponibilidad de una vivienda y de un huerto (Ucrania, 1996). También en Etiopía las familias más pobres son las que no pueden producir alimentos suficientes para su propio consumo (Etiopía, 1998).

La vivienda, que por lo general se considera un activo, también puede constituir un pasivo debido a que puede limitar opciones y absorber recursos. En Letonia, los propietarios tuvieron que registrar de nuevo sus viviendas durante el período de transición postsocialista, lo que les representó un cuantioso gasto (Letonia, 1998). Los costos de mantenimiento también pueden ser muy elevados. Un encuestado de Guinea-Bissau relata lo siguiente: «Construimos [nuestra casa] hace mucho tiempo, antes de que naciera la mayoría de nuestros hijos. Pero como el techo es de paja, tenemos que reemplazarlo todos los años, lo que nos cuesta mucho dinero. Debemos instalar el techo nuevo todos los años antes de la estación de las lluvias. En estos momentos, el costo es de unos 1.200.000 pesos. Queremos ponerle un techo de cinc a la casa porque de esa manera evitaríamos de una vez por todas la necesidad de cambiarlo periódicamente» (Guinea-Bissau, 1994).

Sin embargo, en muchos casos la deficiente calidad de sus viviendas es lo que distingue a las personas pobres de las que no lo son. En Georgia (1997), los daños y serios deterioros de las viviendas, que en ocasiones incluso son peligrosas, constituyen un motivo de gran preocupación para la población pobre. Entre los problemas más frecuentes cabe mencionar los techos con goteras, las paredes agrietadas y llenas de moho, las ventanas rotas, los suelos podridos, los inodoros atascados y las tuberías enmohecidas. Una pareja que es dueña de su apartamento manifiesta: «No puede decirse que sea normal que durante la noche le caigan a uno pedazos de yeso en la cabeza, que el techo gotee cuando llueve, que el agua de esas goteras atraviese el piso podrido y agrietado, y que el grifo esté goteando las 24 horas del día» (Georgia, 1997). En Bangladesh (1996), los *char* señalan que la falta de vivienda les plantea un serio problema, debido a que los fuertes vientos que acompañan a las periódicas tormentas destruyen fácilmente las chozas con techo de paja. Por supuesto, la vivienda puede tener también un importante potencial para la generación de ingresos. Algunas familias pobres se mantienen principalmente con el ingreso que obtienen del alquiler de una habitación de la casa (Swazilandia, 1997).

Los bienes personales o domésticos son un activo en la medida en que puedan venderse en casos de emergencia; es posible que los bienes susceptibles de venderse constituyan una de las pocas redes de seguridad de que disponen las familias pobres (Uganda, 1998; India, 1998a; Georgia, 1997; Zambia, 1997; Camerún, 1995; Letonia, 1998; Etiopía, 1998). En Ucrania a casi ninguno de los pobres encuestados le quedaban ahorros disponibles, y la mayoría de ellos se han visto obligados a vender valiosos activos, como automóviles, joyas y equipo electrónico (Ucrania, 1996). Sin embargo, la propie-

dad no es renovable, y la venta de pertenencias personales y propiedades por lo general es una medida a la que se recurre en última instancia para hacer frente a una crisis. De hecho, en Swazilandia cada vez se acude menos a la venta de activos para atender necesidades inmediatas del hogar por la sencilla razón de que muchas familias ya han vendido todos esos activos (Swazilandia, 1997). En la India, «actualmente un gran número de hogares ya no tienen muchos de sus activos valiosos, como adornos de oro y utensilios de bronce, porque han tenido que usarlos para atender el servicio de su deuda» (India, 1998a).

Varios informes mencionan que, cuando es necesario recurrir a la venta de objetos personales, los primeros que se venden son los de las mujeres (Pakistán, 1993; Georgia, 1997; India, 1998a). Como se señala en el informe sobre Pakistán, esta estrategia de ventas tiene «un impacto que difiere según el género, y refleja la especial vulnerabilidad de las mujeres y su falta de poder decisorio en el hogar» (Pakistán, 1993). Al mismo tiempo, es posible que la venta de activos, como joyas, represente un proceso racional de adopción de decisiones, pues involucra la venta en primera instancia de los activos que no tienen potencial en materia de generación de ingresos (Pakistán, 1993). En Georgia se perfila una práctica semejante, pues según el informe los hogares tienden a vender sus activos de forma escalonada, comenzando con bienes personales, como joyas, seguidos de muebles y, por último, de la vivienda. El informe añade: «Los encuestados a quienes no les queda nada que vender, recurren a su propia sangre como fuente final de ingresos» (Georgia, 1997). En Letonia, se ha observado una práctica semejante (1998).

En algunos casos, los pobres pueden optar por conservar en su poder algunos activos difíciles de obtener, incluso en épocas de hambre, enfermedades y otras dificultades. La pobreza puede estar estrechamente relacionada con la pérdida de la dignidad y el prestigio que confiere en gran medida la posesión de bienes que son símbolos de la posición social. En Malí, no es inusitado que una familia posea activos valiosos que pueden venderse, como joyas o una bicicleta, y que sin embargo opte por pasar hambre durante la época anterior a la recogida de las cosechas. El informe aporta la explicación siguiente:

*Estas opciones no pueden tacharse de irracionales ni egoístas porque reflejan la necesidad de diversificar las inversiones y mantener la posición en la comunidad en situaciones reales de crisis. Teniendo presente este contexto cultural, resulta muy difícil determinar en qué consiste verdaderamente la pobreza. ¿Es pobre una familia cuya ingestión de calorías es inadecuada durante tres meses del año cuando podría vender un brazalete y tener bastante para comer? ¿Y qué puede decirse de un padre que ahorra dinero para comprar una vaca para la boda de su hijo y no compra medicinas para atender a un hijo enfermo? Si bien existen buenas explicaciones para este comportamiento, los indicadores tradicionales de la pobreza, como las encuestas del consumo de los hogares, no las recogen. —Malí, 1993.*

## *Capital humano*

*Hoy en día si uno no tiene dinero, la enfermedad se lo lleva a la tumba.* —Una anciana de Ghana, 1995a

*Los enfermos no tienen derecho a vivir.* —Un dicho popular reciente, residentes de Javakheti, Georgia, 1997

*Soy analfabeta, es como si fuera ciega.* —Una madre analfabeta de Pakistán, 1996

*Si hubiera ido a la escuela, habría tenido un empleo y habría encontrado un marido con un empleo asalariado.* —Uganda, 1998

*Soy viejo y no puedo trabajar, por lo tanto soy pobre. Incluso mi tierra está vieja y cansada, de modo que con lo poco que logro trabajar no puedo cosechar lo suficiente para mí y para mis hijos.* —Togo, 1996

El capital humano abarca la salud, la educación y el trabajo. Para las personas que carecen de activos materiales y productivos, la capacidad de trabajar y el buen estado de salud son elementos básicos de la mayoría de las estrategias para sobrevivir, y por ende son quizás el componente más importante del capital humano (Letonia, 1998; Senegal, 1995). Como se explica en el informe sobre Benin, la pérdida de un adulto productivo «ya sea por motivos de enfermedad, muerte, divorcio o abandono, reduce drásticamente la capacidad de un hogar para superar las conmociones externas y es una de las principales causas de la miseria» (Benin, 1994).

Las EPPA revelan que lo que más temen los pobres es que un miembro de la familia sufra una enfermedad grave. Las enfermedades impiden que las personas trabajen y pueden sumir a un hogar en la pobreza. En los casos en que las instituciones del sector formal no proporcionan redes de protección adecuadas, el hecho de que un miembro de la familia esté enfermo puede poner en peligro la estabilidad económica de todo el núcleo familiar. Cuando se le pide a niños de diversos poblados de Togo que dibujen a una persona pobre con frecuencia producen una imagen de alguien enfermo o discapacitado (Togo, 1996). En Ghana, se considera que la buena salud es un activo particularmente importante porque los hogares pobres dependen del trabajo físico para ganarse la vida y carecen de otros activos. «El trabajo realizado sobre el terreno demuestra que las enfermedades, cuyo desenlace a veces es la muerte prematura, con frecuencia son la causa de la pobreza extrema, hecho que explica por qué las comunidades por lo general mencionan la mala salud (incluidas las discapacidades) como una de las características de las personas más pobres» (Ghana, 1995b).

Las enfermedades tienen efectos devastadores y duraderos en los recursos de los hogares. En Pakistán, un padre de Lahore explica que le tomó ocho años pagar las deudas que contrajo cuando él, su esposa y dos de sus hijos tuvieron que ser hospitalizados. Una madre señala que hace poco tiempo tuvo



que sacar a su hija de la escuela para poder sufragar los gastos médicos de su hijo. Un hombre relata que sus propios padres vendieron tierras para pagar el tratamiento de su nieto. En suma, aunque muchos de los encuestados de Lahore han podido hacer frente eficazmente a las crisis de salud experimentadas por su familia, es probable que los recursos de sus hogares y las inversiones en recursos humanos se hayan visto menoscabados (Pakistán, 1993).

En todos los lugares se valora la alfabetización, o la «sed de conocimientos». En Togo, la gente dice que el analfabetismo limita la capacidad de los individuos de obtener empleo, seguir instrucciones escritas y aprovechar los servicios gubernamentales u obtener acceso al crédito (Togo, 1996). Aunque en la India no se menciona el analfabetismo como una de las causas de la pobreza, la población pobre es consciente de que la alfabetización los ayudaría a llevar una vida mejor. «Comprenden que debido al analfabetismo tienen un mayor grado de dependencia, son menos emprendedores y están más expuestos a las intrigas de los grupos que han recibido educación» (India, 1997c).

Si bien es evidente que se valora la alfabetización, la actitud con respecto a la educación es mixta. A las familias con frecuencia les resulta difícil invertir en servicios educativos. En Swazilandia los padres hacen importantes sacrificios, incluida la reducción de las raciones de comida, para rebajar los gastos de sus hogares y poder enviar a sus hijos a la escuela (Swazilandia, 1997). Un hombre de Guinea-Bissau dice lo siguiente acerca de la educación de sus hijos:

«Creo que, si Dios quiere, les va a ir bien y podrán encontrar buenos empleos. Yo hago todo lo que está a mi alcance para que no pierdan clases. Espero que Dios les muestre el camino del éxito. Si este deseo no se cumple, habrá que tener paciencia. Sin educación la vida es difícil porque es imposible conseguir un buen empleo» (Guinea-Bissau, 1994). En Viet Nam (1999a), se considera que invertir en educación es la forma más importante de salir de la pobreza, y se identifica a la falta de recursos para este fin y de un empleo estable como los principales problemas existentes. En Kenya (1996), los padres pobres de todos los distritos atribuyen gran importancia a que sus hijos permanezcan en la escuela. Para lograrlo, «están dispuestos a vender sus posesiones, a mendigar, a robar, a producir y vender cerveza, a rezar, a ir a la iglesia, a vender sus productos en la calle, a unirse a grupos de autoayuda, a lisonjear a los maestros para que les permitan a sus hijos permanecer en la escuela, a hacer los pagos a plazos, a poner a sus hijos a trabajar, y, en ocasiones, incluso a caer en la miseria con tal de que sus hijos puedan seguir en la escuela» (Kenya, 1996).

Sin embargo, en otros lugares se cuestiona el valor de la educación, particularmente cuando no guarda relación con la obtención de empleos y riqueza. En Europa oriental y la antigua Unión Soviética, hay un creciente escepticismo respecto a la utilidad de la educación debido a que están disminuyendo las oportunidades económicas y a que sólo puede tenerse acceso a las existentes si se tienen conexiones. Los escolares de la ex República Yugoslava de Macedonia dicen: «No sirve de nada ir a la escuela si uno no tiene conexiones». Los padres están de acuerdo, pero a pesar de ello alientan a sus hijos a ir a la escuela. Están conscientes de que la educación ya no lleva a la obten-

ción de empleos o de riqueza. «Ni el Estado ni nadie más puede ofrecer empleos» (ex República Yugoslava de Macedonia, 1998).

En Malí (1993), a pesar de que más del 80% de los encuestados la consideran importante, muchos se sienten decepcionados con la educación. Un gran número de padres manifiesta que las escuelas no cumplen la función de ayudar a los alumnos a encontrar empleo asalariado, darles una educación básica e inculcarles normas adecuadas de comportamiento moral y social. En Burkina Faso, por ejemplo, se piensa que la calidad de las escuelas existentes es tan marginal que «la inversión en cuotas de matrícula y la consiguiente pérdida de trabajadores en el campo, es una especie de palo de ciego en lo que respecta a tener una oportunidad realista de elevar el nivel de vida de un individuo o una familia» (Burkina Faso, 1994).

La educación de las niñas se ve afectada por una enorme cantidad de cuestiones culturales. La opinión prevaleciente es que educar a las niñas no sirve de nada, pues entonces no aprenderán a atender sus hogares y eso hará disminuir su atractivo como posibles esposas, «de hecho, aniquilando sus posibilidades de tener un futuro en el pueblo» (Burkina Faso, 1994). Se piensa también que las niñas que han ido a la escuela desearán encontrar maridos que también hayan recibido una educación y que tendrán menos posibilidades de encontrar empleo. «Por lo tanto, las jóvenes escolarizadas terminarán encontrándose en una situación totalmente desventajosa; o no querrán casarse con nadie o nadie querrá casarse con ellas, lo que intensificará enormemente su aislamiento social. A la larga se considera que son las candidatas más probables a seguir una vida de prostitución» (Burkina Faso, 1994). En Pakistán, se considera que la educación de las niñas hace subir el costo del matrimonio, y por lo tanto no se valora (Pakistán, 1996).

En Armenia, tanto los padres como los hijos dicen que éstos han dejado de estudiar y han decidido trabajar como comerciantes y vendedores por las razones siguientes: 1) las personas sin recursos no tienen acceso a la educación superior; 2) la educación superior no es una garantía de poder obtener ingresos más altos, y 3) es necesario atender las necesidades inmediatas del hogar. En las zonas rurales, los niños dejan la escuela después del octavo grado. Un alumno del distrito de Shirka dice: «No tengo ya voluntad para estudiar debido a que sé que una vez que termine aquí no podré ir a la ciudad para seguir mis estudios porque mi padre no podrá proporcionarme el dinero necesario. Voy a la escuela porque no tengo otra cosa que hacer». «Estudies o no estudies, seguirás cuidando vacas», afirma un padre (Armenia, 1996).

## *Capital social*

*El activo más importante es... una red familiar extensa y en buena posición que lo ayude a uno a obtener empleo, crédito y asistencia financiera. —Senegal, 1995.*

*Nuestro pueblo es ahora más próspero. Antes nuestras dos tribus estaban divididas. Ahora pertenecen a un mismo grupo, y*

*esto las une. No hay dos personas que tengan la misma inteligencia o los mismos recursos, de modo que cuando la gente se une puede resolver muchos problemas.* —República Unida de Tanzania, 1997

De acuerdo con una definición amplia, por capital social se entienden los beneficios de pertenecer a una red social. El acceso a recursos adicionales a través de conexiones sociales permite a los pobres atender sus necesidades diarias. Además, dado que casi nunca pueden sufragar el costo de obtener seguros formales para protegerse en casos de crisis, como desastres naturales, crisis financieras, y emergencias de salud, desempleo, etc., las relaciones sociales recíprocas suministran a los pobres fuentes de apoyo financiero, social y político a las que pueden acudir en épocas de necesidad. Aunque las amistades, los vecinos, las conexiones profesionales y los vínculos que trascienden más allá de su propia comunidad revisten importancia crucial para la mejora de su bienestar, la familia extensa es el mecanismo al que los pobres dicen que acuden con mayor frecuencia en caso de necesidad.

Las experiencias de los pobres descritas en las diversas EPPA ponen de relieve la importancia que las redes de parentesco tienen para su supervivencia diaria y para superar las crisis con que tropiezan. En Costa Rica, aproximadamente el 50% de los encuestados mencionan que en algún momento han recibido asistencia financiera de miembros de su familia, y que la han reciprocado o están dispuestos a hacerlo (Costa Rica, 1997). En Ghana, se considera que la familia extensa equivale a una red de protección social (Ghana, 1995b). En Níger, las familias extensas ayudan a sus miembros a hacer frente a las situaciones de hambre e inseguridad alimentaria (Níger, 1996). En Guatemala, cuando una familia experimenta una crisis acude a familiares y amigos con quienes tiene una relación de reciprocidad. Estas personas les hacen préstamos muy pequeños para cubrir el costo de medicamentos, honorarios médicos y transporte a establecimientos sanitarios o para comprar pequeñas cantidades de alimentos en casos de extrema necesidad (Guatemala, 1997b). En Europa oriental y la antigua Unión Soviética, el hecho de pertenecer a una red familiar o profesional se menciona como uno de los factores que más influyeron en la capacidad para superar la crisis financiera de mediados de 1990 (República de Moldova, 1997).

Cuando los pobres se ayudan mutuamente, el exiguo monto de los recursos a su disposición puede limitar los resultados alcanzados. El capital social, por lo tanto, aporta cierta protección, pero por sí sólo casi nunca puede sacar a la gente de la pobreza. El capital social funciona en ambos sentidos. Al mismo tiempo que el pertenecer a una red social le proporciona beneficios a una persona, como el acceso a escasos recursos, también involucra el acceso de otros miembros de la red a los recursos de esa persona. Los pobres de Malí señalan que a toda persona y a los hogares les resulta difícil o imposible acumular activos debido a las solicitudes que reciben de otros miembros de su red familiar.

Estos vínculos recíprocos influyen incluso en las decisiones en materia de fecundidad. Si una pareja decide tener pocos hijos para conservar los recursos de la familia, es posible que debido a las estrictas normas de reciprocidad

dad termine atendiendo a los hijos de parientes. «Mientras que por una parte la familia extensa constituye una importante red de protección, por la otra desalienta tipos de comportamiento que a la larga redundarían en la reducción de la pobreza, como la realización de inversiones productivas o el límite del tamaño de la familia» (Malí, 1993). Un hombre de mediana edad de Guinea-Bissau que estudió ingeniería en el extranjero menciona una situación semejante en relación con la educación:

*Mi primo, un sobrino y dos hermanos de mi esposa vendrán el próximo mes cuando me mude a la casa de al lado, que tiene dos dormitorios y una sala. Sabe usted, cuando una persona regresa a su país con la formación necesaria para ocupar un alto cargo, la familia piensa que viene a salvar a todos sus miembros. Así que empiezan a mandarte a todos los familiares alegando que uno sólo pudo obtener su educación gracias al apoyo familiar y que, por lo tanto, ahora se debe apoyar a los demás. Yo además ayudo a atender las necesidades de mi padre y de mi madre. Y necesito dinero para las ceremonias rituales.* —Guinea-Bissau, 1994

Al igual que sucede con otros tipos de capital, los niveles del capital social fluctúan constantemente. Debido a que los pobres carecen de conexiones con recursos fuera de sus propias comunidades, que también son pobres, sus redes sociales los ayudan a sobrevivir y a defenderse, a luchar para satisfacer sus necesidades diarias.

### ***Activos ecológicos: deterioro y conmociones***

*Los pobres viven a merced de la naturaleza y expuestos a sus caprichos.* —Kenya, 1997

*Todos somos agricultores en este pueblo. Cuando dos agricultores cultivan juntos las mismas parcelas y después de recoger la cosecha uno obtiene utilidades que le permiten adquirir muchas cosas y el otro no gana nada, la gente dirá que el segundo es pobre. Pero al año siguiente puede suceder lo contrario. El hecho es que todos los que vivimos en este pueblo somos pobres.* —Togo, 1996

Las fluctuaciones estacionales en la disponibilidad de alimentos y agua son una de las causas principales de vulnerabilidad en las comunidades rurales. En algunas zonas de Ghana, el período denominado «sondure», o período de hambre, puede durar cinco o seis meses debido a que la precipitación pluvial es irregular y a que la degradación de los suelos es muy considerable (Ghana, 1995b). Asimismo, el estudio de Zambia señala que la demanda de mano de obra agrícola es mayor cuando los problemas de escasez de alimentos y paludismo son más severos, «circunstancias ambas que reducen más la disponibilidad y energía de la mano de obra» (Milimo, 1995). Durante estos períodos, los adultos con frecuencia emigran y la gente se deshace de activos o contrae deudas, todo lo cual hace que los hogares sean más vulnerables a conmociones futuras (Madagascar, 1996). Según un informe de Nigeria, «la

gravedad de la pobreza rural... es más intensa justo antes de la época de recoger las cosechas. A los pobres se les terminan los alimentos que tenían almacenados y tienen que comprarlos en el momento en que los precios son más altos, y para hacerlo en muchos casos tienen que acudir a prestamistas. Después de la cosecha, cuando los precios son bajos, tienen que vender sus productos para pagar lo que han tomado en préstamo. De modo que el valor que les representa lo que cosechan es pequeño; algunas familias muy pobres incluso tienen que vender una parte de su cosecha anticipadamente a precios muy bajos» (Nigeria, 1995).

En esta estación también existen otros riesgos. En la República del Yemen, las mujeres y los niños (a los que tal vez no se mande a la escuela) tienen que viajar largas distancias para buscar agua, a menudo por arduos caminos de montaña, y sufren frecuentes caídas y fracturas (República del Yemen, 1998; Kenya, 1996).

La estación de las lluvias causa sus propios problemas en las zonas rurales y urbanas: los precios de los cereales suben, el acceso a empleos ocasionales disminuye y la inundación de las calles obstaculiza el comercio informal (Etiopía, 1998; Ghana, 1995a; Viet Nam, 1999b). Los meses de invierno son particularmente difíciles para los pobres de la República Yugoslava de Macedonia debido a que no pueden mantener y calentar sus viviendas (ex República Yugoslava de Macedonia, 1998).

Además de los problemas derivados de desastres estacionales, muchas de las personas más pobres del mundo experimentan dificultades porque viven en zonas ecológicamente vulnerables, como zonas áridas y tropicales con suelos poco fértiles. Debido a que no tienen acceso a otras tierras, en medida creciente se desplazan a áreas ubicadas en laderas pendientes y a zonas bajas costeras. Una proporción cada vez mayor de estas zonas vulnerables están atrapadas en un círculo vicioso de empobrecimiento y degradación de los recursos, que incluye erosión, reducción de la fertilidad de los suelos, agotamiento de los recursos marinos y forestales, y decreciente disponibilidad de agua fresca. Por ejemplo, la EPPA de Ghana indica que las comunidades rurales más pobres son aquéllas «en que la base de recursos naturales sufre un extremo agotamiento como consecuencia de la alta densidad de población» (Ghana, 1995a). Según el informe sobre Benin, los hogares que carecen de tierras suficientes ya no pueden dejar algunas en barbecho, lo que intensifica el proceso de reducción de la fertilidad y de los rendimientos (Benin, 1994). Los agricultores pobres que dependen de la lluvia dicen que «la obtención de ingresos en muchos casos es cuestión de pura suerte» (Senegal, 1995).

Muchas de las estrategias empleadas tradicionalmente para superar estas dificultades, como la búsqueda de leña, la caza en los matorrales, la pesca y la recolección de hierbas, frutas o frutos secos, se basan en la utilización de recursos comúnmente disponibles. Sin embargo, se está intensificando la presión sobre estos recursos, y varios estudios documentan que están en proceso de desaparición (Ghana, 1995b). El informe sobre la India menciona, por ejemplo, que la recolección de caucho ya no es rentable debido a que ha disminuido drásticamente el número de los árboles que lo producen (India, 1998d). Las mujeres

dependen en mucho más de la recolección de los recursos de los bosques, y la desaparición de los productos forestales no madereros repercute en mayor medida en su bienestar (India, 1998a). La disminución del arbolado en grandes zonas de Benin significa que los pobres ya no pueden acudir a las plantas silvestres y a la caza cuando escasean los alimentos (Benin, 1994).

La degradación de los recursos es un hecho común para muchos de los pobres encuestados. «El medio ambiente está muriendo poco a poco y muchos no comprenden que son ellos mismos los que están causando este problema», afirma una madre pobre ladina de Guatemala que tiene siete hijos. Añade que la razón principal es que los propietarios de los bosques, las autoridades y los organismos responsables de las zonas forestales están talando grandes cantidades de árboles (Guatemala, 1997b). La degradación de los recursos no sólo repercute desfavorablemente en los activos y la productividad de los hogares, sino que también puede provocar el empobrecimiento de comunidades enteras. Pequeños agricultores de Tanzania dicen: «Hace 10 años cosechábamos 10 sacos de mandioca y ocho sacos de maíz por acre. Hoy en día, debido a que han disminuido la fertilidad de los suelos y la precipitación pluvial y a que no usamos fertilizantes ni semillas mejoradas, algunos de nosotros cosechamos tres o cuatro sacos de maíz, y otros no cosechan nada» (República Unida de Tanzania, 1999).

Los pobres de las zonas urbanas también enfrentan otros riesgos ecológicos. Debido a la escasez de viviendas que estén al alcance de sus posibilidades, muchas familias pobres viven en casas ubicadas en laderas pendientes y en zonas pantanosas que están muy expuestas a deslizamientos de lodo y a inundaciones. En ciertas zonas de Benin, los pobres viven «en lugares en que el agua les llega al tobillo durante tres meses del año» y sufren problemas como enfermedades diarreicas e infecciones respiratorias, calles intransitables, menos oportunidades de vender productos en el sector informal y constante necesidad de hacer reparaciones en sus viviendas (Benin, 1994). En Senegal, los pobres de las zonas urbanas viven en lo que se denominan «vecindarios flotantes», es decir, en comunidades no planificadas de áreas periurbanas en condiciones insalubres y de hacinamiento (Senegal, 1995). Los incendios son un gran peligro en los barrios pobres de las zonas urbanas donde las casuchas están situadas muy cerca las unas de las otras debido al uso generalizado de queroseno para cocinar y para alumbrarse, y al empleo de cartón y madera como materiales de construcción (Sudáfrica, 1998).

Las condiciones climatológicas extremas, como las sequías y las inundaciones, pueden devastar comunidades en cualquier parte del mundo (véase el Recuadro 2.3), pero con frecuencia los que están más expuestos a sus consecuencias son los pobres que residen en zonas marginales y en viviendas precarias. En 1998, más de 60.000 poblados de la India sufrieron los embates de intensas lluvias, deslizamientos de tierras, inundaciones, tormentas de granizo, ciclones y sequías. Estos graves fenómenos climatológicos ocasionaron enormes pérdidas financieras, cuyo monto superó el total de los fondos destinados a fines de auxilio en los cinco años anteriores. La población pobre fue la más afectada. Por ejemplo, en Gujarat un ciclón destruyó más de 13.000

### Recuadro 2.3. Las inundaciones de 1998 en Bangladesh

En 1998, Bangladesh sufrió las peores inundaciones de que se tenga memoria: comenzaron en el mes de julio y afectaron a las dos terceras partes del país durante un período sin precedentes de 11 semanas. Las inundaciones estacionales no son nada nuevo en Bangladesh, cuyos ríos (Ganges, Brahmaputra y Meghna) tienen una amplia cuenca. A través de las generaciones, la población y la economía de Bangladesh se han adaptado a estas inundaciones estacionales. Sin embargo, en los años en que coinciden la acción de los ríos y una precipitación pluvial superior a la normal, las pérdidas son enormes en términos de vidas, medios de supervivencia, propiedades y cultivos.

Más de 1.000 personas perecieron a causa de las inundaciones de 1998 y alrededor de 30 millones sufrieron sus estragos. Se estima que 15.000 kilómetros de caminos, 14.000 escuelas y miles de puentes y alcantarillas sufrieron graves daños. Las inundaciones afectaron no sólo a la infraestructura pública, sino también a los activos privados (incluidas más de 500.000 viviendas), los medios de producción y los insumos productivos; asimismo, produjeron significativos cambios en las pautas de la agricultura y redujeron los rendimientos agrícolas.

*Fuente: Shah 1999.*

chozas, en comparación con sólo algo más de 3.000 de las viviendas de construcción más resistente<sup>2</sup>.

Los desastres naturales también pueden intensificar la vulnerabilidad derivada de otras causas, haciendo que resulten inadecuados los mecanismos utilizados tradicionalmente para hacer frente a las situaciones difíciles. De hecho, los pobres de Swazilandia y Zambia consideran que la sequía es uno de sus principales problemas (Swazilandia, 1997; Zambia, 1997). Asimismo, los residentes del distrito de Bolangir en la India señalan que les resulta imposible recuperarse de los ciclos quinquenales de sequía a causa de las enormes pérdidas de cosechas, de las deudas, de la hambruna, de la transferencia de las tierras, de la venta de activos y de los daños irreparables sufridos por los recursos forestales de las cercanías. En épocas de sequía, el consumo familiar se reduce a casi la mitad (India, 1997a; India, 1998a)<sup>3</sup>. El informe sobre Benin (1994), describe las presiones que ejerce la devastación causada por inundaciones en las redes de protección basadas en el parentesco.

*Hace tres años tuvimos un año muy malo. Las inundaciones se llevaron todos nuestros cultivos y pasamos mucha hambre, a tal punto que muchos murieron de inanición. Fueron por lo menos una docena, en su mayoría niños y ancianos. Nadie pudo ayudarlos. Sus parientes que vivían en el pueblo tampoco tenían nada que comer; nadie tenía bastantes alimentos para sus propios*

*hijos, y ni hablar de los hijos de su hermano o primo. Y muy pocos tenían un pariente más rico en algún otro lugar que pudiera ayudarlos. —Benin, 1994*

## **Activos y vulnerabilidad**

*Cuando tenemos una mala cosecha, necesitamos tres buenas cosechas para volver a la normalidad. —Viet Nam, 1999a*

*Vendí mis tierras, y ahora no tengo nada. Nunca podré volver a comprar mis tierras porque cada año los precios son más altos. —República Unida de Tanzania, 1999*

*[Me he vuelto como] un perro callejero que aúlla frente a las puertas cerradas de sus parientes con la esperanza de que alguien le abra. —Una madre con dos hijos de Georgia, 1997*

Las EPPA revelan que los temores de la gente se centran en su falta de activos y en su preocupación acerca de si podrán sobrevivir en su situación de creciente inseguridad e incertidumbre, que abarca los ámbitos económicos, social y ecológico.

La clave de la vulnerabilidad quizás radica en la falta de un conjunto de activos de importancia fundamental, que expone a los individuos, los hogares y las comunidades a un riesgo mayor de caer en la pobreza. En otras palabras, cuanto mayor es el número y variedad de los activos que poseen, menor es su vulnerabilidad, mientras que la tenencia de menos activos incrementa el riesgo de empobrecimiento (Moser, 1998). Hace ya más de un decenio, Robert Chambers observó que en general las políticas orientadas a aliviar la pobreza no han tomado en cuenta la vulnerabilidad de los pobres. En vez de examinar los factores específicos que exponen a los individuos, los hogares y las comunidades al riesgo de empobrecerse o de que se acentúe su pobreza, esas políticas se han centrado en los niveles de consumo o de ingreso. El análisis de la vulnerabilidad, sin embargo, pone de manifiesto los aspectos de «indefensión, inseguridad y susceptibilidad a riesgos, traumas y estrés» (Chambers, 1989).

La vulnerabilidad siempre es producto de la conjunción de muchos factores. Un participante de una zona de Swazilandia que ha sufrido los estragos de la sequía y del cuatrерismo lo explica de esta manera:

*Mucha gente mandaba a sus hijos a la escuela con ayuda del ganado. En la época de arar la tierra, usaban los bueyes. En la época de sembrar, vendían ganado para comprar semillas y fertilizantes. Cuando había sequía, se deshacían de unas cabezas de ganado para poder sostener a la familia hasta la cosecha siguiente. Pero ahora hay tantos «kraals» (corrales) vacíos [a causa de los robos] que los niños tendrán que dejar de ir a la escuela, a la gente le costará trabajo obtener insumos para la agricultura y aumentará nuestra vulnerabilidad al hambre durante los períodos de sequía. —Swazilandia, 1997*



## *Vulnerabilidad en el hogar y en el empleo*

*La familia de un agricultor ha trabajado para otra familia durante tres generaciones, realizando un duro trabajo físico todos los días. Este hombre ha trabajado para el mismo agricultor desde que nació, pero no tiene nada, ningún ahorro, ni siquiera una bicicleta. Esta gente lo único que puede hacer es sobrevivir. —Sudáfrica, 1998*

Cuando se le pide a la gente de las comunidades pobres que identifiquen a sus miembros más vulnerables, inicialmente suelen responder que todo el mundo es pobre. Así sucede en Mombasa, Kenya, pero después de reflexionar un poco más la gente identifica como más vulnerables a «las madres a cargo de familias monoparentales, los huérfanos, los niños, los hombres con familias numerosas, los jóvenes desempleados, las madres adolescentes, los trabajadores ocasionales y las mujeres casadas con hombres irresponsables o alcohólicos». Los niños, los ancianos, las viudas, los enfermos crónicos y los discapacitados figuran entre los grupos que con mayor frecuencia se mencionan como los más vulnerables. Estos grupos, dado que no pueden atender sus propias necesidades ni contribuir adecuadamente a la capacidad productiva del hogar, dependen de la ayuda de otros y representan una carga para esas personas. Cuando una familia es pobre, muchas veces no atiende a sus miembros vulnerables, y «la percepción popular parece ser que, dado que son tan limitadas, no merece la pena tratar de desarrollar sus capacidades» (India, 1997a). No es sorprendente que en Benin se considere que los hogares que gozan de más seguridad son los que tienen una mayor proporción de adultos productivos y saludables (Benin, 1994).

Con frecuencia se incluye a las mujeres entre los grupos más vulnerables, en muchos casos debido a la responsabilidad que tienen por la crianza de sus hijos. Las normas culturales y las restricciones jurídicas que limitan el acceso de las mujeres a los recursos y su capacidad para adoptar decisiones también intensifican su vulnerabilidad (Togo, 1996; Swazilandia, 1997). En las zonas rurales de Bangladesh, a las mujeres les interesa mucho poseer una vivienda propia y algunas tierras, debido a que así tienen un cierto grado de seguridad y una garantía para obtener préstamos. Cuando poseen algunas tierras cerca de sus casas, «las mujeres consideran que tienen muchas opciones para realizar actividades que generen ingresos, como la avicultura, el cultivo de huertos y las industrias caseras. En su mayoría piensan que no pueden dejar sus hogares para trabajar como jornaleras. Les atemoriza también la perspectiva de la viudez, el divorcio o el abandono por sus maridos» (Bangladesh, 1996).

Los hogares encabezados por mujeres, sobre todo cuando los niños son demasiado pequeños para trabajar o atenderse a sí mismos, son particularmente vulnerables (República del Yemen, 1998). Esos hogares pueden tener un nivel de ingreso más bajo, menos opciones en materia de empleos y menor capacidad en lo que respecta al trabajo (Pakistán, 1993). En los hogares de algunas zonas de la India, se espera que las mujeres no coman hasta que todos los demás hayan terminado, y en épocas de escasez no les queda prácticamente nada que comer (India, 1998a). En Filipinas, las mujeres dicen:

«Cuando escasea la comida, comemos sólo una vez al día para que nuestros hijos y maridos puedan comer tres veces al día» (Filipinas, 1999).

A pesar de que en general se considera que los activos pertenecen a la unidad familiar, con frecuencia los hombres del hogar son los que tienen el poder exclusivo de decidir cómo se usarán, sobre todo en épocas de crisis. «Al parecer, cuando les es posible, las mujeres tratan de guardar parte de sus ingresos para sus gastos personales y para emergencias. Sin embargo, invariablemente tienen que utilizar ese dinero para atender crisis personales, por ejemplo, para sufragar el costo de servicios de salud o de alimentos en épocas de enfermedades o desempleo, y las mujeres se ven expuestas a riesgos cuando se descubren sus hábitos de ahorro» (Pakistán, 1993).

Una de las características de la vulnerabilidad es la dependencia, particularmente la dependencia de recursos susceptibles de explotación o que son escasos o imprevisibles (véase el Recuadro 2.4). La falta de recursos victimiza a las personas y la vulnerabilidad provoca temores.

Puede haber diferencias basadas en el género incluso en los casos en que las mujeres tienen cierto control sobre los activos productivos. En Pakistán, país donde los bienes semovientes son un activo importante, las mujeres suelen criar animales pequeños, como aves de corral y ganado caprino, mientras que los hombres crían ganado vacuno. Los primeros que se venden son los animales más pequeños, porque se piensa que pueden reemplazarse más fácilmente (Pakistán, 1993).

Por último, las ocupaciones que pueden desempeñar los pobres en muchos casos acarrearán riesgos físicos. Son frecuentes los casos de lesiones incapacitantes o mortales, agresiones, enfermedades y maltrato psicológico. En Ghana, por ejemplo, las personas con empleos no calificados, como empujar carritos de mercado o cargar y descargar mercancías, están sumamente expuestas a las enfermedades, discapacidades (temporales o permanentes) o a la incapacidad permanente. Además, los trabajadores no calificados se quejan de abusos por parte de los administradores y empleadores que no cumplen lo que convienen con ellos verbalmente (Ghana, 1995a).

En otra EPPA, se señala que trabajadoras migratorias de la India, que han huido de la devastación causada por la sequía, trabajan 20 horas diarias en actividades como recoger leña para venderla en poblados cercanos o transplantar plántulas de arroz (India, 1998a). El informe sobre Sudáfrica menciona diversos empleos riesgosos, y cita ejemplos de mujeres de hasta 75 años que se dedican a mezclar lodo y estiércol para fines de enyesado y de mujeres cuyo trabajo remunerado consiste en acarrear bidones de agua de 25 litros. En dicho informe también se hace referencia a ocupaciones muy peligrosas, como la recogida de basura y la prostitución, así como a otras más tradicionales. «En la comunidad de Krakeel, las principales fuentes de empleo remunerado son las granjas de árboles frutales y una planta de procesamiento de manzanas. Estas dos fuentes de ingresos exigen los mayores esfuerzos físicos y acarrearán los mayores riesgos para la salud en comparación con todas las ocupaciones que se identificaron. La planta mencionada está edificada sobre una represa, y el piso se pone muy húmedo y frío. Una mujer manifestó que

## Recuadro 2.4. La historia de Murari

Murari es un hombre de 30 años de edad que vive actualmente en el pueblo de Kedarkui con su familia. Cinco años atrás comenzó un período de trabajo agrícola contractual con un agricultor de la predominante casta Thakur. Los miembros de esta casta también son prestamistas en muchos de los pueblos vecinos. Hace cinco años Murari obtuvo un préstamo de aproximadamente Rs.1.000 para hacer frente a una emergencia. Como condición para la obtención del préstamo, Murari se vio forzado a trabajar en las tierras del agricultor y prestamista Thakur como jornalero por un salario de sólo Rs.5.000 al año. Su empleador le proporcionaba alojamiento, alimentos y algo de dinero para gastos ocasionales a Murari y a su familia, llevando estricta cuenta de todo lo que les daba.

Al final de los dos primeros años, Murari le debía Rs.2.500 a su empleador. Es decir, después de dos años de trabajo, le debía 250% más de lo que había tomado en préstamo originalmente a causa de los intereses que el prestamista le cobraba sobre el préstamo original, los cargos por comida y alojamiento, los pequeños préstamos que le había ido haciendo, etc. No obstante, a pesar de su terrible situación, Murari no podía dejar los predios del agricultor Thakur para tratar de obtener un trabajo mejor remunerado. Si trataba de marcharse o de huir, el prestamista lo perseguiría y las consecuencias indudablemente serían graves. Después de cinco años de trabajar como jornalero agrícola y empleado doméstico de su empleador Thakur, Murari le debe más de Rs.8.000. Murari y otros en condiciones semejantes se encuentran en una situación de casi total impotencia cuando entran en el círculo vicioso del trabajo contractual, en el que quedan a merced del trato tiránico y la explotación de los prestamistas. Sin embargo, muchos de los habitantes más pobres de estas zonas no tienen ninguna otra fuente a la que puedan acudir para obtener préstamos, y en determinadas circunstancias no les queda más remedio que aceptar las condiciones abusivas que les imponen los prestamistas locales.

*Fuente: India 1997a.*

la hinchazón que tenía en las piernas y el dolor que sentía en ellas se debía a las condiciones en que tenía que trabajar en dicha planta» (Sudáfrica, 1998).

Las mujeres también se quejan a menudo de acoso sexual por parte de sus compañeros de trabajo y personal directivo (India, 1998a; Pakistán, 1993).

## Conclusiones

Pueden derivarse importantes conclusiones de los datos contenidos en las EPPA acerca de la forma en que la propia gente pobre define y comprende la pobreza y de las estrategias que utilizan para la gestión de los escasos y disputados recursos a su disposición. La pobreza tiene múltiples dimensiones estrechamente relacionadas entre sí. Las definiciones de la pobreza se centran en la dificultad de obtener alimentos y de ganarse la vida. Sin embargo, lo que resulta notable es la medida en que la dependencia y la falta de poder y de voz se perfilan como los aspectos básicos de la forma en que los pobres definen la pobreza. La falta de poder y de voz son factores que también influyen en el aumento de la sensación de vulnerabilidad y en la incapacidad de la población pobre para protegerse de las conmociones. Los pobres hablan mucho de los activos, pero pocas veces de los ingresos. Esto tiene repercusiones para los métodos de medición de la pobreza que utilizamos. Uno de los desafíos por delante es el del seguimiento y medición de los cambios en el poder y la voz de la gente, junto con otros indicadores de la pobreza, como las estimaciones de los gastos y del consumo, y el acceso a los servicios de educación y de salud.

Tres son las conclusiones principales que se derivan del análisis del conjunto de recursos a disposición de los pobres y de los métodos de gestión utilizados para atenuar la vulnerabilidad a las conmociones. En primer lugar, los activos que los pobres emplean para encarar las adversidades sociales, económicas y ecológicas son de distinta naturaleza; comprenden una amplia gama de recursos físicos, humanos, sociales y ecológicos, tanto tangibles como intangibles. Es posible que las familias que carecen de ciertos activos de importancia crucial no siempre sean pobres, pero así y todo su vulnerabilidad puede ser extrema en épocas de necesidad o de crisis.

En segundo término, los activos a disposición de los pobres son escasos y disputados. La capacidad de acudir a estos recursos en épocas de necesidad depende directamente de las relaciones de poder que rigen su disponibilidad en diversos niveles, desde los hogares hasta el plano institucional formal. Con frecuencia hay diferencias considerables en función del género. Casi por definición, la movilización de activos involucra una negociación de poder y control.

Por último, en comparación con activos como formar parte de redes de parentesco sociales, y tener acceso a servicios de salud, oportunidades de empleo, tierras y otros recursos que les permiten atender sus propias necesidades, los pobres tienden a mencionar los ingresos con poca frecuencia. De hecho, el informe sobre Ghana señala que «la posibilidad de tener medios seguros para ganarse la vida a menudo es más importante que los incentivos para maximizar los ingresos» (Ghana, 1995a). Esto no es sorprendente en vista de la intensa vulnerabilidad de las personas y comunidades pobres a conmociones que pueden ser devastadoras y están fuera de su control. Estas conclusiones deben considerarse detenidamente en el contexto de la formulación de las políticas. Los datos obtenidos proporcionan pruebas contundentes de que, para muchos de los pobres del mundo, los ingresos monetarios sólo constituyen una parte de un conjunto mucho más amplio de posibles

activos. Dado que las relaciones sociales son un activo y que las personas pobres tienen poco poder de negociación, su capacidad de organización y la calidad de los sistemas de intervención revisten importancia vital.

## *Estudio de caso 2.1: Focalización en Europa oriental y la antigua Unión Soviética*

### *Derrumbe de las instituciones, pobreza súbita*

*Para los pobres, toda la situación es terrible: enfermedades, humillación y vergüenza. Nos sentimos incapacitados, todo nos atemoriza, tenemos una dependencia total. Nadie nos necesita. Somos como basura de la que todo el mundo quiere deshacerse.*  
—Una mujer ciega de Tiraspol, República de Moldova, 1997

*Me siento muy incómoda cuando me pregunta cómo definiría mi situación. No puedo hacerlo ... [se encoge de hombros], lo que sé es que soy pobre.* —Ex República Yugoslava de Macedonia, 1998

A pesar de que en muchos casos las condiciones en que vive la población de esta región son mejores que las prevalecientes en gran parte del mundo en desarrollo, la gente ha reaccionado con profunda humillación, vergüenza, desconcierto y confusión ante la dura situación social y económica del pasado decenio. Tras décadas de empleo estable garantizado por el Estado; subvención de los alimentos, la vivienda, la educación, y los servicios médicos, y niveles de vida que, aunque no opulentos, eran por lo menos adecuados, la caída del sistema comunista ha traído consigo una rápida erosión de prácticamente todos los sistemas de protección social y ha sembrado una masiva inseguridad en los habitantes de la región que han visto sus ahorros y activos que habían acumulado disminuir y en última instancia desaparecer.

Un anciano pensionado de Moldova se quejó de su situación en los términos siguientes: «[Antes de la independencia] yo tenía dos mil rublos ahorrados en el banco para un caso de necesidad, para mi funeral. En esa época era una cantidad más que suficiente. Ahora tengo dos lei. ¿Qué puedo comprar con esa suma?» (República de Moldova, 1997). La pérdida de la seguridad que tenían antes ha creado en la gente un profundo sentimiento de desesperanza, depresión y temor de lo que podrá depararles el futuro.

La forma en que la gente define la pobreza en Europa oriental y la antigua Unión Soviética varía según diversos factores, entre ellos el género, la situación económica y la posición de los encuestados en la jerarquía socioeconómica antes de la transformación de las condiciones sociales y económicas ocurrida a fines de los años ochenta y principios de los noventa. Las personas más pobres comúnmente se refieren a los aspectos más básicos de la pobreza: hambre, cantidad insuficiente y mala calidad de los alimentos, malas condiciones de vida y problemas de salud. A su vez, los pobres suelen hablar de su incapacidad de atender las necesidades de sus hijos, de seguir sus tradiciones sociales, de tener una vida cultural e intelectual estimulante. Para

muchas personas pobres, la transición a una economía de mercado, a la «independencia», a la «democracia», ha involucrado una vulnerabilidad e injusticia social sin precedentes.

En toda la región los pobres han adoptado estrategias de supervivencia para poder hacer frente a esta súbita pobreza. Un activo sumamente importante es el acceso a tierras, ya sean propias o de la familia. El acceso aunque sólo sea a una parcela pequeña ofrece la posibilidad de autoabastecerse de alimentos para atender las necesidades familiares y, por ende, de reducir los gastos. Los alimentos producidos en estas parcelas a menudo también pueden intercambiarse por otros bienes y servicios. Las familias se han visto obligadas a bajar drásticamente sus niveles de consumo, en ocasiones hasta el punto de limitar sus gastos a la atención de las necesidades más básicas, como alimentos y vivienda. La carne y las frutas y verduras frescas se han eliminado casi totalmente de la dieta de los pobres, y estos productos han sido reemplazados con alimentos ricos en carbohidratos, como pan, papas y pastas, que son más baratos pero menos nutritivos (véase el Recuadro 2.5).

Se han reducido o eliminado completamente los gastos en servicios de salud y ha aumentado la dependencia de remedios caseros y tradicionales. Asimismo, los pobres de toda la región venden sus activos para poder sobrevivir. Los pensionados dependen también de la venta de sus objetos materiales, quizás porque han podido acumular un mayor número durante su vida, pero además a causa de su necesidad de pagar costosos tratamientos médicos. La venta de posesiones es un método importante de complementar las pensiones que son bajas y con frecuencia se pagan de forma irregular (Azerbaián, 1997).

### *Humillación y vergüenza*

*Si reconozco con franqueza que soy pobre, psicológicamente mi vida será más dura.* —Una agrónoma de 45 años de Letonia, 1998

Con mucha mayor intensidad que las correspondientes a las demás partes del mundo, las evaluaciones de la pobreza realizadas en la antigua Unión Soviética ponen de relieve la profunda vergüenza y humillación que sienten las personas cuando se les confronta con su propia pobreza y se les pide que describan sus condiciones de vida actuales. En el sistema anterior, se consideraba que la pobreza se debía a pereza e incompetencia, y con frecuencia se relacionaba con una conducta delictiva. En general, se estimaba que la pobreza era consecuencia de defectos personales o de rasgos familiares indeseables y de una educación deficiente en el hogar, y que reflejaba una falta de valía social y moral. Estas actitudes pueden atribuirse en parte al legado del régimen comunista, durante cuya vigencia todo análisis serio de la pobreza se habría considerado como un desafío directo a la autoridad y legitimidad del gobierno central que estaba obligado a velar por el bienestar de toda la población. Por esta razón, en la ideología soviética la pobreza se definía como un fenómeno social que ocurría principalmente en grupos de conducta aberrante (Georgia, 1997; Azerbaián, 1997).

## Recuadro 2.5 Alimentos: el factor primordial en la pobreza

*Pobreza significa que a veces por la noche me acuesto con hambre porque no tengo pan en casa. —Ex República Yugoslava de Macedonia, 1998*

*Un pobre es alguien que durante 20 días del mes come papas hervidas sin mantequilla, bebe té sin azúcar y no tiene bastante dinero para comprar pan al precio subvencionado. —Armenia, 1995*

*Iván y Lolita (que antes trabajaban en una granja colectiva y se aproximan a la edad de la jubilación) ahora sobreviven con lo que pueden producir en su propio huerto, con los trabajos ocasionales que encuentra Iván y con lo que Lolita puede recoger en el bosque y vender. Se alimentan sobre todo con papas; estuvieron todo el invierno pasado sin comer pan. En los dos últimos meses se han alimentado con pan de papas: muelen las papas, las mezclan con aceite y las hornean. Lolita llora cuando ve una barra de pan. —Letonia, 1998*

*Si considero como vive otra gente, siento que soy pobre porque no puedo darle a mi hijo lo que necesita. No es normal que una persona que trabaja tenga que preocuparse de si podrá comprar pan para su hijo y sólo pueda ir tirando a duras penas. —Letonia, 1997*

*Sólo Dios sabe cómo podremos sobrevivir este invierno. De noche me despierto porque me duele el estómago, porque tengo hambre. —Un ex trabajador de una granja colectiva de la República de Moldova, 1997*

*Para mí la pobreza es el hecho de haber comprado harina negra con el último dinero que nos quedaba porque es la más barata. Hicimos pan con esa harina y nos pareció incomible. Nos quedamos atónitos, pero no nos quedó más remedio que comerlo, no teníamos ninguna otra cosa. —Ex República Yugoslava de Macedonia, 1998*

La vinculación de la pobreza con defectos personales o familiares sigue estando firmemente arraigada en la mentalidad colectiva. En este contexto, mantener aunque sólo sea la apariencia de prosperidad es esencial para sostener las conexiones sociales que permiten obtener bienes y servicios (República de Moldova, 1997). Por esa razón, a las personas que han realizado un trabajo productivo durante toda su vida y que, a pesar de ello, tienen muy poco o nada en su haber, les resulta muy difícil reconocer que ahora son pobres y realizan esfuerzos extremos para atender sus propias necesidades y las de sus familias. El reconocimiento de su pobreza empeoraría su situación, que ya es insostenible.

De modo que la gente con frecuencia trata de ocultar su pobreza a sus amigos y vecinos (Letonia, 1997). Ante las preguntas de los encuestadores, muchas personas sencillamente negaron ser pobres, y describieron su situación como «mediana», «cercana a la pobreza» o «desfavorecida». Un residente de un poblado de Armenia se expresó de esta forma: «Si una persona está necesitada, sólo decimos que no vive muy bien» (Armenia, 1995). La gente teme que el conocimiento de su verdadera situación económica menoscabará el honor de la familia, reducirá el respeto de que goza en la comunidad y perjudicará las oportunidades futuras para sus hijos (ex República Yugoslava de Macedonia, 1998).

Un encuestado de Letonia afirma: «Nuestra situación es realmente mediana [porque] hay otros que están mucho peor»; sin embargo, «necesitamos muchas cosas, pero no podemos conseguir nada» (Letonia, 1997). En la República de Moldova, incluso personas que a los encuestados les parecía que eran extremadamente pobres se negaron a identificarse como «pobres». Preferieron describir su situación como «cercana a la pobreza», pero no de total pobreza. Un antiguo catedrático de física de Tbilisi relata que se vio obligado a tomar un puesto de chofer para poder mantener a su familia. Se fue a trabajar a otra ciudad para no tener que sufrir la humillación de que la gente lo viera conduciendo una limosina. «Me habría sentido humillado trabajando como chofer en la capital, pero aquí nadie me conoce. Así y todo me resulta difícil. Hace poco me encontré con algunos de mis antiguos alumnos; todavía me siento avergonzado porque les mentí y les dije que el auto que conducía era mío y que era propietario de este apartamento. Hasta hoy creen que soy director de alguna empresa» (Georgia, 1997).

En gran medida la humillación se deriva de la súbita imposibilidad de comportarse de una forma acorde con normas sociales muy arraigadas. Cuando a las personas les resulta imposible mantener esas normas, se retraen y se aíslan socialmente, lo que les causa depresión y la sensación de no servir para nada. Estos efectos psicológicos negativos han debilitado la cohesión social de las comunidades, los grupos de parentesco e incluso los hogares.

Por ejemplo, para muchos de los encuestados en la región, en particular los de más edad, la seguridad de tener un funeral digno sigue teniendo alta prioridad. La imposibilidad de enterrar y honrar debidamente a un ser querido que ha fallecido puede poner en entredicho el honor de la familia. En Georgia, por ejemplo, los funerales tienen gran importancia simbólica y social, y constituyen



ocasiones en que las familias demuestran su solidaridad social dentro de su propio seno y respecto a los demás. Son ocasiones para hacer gala del prestigio, honra y prosperidad de la familia. La expectativa es que las amistades y miembros de la familia extensa del difunto asistan al funeral y traigan obsequios. Durante el régimen socialista, la mayoría de los ancianos de Georgia podían ahorrar dinero para afrontar el alto costo de su funeral, pero casi todos han perdido la mayor parte de sus ahorros. Ahora los ancianos se ven obligados a depender del apoyo financiero y material de sus familias durante los años que les quedan de vida, o a gastar los ahorros que habían acumulado y dejar que sus familiares afronten en su momento el costo de su funeral (Georgia, 1997).

En Armenia, los funerales siguen teniendo un alto significado social y cumplen una importante función de fomento de la solidaridad social en la comunidad. Las familias de los difuntos tienen la responsabilidad de preparar una gran comida e invitar a los miembros de la comunidad. A pesar de que los invitados suelen traer regalos, el financiamiento de un funeral puede agotar los recursos de las familias, sobre todo las más pobres, y obligarlas a endeudarse (Armenia, 1995). La gente de Azerbaiyán dice que siente gran vergüenza y malestar cuando no puede costear un funeral digno para un miembro de su familia. Una mujer perteneciente al grupo de las personas internamente desplazadas (PID) manifestó que se sentía avergonzada y humillada por haber tenido que vender su última alfombra, la alfombra en la que tenía la intención de ser enterrada (Azerbaiyán, 1997).

Estos problemas no se plantean únicamente en relación con los funerales, sino también con otros acontecimientos sociales importantes. La hospitalidad cumple la significativa función social de ayudar a forjar y mantener conexiones de importancia vital y determinar la posición en la comunidad. En Azerbaiyán, la capacidad de atender debidamente a los invitados es un destacado indicador de la posición social (Azerbaiyán, 1997); sin embargo, acontecimientos sociales que antes eran grandes y extravagantes ahora son pequeños y modestos. En Georgia, donde la hospitalidad reviste gran importancia como norma social, las personas viven con temor de tener que ser anfitriones o invitados, y en general evitan las bodas y los funerales. Los anfitriones no tienen nada que servir a los invitados, y éstos no poseen nada con qué obsequiar a los anfitriones. Esta situación es muy humillante para todas las partes.

Un chofer de 35 años de Ucrania recordó que antes las familias solían invitar a 150 personas a celebrar un casamiento. Ahora, cuando hay una boda, se le dice a poca gente y sólo se invita a un pequeño número de miembros de la familia (Ucrania, 1996). Un encuestado de Moldova relata lo siguiente: «En el norte de Moldova, las fiestas que daba una familia con motivo de un casamiento eran un indicador de su grado de bienestar. Los padres se preparaban toda una vida para poder dar estas fiestas. Ahorraban dinero para comprar muebles, refrigeradores y televisores para la joven pareja. Durante el régimen soviético los padres se sentían muy avergonzados si no podían dar una gran fiesta cuando sus hijos se casaban. Esto significaba que eran pobres y se consideraba que los pobres eran haraganes. Algunos padres incluso les daban a sus hijos una casa y un automóvil como regalo de bodas. Las bodas

se celebraban bajo carpas que cubrían una enorme superficie, en palacios de cultura o en restaurantes. Ahora sencillamente se celebran en casa» (República de Moldova, 1997).

Una mujer de Georgia dice que como no tiene los medios para comprar regalos desconecta el teléfono cuando está esperando una invitación. Así puede excusarse diciendo que debido a que su teléfono estaba estropeado se enteró de la invitación demasiado tarde (Georgia, 1997). Una persona encuestada en Letonia manifestó: «Durante los dos últimos años no hemos celebrado ninguna de las fiestas con otras personas. No podemos afrontar el costo de invitar a nadie a nuestra casa, y nos sentimos mal de ir a casa de otros sin llevarles un regalo. Esta falta de contacto hace que uno se sienta deprimido, le crea una constante sensación de tristeza y reduce su autoestima» (Letonia, 1998).

Encuestados de Moldova describen la pobreza como un proceso de creciente aislamiento social, debido a su capacidad cada vez menor de participar en los actos sociales y las tradiciones que antes unían a la gente y contribuían a crear y mantener vínculos sociales. Piensan que la pobreza está destruyendo estas tradiciones paulatinamente (República de Moldova, 1997). En Ucrania, los miembros más pobres de la sociedad no sólo no pueden afrontar el costo de tener invitados, sino que también se ven obligados a rehusar invitaciones porque no pueden comprar ni siquiera un pequeño obsequio para sus anfitriones. Una mujer de 26 años que vive con sus padres, que son pensionados, una hermana y una sobrina señala: «Hace un año que no veo a mi amiga; no puedo ir a visitarla sin llevarle aunque sólo sea un regalo pequeño. Nos quedamos en casa sin ir a ningún lugar» (Ucrania, 1996). «Me siento totalmente inútil en esta sociedad», afirma un joven de 20 años en la ex República Yugoslava de Macedonia. «Con frecuencia me siento desalentado. Estoy buscando trabajo y no encuentro nada. No quiero pedirles dinero a mis padres porque sé que no tienen. A menudo evito a las muchachas por esta razón. Me siento avergonzado de no poder ni siquiera pagar mi propio trago» (ex República Yugoslava de Macedonia, 1998). Una mujer casada de la ex República Yugoslava de Macedonia, que tiene 51 años y un hijo de 14 años, perdió su trabajo después de 20 años debido a una «excedencia técnica». Dice lo siguiente: «Me duele en el alma que alguien venga a mi casa y no tener siquiera café que ofrecerle. Me avergüenza lo bajo que hemos caído» (ex República Yugoslava de Macedonia, 1998).

El prestigio es muy importante en la antigua Unión Soviética. El nivel de educación de una persona, el trabajo que desempeña y la posición social de su familia son factores que contribuyen al grado de prestigio de que goza. El prestigio y la posición social siguen siendo activos importantes debido al acceso que brindan a escasos bienes y servicios. La posición social tiene aspectos tanto materiales como psicológicos y su erosión puede tener efectos devastadores. Muchas personas prefieren vender pertenencias antes que dejar un trabajo prestigioso (Georgia, 1997). Los maestros consideran que se les respeta menos en las aulas debido a que ya no pueden comprar prendas de vestir apropiadas para realizar su trabajo. Una maestra de Tbilisi relató la

humillación que sintió cuando uno de sus alumnos de ocho años le preguntó por qué se parecía a una mendiga que había visto en un programa de televisión (Georgia, 1997).

### *Formas de encarar la pobreza*

*Hay gente que vive peor que yo, pero también hay otra que vive mejor. Para algunos soy pobre, y para otros no lo soy, pero en comparación con mi situación anterior, soy un mendigo.*

—Armenia, 1995

*Cada persona enfoca la pobreza desde la perspectiva de la situación de que disfrutaba antes o, según las circunstancias, de la situación de quienes la rodean.* —Letonia, 1998

La gente de Europa oriental y la antigua Unión Soviética suele evaluar su situación económica actual comparándola tanto con su anterior nivel de vida como con el nivel de vida que ahora tienen otras personas. Estos dos enfoques se orientan no sólo a tratar de explicar racionalmente la transformación sufrida por su posición social, sino también a reconciliarse psicológicamente con sus experiencias. Esta es una de las características más comunes de los informes de esta región. La comparación de su situación actual con la que tenían antes es una forma en que los encuestados externalizan la responsabilidad por el cambio ocurrido en su situación. Al mencionar acontecimientos específicos que provocaron el empobrecimiento de todos, citar ejemplos de personas que están en una situación peor que la de ellos o señalar la conducta delictiva y la duplicidad de los ricos, los encuestados expresan su sentir de que, por lo menos en cierta medida, su empobrecimiento no es consecuencia de defectos personales sino de acontecimientos totalmente fuera de su control, como la transición asociada con la independencia y, en algunos casos, otras conmociones, como el terremoto ocurrido en Armenia en 1988 que dejó a miles de personas sin hogar (Armenia, 1995).

Las personas de más de 40 años a menudo hacen comparaciones históricas, rememorando la era socialista con una sensación de nostalgia, pérdida y pena. Una de las personas encuestadas asevera: «Entonces no había diferencias tan grandes entre la gente, no había pobreza. Había una clase media que vivía bien» (ex República Yugoslava de Macedonia, 1998). Un encuestado de Letonia, al comparar la situación actual con la prevaleciente antes de 1989, señala: «En todo caso, no había problemas; nunca vivimos demasiado bien, pero no le debíamos nada a nadie» (Letonia, 1997). Una madre a cargo de una familia monoparental compuesta de dos hijos que está desempleada dice: «Creo que otras personas se compran cosas nuevas, yo no puedo comprar nada. No se le da importancia a que una persona pueda sobrevivir o no, a nadie le preocupa» (Letonia, 1997).

En Georgia, donde los precios se decuplicaron en 1992, y en 1993 subían a una tasa mensual de entre 100 y 300%, un hombre dice que antes del período de hiperinflación tenía suficiente dinero para comprarse un automó-

vil, mientras que ahora con esa misma cantidad sólo podría comprarse cuatro barras de pan (Georgia, 1997). La situación era semejante en Ucrania, donde «una familia de cuatro personas que habitaba en una vivienda con dos habitaciones podía considerarse pobre si no era capaz de ahorrar lo suficiente para hacer compras importantes, como una casa de verano, muebles o una lavadora. No obstante, esa familia podía afrontar fácilmente el costo de alimentos, vivienda y servicios públicos, vacaciones y ropa» (Ucrania, 1996). Ahora, sin embargo, casi todos estos rubros están totalmente fuera del alcance de estas familias, que tienen que luchar mucho sólo para poder obtener los alimentos, servicios de salud y viviendas adecuadas que necesitan.

La comparación de la situación de uno con la de otras personas (la descripción sincrónica de la pobreza) cumple dos funciones. Primero, muchos mencionan a otros cuya situación es peor como ejemplos de gente verdaderamente pobre para no tener que reconocer su propia miseria. «Mi situación es muy difícil», les dicen a los investigadores, «pero todavía tengo algo que comer y alguna ropa que ponerme. Esta mañana vi a dos mujeres que estaban comiendo alimentos que habían sacado del basurero. Esa es la verdadera pobreza» (República de Moldova, 1997).

Segundo, muchas personas también se comparan con los que son más ricos, y atribuyen la riqueza de este grupo a su corrupción y falta de honradez. Sobre todo en el caso de las personas de más de 40 años, las reglas de la nueva economía de mercado parecen contravenir los valores que les inculcaron sus familias. Dado que en el régimen anterior se consideraba que «comercio equivalía a “especulación”, y que la “especulación” era una forma deshonesto e incluso delictivo de hacer dinero», se comparan con sus vecinos que han superado sus propias barreras psicológicas, dedicándose al ambulante y al comercio (actividades que han pasado a ser representativas de las nuevas relaciones de mercado). Aseveran que prefieren mantener el respeto de sí mismos y el de sus iguales ganando sueldos muy bajos en el sector estatal o vendiendo sus posesiones personales (Georgia, 1997).

El mantenimiento de conexiones con personas pertenecientes al sector estatal y al sector empresarial y, en general, con personas que gozan de cierto control sobre los escasos recursos disponibles, es esencial para evitar la pobreza, pero a medida que en la sociedad se acentúa la división entre ricos y pobres, muchos están perdiendo las conexiones que tenían antes con esos grupos. Los encuestados en Georgia a menudo identifican al «capitalismo» y a las «relaciones de mercado» con la inexorable defensa del interés propio, con total indiferencia por los efectos en las personas que no forman parte de la red social correspondiente (Georgia, 1997). Hay un chiste popular en Ucrania que capta muchas de las actitudes hacia la obtención de ganancias en la nueva economía y la importancia de contar con conexiones oficiales que permitan agenciarse bienes y servicios:

*Funcionarios de Naciones Unidas están entrevistando a tres pilotos para integrar un destacamento aéreo internacional de esa organización: un alemán, un norteamericano y un ruso. El*

*alemán indica que tiene experiencia y desea un sueldo de 3.000 \$. El norteamericano afirma que posee una excelente formación y quiere un sueldo de 6.000 \$. El ruso pide un sueldo de 9.000 \$. Cuando le hacen preguntas sobre su experiencia, el ruso reconoce de inmediato que nunca ha pilotado un avión y que no tiene ninguna experiencia militar. Cuando los atónitos funcionarios de Naciones Unidas le preguntan por qué pide un sueldo de 9.000 \$, el ruso responde con total desenfado: «La razón es sencilla: 3.000 \$ para ustedes, 3.000 \$ para mí y 3.000 \$ para el alemán. ¡Que él sea el piloto!» —Ucrania, 1996*

Este chiste refleja los cambios registrados en la ideología y actitudes hacia la obtención de ganancias, y cómo «el hecho de que una persona esté dispuesta a transgredir las normas le permite a otra ganar dinero sencillamente aprovechándose de sus conexiones con ella» (Ucrania, 1996). «Nosotros tenemos nuestros propios problemas, que radican en encontrar la forma de sobrevivir», afirma un hombre de Letonia, «y ellos tienen los suyos, que consisten en pensar cómo resguardar sus fortunas» (Letonia, 1998).

### ***Zonas rurales y zonas urbanas: distintos activos, diferentes necesidades***

*Ahora los campesinos viven 10 veces mejor que los que viven en las ciudades, pero tienen que trabajar 10 veces más duro. —Un agrónomo de Armenia, 1995.*

Los pobres de las zonas tanto rurales como urbanas hablan de los problemas existentes en relación con los alimentos y el acceso a los servicios básicos. Si bien hay indicios de que en las zonas rurales la pobreza pudiera ser menos intensa que en las áreas urbanas debido a las posibilidades de autoabastecimiento que tienen sus habitantes, las estadísticas relativas a los ingresos indican que la pobreza está más generalizada y es más severa en el campo que en las ciudades. (Véase, por ejemplo, la República Kirguisa, 1998). Al igual que en el resto del mundo, en las zonas rurales tradicionalmente ha habido menos acceso a servicios básicos, como transportes, atención de la salud y escuelas.

En Georgia, familias de zonas tanto urbanas como rurales manifiestan haber tenido que pasar varios días sin comer, sobre todo para asegurar que sus hijos tengan algo de comida. El hambre afecta a los habitantes de las zonas rurales sobre todo antes de la época de la siembra a principios de la primavera, cuando se les han agotado todos los alimentos. Sin embargo, en las zonas urbanas el hambre suele ser más intensa, y los pobres dicen que durante largos períodos subsisten sólo con pan y té (Georgia, 1997).

Una pequeña parcela en la que puedan cultivar verduras o conexiones sociales con familiares u otras personas que producen alimentos son importantes recursos para las familias urbanas. De hecho, los residentes de las ciudades opinan comúnmente que los habitantes de las zonas rurales por lo menos tienen menos posibilidades de pasar hambre. «¿De qué me sirve que haya

de todo en la ciudad?», pregunta una mujer. «Uno ve cosas, pero no tiene dinero para comprar nada. Yo sería feliz si viviera en un pueblo. Si tuviera una parcelita, sembraría cosas, criaría ganado y le diría adiós a la pobreza» (ex República Yugoslava de Macedonia, 1998). En Armenia, incluso se ha registrado una leve tendencia a la migración urbanorural para aprovechar las extensas redes de parentesco existentes en los pueblos y el mayor acceso a la tierra (Armenia, 1995).

Sin embargo, los habitantes pobres de zonas rurales con frecuencia dicen que se sienten aislados y que carecen de elementos clave de infraestructura, como transportes, escuelas y dispensarios (Letonia, 1998). Por ejemplo, los residentes de zonas rurales de la ex República Yugoslava de Macedonia dicen muchas veces que su situación es más difícil que la de los habitantes de las ciudades debido a que no tienen los servicios básicos. «En el pueblo tenemos una escuela primaria que va hasta el cuarto grado y una tienda», señala una persona pobre. «Nuestros hijos tienen que ir a la ciudad más cercana para poder seguir estudiando. También tenemos que ir ahí para recibir atención médica. Debemos ir a la ciudad para comprar todo lo que necesitamos... y esto nos representa gastos adicionales».

Las entrevistas realizadas en Letonia sugieren que la pobreza en las áreas urbanas suele ser más anónima. La gente no está tan consciente de la situación de sus vecinos y puede hacer caso omiso de quienes buscan comida en los basureros. Los habitantes de las ciudades con mayor frecuencia definen la pobreza como la imposibilidad de tener acceso a las actividades culturales y sociales que antes disfrutaban.

### *Vulnerabilidad y desesperación*

*Antes, los pensionados podían ayudar a sus hijos y todavía guardarse algo para ellos, pero ahora lo único que uno puede hacer es dejarse estar y morir.* —Letonia, 1998

*¡Ustedes los trajeron al mundo, ahora ustedes tienen que arreglar este lío que armaron!* —Respuesta dada por funcionarios a madres que solicitaban apoyo para sus hijos necesitados, Ucrania, 1996

Los grupos a los que el régimen socialista antes proporcionaba apoyo primario son particularmente vulnerables. Estos grupos comprenden a los ancianos, los discapacitados, los niños (en particular los huérfanos), los desempleados y los que carecen de redes adecuadas de protección social.

En toda la región, muchas de las categorías de ancianos se sitúan entre los segmentos más vulnerables de la población (véase el Recuadro 2.6). Dado que tienen que subsistir con las pensiones estatales que reciben, cuyo nivel es realmente mínimo, a menudo dependen de sus hijos y de miembros de su familia extensa, a quienes ya les resulta muy difícil arreglarse con los recursos de que disponen. Un problema importante que encaran los pensionados es el de lograr que les paguen sus pensiones de forma regular y oportuna (República de Moldova, 1997). En 1995, el valor de las pensiones en Azerbaiyán había descendido a un 4% del que tenían en 1991 (Azerbaiyán, 1997). Una pensionada de Bakú, Azerbaiyán, había trabajado como técnica de radiogra-

## Recuadro 2.6. La situación de los ancianos en Europa oriental y la antigua Unión Soviética

*Cuando me acosté era un hombre rico que podía comprar varios automóviles. Pero cuando me levanté era un mendigo. —Un pensionado de Kharkiv, Ucrania, 1996*

*¿Quién le va a proporcionar asistencia social a los pensionados si ni siquiera ayudan a los jóvenes? Nosotros, los pensionados, estamos enfermos y no servimos para nada. No producimos nada. ¿De modo que quién nos necesita? —Ucrania, 1996*

*Soñábamos que cuando estuviéramos pensionados seríamos felices y podríamos disfrutar de nuestros nietos y verlos crecer e independizarse. ¿Y ven en lo que hemos caído? En vez de que nuestros hijos nos ayuden, a ellos les resulta imposible arreglarse y administrar sus propias vidas. Si no fuera por la pensión, tendrían que salir a mendigar. —Ex República Yugoslava de Macedonia, 1998*

*Hoy en día uno no puede morir. Hace poco tiempo un amigo tuvo que enterrar a su madre. El funeral le costó Krb 50 millones (226 US\$). Para pagarlo, tuvo que vender la medalla Lenin que tenía su madre por 380 US\$. ¿Cómo van a poder enterrarme mis hijos? Me horroriza pensar en eso. —Ucrania, 1996*

fías y operadora telefónica, pero a causa de la hiperinflación tanto su pensión como sus ahorros perdieron prácticamente todo su valor. «Antes tenía un abrigo de visón, y ahora ni siquiera puedo comprarme un par de zapatos». La pensión con la que debe vivir es pequeña y se ve obligada a vender los objetos que tiene en su hogar. Ya no puede sufragar el costo de los servicios médicos y de los medicamentos necesarios para tratar la tuberculosis que padece. Su dieta consiste sobre todo en margarina y pastas (Azerbaiyán, 1997). Algunos pensionados tienen trabajo y pueden obtener ingresos para complementar lo que reciben del Estado, pero a muchos les resulta imposible encontrar empleo o están incapacitados físicamente para trabajar. Los resultados cualitativos de la EPPA de Azerbaiyán contradicen los datos emanados de anteriores encuestas de hogares, según los cuales los pensionados que tenían empleos estaban entre los grupos menos vulnerables de la población (Azerbaiyán, 1997). Los sueldos tienden a ser muy bajos y hay poca seguridad en el empleo. En Georgia, las demoras en el pago de las pensiones también les plantean graves problemas a los ancianos pobres. Los pensionados que no tienen redes familiares a las que puedan acudir figuran entre los más vulnerables. Un gran número de ancianos tiene que acudir a la mendicidad

para poder subsistir (Georgia, 1997). Muchos están enfermos e incapacitados y no pueden trabajar. Otros han visto cómo los ahorros de toda su vida se han esfumado debido a la hiperinflación y han tenido que vender sus posesiones personales para poder sobrevivir. Algunos pensionados pueden autoabastecerse produciendo alimentos en pequeñas parcelas, pero otros no pueden hacerlo porque están incapacitados o carecen de acceso a tierras.

Los niños también corren el riesgo de pasar hambre, y las familias que tienen muchos hijos con frecuencia están entre las más pobres (Letonia, 1998). En Azerbaiyán, los encuestados mencionaron que el trabajo infantil está aumentando, y que es común ver a niños pequeños, de hasta seis años de edad, vendiendo cosas en la calle o realizando trabajos ocasionales (Azerbaiyán, 1997). En Armenia, algunos niños sufren de malnutrición, atrofia y raquitismo, a pesar de que las familias se esfuerzan por asegurar que los más pequeños reciban una alimentación adecuada (Armenia, 1995). Un encuestado de Letonia afirma que los niños son un «placer costoso». La situación de las madres a cargo de familias monoparentales es mucho más difícil debido a los problemas logísticos que enfrentan cuando buscan trabajo o tratan de mantener un empleo (Ucrania, 1996). Una encuestada de Ucrania describe su situación de la forma siguiente: «No tenemos nada que comer. Todo el tiempo tenemos hambre. No tenemos ropa que ponernos. No tengo dinero para comprarles a los niños botas, libretas, plumas, o una bolsa para los libros. Mi vida es sólo desolación. No hay nada más ... ni siquiera quiero seguir viviendo. Traje a estos niños al mundo y tengo que criarlos. Si no fuera así, hace tiempo que me habría puesto una soga al cuello y me habría ahorcado» (Ucrania, 1996).

Por otra parte, las mujeres con muchos hijos sufren un estigma social cada vez mayor. Ahora muchas mujeres tratan de limitar el número de hijos que tienen. En Ucrania, se puede obtener un aborto pagando entre 30 US\$ y 50 US\$, pero este precio resulta prohibitivo para las mujeres pobres. Sin embargo, como existe la posibilidad del aborto, mucha gente cree que es insensato que las mujeres tengan tantos hijos en una época de grandes privaciones y tensiones económicas. Esta actitud también es común entre los funcionarios gubernamentales a quienes compete decidir cómo se distribuye la asistencia a las familias pobres. Tras ver frustrados sus esfuerzos por obtener ayuda, una encuestada se negó a volver al organismo de la ciudad responsable de velar por el bienestar de las familias necesitadas: «Lo único que saco es un disgusto, nada más. Me insultan por ser una madre soltera, me lo reprochan. Me dijeron que yo era la culpable de tener tantos hijos y tienen razón. ¡Pero los niños no tienen culpa de nada!» (Ucrania, 1996).

Según las encuestas, las PID se encuentran entre los grupos más vulnerables, y hay cierta animadversión hacia ellas debido a la asistencia que se les proporciona. Una persona comenta lo siguiente: «Sólo los refugiados y las PID reciben asistencia humanitaria, mientras que nosotros tenemos que vender nuestros bienes. Tengo una actitud negativa hacia las PID» (Azerbaiyán, 1997). Desde luego, muchos refugiados y PID no tienen activos que vender, pues se vieron obligados a abandonar sus hogares y todas sus posesiones, muchas veces llevándose sólo la ropa que tenían puesta (Recuadro 2.7).



## Recuadro 2.7 Vulnerabilidad de los refugiados y de las personas internamente desplazadas (PID)

*Hubiera preferido morir antes que convertirme en una PID.*

—Una mujer de Azerbaiyán, 1997

*A las PID les resulta muy difícil encontrar trabajo porque se dedicaban a la agricultura o a la ganadería. Les cuesta mucho trabajo acostumbrarse a la vida en la ciudad.* —Un hombre de 40 años de edad que antes trabajaba en la agricultura, Azerbaiyán, 1997

*Sólo los que están bien de posición pueden creer verdaderamente en el futuro.* —Azerbaiyán, 1997

*Perdí dos o tres kilos de peso después de cada bombardeo. Tenía una gran ansiedad, y todos sufríamos de hipertensión.*

—Un refugiado armeniano, Armenia, 1995

### *Actitudes hacia el sector estatal*

*¿Qué clase de gobierno tenemos? ¡Da con una mano y quita con la otra!* —Ucrania, 1996

Las actitudes que hay hacia el sector estatal en los países de Europa oriental y la antigua Unión Soviética se derivan de un complejo conjunto de factores. Sobre todo hay indignación general respecto a lo que se considera una desastrosa gestión financiera que dio lugar a la hiperinflación y al desempleo generalizado. Los pobres consideran que el Estado es culpable de su empobrecimiento, de las altísimas tasas de desempleo existentes y de la elevada inflación que ha desvalorizado sus ahorros, salarios y pensiones. Creen que los funcionarios públicos se han aprovechado de su posición social y política para enriquecerse y obtener influencia y lucro personal, haciendo caso omiso de los más necesitados. Al mismo tiempo, después de toda una vida de depender de subvenciones y de programas de prestaciones, muchas personas siguen pensando que el Estado debe solucionar sus problemas y esperan que vuelva a desempeñar el mismo papel que en el pasado. Por ejemplo, en Georgia la gente describe a menudo al Estado como «un padre que debe atender a sus hijos» (Georgia, 1997). Por esta razón, muchos expresan su ira contra lo que consideran como corrupción y mala administración en el sector estatal e indiferencia a su creciente pobreza (véase el Recuadro 2.8).

Por muy exiguo que sea para muchas personas el apoyo estatal, como las pensiones, es su única fuente de ingresos. Sin embargo, en toda la región

## Recuadro 2.8. Actitudes hacia el sector estatal

Como el Estado ya no proporciona la asistencia que se necesita y que se espera, la reacción general es de ira, frustración, traición, abandono y, por último, desmoralización.

*La gente pone su esperanza en Dios, pues el gobierno ya no hace nada para ayudar.* —Armenia, 1995

*A los políticos no les importa el sufrimiento de la población.* —República de Moldova, 1997

*Nuestros dirigentes anunciaron la transición a nuevas relaciones de mercado y nos dejaron abandonados a nuestra suerte, sin preguntarnos si estábamos preparados para aceptar la transición.* —Georgia, 1997

*Cuando me jubilé tenía 20.000 rublos en mi cuenta de ahorros. Con ese dinero, hubiera podido comprar cuatro automóviles. ¿Pero qué hizo el gobierno a quien le habíamos confiado nuestro dinero? ¡Procedió a reindexar nuestros ahorros y la inflación acabó con ellos! Ese dinero ahora no alcanza ni para comprar pan y agua. Y a pesar de ello, nos dan una pensión que no permite ni siquiera sobrevivir. Con la pensión que me daban antes, 132 rublos, podía vivir holgadamente; con la pensión que recibo ahora no hay forma de poder vivir ni de sobrevivir.* —Ucrania, 1996

la gente se queja del trato humillante que recibe cuando solicita asistencia social. Muchos están tan disgustados con la burocracia y la actitud descortés e indiferente de los funcionarios públicos que no proporcionaron ninguna información. Un encuestado de la ex República Yugoslava de Macedonia relata: «Uno tiene que hacer cola e ir de escritorio en escritorio. Los empleados son muy descorteses [y] no le dan a uno la información que necesita» (ex República Yugoslava de Macedonia, 1998). Otro encuestado se pasó un mes recogiendo toda la documentación necesaria para poder recibir asistencia social, y cuando fue a presentar la solicitud le dieron un número y le dijeron que volviese dentro de un mes. Nunca volvió, en parte porque se sentía avergonzado y en parte porque estaba enojado (ex República Yugoslava de Macedonia, 1998). En Armenia, algunas personas se niegan incluso a solicitar una pensión porque el monto de las pensiones es tan bajo que consideran que realmente son una burla (Armenia, 1995).

Durante el régimen anterior la gente tenía acceso a bienes y servicios gracias a sus conexiones, y a menudo retribuía los favores recibidos con un obsequio o modesto soborno. Esta era la forma de actuar aceptada y prevista, y no planteaba graves problemas. Ahora, sin embargo, este sistema basado en el soborno se ha generalizado y ha adquirido un carácter extremo, dando lugar a obligaciones que están muy por encima de las posibilidades de la mayoría de la gente. Con frecuencia se precisa un soborno para obtener empleo, atención de la salud y servicios sociales. Una persona de Georgia relata: «Hace poco tiempo en la central telefónica me dijeron: “Pague 400 dólares y mañana le haremos la conexión”; ¡son relaciones de mercado!» Otra persona añade: «Si uno no tiene dinero, da lo mismo que estudie o no, pero con dinero incluso un tonto puede matricularse en la facultad de medicina» (Georgia, 1997).

Si bien para muchos de los occidentales la caída del muro de Berlín y la transición social y política resultante marcaron el comienzo de una nueva era de libertad y sin precedentes en la región, para muchos de los habitantes de los antiguos países socialistas la transición representó exactamente lo contrario. En Georgia, «la gente relaciona su pobreza con la falta de libertad, se siente esclavizada por la agobiante carga que tiene que soportar diariamente, por la depresión, por el temor a lo que le deparará el futuro» (Georgia, 1997).

## *Notas*

1. Entre las numerosas fuentes académicas que analizan los diversos métodos cuantitativos de medición de la pobreza están las obras de: Sen, 1997; Foster y Sen, 1997; y Lipton y Ravallion, 1995. Para un análisis menos técnico de los indicadores cuantitativos de la pobreza, véase la obra de Greeley, 1994. Para estudios sobre métodos participatorios y cualitativos de recopilación de datos sobre la pobreza, véanse las obras de Chambers, 1994; Salmen, 1987; Cernea, 1985; y Carvalho y White, 1998.

2. El ciclón que azotó el estado de Gujarat en 1998 afectó a 4,6 millones de sus habitantes, causó la muerte de 1.241 personas y aniquiló 21.993 cabezas de ganado. Véase Bhatt, 1999. El ciclón sufrido en 1999 por el estado de Orissa causó estragos todavía mayores.

3. Véase en la obra de Agarwal, 1992, un análisis a fondo de las relaciones de género y las formas de encarar la sequía y la hambruna en Asia meridional.





## Capítulo 3

---

### *Instituciones estatales*

*Han estado saqueando todo y comiendo tanto que no pueden ni arrastrar su propio estómago.*

—Una mujer pobre de Letonia, 1998

*A cambio de los planes del gobierno tenemos que hacer donaciones.*

—Un hombre pobre de la India, 1997b

*Los préstamos deberían llegar cuando todavía tenemos arroz para comer.*

—Una mujer pobre de Viet Nam, 1999a

*La ayuda alimentaria que recibí el año pasado por el trabajo en la carretera fue como un marido para mí, me ayudó mucho.*

—Una viuda pobre de Zambia, 1994

En la actualidad, los gobiernos de prácticamente todos los países procuran no sólo proteger a sus ciudadanos, sino también velar para que hasta los más pobres gocen de servicios básicos. Por lo general estos servicios incluyen educación, atención básica de la salud y abastecimiento de agua potable. A veces se extienden mucho más y abarcan pensiones de vejez y ayuda al discapacitado. Los gobiernos establecen la prestación de estos servicios por diversas instituciones estatales, como la policía, departamentos de obras públicas, ministerios de educación, servicios de salud pública, autoridades del agua, etc. Los organismos de ayuda extranjera emplean estas mismas instituciones para encauzar proyectos destinados a beneficiar a los pobres. Sin embargo, desde la perspectiva de los pobres nos encontramos frente a una crisis institucional. Si bien existen casos aislados de excelencia, por lo general los pobres opinan que las instituciones formales carecen de eficacia, son inaccesibles y les anulan su propio potencial. Son temas reiterados en los informes la desconfianza, corrupción, humillación, intimidación, impotencia, desesperanza y, a menudo, la ira. Si bien se está prestando cada vez más atención al buen gobierno como manera de fomentar la inversión privada<sup>1</sup>, las evaluaciones de la pobreza con la participación de los afectados (EPPA) revelan la experiencia cotidiana de los pobres y su lucha con el mal gobierno en el plano local.

El análisis de las EPPA lleva a seis conclusiones importantes acerca de los pobres y las instituciones estatales:

- **Las instituciones formales son en gran medida ineficaces y de poca relevancia en la vida de los pobres.** En los casos en que existen programas de asistencia dirigida, dichos programas contribuyen en algo a la lucha de los pobres por la supervivencia, pero no les ayuda a salir de la pobreza.
- **La corrupción afecta a los pobres directamente.** Los pobres tienen amplia e íntima experiencia de lo que es la corrupción en la atención de la salud, la educación, el abastecimiento de agua, la explotación forestal, los programas de ayuda que ofrece el gobierno y, en su caso, la asistencia social. Además, los pobres tienen escaso acceso al poder judicial, y, antes que acudir a la policía en busca de protección, le temen.
- **Los pobres se sienten humillados y privados de poder.** En su interacción con los representantes del Estado los pobres se sienten impotentes, silenciados y frente a oídos sordos.
- **El descalabro del Estado aumenta la vulnerabilidad de los pobres.** Cuando un Estado deja de funcionar, como ocurrió en Europa oriental y la antigua Unión Soviética, o pasa por alteraciones graves como ocurrió en Asia oriental, los pobres son particularmente vulnerables, y los nuevos pobres se sienten azorados, aplastados y enojados.
- **Los pobres enfrentan muchos obstáculos cuando tratan de lograr acceso a los servicios que ofrece el gobierno.** Existen obstáculos burocráticos, normas y reglamentaciones incomprensibles, necesidad de documentos a los cuales no tienen acceso y dificultades para obtener la información necesaria.

- **A menudo hay superposición de intereses o colusión entre el gobierno local y la elite.** Aun cuando no haya casos de colusión manifiesta, la elite local tiene por lo menos acceso directo a los funcionarios locales, sobre los cuales influye y se resiste a compartir el poder conforme a políticas nuevas de descentralización y participación. También hay ejemplos de elites locales con sentido social.

En este capítulo definimos primero los principales conceptos, y luego examinamos las seis conclusiones a que se llegó en las EPPA. Esta dinámica se analiza más a fondo en dos estudios de caso al final del capítulo, que se centran en la atención de la salud y la educación.

## *Conocimiento de las instituciones*

*Para encontrar empleo, ya sea en el sector público o en el privado, la estrategia principal es recurrir a los «contactos» que uno tenga y al soborno. —Georgia, 1997*

Sociólogos, especialistas en ciencia política y economistas han estudiado la naturaleza de la sociedad y sus reglas tácitas, normas y expectativas, para entender la razón por la que los Estados no cumplen sus promesas.

Las instituciones adquieren legitimidad con la aprobación y aceptación del público, lo que suele tener dimensiones jurídicas o normativas. Las instituciones funcionan y ejercen su autoridad por medio de normas y reglamentos que determinan «quién» reúne los requisitos para «qué». Sin embargo, a las instituciones no se las puede entender simplemente por sus reglas formales, puesto que las prácticas a menudo se apartan de las reglas. La conducta institucional es dinámica y puede entenderse mejor por «normas sistemáticas de conducta que surgen, en efecto, de estructuras básicas o conjuntos de reglas en uso» (Leach y col. 1997; Giddens 1984). Por ejemplo, si bien las reglas formales pueden prohibir el soborno, las «reglas en uso» por lo general lo requieren a cambio de la prestación de un servicio. Las instituciones también pueden reproducir desigualdades sociales y desequilibrios de poder existentes al atender únicamente a aquéllos que cumplen ciertos requisitos, perpetuando de esa forma pautas sociales existentes relativas al sexo, la raza y el origen étnico de las personas.

Las instituciones formales se estructuran conforme a otras relaciones sociales formales e informales, en cuya estructura a su vez influyen. Por ese motivo, las instituciones formales suelen decir que sirven al bien común, cuando en la realidad lo que hacen es reproducir relaciones desiguales de poder y autoridad o marginar las preocupaciones de grupos específicos, como las mujeres o los pobres (Goetz, 1998; Kabeer y Subrahmanian, 1996, y Narayan, 1999). Es posible que este efecto diferencial de las instituciones estatales en los grupos sociales no resulte aparente a primera vista. Douglas North (1990) explica:

*En el mundo occidental moderno concebimos la vida y la economía reguladas por derechos de propiedad y leyes formales.*

*Sin embargo, las reglas formales, aun en las economías más desarrolladas, constituyen una parte pequeña (aunque muy importante) de la suma de restricciones que configuran las opciones. Un instante de reflexión nos revelará la presencia constante de las restricciones informales. En nuestra interacción diaria con terceros, ya sea en el seno de la familia, en relaciones sociales externas o en nuestras actividades de trabajo, la estructura del gobierno se encuentra abrumadoramente definida por códigos de conducta, normas de comportamiento y convenciones... El hecho de que las mismas reglas formales y/o constituciones aplicadas en sociedades muy distintas produzcan resultados diferentes es prueba de que las restricciones informales son importantes en sí mismas (y no simples apéndices de las reglas formales). —North, 1990*

Las experiencias que relatan los pobres en las EPPA revelan estas reglas tácitas en uso y ponen de relieve la manera en que las instituciones formales están insertadas en la sociedad, y en que reflejan y al mismo tiempo reproducen los desequilibrios de poder ya existentes. Estas reglas, normas y expectativas informales deben tenerse en cuenta cuando se planifican los servicios para los pobres.

## ***Efectividad y pertinencia***

*Nos siguen hablando de los fondos que el gobierno asigna a proyectos, pero en la realidad no pasa nada. —Sudáfrica, 1998*

*«L'état est absent»—el Estado está prácticamente ausente de la vida de la gente y la satisfacción de sus necesidades. —Madagascar, 1996*

*Los préstamos deberían venir cuando todavía tenemos arroz para comer; si no tenemos qué comer, nos gastaremos todo el dinero en alimentos. —Mujer pobre de Viet Nam, 1999a*

Si bien algunos servicios gubernamentales llegan a veces a algunos pobres, en todas las regiones por lo general se describe a las instituciones formales como ineficaces y hasta totalmente inútiles en la vida de los pobres. Tanto en lo que respecta a los servicios de atención de la salud como al acceso a la educación, se mencionaron reiteradamente las limitaciones impuestas por el pago de cargos oficiales y extraoficiales, además de los gastos en uniformes, libros y tizas, el transporte, las visitas reiteradas inútiles a los dispensarios u hospitales y el costo de los medicamentos. Con tanta frecuencia aparecen mencionadas la salud y la educación que los estudios de caso que se presentan al final del capítulo se centran en ellas. En algunos países (por ejemplo Pakistán), pese al elevado costo de los servicios muchas personas pobres acuden al sector privado, porque por lo menos tienen una mayor certeza de que serán atendidos una vez efectuados todos los pagos pertinentes. Hay escasos



ejemplos de interacción con el sistema judicial, el que parece estar más allá del alcance de los pobres, tanto hombres como mujeres. Sin embargo, hay ejemplos innumerables de intimidación por parte de la policía. (Al final del Capítulo 6 se encontrará el estudio de un caso de interacción de la policía con personas pobres.)

La India tiene uno de los programas más amplios del mundo de servicios básicos y asistencia pública para los pobres, las castas inferiores y los grupos tribales. Estos programas brindan educación gratuita, atención sanitaria, vivienda, alimentos subvencionados, queroseno, agua, créditos, semillas y socorro en caso de desastres naturales, pensiones a la viudez y ayuda al discapacitado. Nuestro análisis abarca a EPPA excelentes y extensas de dos estados diferentes, Rajastán y Orissa, que documentan lo que con frecuencia ocurre en programas oficiales bien intencionados para los pobres. Si bien los estudios no constituyen una evaluación a fondo de las razones por las cuales el sistema funciona o no, ilustran un tipo de problema y la medida en que estos programas afectan la vida de los pobres.

En Rajastán, se realizó una evaluación participativa del Programa de Alivio de la Pobreza en el Distrito de Barán. Para el estudio se seleccionaron 29 aldeas estadísticamente representativas del distrito. Uno de estos programas, el Programa Integrado de Desarrollo Rural (PIDD), tiene por objeto ayudar a las familias que se encuentran por debajo del umbral de pobreza mediante préstamos y subvenciones para la compra de ganado, maquinaria agrícola, fondos para abrir tiendas, etc. En la aldea de Kishanganj, la gente dice que el proceso de selección de los beneficiarios dejó de lado a muchas de las familias más necesitadas. En el distrito de Barán en general, apenas el 40 por ciento de los seleccionados recibe algún tipo de ayuda. La gente dice que «la asistencia no es suficiente para ayudarlos de verdad y la calidad de algunas prestaciones es inferior, y por lo tanto de escasa utilidad» (India, 1997a). Muchos participantes dicen que en la realidad los bienes distribuidos (carretas de bueyes, ganado) se convierten en una responsabilidad, por lo tanto muchos no se usan o se venden y en consecuencia tienen muy poco efecto sobre el bienestar de la familia. «El suelo aquí es rocoso y hace mucho calor. Los animales que nos dio el PIDD no pudieron sobrevivir. Todos se murieron enseguida y no pudimos reembolsar los préstamos. Los animales necesitaban más agua» (India, 1997a). Se dijo que tanto el programa TRYSEM, de formación de aptitudes técnicas en los jóvenes cuyo nivel de vida se encuentra por debajo del umbral de pobreza, como el programa Jawahar Rojgar Yojna, destinado a generar empleo en el mismo grupo de personas, tuvieron escaso o ningún efecto en la vida de los pobres.

Asimismo, los proyectos Indira Awas Yojna proporcionan vivienda gratuita a los necesitados. En Barán el programa fue concebido para construir 1.061 casas nuevas. Sólo se construyeron 350 y, a la fecha del estudio, todas estaban deterioradas y ninguna ocupada, pues los pobres las consideraban «ajenas a su estilo de vida y costumbres socioculturales» (India, 1997a). Muchos programas de vivienda social emplean materiales de construcción de calidad inferior. También en el distrito de Barán, los tanques de almacena-

miento de agua construidos por el gobierno e instalados tres años atrás siguen sin usarse, pues las bombas manuales con que funcionaban están averiadas y no han sido reparadas. El único programa oficial que funciona bien es el programa Shaharia Vicks Pariyojna, que ofrece internados para los jóvenes de las tribus y ayuda general para el desarrollo en las aldeas tribales.

La segunda EPPA se realizó en el distrito de Bolangir, una zona propensa a las sequías en la parte occidental de Orissa. En este caso también los resultados se basan en un estudio realizado en 29 aldeas escogidas por ser estadísticamente representativas del distrito. La EPPA también incluye una evaluación institucional. En términos generales la gente califica de poco eficientes y poco accesibles a las instituciones administrativas del gobierno, incluida la oficina del inspector de rentas, la delegación local del distrito, las comisarías, la oficina de la subdivisión y la oficina del Zila Parishad. En la aldea de Padiyabahal en Khaprakhol, por ejemplo, las instituciones gubernamentales reciben una calificación de «mediana» a «baja» en utilidad, eficiencia y facilidad de acceso. Asimismo, se ha observado que en otras aldeas los organismos públicos se encuentran más distantes en comparación con otras instituciones (India, 1998a).

Las calificaciones resultantes del análisis institucional en Padiyabahal, otra aldea de Orissa, ilustran la forma en que los pobres califican a las instituciones. Los pobres califican al hospital como una de las instituciones más importantes, y también una de las más prohibitivamente caras. En una EPPA se expresa que «los organismos sanitarios se usan pocas veces pues están lejos, siempre hay escasez de medicamentos y el personal es poco amable» (India, 1998a). En su lugar, la gente recurre a farmacéuticos privados y médicos tradicionales. Las escuelas, que reciben una calificación alta por su importancia, aparecen en segundo lugar entre las instituciones más caras. En términos de eficiencia, su calificación fue baja debido a «la ausencia frecuente de los maestros, el incumplimiento del plan de alimentación de mediodía y la mala calidad de la educación». Dadas estas circunstancias, se considera que enviar a los niños a la escuela es inútil (India, 1998a).

El sistema público de distribución de alimentos a las familias que se encuentran por debajo del umbral de pobreza (DUP) existe en todas las aldeas de Orissa. Si bien los pobres lo consideran importante, le dan malas calificaciones. Una tarjeta DUP autoriza a los pobres a comprar arroz a 2 rupias el kilo. No todos los pobres tienen tarjetas DUP, y las cuotas de arroz llegan con frecuencia irregular, una vez cada tres o cuatro meses. Los pobres no pueden comprar al por mayor debido a su escasez de recursos. Se citan varios casos de pobres que han vendido su tarjeta DUP porque no tienen dinero para usarla. El Gráfico 3.1 muestra las calificaciones que los pobres otorgan a los programas oficiales en una aldea.

Los agricultores califican de muy importante al programa subvencionado de distribución de semillas de la oficina agrícola de la delegación local del distrito, pero también de irregular y a destiempo. El programa ofrece las semillas a precios accesibles, pero tiene otros problemas. «Cuando vamos a la oficina agrícola a comprar semilla de arroz integral» manifiesta un agricul-

tor, «el agente nos obliga a comprar otro tipo de semilla, como Dhanicha, para la cual no tenemos dinero y tampoco cultivamos» (India, 1998a).

En otras partes de la India, la gente reconoce que por conducto del sistema público de distribución el gobierno suministra productos básicos sub-

**Gráfico 3.1. Análisis de los Programas Públicos, Chikili Village, India**

<i>Trabajo del Gobierno</i>	<i>Quien dirigió</i>	<i>Año</i>	<i>Castas o grupos tribales que se beneficiaron</i>	<i>Estado actual</i>	<i>Calificación</i>	<i>Opinión de la gente</i>
<i>Pozo</i>	<i>Gobierno</i>	<i>1965</i>	<i>Adivasi (Infer.)</i>	<i>Tapado</i>		<i>No funcionó por defectos de construcción</i>
<i>Carretera</i>	<i>Gobierno</i>	<i>1962</i>	<i>Todas las castas</i>	<i>No es bueno</i>	<i>XX</i> <i>XX</i>	<i>Las piedras al costado del camino se han caído. El arreglo lineal óptico orientado es malo</i>
<i>Tarjetas DUP, SDP</i>	<i>Panchayat</i>	<i>1997</i>	<i>Todas las castas</i>	<i>Suministro regular</i>	<i>XXX</i>	<i>La mitad de la gente no tiene tarjetas. Los grandes agricultores consiguen arroz a 2 rupias, los pequeños agricultores a 4.</i>
<i>Plan Millón de Pozos</i>	<i>Delegación local</i>	<i>1994</i>	<i>Adivasi y Ganda (Infer.)</i>	<i>Funciona bien</i>	<i>XX</i>	
<i>Préstamo para actividades de generación de ingresos</i>	<i>Delegación local</i>	<i>1983</i>	<i>Adivasi y Ganda (Infer.)</i>	<i>No están otorgándose ahora</i>		<i>La suspensión de los préstamos fue útil</i>
<i>Viviendas Awas</i>	<i>Delegación local</i>	<i>1996</i>	<i>Dal Ganda (Infer.)</i>	<i>Casas buenas y útiles</i>	<i>X</i>	<i>Muchos más deberían tenerlos</i>
<i>Campaña de alfabetización</i>	<i>Delegación local</i>	<i>1996</i>	<i>Todas</i>	<i>Los analfabetos han comenzado a leer</i>	<i>XXX</i> <i>XXX</i>	<i>Algunos beneficios. No sabemos por qué se suspendió</i>
<i>Vacuna triple DPT)</i>	<i>Delegación local</i>	<i>1982</i>	<i>Todas</i>	<i>Suspendido</i>		<i>Necesitamos ya instalaciones médicas</i>
	<i>Delegación local</i>	<i>1970</i>	<i>Todas</i>	<i>Suspendido</i>		<i>(Angannadi Center)</i>

*Notas:* (Infer.): Casta inferior; SDP: Sistema de distribución pública; DUP: Debajo del umbral de pobreza; Adivasi: Grupos tribales; Ganda: Grupos tribales; DPT: difteria, polio, tétano; Angannadi Center: centro preescolar.

*Participantes:* Gokul Mahakud, Mityanando Mahakud, Pabritra Loha, Pusindra Kabir Tandi.

vencionados, como trigo, azúcar y queroseno para los pobres, pero que muchos de los artículos que los pobres necesitan no están a su disposición. En una EPPA se expresa que «en el curso de la encuesta, el equipo verificó las cartillas de ración de varias familias y encontró muy pocas entradas, lo cual indica que los beneficiarios no pueden usar el sistema. En consecuencia, el sistema de distribución de alimentos no está cumpliendo su propósito de servir eficazmente a los beneficiarios tenidos en mira, y esto también plantea el interrogante de a dónde están yendo a parar los recursos si no están siendo recibidos por sus debidos destinatarios» (India, 1997a).

Los pobres mencionan los siguientes motivos para explicar el lento progreso y los decepcionantes resultados de la puesta en práctica de los programas de asistencia en algunos estados de la India:

- Demoras extraordinarias en la puesta en marcha de los programas, aun de los ya aprobados.
- Dirigentes políticos más interesados en sí mismos que en la sociedad a la cual han decidido servir.
- Falta de participación e interés de los beneficiarios.
- Escasa capacidad gerencial en todos los niveles de la administración.
- Falta de supervisión.
- Planificación desde arriba, dejando de lado la evaluación que las propias personas hacen de sus necesidades.
- Corrupción generalizada que abarca a funcionarios del gobierno y contratistas (India, 1997c).

Pese a los problemas, los pobres participan en los planes del gobierno «aun cuando no sean exactamente lo que querrían, porque piensan que algo es mejor que nada y tal vez los planes les ayuden de alguna manera» (India, 1997a). Una consecuencia clara de la ineficacia de los organismos públicos es una desconfianza generalizada del gobierno en general, tal como se expresa en este párrafo de la EPPA de Madagascar:

*En todas las regiones del estudio, los participantes expresaron un sentimiento de desconfianza y de haber sido traicionados por el gobierno. Esto se ve con toda claridad en el sur, donde apenas el 12% de los participantes se manifestó a favor del gobierno. En opinión de éstos, el gobierno no sólo es custodio de sus derechos, sino que también está allí para ayudarlos en momentos difíciles y en su lucha contra la pobreza. Sin embargo, el 88% restante expresó desconfianza unánime hacia el gobierno, sus representantes, instituciones y administración. El 67% opina que el gobierno está plagado de corrupción. Algunos se quejaron sobre la actitud del gobierno y su indiferencia ante las inquietudes y los problemas del pueblo. —Madagascar, 1994*

En muchas partes del mundo, los pobres a menudo se quejan de que no disponen de los servicios que necesitan. En Sudáfrica, por ejemplo, «las instituciones financieras formales prácticamente no existen en las zonas rurales y, tanto en las comunidades urbanas como rurales, en su mayor parte las insti-

tuciones formales que existen no ofrecen una respuesta apropiada a las necesidades de los pobres» (Sudáfrica, 1998). En la EPPA de Ghana se destaca que «ningún informante mencionó que las redes de seguridad gubernamentales fueran ni remotamente útiles para los miembros más pobres de estas comunidades» (Ghana, 1995a).

En los lugares adonde llegan los servicios, a menudo son criticadas su calidad y eficacia por ser deficientes y poco confiables: «En Nigeria es muy común ver el fracaso de planes de abastecimiento de agua trazados por gobiernos locales y estatales, así como de los aplicados en virtud de programas especiales como la Dirección de Alimentación, Carreteras e Infraestructura, en zonas rurales y urbanas. Con frecuencia, las autoridades estatales responsables de los proyectos hídricos conciben planes caros y demasiado complicados de suministro de agua corriente, y después resulta que las autoridades locales no tienen la capacidad necesaria para construirlos ni administrarlos. Puesto que las comunidades no participan en la planificación, también es poco lo que pueden hacer para administrarlos» (Nigeria, 1996).

En la EPPA de Zambia, el sistema estatal de extensión agrícola, concebido para proporcionar información y consejo a los agricultores, recibe calificaciones muy desfavorables de los agricultores pobres. Muchos consideran que los servicios agrícolas no existen o son inútiles (Zambia, 1997). Los agricultores pobres dicen que los agentes de extensión nunca los visitan, o bien que muestran favoritismo en su manera de trabajar. La juventud e inexperience de muchos agentes de extensión se suman a la impresión de que sus conocimientos son teóricos y obtenidos únicamente en los libros. Otros piensan que los mensajes de los agentes de extensión son demasiado repetitivos y hacen demasiado hincapié en el cultivo de cereales, pasando por alto otros cultivos comerciales o de subsistencia. Se considera que las reuniones de los agricultores con los agentes de extensión son innecesariamente frecuentes, por lo cual la asistencia a ellas es escasa. Los investigadores también evaluaron la importancia del sistema de extensión agrícola en la vida de los agricultores mediante técnicas de diagramación, según las cuales el tamaño de los círculos y las distancias entre ellos en el diagrama representan la importancia y la cercanía de las instituciones para la vida de la gente. «Comparado con la iglesia, el jefe de la tribu o el poblado, el hospital, el consejo de distrito y la escuela, una ONG y LINTCO (la organización comercializadora de algodón), el departamento de agricultura aparece apenas como un puntito en el perímetro» (Milimio, 1995).

En general, las instituciones del Estado parecen tener poca o ninguna relación con la vida de los muy pobres, salvo en épocas de crisis graves. En las EPPA, las instituciones formales reciben referencias favorables en casos de ayuda alimentaria y otra asistencia de emergencia. Una viuda de Simanansa, Zambia, manifiesta: «La ayuda alimentaria que recibí el año pasado por el trabajo en la carretera fue como un marido para mí, me ayudó mucho» (Zambia, 1994). No obstante, en muchos casos hay denuncias de corrupción y la sensación de que lo que les llega a los pobres es menos que la asignación original. Párrafos extraídos de EPPA de Swazilandia, Kenya y Bangladesh in-

dican que la asistencia alimentaria del gobierno es crucial en tiempos de crisis, pero que aun entonces no es de fiar. «En Swazilandia, la mayoría de las personas expresó escasa confianza en que los organismos del gobierno central estuvieran equipados para solucionar las necesidades de las comunidades rurales. En muchas comunidades rurales se dijo que la asistencia alimentaria y los programas de alimentos por trabajo fueron vitales en casos de sequía extrema o pérdida de las cosechas, pero a menudo se los consideró esporádicos y no fiables» (Swazilandia, 1997).

En Kenya, una vez que oficialmente se admite una hambruna y se empiezan a desplegar los esfuerzos de socorro del gobierno, los pobres de algunos distritos entonces se benefician. Sin embargo, la ayuda alimentaria del gobierno se convierte en una estrategia más de supervivencia para los pobres, en lugar de ser la única. Esto se debe a que la ayuda del gobierno es irregular e insuficiente para cuando llega a los hogares. En los distritos en los cuales se menciona la ayuda alimentaria, surgen dos temas constantemente: mermas e interferencia política. En Kitui una persona informa: «Ahora pedimos prestado un burro y vamos nosotros directamente a recoger la comida al centro de ayuda, de lo contrario nunca recibiríamos nada». En una zona de Busia la gente dice: «Por fin nos entregaron una bolsa de maíz para toda la subdivisión, más de 200 hogares. Por eso decidimos darle la bolsa a la escuela, de esa forma por lo menos los niños recibirían alguna comida caliente» (Kenya, 1996).

En las zonas urbanas de Bangladesh, los pobres critican los servicios de socorro del gobierno. La gente no recibe la cantidad asignada o tiene que sobornar al funcionario de turno para que les dé alguna ayuda. «Muchos dijeron que la asistencia debería venirles directamente a ellos, sin pasar por el gobierno local» (Bangladesh, 1996).

En muchas partes de Europa oriental y la antigua Unión Soviética, los trabajadores hablan de una profunda injusticia en los procesos de privatización de los bienes del Estado. En la República de Moldova, los trabajadores agrícolas describen la privatización de la tierra básicamente como un aumento de la brecha entre ricos y pobres en comunidades que antes eran igualitarias. Los trabajadores agrícolas opinaron que la reforma del uso de la tierra no les dejó margen de maniobra y, en consecuencia, cinco o seis familias de la comunidad compraron toda la tierra, por lo que el resto de la población trabaja para ellas, al igual que antes había trabajado para los boyardos. Los agricultores de las granjas colectivas dicen que la privatización consiste en «acopiar numerosos documentos mal entendidos, y que temen que los administradores de las granjas firmen únicamente si el agricultor ya ha establecido una “relación especial” con ellos» (República de Moldova, 1997).

La falta de servicios gubernamentales no se puede atribuir únicamente a empleados públicos corruptos o sin motivación. En una EPPA de Gabón se observa:

*Se visitaron varios centros sociales e instalaciones en Libreville. La conversación con el personal de esos lugares reveló: 1) un alto grado de motivación; 2) un sentimiento de que el personal era*

*impotente frente a tanta miseria, sin recursos para ayudar: «Lo único que podemos hacer es ser amables con la gente y eso no ayuda mucho. Tenemos muchas ideas pero no tenemos fondos. Tenemos que meter la mano en nuestro propio bolsillo para comprar un poco de leche. Podemos ayudar a esta gente pobre a llenar sus solicitudes, pero no sabemos lo que va a ocurrir con ellas»; 3) un sentido de rebelión contra la poca estima en que los tienen las autoridades, tanto por su persona como por su trabajo. «Los trabajadores sociales no somos nadie en Gabón. Los jefes ni siquiera saben lo que estamos haciendo. Cuando tratamos de ayudar a los médicos, nos dicen que somos unos inútiles». El personal pierde entusiasmo y tiende a quedarse en sus oficinas. «¿Para qué molestarse en salir a hablar con la gente si ni siquiera podemos ayudar a los que acuden a nosotros?» — Gabón, 1997*

No todos los programas oficiales para los pobres reciben calificaciones totalmente negativas. En Nigeria, por ejemplo, los dirigentes de opinión del estado de Kwara observaron que muchos organismos han ofrecido ayuda, como clínicas, puestos de mercado, vacunas y programas de empleo para los jóvenes, pero al mismo tiempo destacaron problemas graves, como el gran número de proyectos públicos que se inician pero se abandonan enseguida, y fondos provenientes de impuestos que al parecer no se emplean en la mejora de la comunidad (Nigeria, 1996). En algunos casos la aprobación de los proyectos públicos no tiene condicionamientos, como se menciona en una EPPA de Uganda. «El gobierno nos ha ayudado mucho atendiendo a cuatro niños por familia. Podrá parecerle poco, pero tengo entendido que el gobierno educa a unos cinco millones de niños de escuela primaria. Eso es bueno» (Uganda, 1998). En la India, en una zona donde la mayoría de las personas opinaba que la pobreza había disminuido, en la EPPA se señaló que las respuestas «sensatas» atribuían la reducción de la pobreza a varios factores, y el primero de ellos eran «los programas estatales de desarrollo y lucha contra la pobreza» (India, 1997c).

## *Corrupción y desconfianza*

*El Estado nos miente constantemente, entonces mentirle al Estado no es pecado. —Ucrania, 1996*

*Nadie quiere que uno venga con las manos vacías.  
—Ex República Yugoslava de Macedonia, 1998*

*Para los planes del gobierno tenemos que dar donaciones. Los que deberían estar anotados, los que están por debajo del umbral de pobreza, no están incluidos, y los que tienen dinero están inscritos. —India, 1997b*

*Vimos que llegaba el camión con alimentos, y 15 días más tarde el jefe nos dijo que se había recibido una bolsa y media para distribuir entre 116 casas. —Kwale, Kenya, 1996*

*Los maestros no asisten a la escuela salvo cuando les toca cobrar el sueldo. —Nigeria, 1997*

En las EPPA, los comentarios sobre las deficiencias de los gobiernos suelen mezclarse con referencias a la corrupción, que reduce drásticamente la eficiencia y la eficacia de la prestación de servicios, al mismo tiempo que siembra la desconfianza y el desdén entre los pobres que se ven afectados por ella. Estas tendencias tienen repercusiones gravísimas para los que dependen de los servicios formales del gobierno, como lo ilustra la siguiente descripción:

*En Orissa [India], la renuencia a recibir préstamos de fuentes formales se debe principalmente a dos razones. Primero, la prevalencia de un alto nivel de corrupción [se cree que entre el 20 y el 50% del monto prestado se diluye aceitando la maquinaria de los funcionarios bancarios encargados de aprobar los préstamos]. Segundo, la excesiva demora, de una estación del año a otra, para el desembolso del préstamo, lo que ocasiona demasiada frustración y hostigamiento a los solicitantes. Para cuando el banco aprueba el crédito, el objeto para el que se lo solicitó ya no tiene sentido. El préstamo para conseguir un buey al comienzo de la temporada agrícola se considera de escasa utilidad si llega al final de la cosecha. Los préstamos que llegan tan a destiempo por lo general se emplean de forma poco productiva, con lo cual irremediablemente el prestatario cae en la trampa del endeudamiento. —India, 1998a*

Al parecer, la corrupción en los servicios de educación es generalizada y reduce las oportunidades de los estudiantes de recibir enseñanza primaria o secundaria: «En poblados de la República de Moldova oímos muchas anécdotas de estudiantes con notas excelentes que trataron de entrar a la universidad. En muchos casos tuvieron que volver a sus pueblos porque sus padres no pudieron pagar los fuertes sobornos que los profesores exigían para garantizarles el ingreso. Una madre decepcionada contaba: “Mi hijo mayor se recibió de cerrajero en una escuela técnica pero no pudo encontrar trabajo. Tenía muy buenas notas y decidió seguir estudiando en la Facultad de Ciencias Económicas. Me pidieron un soborno de 2.000 lei, pero yo no tenía dinero. En consecuencia, mi hijo no pasó el examen de ingreso”» (República de Moldova, 1997).

En un país en que la privatización se considera igual al hurto debido a la gran corrupción que reina en toda la transición, los trabajadores rurales sienten una profunda desconfianza de sus propios administradores. Los trabajadores agrícolas de la República de Moldova ponen su esperanza en el «proyecto de Estados Unidos» financiado por la Agencia de los Estados



Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), la que organizará la separación de 70 granjas colectivas en diferentes partes del país. A pesar de ciertas reservas sobre el proyecto, los pobladores opinan que los estadounidenses, por ser de afuera, se verán menos afectados que los funcionarios de la República de Moldova por la corrupción y, en consecuencia, la tierra y los bienes se distribuirán de manera más justa (República de Moldova, 1997).

La corrupción en los servicios de salud es común en muchas regiones, y los pobres que tienen afecciones graves no tienen más remedio que ceder a ella para conseguir la ayuda que necesitan. En la ex República Yugoslava de Macedonia, «la mayoría de los entrevistados hace hincapié en que “Nadie quiere que uno se presente con las manos vacías”. Los servicios corrientes presuponen obsequios pequeños (café, golosinas, bebidas y artículos similares), pero el precio sube si el valor de los servicios solicitados también aumenta» (ex República Yugoslava de Macedonia, 1998). Por ejemplo:

- Una mujer que tenía... gangrena en un pie trató durante siete años de conseguir una pensión por discapacidad. Tres médicos que integraban la comisión que decidía los casos de discapacidad fijaron un soborno de 3.000 marcos alemanes, una vez que se enteraron de que la mujer tenía un hermano en Alemania.
- Un entrevistado tuvo que reparar el automóvil del médico como compensación por una operación de riñón.
- Un hombre que necesitaba una operación de riñón tuvo que sobornar a alguien para que lo remitieran a Skoplie.
- Según un entrevistado, los pacientes del Departamento de Oncología del centro médico de Skoplie tienen que pagar hasta 1.000 ó 2.000 marcos alemanes para conseguir un buen servicio y alojamiento.
- Los médicos le dijeron abiertamente a un hombre de Debar, cuya esposa necesitaba que le operaran de una úlcera, «si trae un sobre abultado está bien, de lo contrario, lárguese». La opinión generalizada es que en los hospitales de Skoplie un paciente tiene que pagar unos 2.000 a 3.000 marcos alemanes por operación (ex República Yugoslava de Macedonia, 1998).

Los ejemplos de corrupción en el sistema de servicios de salud también abundan en el mundo en vías de desarrollo. En algunas clínicas no hay medicamentos ni médicos, los horarios de atención son muy cortos y a veces el personal exige un pago para registrar al paciente, para que lo vea un médico o una enfermera y para que se le hagan análisis. Estos ejemplos se discuten en detalle en el estudio de caso sobre la atención de la salud al final de este capítulo.

A veces se dice que los mecanismos de prestación de servicios públicos no ofrecen nada, o, en todo caso, lo que ofrecen es hostigamiento. En una EPPA de la India se señala: «Si el gobierno aprueba un préstamo de Rs.

10.000, sólo la mitad llega a los beneficiarios. El resto se lo llevan los funcionarios públicos. Si construimos una choza, los hombres del Departamento Forestal empiezan a acosarnos para que les demos dinero, y nos preguntan de dónde sacamos la madera y dicen que la madera pertenece al Departamento Forestal, etc.» (India, 1997c).

En Indonesia, se le han minado las bases de un proceso de planificación nacional de abajo arriba. En un estudio de 48 aldeas en tres provincias, todas las autoridades máximas consideraron que el proceso era una simple formalidad. Tras un proceso de consulta, se les pidió a las autoridades de las aldeas que presentaran propuestas para medidas prioritarias. Con frecuencia se presiona a las aldeas para que revisen sus propuestas y las adapten a «sugerencias» o «invitaciones» de organismos públicos. En Java Central, los habitantes de las aldeas se quejaron de que a las subvenciones se les restaban montos considerables en concepto de gastos. En la provincia de Nusa Tenggara Timur (NTT), una aldea recibió 20% de la subvención en efectivo, 50% en mercancías no solicitadas ni deseadas, y el 30% fue retenido para cubrir gastos. Otro pueblo recibió 10.000 carpas de agua dulce, a las que había que recoger en la capital, a tres días de distancia. El pueblo no había solicitado peces ni tenía criaderos (Indonesia, 1998).

En México, las instituciones gubernamentales están inmersas en el clientelismo. Al parecer, sólo algunas instituciones comunitarias entre los indígenas de Oaxaca están libres de corrupción. Otras dependen de dirigentes que dispensan favores a cambio de votos (véase el Recuadro 3.1).

Cuando las instituciones formales dejan de funcionar, la gente recurre a diversas estrategias para satisfacer sus necesidades, que llegan hasta el sabotaje activo o la resistencia pasiva para evadir un sistema al que se considera injusto o que explota a la población. Especialmente en los casos de derrumbe del Estado, pocas son las personas que expresan algún remordimiento por hacer lo que sea necesario para sobrevivir, incluidas actividades abiertamente ilegales o peligrosas. En Ucrania, la gente dice: «El gobierno nos ha engañado, ¿entonces por qué la gente no puede robar un poquito? Nosotros no robamos, pero tampoco juzgamos a los que roban. ¡Hay que sobrevivir!» (Ucrania, 1996).

En las EPPA de muchas regiones se describen situaciones en que la población no tiene confianza en el gobierno, ni cuenta con que éste le vaya a prestar los servicios o entregar los bienes que el gobierno dice que presta o entrega. Cuando la población no tiene confianza en el sector oficial, el sector no oficial y no regulado fácilmente se hace cargo de la situación, y por lo general aumenta la desigualdad y las rivalidades ya existentes en la sociedad. En esta situación los pobres siempre son los que pierden, y los que tienen poder, influencia y «conexiones» son los que ganan. Como comenta una persona de la ex República Yugoslava de Macedonia, «no hace falta ser pobre para recibir beneficios sociales, sólo hay que mover algunos hilos» (ex República Yugoslava de Macedonia, 1998).

## *Humillación y anulación del potencial*

*Preferimos atendernos solos antes que ir a un hospital donde una enfermera malhumorada nos puede inyectar el medicamento equivocado.* —República Unida de Tanzania, 1997

### **Recuadro 3.1. El *clientelismo* en México**

La costumbre de ofrecer un servicio o favor a cambio de lealtad política se conoce como clientelismo. El PRI ha dominado la política en México durante 66 años, y sin duda ello contribuyó a la importancia del clientelismo. Ochenta por ciento de los encuestados en los alrededores de la Ciudad de México declara haber participado en el clientelismo para conseguir su casa y servicios públicos (agua, electricidad, pavimentación y otros servicios). Sin embargo, pese a la amplia participación en el sistema, hay un resentimiento generalizado hacia él. Un hombre entrevistado en la Ciudad de México manifiesta: «No me gustan la política ni las ataduras que trae ... Yo creo que a nadie le importa. Lo hacen para conseguir algo, para dejar algo, la casa a los hijos, como yo. Pero tienen que participar porque así pueden conseguir cosas».

Con la excepción de los residentes de Oaxaca, donde existe una fuerte tradición de organizaciones comunales, la mayoría de los entrevistados responde que recibe ayuda de sus familiares o del gobierno. Puesto que por lo general los familiares de los pobres también son pobres, no es mucho lo que se puede esperar de la familia únicamente. Sin embargo, aunque considerado fuente de beneficios para el pueblo, a menudo al gobierno también se lo ve alejado de la gente, ya sea por distancia física o por el hecho de que siempre hay líderes locales que actúan de intermediarios y hablan por los pobres, en lugar de animarlos a hablar por sí mismos. En todos los debates sobre el gobierno figuran otros dos temas. Primero, que el pueblo está mal informado sobre lo que el gobierno puede ofrecer. Segundo, la opinión generalizada de que el gobierno es corrupto. La gente ve que los programas del gobierno se traducen en favores concedidos a ciertos grupos a cambio de la afiliación al partido en el poder. A consecuencia de largos años de control por un partido político, el pueblo identifica a la política con el gobierno, y extiende al Estado la misma desconfianza con que mira a la política.

*Fuente: México, 1995.*

*Es una tierra egoísta, donde no hay lugar para los pobres.*  
—India, 1998a

Las denuncias de corrupción a menudo tienen una relación directa con descripciones de las consecuencias psicológicas del quebranto de las instituciones: la humillación, la intimidación y los insultos tienen un efecto considerable en la medida en que la gente utiliza los servicios públicos. Sortear la corrupción y los malos tratos endémicos en las instituciones públicas hace que los pobres se sientan impotentes, sin voz y excluidos de los servicios públicos a los que tienen derecho.

En la EPPA de la República Unida de Tanzania se menciona el mal trato y las humillaciones que encuentran los pobres en el sector de salud pública, del cual, irónicamente, un paciente puede salir con cicatrices psicológicas:

*Aun cuando se sabe mucho sobre la falta de hasta los medicamentos más comunes en las clínicas, los malos modales generalizados del personal sanitario no habían surgido hasta ahora como problema importante. En todas partes, la gente se queja del mal trato que recibe en las clínicas y la única razón por la que sigue yendo es que «necesitamos el servicio y no tenemos otra posibilidad». Hombres, mujeres y jóvenes declaran una y otra vez que los tratan como animales, «peor que a los perros». Expresan que aun antes de explicar sus síntomas, les gritan, les dicen que huelen mal y que son unos haraganes inservibles. Un señor de edad, que desesperadamente necesitaba gafas, toleró el mal trato de una enfermera durante dos días hasta que consiguió sus gafas, pero salió diciendo que no volvería nunca más a someterse a semejante humillación. —República Unida de Tanzania, 1997*

En Pakistán las personas dicen que recibir caridad es de por sí humillante, pues preferirían trabajar para ganarse la vida. La vergüenza es mayor en Kasur, donde «existía profundo resentimiento por la manera en que a los beneficiarios de Zakat los llamaban por altoparlante a recibir sus beneficios, una práctica que se ha incrementado desde que los políticos tratan de vincular la asistencia social al favoritismo» (Pakistán, 1993).

En un informe de Ucrania se indica que las humillaciones sufridas en el contacto con los burócratas del gobierno tienen por objeto «ahuyentar a los desempleados». Según el informe, «la Oficina de Servicio de Empleo del Gobierno, como todas las demás, es objeto del desdén y de la crítica generalizados de la población. Muchas personas van dispuestas a ser tratadas con falta de respeto y de hecho así sucede. “El que no se siente seguro de sí mismo después de su primera visita a la Oficina de Empleo, probablemente no vuelva nunca”, dice Mikhail Mikhailovich, un hombre de 30 años que fue a la oficina en busca de trabajo como traductor. Se refiere a la humillación que se padece frente a los burócratas del gobierno, famosos por su tono intimidante e insultante, al tratar de hacer la experiencia tan desagradable que el desempleado que solicita trabajo no vuelve» (Ucrania, 1996).

La profunda frustración por la corrupción y el maltrato se multiplica por la sensación de no tener voz ni poder para quejarse, puesto que una queja puede resultar en la pérdida total del beneficio. En Pakistán una viuda manifiesta: «Si alguien se queja o protesta por esta corrupción, lo quitan de las listas de servicios de asistencia, pues el mismo Comité Local de Zakat es el que recomienda los nombres para los programas de los diferentes departamentos del gobierno» (Pakistán, 1993).

Por lo general los pobres no tienen acceso a la justicia, ni siquiera a la protección policial. En Sudáfrica, donde el acceso al sistema judicial se considera sumamente importante, existe la impresión de que los funcionarios atienden extraordinariamente mal y no ayudan a la gente. La disponibilidad y el costo del transporte también son factores que inhiben el acceso a los servicios legales. «Es difícil llegar al juzgado. El viaje de ida y vuelta en taxi cuesta 10 rands entre la granja y Patensie, y otros 3,50 rands de Patensie a Hankey» (Sudáfrica, 1998).

La falta de protección policial surge como problema generalizado. En Georgia los agricultores dicen que viven «en un Estado-policía, en el cual los policías pagan por obtener el puesto y luego se sienten autorizados a hostigar al ciudadano. Por cierto, muchas veces las personas prefieren comunicarse con ‘las autoridades delictivas’ en lugar de recurrir a la policía, que las extorsionan para sacarles dinero» (Georgia, 1997). En la República del Yemen, los servicios de tribunales reciben las calificaciones más bajas (16%), más bajas aún que las de la recolección de basura (28%) y la policía (26%). En cambio, los servicios telefónicos reciben la calificación más alta, 82% (República del Yemen, 1998).

En muchas sociedades las mujeres tienen escaso acceso a las comisarías. Tan sólo ir a ellas puede ser un acto peligroso. En la República del Yemen, por ejemplo, las mujeres dicen que no pueden ir a la comisaría porque los policías se reirían de ellas y sus familias no se lo permitirían. «Una mujer no puede ir sola, y solamente puede ir acompañada de su marido, un hijo o un vecino. Aun cuando el delito sea muy grave y la comisaría esté muy cerca, es socialmente inaceptable que una mujer acuda sola. Por otro lado, manifiestan las mujeres, si hubiera una comisaría con personal femenino, podrían recurrir a ella solas o con familiares del sexo masculino» (República del Yemen, 1998).

En algunas zonas, el desorden imperante ha llevado a muchos jóvenes a la decepción. «Los jóvenes han comenzado a creer que el trabajo honrado y legal no lleva a ninguna parte, pero en realidad ese camino lleva al alcoholismo, al consumo de drogas y a la prostitución. En la actualidad los dos últimos se consideran una bomba de tiempo en las zonas rurales» (Letonia, 1997).

La percepción que los funcionarios gubernamentales tienen de los problemas de los pobres suele ser diferente de la percepción de los propios pobres. Si, a juicio de los proveedores de servicios, los pobres son haraganes y no se merecen el servicio, es fácil ver por qué tratan a éstos con indiferencia. En la India, por ejemplo, en una EPPA se indica que los funcionarios públi-

cos consideran que los pobres dependen de los de afuera, que no tienen iniciativa, que son haraganes, que no tienen interés en trabajar y que siguen atrapados en sus creencias tradicionales. Los pobres, por otro lado, creen que son pobres porque no tienen suficientes recursos ni oportunidades de ganar dinero, tienen las peores tierras, y a menudo son engañados y explotados por los ricos y los poderosos (India, 1997c).

Cuando los funcionarios públicos tienen escasos conocimientos acerca de los pobres que viven en sus zonas de actividad, es difícil preparar programas eficaces. En Kenya se observan marcadas diferencias entre, por un lado, la opinión de los jefes de distrito acerca de la intensidad y el alcance de la pobreza en sus zonas y, por el otro, las percepciones y experiencias de los habitantes de las aldeas y los pobres. Los pobres consideran que estas diferencias constituyen un factor importante que bloquea los programas que podrían ayudarlos. «Mientras que las entrevistas con la gente de las aldeas revelaban un alto grado de conciencia acerca de la pobreza y de quiénes son los pobres, las autoridades de distrito por lo general daban descripciones que parecían sacadas de un libro, y los pobres eran vistos como un grupo amorfo» (Kenya, 1996).

Prácticamente en todas partes los políticos son objeto de desprecio. Los pobres observan que si un político o un funcionario público les presta atención, lo hace con intenciones ajenas a los problemas que aquejan a los pobres. En la EPPA de Asia meridional y otros lugares se observa reiteradamente que las visitas de los políticos son estacionales, es decir, en época de elecciones. En la India, por ejemplo: «Con demasiada frecuencia los políticos han tratado a los pobres como un banco de votos, en lugar de un sector importante de la población que debe integrarse a la sociedad en general. La combinación de estos factores ha llevado a actitudes extremas, como que los miembros de la sociedad sientan lástima por los pobres u opinen que éstos están mal acostumbrados con dádivas, lo que aumenta el estigma y la inseguridad de los pobres y les hace más difícil mejorar su situación» (India, 1997a).

En Indonesia, desde que comenzaron los cambios políticos en mayo de 1998, «la práctica normal de pagar a los votantes ha sido puesta en descubierto» (Indonesia, 1998). Por lo general para llegar a jefe o funcionario de aldea hacen falta contribuciones financieras. En las campañas electorales, a menudo el candidato envía a sus adeptos a solicitar votos con pequeños pagos personales a los votantes (Indonesia, 1998).

## *Vulnerabilidad ante el derrumbe del Estado*

*La gente pone su esperanza en Dios, pues el gobierno ya no hace nada para ayudar.* —Armenia, 1995

*Los ricos se beneficiaron con el auge ... pero somos nosotros, los pobres, quienes pagamos el precio de la crisis.* —Tailandia, 1998

Cuando las comunidades o personas pobres dependen mucho de la prestación de servicios de las instituciones públicas, son vulnerables al mal funcionamiento del gobierno. Esta vulnerabilidad se nota especialmente en las EPPA de los países de Europa oriental y de la antigua Unión Soviética, y en las EPPA de regiones afectadas por la crisis financiera de Asia oriental. Las EPPA de la antigua Unión Soviética dan la sensación general de que el Estado ha abandonado a sus ciudadanos, muchos de los cuales han caído en una pobreza desesperante como resultado de los problemas políticos. La imagen que surge es la de un Estado deshonesto, negligente y que explota al ciudadano. En la República de Moldova, los pobres que no tienen conexiones critican a los miembros del antiguo partido comunista que se han enriquecido, y los señalan como «los que cambiaron sus credenciales del partido por las de parlamentarios, burócratas, funcionarios locales, “mafiosos”» y aprovecharon sus conexiones para hacerse de materiales y comenzar sus propias empresas. Los pobres describen a estos funcionarios como «deshonestos», «estafadores», «especuladores» y «ladrones», e insisten en que a los políticos no les importa el sufrimiento del pueblo (República de Moldova, 1997).

En muchos países de Europa oriental y la antigua Unión Soviética las pensiones son penosamente insuficientes, los programas de asistencia inaccesibles y el sentimiento de humillación, generalizado. La pobreza suele describirse como el resultado directo de la incompetencia del gobierno: «Prácticamente todos los que respondieron atribuyeron la mala gestión de la economía a la incompetencia del gobierno. Independientemente de cómo llegó cada uno a la situación de pobreza, la opinión sobre el gobierno es tan negativa que los encuestados lo consideraron responsable de la caída catastrófica del nivel de vida, mucho más responsable que las posibles deficiencias de cada persona» (Ucrania, 1996).

*Una anciana de Ucrania dice que se avergüenza de ser pobre, pero que el sentimiento se le está pasando. «Me estoy acostumbrando, o me he vuelto indiferente. No sé», dice. Como la mayoría de sus conciudadanos, ella culpa al gobierno por haber caído en la pobreza, y prevé que las cosas se pondrán aún más desesperadas. Ya ha vendido casi todas sus posesiones. Tiene un pequeño terreno, pero está lejos de toda forma de transporte. Con 71 años, cada vez le resulta más difícil acarrear bolsas con kilos de papas hasta la parada de autobús, y está considerando la posibilidad de alquilar el lote. Aparte de su pensión, que le ayuda a no perecer de hambre, espera que su terreno pueda ser una segunda fuente de ingresos.*  
—Ucrania, 1996

En Tailandia, los comentarios de los pobres acerca del efecto de la crisis financiera de Asia oriental también subrayan la vulnerabilidad de aquellos que se apoyan en el Estado, especialmente los muy pobres, cuando se demuestran las instituciones.

*«La crisis ocurrió tan rápidamente que nos dejó confundidos, sorprendidos y decepcionados. Hemos perdido el trabajo pero no nos han dado ninguna explicación», manifiesta un dirigente comunitario de uno de los barrios marginales de Khon Kaen, Tailandia. «Los ricos se beneficiaron con el auge ... pero somos nosotros, los pobres, quienes pagamos el precio de la crisis». En su comunidad hay un sentimiento de incertidumbre, inseguridad y aislamiento. «Hasta nuestro limitado acceso a las escuelas y a la atención de la salud están comenzando a desaparecer. Tememos por el futuro de nuestros hijos», agrega el marido. Las familias pobres declaran que tienen que sacar a los hijos de la escuela para trabajar, y una madre agrega: «¿En dónde está la justicia de tener que mandar a nuestros hijos al basural todos los días para mantener a la familia?» —Tailandia, 1998*

En un clima de derrumbe del Estado, todos los que dependían de sus servicios sufren. Sin embargo, los pobres son los que más sufren, ya que sin recursos ni poder están mal preparados para negociar en el medio caótico y corrupto que reemplaza al orden anterior.

## ***Obstáculos al acceso: Normas, reglamentaciones e información***

*No todos los discapacitados pueden afrontar el trámite para recibir pagos por discapacidad. —República de Moldova, 1997*

*Tenemos que cruzar tres arroyos para llegar a las escuelas. En épocas de lluvia esos arroyos suben hasta 1,20 m. Cuando llegan las lluvias nuestras madres temen por nuestra vida. —Estudiantes primarios, Kimarayag, Filipinas, 1999*

En los lugares en los que se necesita un reconocimiento formal por parte del Estado como prerrequisito para recibir prestaciones del Estado, la falta de dicho reconocimiento constituye un obstáculo. Al exigir tarjetas de identidad, uniformes o una cantidad copiosa o poco razonable de documentación para recibir prestaciones, y al negarse a recibir o dar curso a las reclamaciones de la gente, el Estado excluye formalmente a los que no reúnen sus condiciones. Las reglamentaciones también pueden poner trabas al comercio y al espíritu empresarial de los pobres. Los excluidos por estos requisitos son por lo general los más pobres, quienes con frecuencia mencionan estos obstáculos en las EPPA.

Los que están en posición más acomodada encuentran maneras de sortear los obstáculos, pero eso es más difícil para los pobres debido a su falta de información. En Armenia, las familias con personas mayores a veces se inscriben como unidades familiares distintas que ocupan el mismo apartamento, de manera que el pensionado aparezca como familia unipersonal y de esa forma reciba queroseno y otras formas de asistencia. De he-



cho, los pensionados que viven solos y que tienen hijos en las cercanías por lo general tienen más bienes y pueden comprar apartamentos para sus hijos adultos. Hay matrimonios que se divorcian oficialmente pero siguen viviendo juntos, porque con el divorcio pueden recibir beneficios destinados a madres a cargo de familias monoparentales. Por otro lado, las mujeres cuyos cónyuges han salido de Armenia en busca de trabajo pero no pueden mandar dinero, no reciben ayuda destinada a familias sin padre (Armenia, 1995). Los pobres también expresan profundo temor de perder sus terrenos privatizados debido a su incapacidad para pagar el cargo correspondiente al registro de la propiedad.

Aun en los casos en que hay prestación de servicios, las reglas pocas veces están hechas para facilitar la participación de los pobres. En varios países a los niños se los saca de la escuela porque el pago de la matrícula vence justo cuando las familias tienen menos dinero. En Etiopía, por ejemplo, el año escolar va de septiembre a junio, pero septiembre es el mes de dos festivales importantes, y esos gastos se suman a los de la matrícula escolar. Además, los niños están en la escuela cuando se los necesita para la cosecha. En zonas urbanas los pobres dicen que los niños buscan trabajo en verano, cuando la demanda de mano de obra es más baja, lo cual aumenta aún más su vulnerabilidad estacional. Las vacaciones escolares también coinciden con períodos de escasez de alimentos en las familias. Los investigadores observan que en una zona de la India en la cual los niños no asisten a la escuela estatal debido al calendario escolar, la participación es elevada en un programa de educación «no formal» que ofrece una ONG local. El programa de la ONG es más flexible y «se adapta a las realidades de los niños de la aldea, permitiéndoles ayudar en las tareas de la familia» (India, 1997a). También hay obstáculos físicos al acceso a la educación y la información. Por ejemplo, en muchas zonas rurales la asistencia a la escuela disminuye en la época de lluvias, cuando trasladarse puede resultar un grave peligro.

En la República de Moldova se necesitan documentos para obtener acceso a toda clase de servicios, incluido el derecho de privatizar las empresas colectivas. Los ciudadanos de Moldova citan muchos ejemplos de derrotas a manos de un sistema que exige documentos a los cuales sólo tienen acceso los funcionarios públicos. Una viuda en Cahul, por ejemplo, no puede vender su terreno porque no tiene los papeles necesarios, es decir, una «carta de trabajo» que enumere todos los trabajos que ha tenido. «Ese documento debería estar en las oficinas de la granja colectiva o en los archivos de la oficina de distrito. Los funcionarios de la oficina de distrito se negaron a entregárselo. Luego se dirigió a las oficinas de la granja colectiva, pero tampoco le ayudaron» (República de Moldova, 1997).

Las mujeres, como grupo, pueden quedar excluidas sistemáticamente de una serie de servicios si el Estado se niega a reconocer su condición de personas. Cuando sólo se entregan tarjetas de identificación a «jefes de familia», lo cual significa varones, se restringe mucho la capacidad de las mujeres de funcionar fuera de su conexión formal con los hombres. Además, las mujeres pueden encarar obstáculos específicos creados por reglas irracionales para te-

ner acceso a prestaciones como las de bienestar social. En Sudáfrica, por ejemplo, los tribunales exigen que, para obligar a los hombres a cumplir con los pagos impuestos por el juez, las mujeres deben ubicar a los hombres que se hallan en falta. Aun en los casos en que se lleva un caso a juicio, el sistema judicial es muy ineficaz para hacer cumplir las leyes de mantenimiento de los hijos (Sudáfrica, 1998).

De muchas maneras diferentes, la necesidad de documentación puede impedirles a los pobres el reclamo de servicios y prestaciones. La falta de documentación crea una «precaria ilegalidad» ampliamente tolerada, pero que deja a los pobres vulnerables a explotación por grupos más poderosos. En los barrios urbanos de tugurios de Brasil, India, Kenya, México, Pakistán y Viet Nam, la falta de tarjetas de identidad expone a los pobres a la tiranía de los propietarios de viviendas precarias. La falta de títulos de propiedad y de tarjetas de racionamiento de alimentos significa que los productos básicos son más caros para los pobres, lo que a su vez lleva a tener que tratar con prestamistas y ricos propietarios de vivienda, de cuyas garras muchas veces los pobres tienen dificultades para salir. En otros países, los pobres a menudo no tienen tarjeta de trabajo, la que se necesita para reclamar seguro de desempleo, y cuando los contratan no les pagan el sueldo mínimo. Asimismo, las subvenciones generales llegan también a los que no son pobres, aun en el caso de productos o servicios, como de transporte urbano, que consumen una parte proporcionalmente mayor del presupuesto de los pobres que de los demás (Brasil, 1995).

Las reglas y requisitos burocráticos poco razonables pueden hacer que el tiempo y las molestias invertidos para reclamar una prestación sean más valiosos que la prestación misma. Por ejemplo: «A un viudo pensionado de 65 años de edad que vivía a 22 kilómetros de Donetsk, Ucrania, se le negó el subsidio de vivienda. Entre los documentos que debía presentar figuraba un certificado de Gorgaza, la oficina municipal de gas. Las autoridades decían que el certificado no estaba bien, y para conseguir un certificado aceptable tuvo que ir a Gorgaza siete veces. Cuando por fin se mostró indignado por las demoras, se lo acusó de ocultar los ingresos del hijo y se le denegó el subsidio. ‘¿A usted le parece que son personas? ¡No son personas! ¡Son animales!’, dice de las autoridades responsables de otorgar los subsidios de vivienda» (Ucrania, 1996).

A veces el mero proceso de tratar de obtener las prestaciones puede ser peligroso. En Georgia, las personas internamente desplazadas (PID) han resultado aplastadas en multitudes esperando su pago mensual. «A pesar de su derecho legal a recibir un modesto pago mensual, el proceso de obtención del pago suele ser difícil. Personas desplazadas de Tbilisi dan cuenta de que el dinero llega al banco de ahorros una sola vez por mes. Como el dinero nunca alcanza, la gente comienza a hacer fila desde la mañana temprano. A veces el amontonamiento es tal que hay heridos. Una joven entrevistada se había lastimado la mano. Los desplazados se sienten enojados y humillados, puesto que consideran que el dinero es una compensación oficial por las propiedades que tuvieron que abandonar en Abkhazia» (Georgia, 1997).

La falta de información es una barrera crítica entre la existencia de un derecho y la capacidad de hacerlo valer. La falta de información sobre las reglas y prestaciones de los programas hacen que los pobres sean vulnerables a la explotación de intermediarios y funcionarios corruptos.

*En la India un tema destacado, común a todos los programas oficiales aplicados en la zona del estudio es la gran brecha de información que existe entre el gobierno y los beneficiarios previstos. En opinión de los pobladores, es muy poca la información y conciencia que existe acerca de los diversos planes de reducción de la pobreza. Aun en los casos en que hay algo de conciencia acerca de dichos programas, a menudo falta entender los pormenores y mecanismos reales de los programas. En muchos casos, la única vía de información que los aldeanos tienen sobre estos programas son los intermediarios, lo que ha demostrado ser problemático. Los intermediarios suelen aprovecharse y no explicar bien todos los detalles, generalmente para quedarse con un porcentaje de los fondos asignados. Otro tema destacado que surgió en las conversaciones con los aldeanos es que, en su opinión, muchos de los planes oficiales no satisfacen sus necesidades ni intereses. —India, 1997a*

*Dadas las nuevas normas y reglamentaciones en Georgia, muchas personas ni siquiera saben a qué asistencia tienen derecho por ley en la actualidad, y en muchos casos tampoco saben si la ayuda recibida viene del gobierno o de organizaciones privadas. Reciben la información sobre diferentes formas de asistencia por boca de amigos, conocidos, ocasionalmente por la televisión, pero nunca de fuentes oficiales. En los casos en que «hacían valer sus derechos» en Tbilisi o aun en Moscú, ya no saben a quién recurrir para que les den información o les restituyan un derecho. Los residentes de Marneuli, por ejemplo, tenían miedo incluso de preguntarle a la comisión médica que determina la discapacidad y, por lo tanto el derecho a recibir una pensión por invalidez, porque tenían miedo de tener que pagar una fuerte suma de dinero. —Georgia, 1997*

*En Letonia, en unos pocos municipios los entrevistados manifestaron haber recibido del personal la información sobre los tipos de asistencia social disponible. Los procedimientos para asignar los fondos a menudo son poco claros y parecen arbitrarios, por lo cual las personas reaccionan con sospecha y desconfianza. ... Algunos posibles solicitantes se abstienen por desconfianza e inclusive temor de estas instituciones. Los solicitantes que han recibido mala atención o se han sentido despreciados por el personal no vuelven a pedir ayuda a menos que estén desesperados.*

*... A una vecina que vive con su hijo desempleado le dijeron a gritos que ella tenía la culpa de su situación, porque no había criado un buen hijo. Así como los presupuestos y los programas difieren entre las regiones, también difieren las actitudes hacia los funcionarios de asistencia social. Por ejemplo, en Livani los encuestados opinaban que los funcionarios locales estaban haciendo todo que podían para distribuir la asistencia de manera equitativa, y que los trataban con respeto. Asimismo, los encuestados de Ventspils opinaban que el personal era «comprensivo» y «amable».*

—Letonia, 1998

Cuando los gobiernos no brindan acceso razonable a información sobre beneficios, abundan las oportunidades de explotación y desconfianza, como es evidente en el ejemplo de una mujer de la República del Yemen que trataba de conseguir el beneficio por discapacidad para su hija (Recuadro 3.2).

Las reglamentaciones pueden inhibir hasta la actividad comercial de los pobres, aun cuando la liberalización de las reglas de comercio beneficien a los que están en mejor posición. Las reglamentaciones que limitan la venta en la calle, el hostigamiento de la policía y los «matones» locales surgieron como problema en muchas zonas urbanas. En zonas rurales, los funcionarios locales a menudo se convierten en obstáculos para la gestión comunitaria y la propiedad de activos. En Indonesia, en una aldea de Jambi, una compañía privada explotaba unas cavernas. Una vez que venció la licencia de explotación, la comunidad solicitó autoridad para administrarlas como empresa. Las autoridades forestales rechazaron el pedido porque la comisión comunitaria no tenía, ni podía adquirir, prueba de su inscripción social ni licencia para establecer un lugar de trabajo. Los funcionarios forestales dicen que sólo una compañía legalmente constituida de propiedad de personas físicas puede explotar las cuevas (Indonesia, 1998).

## *El papel de los funcionarios locales y la elite de la comunidad*

*Los dirigentes tienen el poder, pero no tienen interés en la comunidad. Lo que el pueblo quiere es que los dirigentes trabajen para su comunidad, no quiere promesas.*

—Venezuela, 1998

*La comunidad no tiene voz. Aquí no hay líderes.*

—Panamá, 1998

Mientras algunas personas dicen que su pobreza es resultado de la «falta de voz» de la comunidad y la ausencia general de liderazgo (Panamá, 1998), muchos otros piensan que el liderazgo local es una gran parte del problema. El poder que detenta la elite local suele estar en proporción inversa a

### Recuadro 3.2. República del Yemen: Ayuda para una hija discapacitada

Después que su hija quedó discapacitada, Sharifa fue muchas veces al Ministerio de Asuntos Sociales para anotarla en el registro del Fondo de Bienestar Social. Gastó grandes sumas en transporte, y por fin se anotó y recibió YRIs 1.200. Ella pensó que seguiría recibiendo esa suma todos los meses, pero se le informó que era el único pago que recibiría. Ella sospecha que sigue en el registro, pero que en los meses siguientes funcionarios públicos se quedaron con el dinero, aunque no tiene certeza de ello, así como tampoco está segura de qué derechos dispone para recibir beneficios del fondo de bienestar social.

En vista de que no logró su cometido en la red de seguridad social del gobierno, Sharifa trató de conseguir la ayuda de uno de los poderosos jeques (gobernantes tradicionales) del lugar. Para ello tenía que demostrar que su necesidad era legítima, para lo cual necesitaba un documento oficial llamado waraqa. El proceso para conseguir el waraqa es largo y tedioso. Primero, alguien tuvo que escribir su versión de sus circunstancias, luego tuvo que pedir a sus vecinos que la corroboraran, y por último el aquel (funcionario electo) debió prestar declaración. Cuando por fin completó los trámites, armada de su waraqa, Sharifa se dirigió a la oficina del jeque. La hicieron volver varias veces hasta que él la recibió. El jeque puso el papel detrás de su jambiya (espada yemenita) y le dijo que volviera. Cuando volvió, él le dijo que no encontraba el papel. Sharifa intentó apelar a las mujeres que rodeaban al jeque en su residencia, pero no consiguió que la escucharan. En un último intento por conseguir una nueva audiencia, le pidió ayuda a una persona de su poblado que trabajaba de soldado en la oficina del jeque. Cuando volvió, le volvieron a decir que habían perdido el papel. A estas alturas Sharifa abandonó sus esfuerzos.

*Fuente: República del Yemen, 1999.*

la responsabilidad que se le exige por sus acciones y por las decisiones que toma. Si la comunidad tiene poca o ninguna forma viable de influir en las acciones de los dirigentes locales, si no hay controles sobre el poder de los políticos locales y demás miembros de la elite, y si el Estado no se encuentra en posición de vigilar y regular el poder de la elite local, entonces predominan los lazos de favoritismo en las opciones disponibles para los pobres cuando necesitan tener acceso a los recursos. Cuando en el sector público predominan las relaciones de favoritismo, las personas y comunidades que no tienen las conexiones clave no podrán obtener resultados satisfactorios a sus pedidos de asistencia del gobierno (Togo, 1996). En Sudáfrica, la creación de territorios patrios durante el régimen del apartheid distorsionó el papel de las autoridades tradicionales, desde el «portavoz de la comunidad» hasta las elites burocráticas que perdieron su conexión con las personas a las que representaban (Sudáfrica, 1998).

En Pakistán (1993), en zonas agrícolas que dependen del riego, el uso sin control del agua de riego ha saturado y salinizado las tierras. Esto ha llevado a un menor rendimiento de los cultivos, lo que a su vez ha llevado a las familias pobres a abandonar la zona. Muchos culpan a la elite local que controla el suministro de agua y a la que se percibe como indiferente al impacto del mal uso del agua en las tierras cultivadas por los pobres. A la gente también le molesta el control que ejercen los políticos locales sobre los fondos destinados a diferentes zonas, y creen que éstos los usan sólo en beneficio de sus propios intereses. Una excepción a esta regla es la aldea de Badán, donde la población tiene confianza en el liderazgo local, lo considera justo y equitativo en la distribución de los fondos de ayuda entre los residentes.

En la República del Yemen (1998), la elite local está a cargo de las comunidades y sus intereses. Sus contactos y su capacidad determinan qué recursos recibirá la comunidad. Un ejemplo es la gestión de los comités de agua corriente. Estos comités están integrados por personas del distrito con conocimientos técnicos, el jeque o jefe local y el dirigente local elegido por el pueblo. En comunidades en las cuales el jeque tiene escasas conexiones con funcionarios locales y regionales por pertenecer a una tribu sin poder, la movilización comunitaria de recursos es escasa porque los residentes saben que su jeque no tiene poder.

En Jamaica (1997), comúnmente se percibe a los dirigentes fuertes como los interlocutores más importantes para conseguir servicios y trabajo. No obstante, se considera que los «dons» (padrinos) tienen cada vez más que ver con la droga, la distribución desigual de donativos y las guerras de pandillas, por lo cual ya no se los ve como padrinos afables que distribuyen recursos y aseguran la paz y la cohesión dentro de la comunidad.

En la India, los pobres mantienen diferentes relaciones con la elite local. Los miembros de la elite, especialmente los miembros de las castas más privilegiadas, son vistos como aquellos que desvían los recursos del gobierno en beneficio propio. En algunas zonas locales los dirigentes son

considerados «egoístas y también corruptos» y se los cita como una de las razones de la falta de desarrollo de la zona (India, 1997a). Sin embargo, también aquí hay algunos ejemplos positivos. El *panch*, un comité informal formado por el jefe comunal y cuatro dirigentes de la aldea, goza de amplio respeto por su capacidad para resolver disputas equitativamente entre los residentes. Esto significa que los conflictos se pueden resolver a nivel local sin tener que recurrir a la policía ni a los tribunales. En los poblados donde existen varias castas, los Thakur, los terratenientes de la casta más alta, son temidos pero no respetados por los pobres de las castas más bajas y por los jornaleros pobres. En algunas zonas las castas inferiores sienten que, puesto que ya no dependen de una tierra degradada para su supervivencia sino que pueden obtener ingresos si emigran, el poder tradicional que las castas superiores ejercían sobre las inferiores se ha reducido (India, 1997a).

En Europa oriental y la antigua Unión Soviética, muchos pobres piensan que la única forma de prosperar es valerse de conexiones con organizaciones delictivas o mantener lazos con la elite del antiguo partido comunista. Si bien tratar de conseguir los favores de la elite política y el recurso a pequeños sobornos para facilitar los trámites también era común en los regímenes anteriores, una EPPA de Georgia informa, «el sistema anterior de corrupción es ahora más flagrante y generalizado. Los pobres están indignados por el contraste entre su nivel de vida y el de los funcionarios». Un ciudadano de Ajara, comentando sobre la imagen publicitaria de la elite local que describe a Ajara como una «península de prosperidad» en Georgia, describió a los líderes como «angurrientos» que «construyen hoteles de moda y canchas de tenis para la alta sociedad, alternan con empresarios locales y extranjeros, y derrochan el dinero del pueblo» (Georgia, 1997). En las comunidades rurales, la gente señala que casi invariablemente los funcionarios locales se quedan con los terrenos mejores y más caros y con los mejores negocios (Georgia, 1997).

En la medida en que los funcionarios locales limitan el acceso de las personas a la información y otros recursos, a los pobres les resulta difícil encontrar trabajo y salir de la pobreza (República de Moldova, 1997; Armenia, 1996, y Georgia, 1997). Es importante señalar que esto no significa que los pobladores estén siempre a merced de la dirigencia local. La organización comunitaria puede ser efectiva. Por ejemplo, en la aldea de Djuta, Georgia, cuando los funcionarios locales demoraron la distribución de las tierras de pastoreo entre los agricultores locales, los residentes se hicieron cargo de la situación; dividieron las pasturas en lotes individuales y los distribuyeron por sorteo (Georgia, 1997).

Si bien los relatos negativos sobre funcionarios locales corruptos y elites políticas son más que los positivos, los informes contienen ejemplos de líderes locales considerados como un importante activo para la comunidad. En Livani, Letonia, por ejemplo, existe la opinión de que los funcionarios cumplen una función importante porque garantizan la distribución equitativa de asistencia humanitaria (Letonia, 1997). Asimismo, en la India algunos

dirigentes de las aldeas han «cumplido un papel activo en la obtención de beneficios de algunos programas de reducción de la pobreza y la mejora de la infraestructura, por ejemplo el transporte» (India, 1997c). De hecho, como se destaca en una EPPA de Nigeria: «Muchos residentes de comunidades pobres, particularmente los que viven y trabajan en zonas urbanas, destacan la importancia de su elite que les consigue servicios. Por cierto, muchas veces estas personas tienen una participación vital en el establecimiento y la administración de organizaciones de autoayuda». La EPPA continúa: «Los propios líderes comunitarios señalan la necesidad de tener ‘padrinos’ en el sistema para conseguir beneficios para su comunidad. Muchos dirigentes dicen que si no participan activamente en la vida política, no atraen medidas del gobierno, lo cual a su vez significa que es difícil convencer a los miembros de la comunidad de que participen en el desarrollo». Una conclusión básica que surge de la EPPA es que la inclusión de líderes comunitarios en los programas del gobierno es fundamental para el éxito del programa, puesto que los dirigentes locales que gozan del respeto de la comunidad y comparten sus valores y opiniones pueden atraer apoyo y participación en los programas de desarrollo (Nigeria, 1996).

## *Conclusiones*

**E**l examen de los encuentros de los pobres con las instituciones del Estado da que pensar. Las instituciones disfuncionales no sólo no prestan servicios, sino que quitan poder, y hasta silencian a los pobres mediante la humillación, la exclusión y la corrupción. Los obstáculos legales y formales de otros tipos que impiden a los pobres lograr acceso a los beneficios del comercio complican aún más el problema. De esa manera, los que se encuentran al margen de la sociedad quedan aún más excluidos y alienados.

Los resultados plantean interrogantes fundamentales para los programas y los organismos que trabajan principalmente a través de instituciones gubernamentales. La respuesta no está en achicar el Estado, en dejar a éste de lado ni en concentrarse exclusivamente en las redes de los pobres. Las respuestas deben partir de las realidades y las experiencias de los pobres en sus contactos con el Estado, a fin de crear los procesos adecuados que produzcan cambios a nivel local. Al mismo tiempo, los organismos deben llevar a la práctica los valores, normas, incentivos, funciones, procesos y políticas que hacen falta a los niveles superiores en apoyo de la transparencia y la rendición de cuentas a los pobres a nivel local. También hacen falta ideas nuevas que sustenten a héroes locales desconocidos, pero «limpios y motivados» del Estado y la sociedad civil, especialmente a nivel popular.

Los hombres y mujeres pobres reconocen la importancia de los servicios y las funciones del Estado en el establecimiento de un marco de normas y reglamentaciones, y al mismo tiempo se sienten impotentes para efectuar cambios en dichas instituciones. Se necesitan nuevas alianzas entre los gobiernos (a todos los niveles) y las organizaciones de la sociedad civil. Aun cuando esto ya está comenzando a ocurrir en algunos programas sectoriales, los ex-



perimentos de participación directa de los pobres en el gobierno local están apenas iniciándose. Para reducir la probabilidad de que las elites se apoderen de los programas descentralizados, las propias organizaciones de los pobres deben fortalecerse, tanto en las comunidades en sí como en redes entre comunidades. Recién entonces podrán los pobres ejercer su derecho a la información y a que se les rindan cuentas sin temor a repercusiones personales negativas. Los hombres y mujeres pobres quieren una vida digna, en la cual el Estado, la sociedad civil y las organizaciones del sector privado los traten con respeto y equidad.

Las instituciones del Estado establecen un nexo entre las personas por un lado y, por el otro, los servicios vitales y la participación en los procesos cívicos. Cuando funcionan eficazmente, las instituciones estatales brindan oportunidades de movilidad socioeconómica y de superar asimetrías de poder. Cuando las instituciones del Estado se deterioran, los servicios como la educación y la atención de salud se convierten en privilegios a los que tienen acceso principalmente los que ya tienen poder y recursos. Los siguientes estudios de casos ilustran algunas experiencias relacionadas por los pobres en sus intentos por recibir educación y atención de salud.

### *Estudio de caso 3.1: Acceso a la atención de salud*

*Hoy en día, si uno no tiene dinero, la enfermedad lo lleva a la tumba.* —Ghana, 1995a

*Si un pobre se enferma, ¿quién mantiene a la familia?*  
—Guatemala, 1994b

*Estamos enfermos porque somos pobres—la pobreza es como una enfermedad.* —República de Moldova, 1997

Cuando los pobres hablan de acceso a los servicios estructurados de salud, los temas de la corrupción y el costo surgen reiteradamente. Para las familias pobres, que ya son muy vulnerables, el costo de una enfermedad súbita puede ser devastador, tanto por el lucro cesante como por el costo del tratamiento. Mientras que el tratamiento propiamente dicho puede ser prohibitivamente caro, en muchos casos hay otros costos ocultos que se suman a la carga financiera general de la atención de salud. Estos costos ocultos incluyen el gasto de traslado al lugar donde se recibe la atención y el costo psicológico o el estigma de haber recibido tratamiento por determinadas enfermedades, como el VIH/SIDA. También representan un costo el soborno que hay que pagar y los «obsequios» que se llevan a los médicos y trabajadores de la salud para tener la garantía de un tratamiento adecuado. Los pobres identifican todos estos factores como obstáculos considerables. Además, el acceso a la atención de salud a menudo se ve muy influenciado por el sexo de la persona. Las mujeres y hombres usan los servicios de salud de manera diferente.

## Costos y corrupción

*Vemos morir a nuestros hijos porque no podemos pagar las cuentas del hospital.* —Ghana, 1995a

Los costos y la corrupción son obstáculos considerables al acceso a la atención de salud. La corrupción, que aumenta en gran medida los costos de salud, aparece mencionada constantemente en las EPPA. En muchos países, los pobres indican que se les hace pagar por medicamentos que deberían recibir gratuitamente. En Armenia, cuando se entregan medicamentos gratuitos, el médico jefe del hospital debe refrendar las recetas. Estas recetas se llevan a la farmacia de la institución, que es la que más probablemente las acepte. Es posible que otras farmacias se resistan a entregar el medicamento gratuito, diciéndoles a los pacientes que se les han agotado las existencias.

Un veterano de la Segunda Guerra Mundial en Ereván manifiesta:

*Tenía una receta para que me dieran medicamentos gratuitos. Fui a una farmacia y me dijeron que no tenían. Los encontré en una farmacia cerca del Ministerio de Salud. No quise quedar como un rufián, entonces fui hasta el Ministerio para comprobar que con esa receta podía recibir medicamentos gratis. Me dijeron que sí. Entonces pregunté: «Si no me los dan, ¿puedo tomarlos por la fuerza?» Ellos me dijeron: «Si puede, lléveselos». Entonces fui a la farmacia y pedí que me mostraran la caja del medicamento para ver la fecha de vencimiento. Tomé la caja y anuncié que me iba con ella. Intentaron pararme. Yo les dije: «No soy ningún rufián. Si ustedes quieren, vamos juntos al Ministerio de Salud y allí preguntamos. Si no tengo razón, pueden llevarme a la policía». Nadie me persiguió.*

—Armenia, 1996

En los lugares donde la atención de salud ya no es gratuita, los costos en rápido aumento, especialmente de enfermedades graves, dejan a muchas familias en la calle mientras esperan que llegue la muerte. En Georgia, hay innumerables casos de personas que no pueden costear la operación de sus familiares. En la villa de Akhalkopeli, un hombre que necesita tratamiento urgente para su úlcera estomacal «sigue en casa, esperando la muerte». Asimismo, «Nino, que vive en Kazbegi, no puede costear el tratamiento cardíaco que necesita. Ha ido empeorando, pero no puede conseguir el certificado de discapacidad (requisito previo para recibir pagos por discapacidad). No tiene el dinero para el viaje a Tbilisi, ni para el primer examen médico» (Georgia, 1997).

*En Pakistán, resultó común ver que los encuestados habían recurrido a la atención privada porque temían que la visita a una institución gubernamental fuera una pérdida de tiempo. Aunque la atención privada es cara, los servicios del gobierno pueden ser igualmente caros si el médico o el que presta el servicio abusa de*

*su posición para cobrar honorarios o percibir ganancias ilegítimas. Por lo tanto, muchos jefes de familia respondieron que «por lo menos una vez en el curso de su matrimonio habían pedido prestadas grandes sumas de dinero, vendido bienes o sacado a los niños de la escuela para pagar los costos del tratamiento para sí mismos, su esposa o uno o más de los niños». Con frecuencia se recurrió a varias fuentes de tratamiento, ya fuera porque la enfermedad era especialmente alarmante o porque el primer tratamiento no dio resultado. Como es de prever, las opciones más económicas (atención casera o hierbas medicinales) fueron las primeras en elegirse, para luego pasar a tratamientos más caros. Sin embargo, en algunos casos las familias fueron de entrada a un médico particular calificado, debido a que había más seguridad de que tuviera disponibles los medicamentos necesarios.*

—Pakistán, 1996

Los encuentros con la corrupción llevan a muchos pobres a evitar totalmente los servicios estructurados, quienes reservan las visitas a clínicas y hospitales para las emergencias más graves únicamente. En Bangladesh, los pobres mencionan muchos costos ocultos y explotación por el personal médico del gobierno, incluidos sobornos, cargos excesivos y demoras en atenderlos (Bangladesh, 1996). En una EPPA de Kenya se señala que los pobres tienen conciencia de la salud y aplican diversas estrategias para mantenerla, pero visitan las instituciones sanitarias públicas como último recurso cuando están desesperados. Esto no se debe a que no crean o no respeten los poderes curativos de los médicos, sino a que su experiencia con instituciones sanitarias ha sido muy negativa en los últimos años. En este caso también los problemas que citan los pobres incluyen la distancia al instituto de salud, «tasas» no oficiales, falta de medicamentos y maltrato por parte del personal (Kenya, 1996).

En algunos lugares los costos por la atención de salud no son claros. En un hospital público de Ghana el personal al parecer no puede dar cifras fijas por los servicios más básicos. Más aún, se cobran tasas no oficiales (sobornos) por una amplia gama de pequeños servicios (Ghana, 1995a).

Si bien la atención de salud es cara, no hacerse tratar, sobre todo cuando existe la posibilidad, puede traer consecuencias trágicas. En una EPPA de Uganda se describe la muerte de una niña cuya familia no pudo costear la atención médica al primer signo de enfermedad:

*No tenían dinero, pero eso no era un problema especial puesto que la situación era igual para muchos. Tenían un motivo para estar contentos, pues habían podido pagar la totalidad del impuesto de 1995 y la matrícula de dos de sus cinco hijos en edad escolar. Los problemas comenzaron en marzo, cuando su hija de cinco años, Grace, tuvo un ataque grave de paludismo. Como no tenían dinero, su primera solución fueron las hierbas medici-*

nales. Lamentablemente, el estado de la niña no mejoró. La familia pidió dinero prestado y compró unas pastillas de cloroquina y aspirinas en un comercio local. Después de cierta mejoría, la salud de la niña se deterioró rápidamente dos semanas más tarde. Para comienzos de mayo, Grace estaba muy débil. Sus padres vendieron unos pollos por 2.500 chelines y, con la ayuda de unos vecinos, la llevaron al hospital de Ngora, donde la internaron inmediatamente. Grace estaba muy anémica y se le hicieron transfusiones de sangre urgentes. A la familia se le pidió que pagara 5.000 chelines, que no tenían. Volvieron a su casa a ver si conseguían el dinero, pero era demasiado tarde. La niña murió el 8 de mayo y la enterraron al día siguiente.—Uganda, 1998

Pese a que el aumento de los costos es una queja frecuente, no siempre hay quejas de la reducción de la calidad. En Ghana, «el costo de la consulta médica se considera elevado, aunque hay que decir que en general se considera que los hospitales son más competentes» (Ghana, 1995a).

En las EPPA, los remedios tradicionales e informales aparecen citados repetidamente como alternativas a servicios caros o inaccesibles. A menudo las mujeres recurren a la atención tradicional exclusivamente, mientras los servicios del sector estructurado se reservan principalmente para los varones de la familia. En la República del Yemen, tanto la escasa infraestructura de los servicios como las normas sociales y familiares limitan el acceso de la mujer a la atención de salud:

*La falta de transporte público y el costo elevado del transporte privado son importantes obstáculos al acceso. Por ejemplo, desde la aldea de Al Moqaehha en Hodeida, una visita al centro de salud del distrito lleva una hora y media de automóvil y cuesta unos YRIs 5.000, de los cuales YRIs 2.000 son para el alquiler del coche y el resto es para tasas, comida y alojamiento en la ciudad... Se oyen anécdotas de mujeres embarazadas que pierden el bebé de camino al servicio de salud. En Hazm Al Udeyn, alquilar un coche para ir al servicio de salud más cercano cuesta YRIs 5.000. Un sector importante de la población no puede pagar estos costos. Como resultado, las familias pobres de zonas alejadas van a los centros de salud únicamente en situaciones de necesidad extrema. En Ibb y en Hodeida no es poco frecuente que las familias vendan oro o animales para pagar un viaje al centro de salud regional o de distrito. —República del Yemen, 1998*

En Bangladesh, por falta de transporte y recursos, los pobres deben ser acarreados físicamente a los centros de salud. «A los hombres les cuesta acarrear a un enfermo largas distancias en terreno montañoso, y muchos pacientes mueren durante el viaje» (Bangladesh, 1996).

## *Género y salud*

*Cuando las mujeres se enferman, no hay quien las cuide. Cuando los hombres se enferman, los pueden cuidar las mujeres.* — Sudáfrica, 1998

Las EPPA no describen con mucho detalle el papel de los varones en la atención de salud de las familias. En los casos en que se los menciona, por lo general aparecen ocupándose de las finanzas, dirigiendo el trabajo de las mujeres en calidad de enfermeras comunitarias o transportando a familiares o vecinos enfermos (Bangladesh, 1996). La mayoría de las veces los hombres participan tomando decisiones financieras relacionadas con la atención de salud. Por lo general las mujeres prestan, en lugar de recibir atención, y cuando los recursos escasean postergan el tratamiento de sus problemas para dar prioridad a la familia. Está ampliamente aceptado que los hombres tienen derecho a la atención formal y a los recursos necesarios para conseguirla, mucho antes de que las mujeres gocen del mismo derecho.

El acceso a la atención de salud de la mujer puede verse seriamente afectado por normas sociales que restringen su movilidad y actividad pública. En Pakistán, por ejemplo: «Las opciones de algunas mujeres y sus hijos se ven limitadas por no estar dispuestas a viajar solas a un establecimiento alejado o por no poder comunicarse con el personal del hospital. En Beluchistán, las mujeres de dos hogares dijeron que ellas no podrían acudir al hospital a menos que los hombres de la casa estuvieran presentes para acompañarlas. En un caso, las mujeres dijeron que «no se les permitía» ir solas, y en el otro que, como eran analfabetas, no podrían describir su problema en términos comprensibles para el personal del hospital. Las mujeres de este tipo de familia tienen más probabilidades de hacerse atender por médicos particulares, preparadores de medicamentos o curanderos tradicionales, cuando conocen a estos especialistas y éstos atienden cerca de sus casas» (Pakistán, 1996).

En la República del Yemen las mujeres no van solas a los servicios de salud a menos que les queden muy cerca. Dado que las mujeres no conducen ni se les permite viajar solas, para que una mujer o sus hijos puedan acudir a un médico se necesita la compañía del marido o de otro varón de la comunidad (a quien se conoce como mahram, es decir, protector o persona respetable) (República del Yemen, 1998).

Los obstáculos interconectados al acceso de las mujeres a la atención de salud tienen consecuencias de largo alcance para la salud de las mujeres, y, por extensión, de su calidad de vida y opciones de productividad. La condición baja de la mujer en muchos grupos familiares da como resultado una peor atención de su salud y necesidades de nutrición, lo cual a su vez afecta su capacidad para trabajar y alimentar a la familia. Las mujeres pobres a menudo quedan atrapadas en un círculo vicioso de malnutrición y enfermedades prevenibles que deriva directamente del lugar que ocupan en el hogar y de la asimetría en el acceso a la atención de sa-

lud. Las EPPA confirman estudios recientes que indican que las relaciones entre los sexos y los estereotipos relativos a los sexos en la planificación y las políticas de salud reducen dramáticamente el acceso de la mujer al cuidado de la salud. Por ejemplo, la EPPA de Pakistán (1993) muestra que los programas promocionales y de salud preventiva están destinados casi exclusivamente a las mujeres, aun cuando se les niega la atención más allá de la salud reproductiva.

### *Los niños y la salud*

*La falta de acceso a servicios médicos traumatizó a una madre, quien cuenta «acuné y le canté canciones de cuna a mi bebé hasta que se murió en mis brazos». —Filipinas, 1999*

Con frecuencia los niños se encuentran entre los sectores más vulnerables de una población empobrecida. Si bien la mortalidad infantil se ha reducido, los hijos de los pobres siguen siendo los que más sufren de malnutrición, enfermedades y falta de atención sanitaria. En la EPPA de Letonia se señala que «en los últimos años los niños se han vuelto más delicados y se enferman con más facilidad. La fragilidad de los adolescentes de hoy es muy evidente». Una enfermera escolar comenta que «en los últimos años los pacientes presentan más problemas de alergia, trastornos cardiovasculares, hipertensión arterial y mareos. Antes no teníamos nada de todo esto» (Letonia, 1997). De la misma manera, en la EPPA de Nigeria se destaca que en muchas comunidades que participaron en el estudio, los pobres declaran que la salud de los niños se está deteriorando. Esto se relaciona con la dieta y el suministro de agua de los pobres, junto con un sistema público de salud inadecuado. Cuando los niños se enferman y los recursos son limitados, «se atiende con preferencia a los varones, quienes tienen que sobrevivir para llevar adelante las tradiciones de la familia». En el estado de Benue, «si el niño no tiene nada de “especial”, la enfermedad puede ser interpretada como “la voluntad de Dios” y es posible que no se aplique un tratamiento riguroso» (Nigeria, 1995).

Los obstáculos más citados al acceso a la debida atención de salud eran el costo, la distancia y las opiniones encontradas acerca de la eficacia general del tratamiento proporcionado en clínicas y hospitales. No obstante, en Sudáfrica se encuentra un ejemplo poco usual de niños de la calle que mencionan lo útiles que son los servicios gratuitos que ofrece un hospital local. Los niños describen de qué forma ellos pueden aprovechar esta atención, especialmente en situaciones de urgencia (Sudáfrica, 1995).

En informes de la EPPA de la antigua Unión Soviética se encuentran ejemplos frecuentes de niños «que pasan desapercibidos» con el deterioro de los servicios de salud que ofrece el Estado. «En las ciudades de Georgia se ha visto la aparición de niños de la calle de hasta cinco años de edad que piden dinero y comida, y que al mismo tiempo roban, se prostituyen, aspiran pegamento y realizan trabajos menores» (Georgia, 1997). Algunos se han fugado

### Recuadro 3.3 «Viva el niño»: Trabajadores de salud de la comunidad en el estado de Ceará, Brasil

El gobierno del estado de Ceará ha mejorado la salud de los niños pequeños, ofreciendo a las madres la información y los medios que necesitan para proteger la salud de sus hijos. Los trabajadores de salud de la comunidad promueven la lactancia materna, vigilan el crecimiento de los niños, enseñan a las madres a prevenir la deshidratación por diarrea con una solución de sal, agua y azúcar, educan a las madres sobre la importancia de tratar el agua potable y les enseñan técnicas económicas para tratar el agua.

En un tiempo Ceará tuvo la tasa más alta de mortalidad infantil en el Nordeste de Brasil: 95 de cada 1.000 niños morían antes de cumplir un año de edad. Más del 50% de las madres encuestadas en 1986 había perdido un hijo en los primeros cinco meses de vida por deshidratación causada por la diarrea.

Entre numerosos cambios radicales impuestos por el nuevo gobernador en 1987, el estado inició la campaña «Viva el niño» (Viva Criança) para educar al público y a los profesionales de la salud sobre la atención primaria de la salud. Como parte del programa, miembros de la comunidad, en su mayoría mujeres, adiestradas en los conocimientos básicos del cuidado de lactantes y niños pequeños, visitan los hogares de la zona una vez por mes (con más frecuencia cuando en la casa hay una mujer embarazada o un niño menor de cinco años). Los agentes de salud se trasladan a pie o en bicicleta y llevan una mochila con suministros médicos. Para 1993, 7.240 trabajadores de salud visitaban los hogares de 4 millones de personas todos los meses, a un costo de US\$ 500.000. Como resultado de este programa, la mortalidad infantil se redujo en un 35% entre 1987 y 1991.

*Fuente: Brasil, 1995.*

de sus hogares, otros de instituciones, y otros literalmente no tienen familia. «Muchos tienen bronquitis grave, inflamaciones de la pleura, heridas y quemaduras, a menudo causadas por aparatos eléctricos y calefactores de ambientes en pequeños apartamentos sin la supervisión de ningún adulto. Apenas la mitad recibe vacunas ... Los niños tienden a ser asustadizos, agresivos y es difícil llegar a ellos» (Georgia, 1997).

En la ex República Yugoslava de Macedonia los padres con varios hijos están en desventaja, pues los cupones de atención de salud sólo cubren a

tres hijos. En esos casos las tarjetas se intercambian entre los hermanos, y puesto que las clínicas externas y las instituciones de salud tienen conciencia de las necesidades de los niños, llegan a acuerdos informales con los pacientes que no tienen el seguro suficiente (ex República Yugoslava de Macedonia, 1998).

La responsabilidad general por la salud de la familia, especialmente la de los niños, normalmente recae en la mujer. En general, las instituciones sanitarias estatales no se han adaptado al hecho de que, aun cuando trabajan fuera de casa, las mujeres siguen siendo las responsables de la salud de los hijos. En Sudáfrica, las mujeres de la zona de Lenyenye hicieron un pedido especial para que las clínicas abrieran los fines de semana y en horario vespertino, para poder atender la salud de sus hijos una vez terminado el trabajo del día (Sudáfrica, 1998). En algunas zonas de Kenya, «los pacientes tenían que comprar cuadernos escolares para que hubiera papel donde escribir las recetas» (1996). Hay importantes excepciones que muestran de qué forma una novedosa coalición entre la comunidad y el Estado puede llegar a los pobres con un servicio de salud, por ejemplo en Brasil (véase el Recuadro 3.3).

### *Pobreza, género y las enfermedades de transmisión sexual*

*Aun cuando uno sea fiel, a lo mejor su pareja no lo es.*  
—Uganda, 1998

En varias EPPA se menciona una relación entre el aumento de la pobreza y las enfermedades de transmisión sexual (ETS) incluidos el VIH/SIDA. En Tailandia, la red de ONG de lucha contra el SIDA manifiesta su preocupación porque la crisis económica puede marginar aún más a los pacientes con VIH/SIDA. También predicen que, con el aumento de la prostitución y una atención sanitaria deficiente, el aumento de la tasa de infección por el VIH/SIDA es inevitable. Numerosos establecimientos de salud privados han cerrado sus puertas porque ya no pueden pagar los préstamos que pidieron en el extranjero, y los precios de los medicamentos importados han subido extraordinariamente. Las personas se ven obligadas a apoyarse en el ya recargado sistema de salud pública. «Nuestro temor es por los niños, los ancianos y los pacientes con SIDA», explica un trabajador de salud (Tailandia, 1998).

En muchos países hay una relación entre las migraciones y las ETS. Un trabajador de la salud de Tailandia manifiesta: «La inmigración ha aumentado la competencia por los trabajos y la vivienda, y tememos que los inmigrantes puedan traer más VIH a nuestra comunidad» (Tailandia, 1998). En Togo, los conductores de vehículos de larga distancia y las prostitutas son identificados como grupos de alto riesgo debido a que pueden haber estado expuestos a ETS (Togo, 1996). Las ciudades donde prospera el comercio también son vistas como peligrosas en Senegal: «La prolifera-



ción de SIDA y otras enfermedades de transmisión sexual sigue constituyendo una verdadera amenaza, especialmente en algunas ciudades con mercados (Kaolack y Ziguinchor), aun cuando las tasas de prevalencia son más bajas en países como Côte d'Ivoire o Gambia (frontera geográfica con Senegal). Los esfuerzos para prevenir la propagación del VIH/SIDA y otras ETS se despliegan en circunstancias en que grandes segmentos de la población rural no cuentan con servicios de planificación de la familia» (Senegal, 1995). En la EPPA de Sudáfrica se informa que «las mujeres que de golpe caen en la pobreza por haber perdido a su compañero, con frecuencia se ven forzadas a ejercer la prostitución para ganarse la vida. De hecho, el VIH/SIDA se considera en gran medida una enfermedad de mujeres» (Sudáfrica, 1998).

La epidemia del VIH/SIDA ha introducido una nueva tendencia persistente en el empobrecimiento. Uno de los principales efectos del SIDA a nivel individual es que la unidad familiar del enfermo se empobrece. En Sudáfrica esto se atribuye a los gastos de viaje, costos de internación, pagos a los curanderos, tasas que cobran las clínicas y gastos fúnebres, así como lo que dejan de ganar el enfermo y los que lo atienden (Sudáfrica, 1998). En Etiopía, las comunidades participantes mencionan la enfermedad de un familiar como una causa importante de vulnerabilidad. En Lideta y Teklehaimanot las causas más comunes de incapacidad para trabajar son las enfermedades, como el tifus, la tuberculosis y el VIH/SIDA (Etiopía, 1998). Un efecto de la muerte por SIDA de los adultos en una familia es el aumento del número de niños que quedan huérfanos. En Togo, en 1994 se dio cuenta de que 12.000 niños quedaron huérfanos, por la muerte de sus padres ocasionada por el SIDA, y se prevé que la cifra va a crecer (Togo, 1996).

Naturalmente, el estigma asociado con el diagnóstico del VIH/SIDA limita la eficacia del programa. Las comunidades pobres comprenden pocas veces las causas del VIH/SIDA y tampoco cómo ayudar a los afectados. Los programas de orientación deben tratar el temor al aislamiento social, el cual lleva a muchos enfermos y a sus familias a ocultar la infección (Sudáfrica, 1998).

El uso de preservativos como protección contra las ETS es problemático entre los hombres pobres en algunas partes del mundo. En la EPPA de Sudáfrica se indica que los jóvenes de zonas rurales tienen dificultades para encontrar preservativos, y la actitud negativa del personal de las clínicas hace que los jóvenes no vayan a ellas en busca de consejo, tratamiento ni servicios de planificación de la familia. «Es más, a los hombres no les gusta usar preservativos, pues dicen que reducen la sensación y les hacen cansarse enseguida, por lo cual no usarían los preservativos 'con cuidado'» (Sudáfrica, 1998). En Kenya, los hombres y los jóvenes pobres insisten en que la planificación de la familia no puede aliviar la pobreza. En su lugar, dicen ellos, se debería dar prioridad al riego de los terrenos (Kenya, 1997). En Letonia, en cambio, la información sobre la salud reproductiva está a disposición de todos en los medios de comunicación y escuelas, y los productos relacionados con este es-

fuerzo educativo pueden comprarse en cualquier tienda o farmacia del país (Letonia, 1997).

En síntesis, los pobres dan cuenta de una gama de obstáculos que restringen su uso de servicios médicos estructurados. En consecuencia, a menudo reciben una atención de salud inadecuada, dependen de fuentes informales, o simplemente no se hacen atender. En muchos lugares, es especialmente poco probable que las mujeres y los niños reciban suficiente tratamiento médico, y los enfermos de ETS o VIH/SIDA con frecuencia tienen demasiada vergüenza o miedo de buscar ayuda.

### *Estudio de caso 3.2: Educación*

*Conseguir trabajo no tiene nada que ver con lo que uno aprende en la escuela.* —Uganda, 1998

*El futuro está en la educación de nuestros hijos.*  
—Uganda, 1998

*Los jóvenes ya no estudian. Son mercaderes o comerciantes.*  
—Armenia, 1996

La educación por lo general es un precursor de la participación efectiva en la vida cívica y económica de la sociedad. Sin embargo, muchos estudios indican que el acceso a la educación muestra un marcado sesgo según el género del estudiante. En una EPPA de Nigeria, por ejemplo, muchos encuestados respondieron que ellos no mandarían a sus hijas a la escuela porque les parece que eso causa «indisciplina y deslealtad femenina» (Nigeria, 1997). En los hogares en que los recursos son limitados, a menudo a los varones se les educa antes que a las mujeres, debido a que a las niñas se las necesita para las tareas de la casa, o porque las mujeres pueden estar sujetas a normas culturales que limitan el valor de educarlas<sup>2</sup>.

### *Importancia*

*Estando en la calle todo el día [vendiendo maní], veo a muchas de las personas que estaban en la universidad conmigo. Ellos también tienen que hacer estos trabajitos para sobrevivir.*  
—Togo, 1996

*La educación está perdiendo su atractivo y los maestros ya no ocupan sus antiguas posiciones de respeto, puesto que un diploma ya no garantiza un buen trabajo.* —Armenia, 1995

Svetlana, una mujer rusa desempleada que vive en Letonia, dice que aunque su hijo está matriculado en la escuela, a menudo falta a clase y participa en robos. Svetlana dice que los maestros de Misha solían darle sermones, pero que dejaron de hacerlo cuando vieron que no lograban nada. Ella agrega: «De todas formas, ¿para qué necesita la escuela? No es más que dinero ti-

rado en libros. Él ya lee y escribe bien. Si uno es demasiado inteligente no consigue trabajo» (Letonia, 1998).

En Togo, una gama de fuerzas institucionales se combina para limitar las posibilidades de elegir empleo de los jóvenes con título universitario:

*Cuando mi padre tuvo que jubilarse anticipadamente (como parte de políticas de ajuste estructural) en 1985, yo estaba terminando mis estudios universitarios. Fue un fuerte golpe para toda la familia, pero yo pensé que con mi título universitario iba a poder ayudar a la familia. No encontraba nada, por eso empecé a trabajar con mi mamá, que es costurera. Tengo suerte de que me haya enseñado a coser, así puedo ganar algo de dinero y coser mi propia ropa. Luego mis padres se mudaron al pueblo, donde la vida es más barata, pero yo quise quedarme en Lomé porque éste es el único lugar donde puedo encontrar trabajo con mi preparación. Estoy en la casa que mi padre había comenzado a construir, con dos hermanos en la escuela a quienes mantener. Me quedo aquí porque de ninguna manera podría pagar un alquiler, pero la casa está sin terminar. Sólo uno de los cuartos tiene techo, pero no tiene piso. Por eso estoy perdiendo todos mis clientes, porque dicen que la casa está sucia y que se les van a ensuciar los trajes. Realmente no los puedo culpar. Yo mismo no puedo trabajar en esas condiciones. Ni siquiera tengo una mesa limpia sobre la cual colocar la tela para cortar. A veces tengo suerte y encuentro trabajo con un donante o una ONG. Me dicen que trabajo bien, me agradecen, pero no tienen trabajo para ofrecerme a largo plazo. Cuando trabajo para ellos me arreglo para pagar algunas deudas, comprarles libros a mis hermanos o adelantar algo en la casa. Ahora tengo que vender maní en la calle, donde gano 600 francos CFA por día si todo anda bien. Al principio me daba vergüenza y esperaba que nadie me reconociera. Pero, ¿sabe una cosa? Estando en la calle todo el día vi a muchas personas que estaban en la universidad conmigo. Ellos también tienen que hacer estos trabajitos para sobrevivir.*  
—Togo, 1996

Lo que se percibe como una brecha entre la educación y un buen trabajo, en muchas familias se convierte en un obstáculo para invertir en educación. «Especialmente en zonas rurales de Ghana, muchas familias no ven la conexión entre la vida real de los adultos y la educación. La educación y la docencia gozan de escaso prestigio social (“Ningún marido va a querer una mujer instruida”) o valor económico (“La escuela no sirve para nada: los niños pasan el tiempo en la escuela, después no encuentran trabajo y ni siquiera saben cultivar la tierras”). Dada la mala calidad de la instrucción y la poca relación entre la realidad y los planes de estudio, tales actitudes son comprensibles» (Ghana, 1995b).

Otro ejemplo de Uganda subraya la falta de relación entre la educación y la vida de muchos pobres. «Conseguir trabajo no tiene nada que ver con lo que uno aprende en la escuela». «Un certificado escolar no me da ninguna garantía de que el nuevo empleado sepa hacer algo útil». «La escuela fue una pérdida de tiempo». Por último, las comunidades comprendidas en varios estudios destacaron la infraestructura deficiente de las escuelas, especialmente la falta de aulas y de materiales de enseñanza. Los problemas con el sistema de educación se consideraban una falla del gobierno, que no invierte lo suficiente en educación» (Uganda, 1998).

Un sorprendente número de entrevistados en Pakistán también dice que no le parece que una educación más allá de la escuela primaria sería de beneficio para sus hijas o hijos en el futuro. Pese a que la alfabetización básica se considera útil aun para el agricultor o el obrero, la escolaridad de nivel superior suele considerarse una pérdida de tiempo en un medio en el cual la agricultura y los trabajos manuales son la única oportunidad de empleo. «Se sabe que existen puestos de trabajo en el sector formal, pero los encuestados dicen que esos puestos sólo están disponibles para los que pueden pagar un soborno que es enorme para los bolsillos de los pobres. Para algunos puestos se manejan cifras de 20.000 a 50.000 rupias. Muchos encuestados dicen que aun cuando pudieran pagar la matrícula escolar, los libros de texto, los materiales y los uniformes que hacen falta para los estudiantes de escuela secundaria, no tienen ni la esperanza de poder pagar un soborno de tal magnitud [para conseguir empleo]» (Pakistán, 1996).

En Georgia, un sistema educativo en deterioro entraña el peligro de que los hijos no educados de los pobres se conviertan en adultos desempleados. En el pasado los niños tenían a su disposición los «palacios de los pioneros», casas de cultura, clubes, actividades deportivas subvencionadas por el gobierno, y vacaciones subvencionadas. Ahora la mayoría de las actividades extraescolares cuestan dinero, y los padres pobres se ven obligados a sacar a sus hijos de las clases de música y danzas. Para los jóvenes, especialmente en las aldeas, el problema es aun peor. La falta de oportunidades de empleo o de educación y la reducción de la vida social y cultural en el pueblo contribuyen a la depresión, al delito y al aumento del alcoholismo entre los jóvenes (Georgia, 1997).

Debido al aparente deterioro de la educación pública, los ricos están dejando de utilizar el sistema, y esto lleva a la pérdida de la voz de los que tienen cierta influencia para mantener el sistema educacional en funcionamiento. «Los padres de los niños en el sistema público manifestaron repetidamente su resentimiento hacia aquellos, incluidos los funcionarios, administradores de la educación e inclusive maestros, que envían a sus hijos a escuelas privadas y dejan que las instituciones públicas se deterioren. En Nigeria, los maestros que una vez fueron considerados modelos y fuentes de conocimientos hoy se consideran prácticamente como marginados sociales ... La reducción de los sueldos de los maestros y el empeoramiento de sus condiciones de trabajo han traído consigo la pérdida del prestigio de que gozaban.

Dicen que en el sudeste del país los propietarios de casas anuncian: “Se alquila casa. Maestros abstenerse”» (Nigeria, 1997).

### *Sesgo de clases*

*La educación se ha convertido en un privilegio de los ricos. Si uno no tiene dinero, puede «pudrirse» en su casa. Aun cuando los pobres sacan buenas notas en la escuela primaria, pocas veces llegan a ingresar en la secundaria debido a los gastos de matrícula. —Kenya, 1997*

*Los únicos que están en la escuela primaria del gobierno son los hijos de los pobres. Los grandes que dirigen las escuelas mandan a sus hijos a escuelas privadas. —Nigeria, 1997*

El acceso a la educación «gratuita» adquiere un sesgo de clase cuando las familias pobres tienen que invertir en uniformes, libros de texto, transporte y otros gastos, o cuando la familia necesita del trabajo de los niños para sobrevivir, como en el siguiente ejemplo tomado de Viet Nam:

*HL, de doce años de edad, vive con tres familiares. Su madre trabaja de lavandera, su hermana mayor tiene un puesto de venta callejera y su hermano mayor trabaja en el Distrito 8.*

*HL estaba en segundo grado, pero tuvo que abandonar los estudios porque su familia había quedado endeudada y él tenía que trabajar para ayudar a la supervivencia de la familia.*

*HL comenzó a trabajar a los nueve o 10 años de edad. Consiguió un trabajito insertando bolas en rodamientos livianos (ruedas de equipaje, por ejemplo) con un sueldo de 300.000 nuevos dongs. Trabaja de 7.30 a 17.30. Todo lo que gana se lo entrega a su madre como contribución a reducir la deuda de la familia. HL no sabe cuánto debe la familia ni por qué. Por lo general, cuando HL cobra su sueldo su madre le devuelve 10.000 nuevos dongs. Su único deseo es poder ir a la escuela para aprender a calcular el dinero como otras personas. A veces se pone un poco triste cuando ve a otros niños de su edad de camino a la escuela. —Viet Nam, 1999b*

*[En Georgia] una de las principales preocupaciones de las familias pobres es el pago introducido por la nueva reforma escolar, según la cual la enseñanza es gratuita hasta el noveno grado, pero se requiere un pago por el décimo y el undécimo grados... Además de estos pagos, a menudo a los padres se les exige que contribuyan con dinero o leña para la calefacción, más sumas mensuales de, por ejemplo, cinco lari para renovar los edificios escolares, pagar a los guardias de tránsito frente a las escuelas, o complementar los sueldos de los maestros. En algunas aldeas de Javakheti la educación continúa en gran medida gracias a los*

*padres, que mantienen la escuela, proveen combustible para la calefacción y contribuyen a los sueldos de los docentes. Pese a ello, en toda Georgia el efecto de estas tasas, oficiales y no oficiales, es que cada vez más niños abandonan los estudios al terminar el noveno grado, si no antes. —Georgia, 1997*

Los padres pobres rara vez pueden costear los libros, un tema que surgió en muchos países, inclusive Armenia. La falta de libros de texto tiene consecuencias importantes sobre el rendimiento de los estudiantes. Muchos padres comentaron que «ir a la escuela sin libros no tiene sentido». Un padre acotó: «El año pasado mi hijo estaba en sexto grado. No tenía ni la mitad de los libros que necesitaba. Por ese motivo, nunca le fue bien. Al final del año escolar, el director me llamó. Me dijo que a mi hijo lo iban a expulsar. Hablé con mi hijo. Me dijo que no podía estudiar porque no tenía libros. La culpa era mía porque yo era el que debía haberle comprado los libros. Pero yo no tenía dinero para comprarlos» (Armenia, 1996).

La falta de ropa presentable también mantiene a los niños alejados de la escuela. En Ajara, Georgia, los padres dicen: «Los niños pobremente vestidos no quieren ir a la escuela porque los otros niños se ríen de sus andrajos. Una madre educa a sus hijos de 10 y 12 años en casa por este motivo» (Georgia, 1997). La vergüenza pública de ser pobre hace que el estigma de la pobreza sea aún más difícil de tolerar para los niños. En la ex República Yugoslava de Macedonia, por ejemplo, «una maestra de tercer grado dijo, delante de sus alumnos, que le parecía que cierta estudiante era 'la más pobre de la clase'. La niña se sintió tan humillada que se niega a ir a la escuela» (ex República Yugoslava de Macedonia, 1998).

Por último, los edificios, donde los hay, pueden ser peligrosos en las comunidades pobres, especialmente cuando la responsabilidad financiera por su mantenimiento se transfiere a las comunidades locales. En el norte de Ghana, grandes restricciones financieras «impidieron que se reparara el techo de la Escuela Presbiteriana de Enseñanza Media de Gambaga, administrada por el Estado. Según las reformas del sector educativo, las comunidades tienen la responsabilidad exclusiva de realizar todas las tareas de mantenimiento estructural. Debido a su pobreza extrema, que se manifiesta en un elevado grado de malnutrición, esta comunidad no pudo recaudar los fondos necesarios. Finalmente, en octubre de 1994, el techo se desplomó sobre un aula llena de niños en clase. Doce niños resultaron heridos, uno de ellos con fracturas en ambas piernas» (Ghana, 1995a).

Cuando los ricos sacan a sus hijos del sistema de educación pública de baja calidad para optar por la educación privada, comienza el ciclo de exclusión. En Letonia, «a los padres les preocupaba que se estuviera desarrollando un sistema educativo de dos niveles, uno en el cual los hijos de familias pudientes, que vivían en las ciudades y zonas urbanas, tenían acceso a escuelas de elite bien equipadas, mientras que los hijos de familias más pobres, especialmente en zonas rurales, se veían limitados a las escuelas más cercanas y de inferior calidad. A los padres les preocupa el deterioro de la calidad de la

instrucción, pues muchos de los mejores maestros buscaron trabajos mejor pagados, dejando atrás a los que no podían conseguir otra cosa» (Letonia, 1998).

## **Corrupción**

*Vemos que los maestros están cobrando 10 córdobas por dar clases particulares en su casa. Estamos tratando de eliminar ese comportamiento. La educación no es un negocio, es una vocación. Si fuéramos un negocio, estaríamos en el mercado.*

—Un director de escuela; Nicaragua, 1998

*Los directores falsifican las notas de los estudiantes ricos y simplemente les venden el diploma.* —Ucrania, 1996

La confianza entre los padres y los maestros en Nigeria se ha visto resquebrajada por acusaciones de que los maestros hacen uso indebido de los fondos recaudados por el director, la comunidad o la asociación de padres y maestros para uso de la escuela. Las denuncias como ésta de malversación de fondos son comunes. Los padres quieren que se establezcan comisiones administrativas para tener la seguridad de que se rinden cuentas por los fondos (Nigeria, 1997). La desconfianza y la falta de respeto por los maestros y otros funcionarios también son un problema en Camerún:

*En la provincia Extremo Norte de Camerún, los padres manifiestan no enviar a sus hijos a la escuela o haberlos retirado de la escuela porque «un diploma ya no conduce a un trabajo». El nivel de la enseñanza es bajo (lo común es que un maestro tenga siete años de educación básica), y en general faltan recursos. Por lo general, se observó que a los maestros les falta motivación debido en gran parte al bajo nivel de sueldos que perciben y a la escasez de equipos. Los padres critican a los maestros de alcoholismo, de ausentismo, de asignar notas arbitrariamente, y de haraganería (por dormir en clase). En las zonas urbanas los padres demoran el ingreso de los niños en la escuela no enviándolos a jardín de infantes. Algunos niños directamente no asisten a la escuela. En todas las regiones encuestadas, salvo en la zona oriental, las personas se quejaron de tener que pagar a las autoridades para que a sus hijos los aceptaran en la escuela.* — Camerún, 1995

En Pakistán, la educación primaria «gratuita» no es gratuita para las familias pobres. En promedio, se calcula que el gasto anual en materiales escolares para las familias más pobres es de unas 317 rupias anuales por niño de escuela primaria, 745 rupias por alumno de escuela media y 1.018 rupias por alumno de escuela secundaria. Además, en algunos lugares los padres informan que los maestros de la escuela pública exigen una «matrícula» por cada niño. «Si los padres no pagan, hasta 40 ó 50 rupias por mes, dicen que los

maestros pegan o aplazan a los estudiantes» (Pakistán, 1996).

La corrupción en las instituciones educacionales, las tasas elevadas y la necesidad de depender de «conexiones» para conseguir trabajo han creado pesimismo entre los padres y los estudiantes acerca del valor de la educación. Un profesor de matemáticas en Crimea dice: «Los niños ricos no necesitan sacar buenas notas. Ellos saben que el dinero de sus padres les va a garantizar el éxito. Saben que lo más importante no es el conocimiento sino el dinero» (Ucrania, 1996). Otro maestro comentó que los niños pobres saben que no van a poder continuar los estudios. «Los estudiantes tienen una relación pasiva con el estudio. Son pesimistas, una especie de generación perdida. Para el octavo grado ya saben todos los precios y cuánto cuesta el ingreso a cada instituto. Temo por mis propios hijos» (Ucrania, 1996).

### *Niños en instituciones, antigua Unión Soviética*

*La pobreza es el único motivo por el cual los niños asisten a un internado.* —Armenia, 1999

Entre los padres muy pobres en los países de la antigua Unión Soviética, una estrategia comentada con frecuencia para garantizar la alimentación de los hijos es ponerlos en hogares e internados para niños discapacitados, huérfanos o con problemas mentales: «Olga Vadimovna, de 31 años, tiene dos hijos, de 11 y 9 años de edad. Cuando el hijo mayor tenía seis años, lo mandó a un internado del gobierno porque no le alcanzaba el dinero para criarlo. El hijo menor le dijo a un entrevistador: ‘Igual que mi hermano, yo también quiero ir al internado. Allí comen cuatro veces por día. Tengo tantas ganas de comer’. Durante las entrevistas, los niños de manera unánime expresaron su preferencia por la escuela antes que la casa por un solo motivo: en la escuela les dan más de comer» (Armenia, 1995).

“Madre, padre y cinco hijos viven en un cuarto de depósito en el correo de Stepanavan. Casi no tienen muebles. El hermano del padre es el jefe del correo y les deja quedarse allí desde que se les quemó la casa. Si bien la madre trabaja en régimen de jornada completa y el padre consigue trabajos ocasionales, el sueldo no les alcanza para salir de la pobreza. Los niños están sucios, delgados y pálidos. Tres de ellos asisten a Stepanavan No. 21, donde a menudo pasan la noche. “Es porque allí les dan la cena”, explica la madre, quien describe cómo a veces ella sólo toma café durante el día para poder darles de comer a los hijos. Usan ropa donada por los vecinos y la madre ruega que le den un trozo de jabón para lavar a sus niños. La madre dice que no podrían arreglárselas si no tuvieran la opción de mandar a los niños al internado» (Armenia, 1999).

“La mayoría de las instituciones para niños en Georgia ya no puede garantizar ni siquiera el mínimo de condiciones para los huérfanos, discapacitados, enfermos o niños “con problemas” que reciben. No obstante, en algunos casos, los padres que se sienten incapaces de tan siquiera alimentar a los hijos pueden pedir autorización para enviarlos a un internado o un orfeli-



nato. Estos niños tienen muchas desventajas, aparte de los problemas económicos iniciales que puedan haber motivado a sus familias a proceder de esa manera. Muchos de ellos viven en atroces condiciones de falta de higiene, calefacción, alimentos y, a menudo, han recibido mala atención» (Georgia, 1997).

En síntesis, tanto para las niñas como para los varones, la importancia y el costo real de la educación surgen como problemas críticos. Sin percibir un beneficio tangible de la educación, y sin acceso a los fondos necesarios, las familias pobres simplemente optan por salir del sistema. De esa manera es posible que se queden sin los medios necesarios para participar en la vida cívica y la interacción con las instituciones formales. La denegación de la educación perpetúa el ciclo de exclusión, negación del potencial y marginación.

## *Notas*

1. Una encuesta de 1997 halló que la corrupción fue el problema más común entre los 15 citados por empresas con negocios en África al sur del Sahara, América Latina y el Caribe. La corrupción fue el segundo problema en importancia citado en Oriente Medio y Norte de África, y el tercero en Europa oriental y Asia central, así como en la Comunidad de Estados Independientes (Brunetti, Kisunko y Weder, 1997). Véase también el Cuadro 3.1 sobre la calidad del gobierno en diferentes países, en el Apéndice 7, al final de este libro.

2. Este tema se examina más a fondo en el estudio de caso 5.1 sobre género y educación, al final del Capítulo 5.





## Capítulo 4

---

# *Instituciones de la sociedad civil*

*Aquí, para trabajar tenemos que hacer un guetza. Yo puedo ayudar a mi vecino, y él tiene que acudir en mi ayuda; de esta manera nos ayudamos unos a otros. Eso es lo que llamamos guetza: él termina su trabajo, luego viene y me ayuda y termino mi trabajo [y lo ayudo a él], y así es como vivimos, con ayuda directa de un vecino a otro.*

—Un hombre pobre de México, 1995

*Si usted es tan pobre como yo y no puede hacer aportaciones periódicas, no puede participar.*

—Mujer pobre de Togo, 1996

El tema de este capítulo se desvía de las instituciones estatales para abordar las instituciones de la sociedad civil. Por sociedad civil se entienden aquí los grupos, redes y relaciones que no están organizados ni administrados por el Estado. La sociedad civil, a los efectos del presente examen, comprende una gran variedad de redes y organizaciones formales e informales, incluidas las organizaciones no gubernamentales (ONG), las organizaciones comunitarias (OC) y las redes de vecinos y parientes.

El concepto de patrimonio social es útil para comprender el papel que las instituciones de la sociedad civil desempeñan en la vida de los pobres. El capital social, en sentido amplio, comprende las normas y redes que permiten a las personas coordinar la acción colectiva<sup>1</sup>. Esta capacidad varía, pero puede encontrarse en cualquier grupo, red u organización —incluido el Estado. La sociedad civil se encuentra claramente fuera del ámbito estatal, aunque las leyes del Estado, como las de libertad de reunión y las que regulan las finanzas, repercuten en ella claramente. Las sociedades presentan grandes diferencias en lo que respecta al acervo de instituciones sociales que constituyen parte de su patrimonio social.

Los pobres efectúan cuantiosas inversiones en relaciones sociales para conseguir mayor bienestar psicológico, cultural y económico. Cuando las comunidades tienen fuertes vínculos de cohesión y las relaciones de asociación forman una parte importante de las mismas, están en mejores condiciones para atraer recursos gubernamentales y de las ONG. En el presente capítulo se estudia por qué ocurre eso y se intenta aclarar el papel que las instituciones de la sociedad civil desempeñan en la vida de los pobres, tanto en forma habitual como en momentos de crisis.

La relación entre una vida asociativa y el desarrollo económico se ha confirmado en varios estudios recientes. Según una encuesta nacional realizada en la República Unida de Tanzania en el marco de una evaluación de la pobreza con participación de los afectados (EEPA), incluso después de tener en cuenta el conjunto estándar de variables económicas y demográficas, las aldeas con mayor patrimonio social —determinado en función de la pertenencia a los grupos activos— son también las que tienen mayores ingresos (Narayan y Ebbe, 1997; Narayan y Pritchett, 1999). De la misma manera, estudios recientes realizados en Indonesia (Grootaert, 1999) y Bolivia (Grootaert y Narayan, 2000) revelan que los hogares con mayor patrimonio social tienen también ingresos más elevados, y que la influencia del patrimonio social en los quintiles de ingreso más bajo, y en los pequeños propietarios, es más elevada que en los grandes terratenientes. Las características que parecen tener mayor repercusión en el bienestar económico son el número de miembros, seguido de la participación activa y de las contribuciones. Estudios recientes llevados a cabo en Ghana y Uganda han establecido la existencia de asociaciones entre patrimonio social y cohesión social (Narayan y Cassidy, 1999) y, en la India, entre gestión de las cuencas hidrográficas y patrimonio social (Krishna y Uphoff, 1999). En una encuesta sobre este tema realizada en Panamá se llega a la conclusión de que las comunidades con elevado patrimonio social tienen casi cinco veces más probabilidades de recibir asistencia de ONG que las que están peor dotadas en ese sentido. Esta aso-

ciación es especialmente fuerte en lo que se refiere al acceso a los sistemas de abastecimiento de agua en las zonas rurales y en las comunidades autóctonas. Las comunidades con mayor patrimonio social tienen mayor capacidad de organizarse para actuar en forma colectiva.

El patrimonio social adopta la forma de normas, valores y redes informales, así como de organizaciones locales, por ejemplo, grupos de campesinos, sociedades funerarias, asociaciones informales de préstamos, redes de apoyo de barrio y asociaciones de mezquita. Resulta tentador suponer, sobre todo cuando el Estado es endeble o disfuncional, que estos mecanismos son un recurso importante al que se puede recurrir para sacar a las comunidades necesitadas de la pobreza. La realidad es mucho más compleja.

Las evaluaciones de la pobreza con la participación de los afectados (EPPA) revelan que las organizaciones comunitarias y las redes son realmente un recurso fundamental para los pobres, pero muchas veces únicamente como mecanismo de supervivencia que sustituye al Estado más que como complemento de las iniciativas oficiales. Dada la escasez de recursos de los pobres, si no hay ningún punto de enlace entre los grupos sociales dentro y fuera de la comunidad, las redes sociales de los pobres sólo ofrecen limitados recursos y oportunidades. En las zonas rurales, las organizaciones como las asociaciones de padres y profesores, las asociaciones de mujeres o los grupos de compra de semillas están desvinculados de otros grupos semejantes. Estas instituciones sociales de integración ayudan a los pobres y contribuyen a mejorar sus condiciones de vida. Pero en ausencia de un patrimonio social de enlace, estas redes informales no dan lugar a movimientos sociales que pongan en tela de juicio la desigualdad que se observa en las normas sociales, las leyes y la distribución de los ingresos, y tampoco facilitan el establecimiento de nuevas relaciones con el Estado que contribuyan a mejorar el bienestar económico de los pobres<sup>2</sup>. Algunas intervenciones gubernamentales están comenzando a valerse de instituciones locales. En último término, las EPPA demuestran que el potencial de las organizaciones de la sociedad civil para representar los intereses de los pobres en el sistema de gobierno está todavía en gran parte desaprovechado.

Los resultados de las EPPA respecto de la función de las instituciones de la sociedad civil en la vida de los pobres pueden resumirse en estas cinco conclusiones:

- **Las organizaciones no gubernamentales (ONG) tienen sólo una presencia limitada.** Con todo, ocupan sin duda un lugar destacado en las vidas de los pobres. Si bien son sumamente valiosas en algunas áreas y prestan servicios básicos en ausencia de la intervención del Estado, presentan las mismas deficiencias que las instituciones estatales, aunque en mucho menor grado. Está comenzando a aprovecharse la posibilidad de conseguir efectos multiplicadores estableciendo relaciones de complementariedad con el Estado, sobre todo en lo que se refiere a la prestación de servicios básicos, por ejemplo, de educación primaria, gestión forestal y abastecimiento de agua potable. Por otro lado, hay algunos ejemplos de ONG que se ocupan del problema básico de la desigualdad social estructural.

- **Las organizaciones comunitarias (OC) funcionan muchas veces como importantes recursos locales para los pobres.** Éstos realizan cuantiosas inversiones y depositan su confianza mucho más fácilmente en sus propias OC. Lo hacen por razones de supervivencia y seguridad —no necesariamente porque las OC sean más eficaces que las instituciones formales, sino porque los pobres casi nunca tienen acceso a las instituciones estatales. La paradoja que se presenta a los pobres es que se benefician más cuando los grupos cuentan en su seno con personas ricas, pero sólo hasta cierto punto, pasado el cual quedan reducidos al silencio. Los pobres quedan también excluidos de muchos grupos por la falta de activos y por su incapacidad de pagar las cuotas exigidas a los socios (véase el Capítulo 6).
- **Las redes de barrio y de parientes brindan apoyo económico y social.** Las cualidades de estas redes sociales informales son una clave importante para comprender qué atributos buscan los pobres en las instituciones formales concebidas para prestarles ayuda. Sin embargo, las tensiones prolongadas pueden resultar agobiantes para los sistemas de apoyo informales. El uso excesivo agota la capacidad de los individuos del grupo de mantener relaciones de reciprocidad. Las redes sociales comunitarias y de parientes tienen gran capacidad de recuperación, pero en períodos difíciles tienen menos posibilidades de funcionar como sistemas de apoyo eficaces y fiables. En esas circunstancias, el radio de confianza y coherencia se reduce muchas veces a la familia inmediata, e incluso los lazos familiares pueden romperse si la presión es demasiado fuerte.
- **Los ricos y los pobres, las mujeres y los hombres se organizan de distinta manera.** En primer lugar, los grupos y redes de los ricos, los poderosos y los miembros de las minorías privilegiadas tienen gran capacidad de cohesión; integran a representantes de comunidades distintas, y sus miembros intervienen activamente en los asuntos sociales, políticos y económicos. En cambio, las redes de los pobres están más atomizadas. Dentro de las comunidades, las redes de personas pobres realizan importantes actividades sociales y rituales, pero tienen poca relevancia económica y política. Los pobres de comunidades distintas no mantienen muchos intercambios, si no es a través del matrimonio. Por otro lado, hay importantes diferencias entre las redes de hombres pobres y mujeres pobres. Los primeros están más inmersos en relaciones verticales de favoritismo con el Estado y los terratenientes, empleadores y comerciantes, mientras que las mujeres, que no suelen tener acceso a estas instituciones, establecen y realizan grandes inversiones en amplias redes sociales informales con otras mujeres pobres.
- **La redistribución del poder al parecer no es un objetivo prioritario.** En las EPPA no se mencionan organizaciones que ayuden a los pobres a aumentar su poder de negociación o a corregir las grandes desigualdades existentes en los hogares, en las comunidades o en el Estado. Los pobres mencionan la pertenencia a esas organizaciones

sólo en contados casos. Los investigadores de las EPPA describen varias organizaciones conocidas en todo el mundo por su excelente labor; los pobres las mencionan pocas veces cuando hablan de las instituciones más importantes en sus vidas. Ello se debe probablemente a que esas organizaciones, a pesar de su tamaño, no llegan a la mayoría de las personas pobres.

En el resto del presente capítulo se analizan esas conclusiones. El examen se divide en tres secciones, relacionadas con las ONG, las CO y las redes de barrio y de parientes. El capítulo concluye con dos estudios de caso —uno sobre los servicios financieros para los pobres (estudio de caso 4.1) y otro sobre la desconexión entre la capacidad de organización de las comunidades y el gobierno, en Indonesia (estudio de caso 4.2).

## *Organizaciones no gubernamentales*

*Gracias a la ONG de nuestra aldea, ya no hay malnutrición.*  
—Agricultor de la región de Sikasso, Malí, 1993

Las organizaciones no gubernamentales (ONG) de todo el mundo presentan una gran diversidad de objetivos, tamaños, estructuras y capacidad. Desde pequeñas organizaciones populares que actúan exclusivamente en un lugar concreto hasta instituciones que casi no se distinguen de las estatales. En general, las ONG son apreciadas porque están arraigadas en la sociedad civil y gozan de cierta independencia con respecto a las normas y reglas formales que regulan el Estado y las instituciones de mercado. Normalmente, están organizadas en torno a un conjunto básico de valores, como la libertad, una confesión religiosa o el derecho a la educación. En el pasado decenio, las ONG han sido observadas con gran interés por los que se ocupan del desarrollo, con la esperanza de que pudieran convertirse en la vanguardia de la sociedad civil y adoptar un papel del liderazgo en la búsqueda de un desarrollo socioeconómico más equitativo (Korten, 1990). Las ONG suelen ser los únicos agentes externos que parecen trabajar en defensa de los pobres y, en ausencia del estado, muchas ONG han desempeñado de hecho un papel fundamental en la prestación de servicios básicos para los pobres.

Sin embargo, las opiniones sobre las ONG reflejadas en las EPPA son muy dispares. En el lado positivo, cabe señalar muchos ejemplos localizados de ONG que ayudan a grupos de pobres ofreciendo servicios muy apreciados. En particular, las EPPA de África al sur del Sahara contienen muchos de estos ejemplos. Se da cuenta de muchos casos de ONG que ayudan a suministrar los bienes y servicios de las instituciones formales a las comunidades pobres. Hay también un número cada vez mayor de ejemplos de ONG que trabajan en asociación con el gobierno para multiplicar su cobertura, sobre todo en los ámbitos de la educación y la salud. Por estas razones, las ONG gozan de cierto grado de confianza que los pobres no suelen mostrar hacia las instituciones formales.

Pero también se señalan problemas en cuanto a la cobertura de las ONG, sus actividades y, en definitiva, su eficacia. Si bien no es de extrañar

que las ONG no se mencionen casi nunca en los informes de Europa oriental y la antigua Unión Soviética, pues esas organizaciones son nuevas en la región, tampoco ocupan un lugar destacado en muchas otras comunidades pobres de otros lugares del mundo. Además, no está claro si las ONG llegan a las zonas pobres con mayor eficacia que las instituciones formales. Como ocurre con otras instituciones, las ONG no están exentas de prácticas de mala gestión, corrupción o falta de respeto, de iniciativas que olviden inadvertidamente las prioridades locales o las relaciones de poder. Si bien se señala que las ONG tratan de fomentar la capacidad local, en las EPPA se observan pocos ejemplos de resultados plenamente satisfactorios. Las relaciones entre las ONG y los gobiernos muchas veces se caracterizan por la tensión: las relaciones verdaderamente complementarias entre ambos son raras. No hay prácticamente ningún ejemplo de ONG que intente resolver las desigualdades sociales básicas respaldando activamente a las organizaciones establecidas por los pobres o los movimientos sociales. Cuando las necesidades de supervivencia inmediata son grandes, tiene sentido que las ONG se centren en las cuestiones de la supervivencia básica. No obstante, con algunas excepciones, son pocas las ONG que traten de resolver las cuestiones fundamentales de la desigualdad que ha sido la causa inicial del problema.

En el resto de la presente sección se examinan tres temas. El primero está relacionado con las ONG en cuanto recurso para las comunidades pobres, incluidos los tipos de servicios que prestan y la confianza que las personas depositan en ellas. El segundo se refiere a las limitaciones de cobertura de las ONG —es decir, si llegan realmente a los más pobres—, las frustraciones que sufren los pobres en sus relaciones con las ONG y la impotencia de éstas para fomentar a largo plazo la capacidad de autogobierno de los pobres. El tercero es la aparición de asociaciones entre el Estado y las ONG en el contexto actual de descentralización, y las tensiones básicas de estas nuevas relaciones. Hay pruebas de que estas asociaciones pueden conseguir mejoras en los servicios locales y dar lugar a una mayor rendición de cuentas en el plano local.

### *Las ONG, un recurso para las comunidades pobres*

*Las entidades afiliadas a las iglesias representan probablemente la red de seguridad más visible y de mayor alcance de cuantas actúan en este momento en Benin. —Benin, 1994*

Una ventaja fundamental de las ONG es su capacidad de atraer recursos adicionales financieros, técnicos y, muchas veces, políticos, o de permitir el acceso a ellos. Sobre todo cuando el Estado es deficiente o no actúa, las ONG pueden revestir importancia vital para ayudar a los pobres a cubrir sus necesidades de cada día. Ello puede comprender, entre otras cosas, la obtención de alimentos durante situaciones estacionales de escasez, la introducción de sistemas de abastecimiento de agua potable y de saneamiento, las campañas de información sobre atención sanitaria y salud o la modernización de las escuelas o centros comunitarios. En Swazilandia, por ejemplo, las ONG participan activamente en la educación y atención de salud, patrocinan a los



huérfanos o a los niños pobres en edad escolar y ofrecen «servicios médicos gratuitos... orientados a los niños de la calle, los ancianos y las víctimas del VIH/SIDA» (Swazilandia, 1997). En la India, además de actuar en los campamentos relacionados con problemas oftalmológicos, sanitarios y veterinarios, las ONG participan en las siguientes actividades:

- distribución de semillas (muchas veces ofreciendo variedades mejor aceptadas que las distribuidas por el Estado);
- gestión de cuencas hidrográficas;
- acceso a la alfabetización;
- organización y fomento de los grupos de mujeres;
- enseñanza de actividades generadoras de ingresos, y
- socorro y asistencia directa a los más pobres.

En algunas regiones, las ONG con mayor arraigo son las de inspiración religiosa. Así ocurre, por ejemplo, en Benin, donde esas organizaciones ofrecen a los pobres una de las redes institucionales de seguridad más visibles y más ampliamente distribuidas. «La mayoría de los orfanatos son administrados por religiosas católicas, el único programa nutricional de alcance nacional es gestionado por Cathwell (Servicios católicos de socorro) y las religiosas y sacerdotes han establecido varios programas para ayudar a los enfermos, abandonados e indigentes. En Cotonu la iglesia católica es probablemente la organización de mayor relieve entre las que ayudan a los más vulnerables» (Benin, 1994). En Panamá (1998) más de la mitad de las comunidades reconocen el apoyo de las iglesias y escuelas. En Viet Nam (1999b) los hogares católicos pobres que necesitan ayuda acuden a la iglesia. En Georgia la iglesia ortodoxa rusa y las iglesias ortodoxas internacionales ofrecen comidas gratuitas para los ancianos y discapacitados, y distribuyen alimentos y medicinas (Georgia, 1997). Estos esfuerzos han sido elogiados por la población local, que considera que «aunque eran los sacerdotes locales de Armenia y Georgia quienes habían organizado la distribución, no habían rechazado a ninguna minoría, ni a los judíos, ni a los griegos ni a los rusos» (Georgia, 1997). En Pakistán (1990) la EPPA menciona «una tradición firmemente arraigada de obras privadas de caridad y de beneficencia, reforzada por la obligación religiosa islámica». Las mezquitas y templos se consideran como lugares asociados a las obras de caridad. En algunos lugares de la India se citan los *ashrams* como refugios para los pobres.

Aunque la presencia de las ONG es despareja, en los lugares donde intervienen activamente reciben con frecuencia calificaciones más positivas que las instituciones estatales. Parte de la confianza en las ONG se debe a los amplios contactos que mantienen con comunidades concretas. En Swazilandia, por ejemplo, las poblaciones locales suelen desconfiar de los desconocidos, en general, pero sobre todo de los representantes gubernamentales. Si bien se recela de todos los organismos del gobierno central y de su capacidad para atender satisfactoriamente a las necesidades de las comunidades rurales pobres, las ONG que han establecido relaciones habituales con comunidades concretas disfrutan de un nivel de confianza que pocas veces consiguen otras organizaciones externas (Swazilandia, 1997).

En Tailandia, durante la crisis financiera, los pobres declararon su decepción con el Estado, pero en cambio vieron en las ONG un posible agente catalizador para mejorar sus condiciones de vida. Los grupos muestra de los barrios urbanos de tugurios manifiestan actitudes de desconfianza y aislamiento. Sin embargo, «cuando se pidió que señalaran qué es lo que las distintas instituciones pueden hacer para aliviar sus problemas, el grupo de barrio de tugurios de Bangkok propuso muchas formas de ayuda que podrían prestar sus propios grupos y las ONG, pero hicieron muy pocas propuestas para las instituciones estatales» (Tailandia, 1998). Los participantes en los grupos seleccionados indicaron que en el pasado habían recibido muy poca ayuda de los organismos públicos, y no había razón para pensar que esto pueda cambiar en el futuro próximo.

Al parecer hay dos tipos de razones que explican la acogida favorable de las ONG. En primer lugar, quizá puedan responder mejor a las prioridades locales. En Ghana, por ejemplo, las ONG son más apreciadas que las instituciones gubernamentales porque pueden ofrecer servicios que están más en consonancia con las necesidades de la comunidad. En particular, en los sectores de la salud y la educación se ha expresado un claro reconocimiento de los esfuerzos de las ONG. Ello se debe en gran parte a la opinión de que las ONG poseen conocimientos especiales que pueden ayudar a mejorar las condiciones de vida locales. En la aldea de Komaka los miembros de la comunidad manifiestan su gran interés en establecer un banco de cereales «para crear existencias alimentarias de emergencia en la aldea y de esa manera reducir la vulnerabilidad a la sequía y a los estragos de la “temporada baja”» (Ghana, 1995a). En algunos casos, las ONG tienen quizá recursos más abundantes que los organismos oficiales. Por ejemplo, en la EPPA de Togo se señala que los gastos de las ONG en 1994 fueron de aproximadamente 4.000 millones de francos CFA, cifra que supera el presupuesto gubernamental para desarrollo rural (Togo, 1996). El número de ONG que intervienen activamente en Malí pasó de 30 a 250 entre 1983 y 1993. Si bien el crecimiento del número, por sí solo, puede reflejar los incentivos financieros para la creación de ONG, la opinión común de las comunidades locales de Malí es que las ONG contribuyen significativamente a aumentar las oportunidades económicas y el bienestar general; además, funcionan como importantes redes de seguridad social (Malí, 1993).

Una segunda razón de la acogida favorable de las ONG en algunas zonas es la opinión de que su personal es más considerado que los funcionarios gubernamentales. En los países de la antigua Unión Soviética muchas personas opinan que los trabajadores de las ONG son «más comprensivos y amables». En Letonia (1998), la población manifiesta actitudes positivas hacia las ONG tanto nacionales como internacionales, aun cuando no esperan de ellas asistencia periódica ni a largo plazo. Cuando se les pregunta acerca de las ONG de las que reciben ayuda, mencionan el Ejército de la Salvación por su distribución de ropa a las familias numerosas y a las personas que viven solas; el Save the Children Fund por el socorro recibido en forma de dinero en efectivo, ropa y alimentos, y la ayuda de las iglesias, si pertenecen a una de-

terminada confesión. En Georgia muchas personas se han beneficiado de la asistencia periódica ofrecida por organizaciones como la Cruz Roja Internacional y Médicos sin Fronteras. Varias ONG son mencionadas también por la importante asistencia que ofrecen a las personas necesitadas (Georgia, 1997).

### *Limitaciones de las ONG*

*Incluso las iniciativas no gubernamentales han ofrecido, en el mejor de los casos, acceso marginal a la población Ganda (grupo tribal). La participación de las mujeres Ganda en las actividades de desarrollo promovidas por las ONG ha sido muy limitada. —India, 1997c*

*Pocas veces podía contarse con información cabal y, en algunos casos, la ayuda se desviaba a personas ya fallecidas. —Ucrania, 1996*

Si bien las ONG han contribuido notablemente a una forma de desarrollo más basada en la participación, en muchos casos su cobertura es limitada y no ha repercutido en la vida de la mayor parte de la población pobre. En Panamá, por ejemplo, en una encuesta sobre el patrimonio social se llega a la conclusión de que sólo el 10% de las comunidades recibía ayuda de las ONG, frente al 33% que señalaba alguna clase de apoyo gubernamental (Panamá, 1998). De la misma manera, en Indonesia la cifra equivalente es de 7% (Indonesia, 1999). Incluso dentro de las comunidades donde las ONG intervienen activamente, a veces se señala el relativo desconocimiento de sus actividades o algunos casos de inversiones financiadas por ONG que han resultado un fracaso. Cuando se pregunta a una comunidad de la India qué es lo que piensa sobre la labor de las ONG en su zona, la respuesta es que hay pocas, aunque mencionan específicamente dos grupos que realizan actividades tanto de desarrollo como de asistencia. Consideran que la contribución de las ONG a su desarrollo y bienestar es secundaria en relación con las iniciativas gubernamentales (India, 1997c). Incluso en Bangladesh, con las mayores ONG del mundo, parece que sólo son bien conocidas las relacionadas con programas de microcrédito.

De la misma manera, en la EPPA de Togo se reconocen las importantes aportaciones de las ONG, pero se plantean también problemas como su presencia desapareja —sobre todo en las comunidades más pobres— y el bajo nivel de sostenibilidad de sus intervenciones. Independientemente de la presencia y actividades de las ONG, más de la mitad de los agricultores entrevistados no tiene conocimiento de ninguna fuente de asistencia ofrecida por ONG. En algunos casos, la asistencia se ha interrumpido porque un proyecto concreto ha terminado o porque ya no hay ningún misionero presente en la zona. En cambio, en otros casos sencillamente no hay ninguna ONG (Togo, 1996). De la misma manera, la actividad de las ONG en Swazilandia, aunque se reconoce como una valiosa aportación durante los momentos de

sequía y de pérdida de cosechas, se considera como «poco frecuente y confiable» (Swazilandia, 1997).

En ausencia de sistemas seguros de financiamiento y debido a la consiguiente dependencia de los gobiernos y organismos internacionales, en muchos lugares las ONG se han convertido en contratistas más que en agentes catalizadores comunitarios. En la India, incluso los funcionarios gubernamentales consideraban que «la información basada en los objetivos» (en otras palabras, la presión para alcanzar metas determinadas) es un factor que limita el desempeño o el logro de resultados de calidad (India, 1998d). En Senegal, el 80% del financiamiento es externo; las ONG dependen de la ejecución de los «proyectos favoritos» de los donantes externos. La presencia de las ONG está fuertemente concentrada en algunas zonas de proyectos, lo que lleva a la población local a pensar que las ONG son «instrumentos para el suministro de financiamiento, con poca participación local» (Senegal, 1995). Algunas ONG, cansadas de esta dependencia, incluyen entre sus objetivos más prioritarios el logro de la independencia financiera para ellas mismas y para sus clientes (Senegal, 1995).

Las dificultades con los programas de ayuda administrados por las ONG se mencionan también en Armenia, donde muchos estiman que el dinero que éstas gastan en asistencia para combustibles y en alimentación con fines humanitarios está mal orientado y podría utilizarse con mejores resultados si se destinara a la creación de empleo. Hay también una notable falta de información sobre las fuentes de ayuda y financiamiento. Muchas personas «manifestaban sus dudas y sus opiniones negativas acerca de la práctica de orientar la ayuda en forma selectiva y sobre los criterios utilizados para determinar el nivel de “vulnerabilidad”». Los entrevistados manifiestan en general opiniones más positivas acerca de las organizaciones internacionales que utilizaban personal extranjero para distribuir y supervisar la ayuda debido a la desconfianza generalizada y muy arraigada hacia los organismos públicos nacionales (Armenia, 1995).

Lo mismo que para el Estado, para las ONG es difícil escapar del «prejuicio del asfalto»: suelen concentrar su ayuda en las personas que viven cerca de vías transitables, dejando de lado a los más pobres. En Letonia, «son relativamente pocos los encuestados que han recibido asistencia de las ONG. Los que la habían recibido solían vivir en poblados o ciudades grandes; en muchos casos recibían ya asistencia del municipio» (Letonia, 1998). En la EPPA de Kenya se observa que sólo dos ONG están ubicadas en los distritos de la región costera, mientras que el resto se encuentra en Mombasa, accesible a la mayor parte de la población únicamente por transbordador. Las actividades de las ONG se concentran a lo largo de las carreteras, junto a la playa y cerca de los hoteles turísticos, más que en los grandes espacios del interior caracterizados por «la sequía, la falta de agua durante todo el año, los ataques de la mosca tse-tsé contra el ganado y la presencia de especies silvestres que devastan los cultivos» (Kenya, 1996). En Tanzania un jefe declara lo siguiente: «Aquí hay muchas ONG. Todas trabajan en un pequeño círculo de comunidades [traza con el dedo un pequeño círculo sobre la mesa]. La ma-

yoría de las personas quedan al margen [extiende el brazo para indicar el resto de la mesa]. No entiendo por qué» (República Unida de Tanzania, 1997).

En la EPPA de Bangladesh se afirma lo siguiente:

*Buscamos activamente los «bolsones de pobreza», olvidados con frecuencia tanto por el gobierno como por las ONG. Las zonas remotas y de difícil acceso, como los Chars (grupos tribales) y partes de Sylhet, quedan especialmente relegados al olvido. En Sylhet, el conservadurismo y la desconfianza general de inspiración religiosa hacia las intenciones de las ONG contribuyen también a la resistencia de éstas a actuar en esa zona. La mayor parte de las personas pobres conocen a las ONG como organismos de financiamiento, bien sean préstamos en efectivo o créditos para letrinas, pozos y viviendas. Más del 80% de los servicios mencionados de las ONG (excluido el Grameen Bank) son de crédito. Este es muchas veces demasiado pequeño para ser productivo, sus condiciones de reembolso no son fáciles y el comportamiento del personal sobre el terreno suscita muchas críticas. Muy pocas actividades más de las ONG eran mencionadas por los campesinos, o sólo se recordaban de manera incidental. Por ejemplo, una ONG local de Yusuf Matbarer Dangi forma grupos y organiza actividades de capacitación; World Vision ofrece a los alumnos apoyo en Burunga; una misión tiene un hospital en Katabari. Una aldea indicaba que tenía una escuela del Comité de Progreso Rural de Bangladesh (BRAC); un grupo voluntario local está registrado ante el gobierno para ofrecer servicios de planificación de la familia en Salim Biswas Dangi. —Bangladesh, 1996*

La insuficiente cobertura geográfica es, sin duda, uno de los factores que impide que la ayuda llegue a los pobres. Otro aspecto es la falta de sintonía entre el diseño de los programas y las necesidades de los pobres. En Armenia, la falta de familiaridad de las ONG con las tradiciones y condiciones locales ha dado lugar a programas que no funcionan en la forma prevista. Un ejemplo ilustrativo es un programa escolar cuyo objetivo era ofrecer a los alumnos un vaso de leche diario y una galleta con alto contenido proteínico. En algunas escuelas, los maestros distribuyen «cuatro o cinco, o todas las galletas de una vez, para que los niños no sientan la humillación de recibir una sola». En otros centros, el personal docente se limita a dar a los niños la leche en polvo para que la lleven a casa, pues la falta de agua corriente les impide hacer la leche en la escuela (Armenia, 1995).

En Zambia, el programa urbano de autoayuda (PUSH) cuenta con varias ONG nacionales e internacionales. El objetivo es desarrollar la infraestructura urbana ofreciendo a las mujeres raciones de alimentos. Una evaluación reveló que los hogares que se habían beneficiado de esas medidas eran menos del 3%. Las razones de la falta de participación no siempre eran las mismas. «El trabajo, sumamente arduo, estaba consiguiendo algunos progre-

sos en la infraestructura, pero éstos son mínimos si se comparan con el desgaste físico que supone para las mujeres y el tiempo invertido. Las mujeres se quejaban de que estaban físicamente agotadas» (Zambia, 1994).

La razones de estos resultados poco brillantes de las ONG son de distinto tipo, pero en los informes de las EPPA y en otras publicaciones sobre las ONG se señala que la incertidumbre sobre el financiamiento y la limitada capacidad de gestión son un obstáculo para la eficacia e independencia de las ONG. En este sentido cabe señalar también las dificultades de rotación del personal directivo y la falta de sistemas eficaces de gestión financiera, planificación, supervisión y evaluación (Fox, 1996). De hecho, muchas de ellas no tienen personal de plena dedicación ni oficinas permanentes. Algunas actúan con carácter voluntario y otras se financian en gran parte con las contribuciones de los miembros. Su capacidad de sacar provecho de los nuevos recursos es limitada. Por esta razón, algunos de los enfoques más eficaces para multiplicar la eficacia de las ONG adoptan una perspectiva a más largo plazo, que permite a esas organizaciones tener más experiencia en las actividades administrativas y sobre el terreno.

Además de los problemas de financiamiento y de la falta de capacidad de organización y de cobertura, en las distintas regiones se mencionan ejemplos de comportamientos insultantes, de corrupción y nepotismo dentro de las ONG, que han minado la confianza general de la población en esas instituciones. En Bangladesh, algunas de las afirmaciones más duras fueron las dirigidas contra las ONG que realizan actividades de financiamiento. El descontento se centraba en los programas de crédito que parecen ofrecer cantidades demasiado pequeñas para resultar productivas, aunque también se criticaban la descortesía, las amenazas y el uso de la fuerza para recuperar el crédito. Los ejemplos más extremos son los relacionados con «comportamientos inaceptables del personal que actúa sobre el terreno» (Bangladesh, 1996). Como consecuencia de estos casos de ONG dedicadas a actividades de financiamiento y que «aterrorizan, insultan y recluyen a los morosos», los pobres prefieren que las ONG se dediquen a excavar pozos y a construir letrinas.

Otra queja expresada en algunos lugares es que hay poco altruismo en las ONG, y que muchas se han creado para beneficio de los fundadores. «Los fundadores de las ONG son víctimas de la recesión económica que ven en el establecimiento de éstas una solución para sus problemas financieros y de empleo. Durante una reunión de ONG regionales en julio de 1992, uno de los oradores resumió el problema en estas palabras: “Los que han tomado la iniciativa son fundamentalmente funcionarios públicos destituidos y universitarios sin empleo que piensan que una ONG es una institución que ofrece empleo a sus miembros, una fácil solución para ganar dinero o hacer turismo”» (Benin, 1994).

En Armenia, muchos pobres opinan que los fondos de socorro van a parar a los bolsillos de las ONG más que a manos de los necesitados; en muchos otros países de la región, hay un convencimiento generalizado de que los empleados de las ONG locales desvían la ayuda hacia sus familias y amigos, la venden o se ven presionados por las organizaciones delictivas locales para

que utilicen la ayuda con otros fines (Armenia, 1995). En la ex República Yugoslava de Macedonia, los pobres confesaban que, para recibir ayuda humanitaria, «se veían obligados a pagar una “cuota de ingreso” de 250 a 400 denar, según la organización humanitaria o gubernamental de que se tratara» (ex República Yugoslava de Macedonia, 1998). Un hombre de mediana edad confesaba lo siguiente: «Ingresé en una organización comunitaria y recibí ayuda en forma de aceite, harina y fideos. Me prometieron que en el próximo envío estaría entre los primeros de la lista, pues mi familia era pobre. Me dijeron también que antes tenía que pagar la cuota de ingreso, para lo cual tuve que utilizar dinero prestado. Cuando llegó el pedido, consistente en equipo escolar, mis hijos no recibieron nada y ahora ya no van a la escuela» (ex República Yugoslava de Macedonia, 1998).

En Georgia muchos encuestados opinaban que había una connivencia generalizada entre los distribuidores de ayuda y las empresas corruptas. En Tbilisi, «la vecina de un trabajador de la Cruz Roja que almacenaba habitualmente en su apartamento los suministros recibidos de esa organización declaraba haber visto cómo un intermediario compraba esas mercancías directamente en el apartamento para revenderlas a empresas privadas» (Georgia, 1998).

En Ucrania, con excepción de Crimea y Chernobyl, «cuando se preguntaba a los encuestados si habían recibido alguna forma de asistencia de organizaciones de beneficencia, algunos se lo tomaban como una muestra de humor negro» (Ucrania, 1996). Así ocurría especialmente en Ucrania oriental. Aunque todos habían oído hablar de los envíos procedentes de los países occidentales, muchos decían que se trataba sobre todo de ropa para niños, sólo parte de la cual podía utilizarse, y paquetes de margarina, mantequilla o leche condensada. Casi todos opinaban que la ayuda humanitaria «no llegaba a quienes realmente la necesitaban» porque alguien «se estaba enriqueciendo con esa ayuda», como lo demostraba el hecho de que algunos paquetes se vendían en las tiendas (Ucrania, 1996). Estas mismas acusaciones fueron formuladas por los tártaros, que recibían ayuda a través de los Mejlis, la organización política que los representaba.

Si bien los grupos de inspiración religiosa aparecen citados con frecuencia como fuentes de ayuda, en Panamá «los debates pusieron de manifiesto que las sectas cristianas han contribuido en ocasiones a la fragmentación de la sociedad. En una comunidad de la isla Kuna, por ejemplo, parte de la comunidad se niega a reconocer a las Asambleas de Dios: su congreso no quiere más iglesias, por considerar que la proliferación de éstas fragmenta a la comunidad en pequeñas unidades... Si la comunidad está dividida, esas divisiones se reflejan en las organizaciones eclesiásticas» (Panamá, 1998). En la ex República Yugoslava de Macedonia, aunque la población respeta a las organizaciones humanitarias religiosas, se señaló que «buena parte de las familias, en su mayoría musulmanas, no piden ayuda porque sienten vergüenza; otros consideran que incluso estas organizaciones son corruptas y el beneficio se distribuye entre los amigos» (ex República Yugoslava de Macedonia, 1998). La población de Georgia manifestaba opiniones encontradas acerca de las organizaciones religiosas que la obligaba a cambiar de confesión. En el

informe se recoge el siguiente caso: «Esta imposición provocó gran perplejidad en una familia de Azerbaiyán, que finalmente decidió aceptar ayuda de los Testigos de Jehová, a pesar del rechazo inicial de una fe pacifista cuyos dogmas quizá no podrían respetar si algún miembro de la familia tenía que incorporarse al ejército del país. Llegaron a un compromiso después de decidir que utilizarían la ayuda los miembros de la familia «menos importantes» —la madre y la hermana» (Georgia, 1997).

A pesar de sus esfuerzos, quizá la mayor deficiencia de las ONG es que generalmente no suelen fomentar la capacidad de autogobierno local a largo plazo. En consecuencia, el legado institucional definitivo de sus actividades puede ser cuestionable. Probablemente, este problema se agudiza a medida que aumenta la presión sobre las ONG para que presten servicios con rapidez. En la EPPA sobre el distrito de Busia, en Kenya, donde las ONG han intervenido activamente, se concluyó lo siguiente: «No hay pruebas concluyentes de que ninguno de los grupos formados o ayudados por las ONG hubiera conseguido ni siquiera un mínimo de autonomía. Tampoco se han transformado en grupos más amplios ni han diversificado sus actividades. Por ello, si las ONG y las iglesias han apoyado a personas concretas en su lucha por la supervivencia, no han ayudado a reforzar la capacidad de los grupos ya existentes para actuar autónomamente» (Kenya, 1996).

### *Vínculos entre las ONG y el Estado*

*Si invito a 30 ONG a que ayuden a tomar una decisión, tendré 30 propuestas diferentes y una gran pelea.* —Alto funcionario público de El Salvador, 1997

Las ONG representan un vínculo fundamental entre la sociedad civil, el Estado y el mercado. Esta vinculación puede ser decisiva para conseguir que las actividades de desarrollo sean más responsables y eficaces. En la India, por ejemplo, «los programas emprendidos por instituciones cuasigubernamentales en colaboración con ONG parecían ser más eficaces que los emprendidos únicamente por el gobierno» (India, 1997a).

Un factor importante para crear nuevas oportunidades para la participación de las ONG es la descentralización de los programas oficiales. En El Salvador, en 1991, el Ministerio de Educación emprendió una reforma global para aumentar la accesibilidad y calidad de la educación básica descentralizando el sistema escolar y promoviendo la participación de la comunidad en las escuelas. El programa tiene su origen en iniciativas comunitarias organizadas con la finalidad de atender las necesidades de los niños durante el período de la guerra. Se elaboró el programa Educación con la Participación de la Comunidad (EDUCO), en el que la gestión de las nuevas escuelas de enseñanza preescolar y primaria se delega a los padres y a las organizaciones comunitarias. Son 110 las ONG registradas en el sector de la educación. Aproximadamente la mitad de éstas ofrecen programas de capacitación técnica, y la otra mitad tienen programas de capacitación en materia de gestión. «Las ONG son capaces de ampliar su cobertura con subvenciones del sector priva-



do» (El Salvador, 1997). En Nicaragua, las ONG participan activamente con el gobierno en el programa de descentralización (Nicaragua, 1998) y en la India están colaborando con los gobiernos de los estados en los sistemas rurales de abastecimiento de agua (India, 1997c).

Si bien las ONG son independientes del Estado, su misma presencia y supervivencia depende del gobierno —de las leyes que regulan las ONG y, quizá sobre todo, de la actitud gubernamental hacia ellas. Esta actitud puede ir desde el deseo de trabajar en estrecha asociación con las ONG a una hostilidad declarada. En El Salvador, como se observó antes, las políticas de descentralización de la educación están poniendo a prueba nuevas formas de relación entre las ONG y el Estado. Mientras que algunas ONG consideran que el gobierno es «autoritario e ineficiente», los poderes públicos califican a las ONG de «imprevisibles e irresponsables». Los funcionarios manifiestan también su frustración con las grandes ONG internacionales, «cada una de las cuales viene con su propio método de actuación... y el ministro tiene que encargarse luego de hacer y deshacer las cosas» (El Salvador, 1997).

En Armenia, las tensiones y problemas de comunicación a veces enturbian las relaciones entre las ONG internacionales y las autoridades locales. Las ONG se lamentan que las listas de familias «vulnerables» presentadas por el gobierno son incorrectas, y no es posible obtener estadísticas fiables. En algunos casos, estiman que «las autoridades estatales trataban de desviar la atención hacia zonas menos necesitadas para complacer a determinados grupos de electores, al mismo tiempo que se dejaba de lado a las poblaciones más necesitadas» (Armenia, 1995).

Algunas veces, los funcionarios locales se oponen a la distribución directa de asistencia por las ONG. En Giumri (Armenia), una ONG ha señalado que los funcionarios locales ni ayudan ni estorban. En otros casos, hostigan a las ONG cortándoles el suministro eléctrico u obligándolas a abandonar locales alquilados. El director de una ONG que administraba una farmacia de precios reducidos menciona la considerable tensión existente con las autoridades municipales, que consideraban que debían controlar toda la ayuda local «para coordinarla mejor». Las farmacias y hospitales locales son los que más resistencia oponen a esta farmacia de bajos precios porque les quitan clientes (Armenia, 1995).

En Asia meridional, sobre todo en Bangladesh, las ONG han conseguido durante varios decenios convertirse en una fuerza que el Estado no puede ignorar. La población pobre de Bangladesh menciona el Grameen Bank y al Comité de Progreso Rural de Bangladesh (BRAC) por sus programas de crédito; también se menciona al BRAC por su labor en programas de educación y de becas para niñas. Estos programas de educación de niñas tienen importantes consecuencias en la política educativa del gobierno para las niñas pobres. No obstante, tanto en Bangladesh como en la India, si bien algunas ONG locales aparecen citadas entre los organismos que intervienen activamente en diversas esferas, ninguna de ellas parece haber conseguido introducir cambios reales en las relaciones de poder o en cuanto a la incorporación de los pobres en los consejos locales ni a otros organismos de toma de decisiones.

Si el gobierno se relaciona con las organizaciones locales pero no comparte el poder, puede distanciar a los pobres y destruir la organización. En la República del Yemen, por ejemplo, la creciente participación gubernamental en las ONG locales aparece entre las principales razones de «la disminución de las contribuciones locales a los proyectos locales en términos de dinero, tiempo y mano de obra» (República del Yemen, 1999). En la práctica, los informes de las EPPA contienen más ejemplos de asociación entre el Estado y las ONG que de ONG vigilantes que obligan a los gobiernos a rendir cuentas en el plano local, estatal o nacional.

## *Organizaciones comunitarias*

*Sin grupos de edad, en Igede no podemos sobrevivir, dado el abandono general del Estado.* —Jefe del distrito de Owokwu, Nigeria, 1996

*Como el pasado es más resistente que el futuro, y como las pasiones son más duraderas que los intereses, las comunidades autóctonas no sólo resisten mejor el paso del tiempo sino que suelen estar también más integradas que las comunidades rurales y urbanas.* —Panamá, 1998

Las organizaciones comunitarias (OC) son organizaciones populares administradas por algunos de sus miembros en nombre de los demás (Edwards y Hulme, 1992). Los pobres de todas partes dicen depender mucho de ellas. Las OC ofrecen a las comunidades funciones vitales y muy distintas: movilización de la mano de obra, desarrollo de la infraestructura, actividades culturales, resolución de conflictos y gestión de las relaciones con personas ajenas, además de ofrecer socorro en casos de emergencia. Las organizaciones autóctonas, firmemente arraigadas en la cultura local, pueden organizar celebraciones, rituales y festivales que son una fuente de alegría y de significado para la población. Muchas veces son las únicas organizaciones con las que los pobres se identifican, en las que tienen confianza y a las que pueden acudir.

A pesar de estos atributos positivos, las CO que actúan por su propia cuenta generalmente no han contribuido al cambio de las estructuras de poder locales ni conseguido importantes progresos del desarrollo. Las organizaciones de los pobres tienen muchos problemas asociados a su falta de capacidad. Como observa Uphoff (1986), «estas organizaciones pueden surgir espontáneamente por iniciativa local, pero si bien los casos aislados de desarrollo institucional local pueden ser impresionantes, su efecto acumulado es insignificante». Cuando las CO nacen en respuesta a incentivos externos, muchas veces tienen dificultades para respaldar los intereses locales. En su estudio clásico de 150 organizaciones locales en distintos países en desarrollo, Esman y Uphoff (1984) elaboraron un sistema de calificación de los resultados en materia de desarrollo rural. Comprobaron que las organizaciones locales que recibían las calificaciones más altas, eran las más eficaces, cuando habían sido puestas en

marcha por la misma población rural o por dirigentes locales (con un puntaje de 153 y 138, respectivamente). Los puntajes más bajos se registraban cuando la iniciativa había sido del gobierno (16), y la calificación no era mucho más alta cuando se había emprendido por iniciativa conjunta del gobierno y de las comunidades (50). En cambio, cuando los organismos externos, fueran éstos gubernamentales u ONG, se dedicaban fundamentalmente al fortalecimiento de la capacidad local más que a crear organizaciones locales para aplicar programas externos, los puntajes eran más altos (114).

Esta sección se divide en tres subsecciones. En la primera se examinan el papel de las organizaciones de cohesión interna y de enlace con el exterior y la función de la identidad cultural como base para la cohesión y la solidaridad colectiva. Se analizan también los efectos de la urbanización en la solidaridad colectiva, y la manera en que la base de la solidaridad, que inicialmente es un significado y unas raíces culturales comunes, pasa a ser la existencia de una ocupación compartida. Se destacan dos tipos de CO: los grupos de ahorro y crédito rotatorio y las sociedades funerarias. En las EPPA se señala una notoria ausencia de asociaciones de enlace con el exterior. Si bien los grupos de cohesión interna son importantes para la supervivencia y porque dan una sensación de identificación, en ausencia de vínculos de enlace sirven ante todo como defensa frente a la indigencia, más que como un medio de sacar a los pobres de la pobreza. Esta subsección finaliza con el caso de las federaciones de redes autóctonas del Ecuador.

En la segunda subsección se estudian las diferencias entre las redes de los ricos y las de los pobres, y la manera en que la cohesión entre las minorías privilegiadas les permite controlar las OC. Cuando los pobres pertenecen a grupos comunitarios mixtos, disfrutan de una mayor disponibilidad de recursos pero tienen menos influencia en las decisiones, que suelen reflejar los intereses de las minorías selectas. Se analizan también las diferencias entre las redes de hombres y mujeres pobres. Las mujeres continúan brillando por su ausencia en los cargos con autoridad para tomar decisiones relativas a la comunidad.

En la tercera subsección se analiza la creación de nuevas asociaciones para diseñar intervenciones que aprovechen las ventajas de las instituciones de los pobres, las ONG y las instituciones del Estado. Al final, se hace referencia a un estudio sobre Indonesia (estudio de caso 4.2), en el que se destaca la importancia del fortalecimiento de la capacidad local y las dificultades existentes para establecer asociaciones entre grupos comunitarios, gobiernos y ONG.

## *Organizaciones de cohesión y de enlace*

*Sólo puede haber cohesión cuando hay un sentimiento de identidad.* —Panamá, 1998

*Si no hubiera sido por la ayuda de la aldea, los niños habrían muerto de hambre.* —Armenia, 1995

Las organizaciones comunitarias normalmente suscitan confianza porque la gente se identifica con ellas y considera que están de acuerdo con sus prioridades. La identidad autóctona, basada en la casta, la etnia, el sexo y la edad, es el cimiento de muchas de estas organizaciones. «Históricamente, los grupos autóctonos han establecido organizaciones comunitarias como solución para hacer frente a los problemas económicos, sociales y políticos. Carentes de capital físico, agobiados por graves problemas para conseguir los recursos institucionales que desarrollan el capital humano, y privados de una amplia experiencia social que cree una sensación de ciudadanía, su capital es el patrimonio social. Ésta es la base de la solución que intentaron algunas comunidades autóctonas, organizadas mediante interacciones directas» (Panamá, 1998).

En Malí los investigadores han observado que las asociaciones tradicionales son las principales redes de seguridad. Normalmente, cada aldea tiene tres asociaciones o *tons*: la asociación de hombres, la asociación de mujeres y la asociación de hombres jóvenes. Su objetivo es «mantener vivas las tradiciones culturales, intensificar los vínculos comunitarios y, sobre todo, compartir el trabajo, tanto en las tierras comunales como en las de cada uno de los miembros. Muchas veces, los ingresos de la asociación se destinan a artículos de consumo, por ejemplo, carne para las fiestas, pero a veces se emplean también para iniciativas de desarrollo comunitario, como la adquisición de materiales de construcción o la excavación de pozos, y a pagar las multas impuestas por los guardias forestales» (Malí, 1993).

De la misma manera, los grupos de edad (cohortes de edad vinculados entre sí mediante un ritual) de Nigeria realizan tareas comunitarias de distinto tipo y muchas veces adquieren capacidades institucionales muy avanzadas:

*«Sin los grupos de edad, en Igede no podemos sobrevivir, ya que el gobierno nos ha abandonado», ha manifestado el jefe de distrito de Owokwu. «En cambio, los grupos de edad generalmente están orientados al desarrollo. Consiguen carreteras, actúan como asociaciones de crédito y adquieren fincas para sus miembros. Los grupos de edad tienen una complicada estructura orgánica, en la que el presidente actúa como portavoz del grupo. Tienen también un secretario que la mayor parte de las veces sabe leer y escribir, para poder mantener el registro de lo que ocurre dentro de la organización. De hecho, el grupo de edad actúa también como poderoso instrumento de socialización y de mantenimiento de la ley y el orden para la comunidad. Las personas de la misma edad deben acreditar que son miembros respetables de la comunidad antes de poder llegar a ser miembros del grupo. Deben ser también laboriosos y responsables y no presentar antecedentes penales».* —Nigeria, 1995

Las comunidades rurales y urbanas presentan importantes diferencias. Estas últimas, aunque más ricas desde el punto de vista económico, muchas veces no consiguen encontrar una base para la seguridad y solidaridad colectivas.

En Senegal se observa una relativa ausencia de cohesión social en las zonas urbanas, cuando se comparan con las áreas rurales. «Los cambios económicos han estimulado también una modificación de la estructura social; en el valle del río Senegal, por ejemplo, los grupos de pastores han respondido a las pérdidas de ganado haciéndose más sedentarios, y las mujeres se han adaptado a las largas ausencias de sus esposos emigrados a otros lugares interviniendo más activamente en las labores agrícolas. En las zonas urbanas, la red social se ha debilitado y en muchos casos se ha visto sometida a fuertes tensiones como consecuencia del creciente número de desempleados que vienen a la ciudad y se quedan con sus familiares mientras buscan trabajo» (Senegal, 1995).

El paso de las formas de vida autóctonas a las basadas en el interés, tanto en las zonas rurales como en las urbanas, va acompañado invariablemente por un cambio de interés: se presta menos atención a los beneficios colectivos para concentrarse sobre todo en los individuales. En las comunidades autóctonas las personas suelen pertenecer a grupos que tratan de conseguir beneficios para el conjunto de la localidad, mientras que la población pobre urbana sólo pertenece a grupos cuya aspiración es aumentar el ingreso personal. Así se observa en las EPPA. En Malí, las asociaciones urbanas están basadas en algunas características comunes de sus miembros, como la ocupación, la zona de residencia o el lugar de origen. Los miembros de las asociaciones profesionales se ayudan mutuamente con informaciones prácticas que les permiten aumentar la productividad y los ingresos o compartiendo las oportunidades de trabajo. Por ejemplo, los miembros de una asociación de pocereros pueden invitar a un miembro desempleado a trabajar con ellos (Malí, 1993). En Panamá, entre las comunidades autóctonas rurales, la identidad está basada en un pasado, y en una historia y cultura compartidas, mientras que en las comunidades urbanas analizadas la identidad se basa en la ocupación y en intereses comunes. En el informe sobre Panamá se observa que los hogares autóctonos participan en organizaciones mucho más que los hogares urbanos o rurales no autóctonos (40, 28 y 30%, respectivamente). Las poblaciones autóctonas participan en asociaciones comunitarias, mientras que otras comunidades rurales participan más frecuentemente en cooperativas. Estas son la única forma significativamente frecuente de participación entre los residentes urbanos (Panamá, 1998) (véase el Recuadro 4.1).

El bienestar psicológico es independiente del bienestar económico. Cuando se comparan las zonas rurales urbanas, al menos desde el punto de vista de las relaciones comunitarias, las poblaciones rurales autóctonas parecen más ricas en lo que se refiere a mecanismos de solidaridad y apoyo, y más felices a pesar de su mayor pobreza. Tienen relaciones sociales fuertes y estructuradas, y un sentido más claro de identidad. En el informe sobre Georgia se observa lo siguiente: «la pobreza ha influido fuertemente en las pautas de sensibilidad, solidaridad y autoridad. Aunque las condiciones físicas son peores en las aldeas que en las ciudades o grandes urbes, la población de las aldeas estimaba que sus vecinos estaban más dispuestos a echar una mano. Por ejemplo, ofrecen préstamos, orientación y servicios médicos a los ve-

#### Recuadro 4.1. Organizaciones autóctonas entre los Kuna de Panamá

Los Kuna tienen una larga tradición de organización y de densas redes de asociación. En una isla Kuna, los miembros de la comunidad se reúnen todos los días y celebran un congreso tradicional los viernes y los lunes. En sus reuniones cotidianas examinan las cuestiones relacionadas con el trabajo que cada uno debe a comunidad: mantenimiento de la pista de aterrizaje, construcción de casas, mantenimiento de caminos, descarga de embarcaciones. En otra isla, la comunidad celebra reuniones periódicas una vez al mes y reuniones extraordinarias cuando el *Sabila* [jefe] viaja a otras islas, para que pueda presentar un informe al resto de la comunidad. Otros grupos menores se reúnen frecuentemente: las mujeres lo hacen para barrer las calles o para tratar temas relacionados con el comercio o para resolver problemas sociales. Otro ejemplo es el comité de vivienda (*junta de construcción de la casa*), que construye aproximadamente cuatro casas cada tres meses y cuenta con unas ocho personas en el comité. Las mujeres tienen un grupo para preparar una fiesta tradicional cuando una niña llega a la pubertad. Ayudan a la familia que va a celebrar la fiesta. En la comunidad autóctona de San Ignacio de Tupile, hay nada menos que ocho organizaciones comunitarias diferentes, que se ocupan de temas como la escuela, la limpieza de los caminos locales, la nutrición y el agua.

*Fuente: Panamá 1998.*

cinos» (Georgia, 1997). En México, «paradójicamente, los que tienen menos, las poblaciones autóctonas de Oaxaca, son las que menos temen su condición actual, pues sólo ellos tienen instituciones comunitarias tradicionales (*tequio, guetza*) que les ofrecen ayuda en momentos de necesidad» (México, 1995). De la misma manera, la solidaridad social entre las comunidades autóctonas es especialmente sólida en Panamá. «La encuesta revela que las comunidades autóctonas tienen perspectivas más positivas acerca de su situación que las comunidades urbanas y las comunidades rurales no autóctonas, a pesar de que en ellas la incidencia de la pobreza es mayor» (Panamá, 1998).

Las organizaciones comunitarias presentan formas infinitamente diversas, desde las sociedades de préstamos rotativos hasta los mecanismos elementales de intercambio de trabajo y de alimentos. Destacaremos dos tipos: las asociaciones de seguro y crédito rotatorio y las sociedades funerarias.

## Recuadro 4.2 Las *tontines*, una forma de compartir el crédito y la mano de obra

En África occidental, el sistema de *tontines* tiene la doble función de red de crédito y de mecanismo de distribución de la mano de obra. Las *tontines* generalmente están integradas por unas 5-10 personas... que aportan dinero en forma periódica y luego reciben, en su momento, toda la cantidad recaudada. De hecho, los miembros que reciben el capital acumulado durante las primeras rondas se benefician de un crédito sin interés, mientras que los que lo reciben al final simplemente consiguen que se les devuelva el dinero sin ningún interés. Los niveles e intervalos de las contribuciones pueden oscilar desde US\$ 0,25 al mes a más de US\$10 a la semana. Otros tipos de *tontines* pueden establecerse con fines específicos, y funcionan más como un seguro. En Ghana, por ejemplo, el *Kugadzadzo* es un club de ahorro para financiar los gastos funerarios (Ghana, 1995a). Las personas en situación menos necesitada pueden pertenecer a múltiples *tontines*, como medio de seguridad adicional.

Las *tontines* pueden suponer también la puesta en común de la mano de obra y otros recursos de los miembros. En Benin, las *tontines* «permiten a las familias más pobres compartir no sólo la mano de obra y quizá los aperos agrícolas, sino también los alimentos (normalmente alimentos de calidad superior, como la salsa de pescado) con los agricultores en situación más desahogada. Para quienes son realmente pobres, el ser miembros de una *tontine* puede representar su única posibilidad de acceso habitual a proteínas. Además de desempeñar una función redistributiva, los clubes de intercambio de mano de obra son también una forma de seguro frente a la enfermedad y otros tipos de incapacitación, ya que garantizan la continuidad de la producción agrícola y, por lo tanto, la supervivencia de sus miembros. En este sentido, su existencia es especialmente valiosa para las personas más ancianas, que de lo contrario quizá no podrían cultivar su tierra» (Benin, 1994).

Las *tontines* son muchas veces la única institución —formal o informal— a que los pobres tienen acceso en momentos de crisis. En la EPPA de Ghana se observa que, cuando un miembro necesita desesperadamente dinero en efectivo, los otros muchas veces acuden en su ayuda por un sentimiento de solidaridad colectiva (Ghana, 1995a). En cambio, como se explica en la EPPA de Benin, «el endeudarse no es siempre una decisión fácil. Por un lado, la dignidad impide a veces a las personas pedir dinero, salvo cuando la situación es realmente crítica. Por otro, el hecho de convertirse en deudor aumenta la vulnerabilidad, ya que menoscaba la posición social y, quizá sobre todo, la probabilidad de obtener otro préstamo» (Benin, 1994).

## *Movilización del ahorro a través de las asociaciones de ahorro y crédito rotatorio*

*Si participas en muchos grupos, ¿cómo vas a trabajar? Hay que sobrevivir... pero si no perteneces a ningún grupo, ¿cómo hacer frente a los momentos difíciles? —Tanzanía, 1997*

Las asociaciones de ahorro y crédito rotatorio (*tontines*) son un instrumento interesante de organización comunitaria. Son frecuentes en varios países de África occidental, y aparecen con distintas variantes en todo el mundo. En el Recuadro 4.2 pueden observarse las características y limitaciones de las asociaciones de este tipo que han dado buenos resultados. Parecen ser muy eficaces en cuanto mecanismos de ahorro «voluntario-forzoso» y como medio de crear redes de seguridad para los pobres.

### *Dignidad en la muerte: sociedades funerarias*

*No te liberarás de cargas ni en la tumba. —Anciano pensionista de la aldea de Selce, ex República Yugoslava de Macedonia, 1998*

Las sociedades funerarias han resistido el paso de muchas generaciones y pueden encontrarse en todo el mundo en desarrollo, lo que demuestra lo importante que es para los pobres el tener la seguridad de que, al menos en la muerte, van a ser tratados con respeto y dignidad, de acuerdo con los ritos locales. En cuanto instituciones informales, las sociedades funerarias funcionan como redes de seguridad muy cotizadas. Los funerales son un medio importante de reforzar la propia condición social, y de conseguir apoyo para los supervivientes en momentos de necesidad. Estas sociedades refuerzan la confianza y la reciprocidad a través de fondos depositados y administrados en forma colectiva. «La comunidad de Melan no tiene cementerio, y cuando alguien muere hay que contratar un transporte especial para llevar al fallecido y a sus familiares al cementerio más próximo, con un costo de 100.000 sucres (50 US\$). La comunidad paga la mitad del costo» (Ecuador, 1996a).

En la EPPA de Etiopía se observa que las sociedades funerarias quedan cada vez más fuera del alcance de los pobres: «Las *idir-idirs* (sociedades funerarias) funcionan como asociaciones de seguro funerario en cuatro comunidades, y en dos comunidades se ocupan también de la salud y de otros problemas críticos. En Mechek no existe ninguna *idir* propiamente dicha, pero los miembros del clan aportan dos o tres *birr* en el momento del funeral; luego, la familia devuelve esa suma. En Korate, los participantes señalaban que la cuota de inscripción había subido de 20 *birr* a 100 *birr*; antes, los pobres podían pagarse la cuota vendiendo leña y hierba, pero ahora los costos de entrada son prohibitivos» (Etiopía, 1998). En las zonas urbanas, dado la disminución de los ingresos, es difícil mantener las *idirs*. No obstante, cada comunidad tienen al menos una, aunque el número de sus socios está disminuyendo.

En algunos países de África occidental —por ejemplo, Togo, Senegal y Benin— se señala que «la tradición y la presión social se combinan para hacer de la ostentación en las ceremonias no un lujo para los más ricos sino un



deber incluso para los pobres. El costo de los funerales y los matrimonios al parecer ha subido, siguiendo una tendencia contraria a la de la economía del país. Las familias se endeudan habitualmente para financiar el mejor funeral jamás celebrado en la aldea, llegando a los extremos de alquilar un generador para el velatorio, ofrecer abundantes alimentos y bebidas a todos y hasta confeccionar uniformes para los asistentes» (Benin, 1994).

La preocupación por los gastos funerarios y la capacidad de ahorrar con ese fin está muy extendida entre los pobres de Europa oriental y de la antigua Unión Soviética. Muchas veces ello significa que tienen que enfrentarse al difícil dilema de atender a los familiares enfermos o de garantizarles un funeral decente. «Las familias muchas veces tienen que elegir entre pagar el tratamiento de una enfermedad grave o los gastos de funeral. Cuando el padre de Timur cayó enfermo, su familia no pudo permitirse trasladarlo al hospital. Luego, resultó que el costo del funeral fue casi tan elevado como habría sido el tratamiento hospitalario. La familia pagó 30 lari por el certificado de defunción, 100 para preparar el cadáver, 300 por el ataúd, 150 para registrar el entierro y excavar la fosa y 300 por un modesto velatorio» (Georgia, 1997). Para los pobres, estos gastos son importantes porque pueden ayudarles a mantener o a mejorar su consideración social dentro de la familia extensa y de la comunidad, y contar con más respaldo cuando atraviesen situaciones difíciles.

Cuando alguien no desempeña el papel social que se espera de él, las consecuencias pueden ser una experiencia de extrema vergüenza y aislamiento: «Recientemente, la madre de Nodar falleció [en Georgia]. Poco después de que éste hubiera hecho los preparativos para el funeral, falleció también la madre de su vecina, que organizó el funeral de manera que coincidiera a la misma hora. Luego, la vecina pidió a Nodar que organizara la procesión funeraria familiar y el entierro a una hora más temprana. Como la vecina no podía pagar los 200 dólares necesarios para conseguir un ataúd, tuvo que conformarse con alquilar uno para el velatorio y enterrar el cadáver envuelto sencillamente en celofán. La vecina tenía vergüenza de que las personas que acudieran al funeral de la madre de Nodar notaran el contraste» (Georgia, 1997).

La yuxtaposición de la solidaridad social, las cargas financieras y la honra personal aparece claramente reflejada en las EPPA: «Los funerales continúan siendo el único acto que une todavía a la comunidad. Los miembros de la familia se ven fuertemente presionados a demostrar su valía honrando debidamente la memoria de los difuntos con un gran banquete de funeral. Aunque todos los asistentes realizan una aportación en efectivo o en alimentos, una muerte imprevista puede representar una catástrofe financiera para una familia pobre o de ingresos medianos, y obligarla a contraer deudas» (Armenia, 1995).

### *Ausencia de organizaciones de enlace*

*Quien está hambriento y no dispone de alimentos, ¿cómo va a dar de comer a quien tiene hambre? —Pakistán, 1996*

Para aprovechar el potencial de las redes y asociaciones locales con el fin de reducir la pobreza es preciso comprender la naturaleza de las relaciones mutuas, el alcance de los vínculos de cohesión y de enlace y el nivel de sustitución o complementariedad entre las instituciones locales y estatales. Las sociedades se construyen a partir de grupos sociales dentro de los cuales las personas se interrelacionan mutuamente, comparten valores y recursos y se demuestran confianza mutua; en otras palabras, hay cierta cohesión. Cuando el poder está desigualmente distribuido, estos grupos sociales presentan diferencias de acceso a las oportunidades y a los recursos. Cuando los grupos sociales están desvinculados de otros grupos semejantes pertenecientes a comunidades diferentes, es difícil organizarse en torno a temas concretos para conseguir un cambio, lo que hace difícil el progreso social. Cuando los grupos sociales no tienen ninguna conexión con otros grupos diferentes, no pueden tener acceso a los recursos de que disponen esos otros grupos más poderosos. En ambos casos, los grupos carecen de patrimonio social de enlace.

Los resultados del análisis de la EPPA revelan que las asociaciones de los pobres son mucho más eficaces para atender las necesidades inmediatas que para fomentar cambios en las causas profundas de la exclusión. En gran parte, ello se debe a que sus limitados recursos se ven absorbidos por los imperativos de cada día y las constantes tensiones y crisis. La mayor parte de estas asociaciones informales, redes y tradiciones de autoayuda están desconectadas de las grandes iniciativas colectivas y de los recursos de los organismos estatales y de otro tipo.

Muchos países tienen tradiciones de actuación comunitaria colectiva, como el *swadya* en Asia meridional, el *gotong royong* en Indonesia y el *harambee* en Kenya. El *harambee* representaba antiguamente un importante mecanismo de supervivencia para los pobres, pero en un entorno de elevada tasa de inflación y mal funcionamiento de los servicios gubernamentales, esta tradición tiene que multiplicarse excesivamente. La gente se da cuenta y confiesa: «Ya estamos hartos de tanto *harambee*» (Kenya, 1996). En la EPPA se estima que hay más de 300.000 grupos en las zonas rurales, desconectados en su mayoría de toda asistencia técnica y financiera del exterior. «En todas partes se registraron centenares de casos de pobres que invierten sus recursos en actividades de *harambee* mal orientadas, en esferas muy diversas: recursos hídricos, actividades agrícolas, ganadería, educación, salud y varias actividades generadoras ingresos. De nada sirven los edificios escolares sin libros, los centros de salud sin medicamentos, los pollos que mueren antes de que se puedan vender ni el algodón que no crece» (Kenya, 1996).

Naturalmente, hay excepciones. Un ejemplo sorprendente es el desarrollo de las redes de organizaciones autóctonas del Ecuador, que ahora participan con el gobierno local y nacional en las decisiones sobre políticas<sup>3</sup> (véase el Recuadro 4.3). Una ONG de Rajastán, en la India, está tratando de crear estructuras federadas para grupos de mujeres con el fin de aumentar su capacidad de negociación en los mercados locales. Entre sus actividades figuran la adquisición de materias primas a granel, las actividades de crédito y la capacitación de empresarias para que conozcan mejor los mercados (India, 1997a).

### Recuadro 4.3. Federaciones de redes autóctonas en el Ecuador

La construcción de redes de enlace es un largo proceso que requiere paciencia y atención. La población rural, incluidas las comunidades autóctonas del Ecuador, tiene fuertes tradiciones de apoyo mutuo y de intercambio de mano de obra, reforzadas por vínculos de sangre o de parentesco ritual. Durante dos decenios, la capacidad de organización se ha visto reforzada en el plano comunitario y vinculada a organizaciones de nivel regional o nacional superior, basadas en la representación y en el interés común. Así, en el nivel más bajo, las *uniones* integran unas 20 comunidades en un solo *cantón*. A su vez, estas organizaciones pertenecen a una federación que actúa en el conjunto de una provincia. Las redes tradicionales se combinan en una red nacional. Una organización comunitaria puede ponerse directamente en contacto con la organización nacional. Como consecuencia de su comprobada capacidad de organización, incluida la Marcha de Quito de 1993, las organizaciones autóctonas intervienen ahora en el debate sobre el sistema de gobierno y la toma de decisiones a nivel local y nacional. Contribuyeron en forma decisiva a formular la nueva Ley Agraria y a garantizar la educación rural bilingüe, y han conseguido un grado notable de participación en el gobierno municipal y nacional. Este esfuerzo de organización de la población autóctona en defensa de sus propios intereses ha contado con constante apoyo externo en los 20 últimos años.

*Fuente: Ecuador, 1996a.*

### *Diferencias entre las redes*

En la mayor parte de las EEPA no se distingue entre los diversos tipos de redes, pero en algunas de ellas se describen detalladamente las diferencias entre las organizaciones de los ricos y las de los pobres, así como las de hombres y las de mujeres.

#### *Redes de ricos y redes de pobres*

*El dirigente de la granja colectiva era y continúa siendo un rey; está por encima de la ley; hace lo que quiere y cuando quiere.*  
—República de Moldova, 1997

Hay dos diferencias importantes entre las redes de los ricos y las de los pobres. En primer lugar, como los ricos tienen buenos contactos y, por definición, más recursos, generalmente no necesitan facilitadores ni agentes catali-

zadores externos para organizarse y movilizarse. En segundo lugar, al estar conectados con otros que son también poderosos, sus actividades no provocan resistencia al cambio por parte de quienes ostentan el poder, a no ser que uno de estos grupos bien conectados represente una amenaza para otro. Por ejemplo, las propuestas de aumentar la inversión en la educación universitaria a costa de la enseñanza primaria, o de reducir los impuestos para las grandes empresas, o de disminuir las tarifas aplicadas al uso industrial del agua y la electricidad no suscitan un clamor de protesta en la mayor parte de los países.

Por otro lado, las organizaciones de hombres y de mujeres pobres generalmente no trascienden los límites de sus propias comunidades si no cuentan con ayuda externa a largo plazo para establecer contactos, crear federaciones o movilizarse. Los movimientos de los pobres representan una amenaza para quienes ostentan el poder, lo que puede llevar a la imposición de restricciones a la sociedad civil o a la represión directa o, por el contrario, a un compromiso de cambio en favor de la equidad. Esta resistencia con que chocan los pobres es muy patente en la República de Moldova (1997), en particular en los intentos de los agricultores de privatizar la tierra (Recuadro 4.4).

Las diferencias entre la cohesión de los ricos y los pobres incluso dentro de las mismas comunidades aparecen reflejadas en las EPPA de la India. En Madhya Pradesh, por ejemplo, las castas superiores muestran mayor cohesión, mientras que las inferiores tienen vínculos menos estrechos, debilitados todavía más por la necesidad de migración estacional en busca de trabajo (India, 1998c).

Aun cuando haya un sentimiento de solidaridad, el alcance de la organización entre los grupos vulnerables varía de acuerdo con la actividad. Las formas expresas de solidaridad son especialmente importantes en los contactos sociales, por ejemplo, en la celebración de fiestas y ritos. No obstante, ello no se traduce en cooperación laboral. Hay algunos casos de falta total de cooperación o de cooperación únicamente entre un reducido número de familias. Por ejemplo, en una aldea de Rajgarh, las familias Chamar (que es una de las castas inferiores) «comparten el producto de la venta de la piel de cualquier animal muerto en la aldea» (India, 1998c). Se observan algunas señales de cooperación entre los migrantes estacionales, pero la organización es inestable porque los miembros cambian constantemente. Entre los pobres hay sólo una limitada actividad de préstamos dentro de la misma comunidad. Entre los Chamar y los Basod (castas inferiores), los préstamos oscilan entre 50 y 100 rupias para actividades familiares, y son más frecuentes entre las mujeres que entre los hombres. «La movilización contra los métodos opresivos de los terratenientes es muy poco común» (India, 1998c). Ello no es sorprendente si se tiene en cuenta la total dependencia de los grupos pobres con respecto a esos terratenientes. La dependencia está comenzando a cambiar en las zonas de alta inflación y en aquellas donde las estrategias de supervivencia se están transformando. Hay poca cooperación intracomunitaria entre las distintas castas, a no ser que los ricos sufran también el mismo problema, por ejemplo,

#### **Recuadro 4.4. La asociación de campesinos Tarifero de Manta, en el distrito de Cahul, República de Moldova**

En Pirlita, los trabajadores agrícolas partidarios de la privatización se han visto frustrados por los numerosos obstáculos que encuentran en el camino. Los 79 hogares, integrados por maestros, trabajadores de *kolkhoz* [granjas colectivas] y pensionistas, eligieron un maestro para que les ayudara a defender la causa de la privatización. Se dieron el nombre de Tarifero, que significa fuerte como el hierro. Durante la primera reunión entre su líder y el administrador de la granja colectiva, este último prometió adoptar medidas de reforma. En cambio, lo que hizo fue limitarse a repartir una pequeña parte de la zona prometida —los huertos con más años y menos productivos— y comenzó a oponerse al grupo. Los miembros tratarán de registrar Tarifero como asociación oficial de campesinos, pero aunque habían presentado todos los documentos necesarios para ello, en 1995 la ley de tierras cambió, y estas asociaciones podían registrarse únicamente después de haber recibido una parte de activos distintos de la tierra. Aunque no han conseguido todavía registrarse, las autoridades tributarias exigen que paguen impuestos, como si hubieran recibido ya su cuota de valor. La administración de la granja colectiva continúa obstaculizando intensamente sus actividades. Se niega a dejarles utilizar el equipo argumentando que no cuenta con material suficiente, con lo que les obliga a comprar equipo usado en efectivo. De acuerdo con el líder de Tarifero, «El dirigente de la granja colectiva era y continúa siendo un rey; está por encima de la ley; hace lo que quiere y cuando quiere».

*Fuente: República de Moldova, 1997.*

cuando los diques comienzan a agrietarse. La colaboración y la interacción finalizan en el momento en que concluye la reparación.

Por el contrario, la cohesión dentro de cada casta es bastante fuerte en los grupos más adinerados. Esta cooperación «trasciende los límites de la aldea y se hace presente en todo momento; cuando se trataba de grupos vulnerables, la coherencia dentro de las castas y entre unas y otras se mantenía en general dentro de los confines de la aldea o del Panchayat y se limitaba a un problema concreto, desapareciendo cuando se superaba éste» (India, 1998d).

Estas diferencias en las redes sociales de los ricos y los pobres ayuda a explicar por qué con algunas intervenciones sencillas de procedimiento introducidas por el Estado no se consiguen los cambios previstos.

## *Apropiación de las minorías privilegiadas*

*Esas organizaciones comunitarias no escuchan a la población local; sólo ayudan a los menos necesitados.* —Guatemala, 1994a

En las EPPA los ejemplos de minorías privilegiadas que se apropian de las instituciones son muchos más numerosos que los de las que se esfuerzan por mejorar las condiciones de vida de los pobres. Dada la cohesión general de los ricos y la relativa atomización de los pobres, esta observación no resulta sorprendente. Es más, al evaluar los logros específicos de las organizaciones comunitarias, varias EPPA muestran cierta cautela al considerar hasta qué punto los beneficios llegan a los miembros pobres de la comunidad. Partiendo de los datos de la Oficina central de sociedades cooperativas, la EPPA de Rajastán menciona una serie de sociedades cooperativas registradas en un distrito concreto. Entre ellas figuran la Sociedad agrícola para fines diversos, la Sociedad cooperativa agrícola primaria, la Sociedad para el riego por elevación, la Sociedad de cultivadores de semillas oleaginosas, la Sociedad cooperativa de consumidores y las sociedades de actividades agrícolas. Los registros revelan que, aunque en principio todos pueden ser miembros, en realidad son los agricultores más prósperos los que controlan y organizan las cooperativas. «En el informe se llega a la conclusión de que estas sociedades cooperativas han beneficiado sobre todo a los más prósperos, y dejan de lado las necesidades de los grupos más indigentes» (India, 1997a). Algo semejante ocurre en Nigeria: «El principal inconveniente observado en estos organismos es que tienden a ocuparse únicamente de sus miembros, mientras que una sección mucho más amplia de la comunidad sigue desatendida» (Nigeria, 1996). En Guatemala, los pobres se quejan en estos términos: «Esas organizaciones comunitarias no escuchan a la población local; sólo ayudan a los menos necesitados» (Guatemala, 1994a). En la EPPA de Camerún se señala que son los grupos más adinerados los que más posibilidades tienen de aprovecharse de los recursos de las organizaciones comunitarias:

*A pesar de la opinión generalizada de que la solidaridad comunitaria es un fenómeno natural, quienes han colaborado estrechamente con las asociaciones de Camerún señalan que las tensiones sociales (celos, hechicería y enfrentamientos personales) pueden convertirse en motivo de discordia, y que la cooperación general no es automática. Los grupos de alcance comunitario se ven a veces dominados por los intereses de quienes se encuentran en situación más desahogada y tienen más recursos —en especial, tiempo— para dedicar a las actividades del grupo. Los pequeños grupos integrados exclusivamente por personas pobres se centran más en sus necesidades específicas, pero muchos no tienen los contactos necesarios para exigir los servicios o insumos que necesitan. En los lugares donde la mujer está confinada prácticamente a las labores domésticas, su capacidad de participar en asociaciones se ve limitada en la misma medida.*

—Camerún, 1995

En varios países, entre ellos, India, Tanzania y Venezuela, algunas organizaciones comunitarias han sido absorbidas por los partidos políticos. Así ocurre especialmente en Venezuela. Una de las personas entrevistadas declaró lo siguiente: «En la comunidad, las organizaciones se manejan a través de la asociación de barrio. Aquí, en Venezuela, las asociaciones de barrio funcionan a través de los partidos políticos. El dirigente de nuestra vecindad es el Comité de Organización Política Electoral Independiente. Yo, en calidad de miembro de la asociación de barrio, formo parte del Comité y, cuando necesito algo, voy a la municipalidad y me escuchan, pero si no perteneciera a un partido político, probablemente no me harían caso» (Venezuela, 1998).

Algunas veces las comunidades adoptan medidas cuando tropiezan con la inactividad gubernamental. Varias comunidades de Venezuela, cansadas de esperar, tomaron directamente la iniciativa. «Hemos construido escaleras y sistemas de drenaje, hemos llevado la electricidad a muchas casas, todo ello con nuestros propios fondos; nos organizamos para comprar. No puedo decir que paguemos la electricidad: aquí, la electricidad se roba. Cuando construimos el campo de juego, lo organizamos todo y compramos el material que necesitábamos» (Venezuela, 1998). En cambio, en Nigeria la minoría privilegiada urbana desempeña un papel decisivo en la aportación de recursos para las comunidades rurales. Los «hijos distantes», en las ciudades y en el extranjero, se consideran como aliados fundamentales para la reducción de la pobreza. Son ellos los que establecen las organizaciones de «autoayuda» en las zonas rurales. Los pobres consideran que, sin la participación de líderes influyentes, no es posible estimular el desarrollo (Nigeria, 1996).

### *Redes de mujeres*

*En señal de duelo, uno se queda con la persona fallecida durante cinco días si es un hombre y cuatro días si es una mujer. —Kigoma, República Unida de Tanzania, 1997*

*Las mujeres pedimos crédito únicamente a quienes no van a divulgarlo. Pedimos crédito a los amigos y familiares, algunas veces empeñando una joya o algún un objeto precioso. —Togo, 1996*

Las diferentes posiciones que los hombres y mujeres ocupan en las estructuras sociales tienen repercusiones de largo alcance en el acceso a las instituciones formales e informales. Las instituciones más importantes en la vida de los pobres están muchas veces segregadas en función del sexo. Cuando las intervenciones en favor del desarrollo no tienen cuenta sus diferencias, más que beneficiar a la mujer pueden perjudicarla.

En muchas partes del mundo las mujeres no pueden ser propietarias de bienes, no heredan la tierra, no aparecen documentadas como cabezas de familia aun cuando sean la principal fuente de ingresos, necesitan autorización de sus maridos o de otro varón de la familia, como el padre o un hermano, para salir a trabajar, y tienen poco contacto con representantes del Estado o

con los dirigentes de la comunidad<sup>4</sup>. Esta diferencia de situación entre el hombre y la mujer se refleja en las normas sociales, en los contactos cotidianos e incluso en las prácticas que rodean el fallecimiento de los seres queridos. Una consecuencia importante de esta diferencia de acceso y de la exclusión de las poderosas redes sociales es que las mujeres invierten mucho con otras mujeres en mecanismos informales de apoyo social.

En muchas sociedades, en el momento del matrimonio la costumbre obliga a la mujer a abandonar su vecindad y su aldea para desplazarse a la casa y el barrio de su esposo. Estas mujeres jóvenes, alejadas de sus propias redes sociales e imposibilitadas de vincularse a las de su esposo, y privadas de todo contacto con las instituciones públicas, buscan amistades y alianzas con otras esposas que se han desplazado al mismo lugar como consecuencia del matrimonio. En muchas sociedades hay grandes diferencias en la condición de las madres políticas y esposas; estas últimas son consideradas como intrusas hasta que el ciclo se repite en la siguiente generación y la esposa se convierte en madre política. En las sociedades donde estas tradiciones son fuertes, ello provoca una fragmentación entre las redes de mujeres no integradas y las de aquellas que están asimiladas al grupo. Para poder sobrevivir, las primeras se ponen en contacto con otras personas de la misma condición y crean redes sociales informales donde encuentran solidaridad emocional, apoyo social y respaldo financiero para poder desempeñar sus responsabilidades domésticas.

Las redes informales de mujeres ofrecen también apoyo e información. Las redes formadas por ellas muchas veces se convierten en mecanismos de supervivencia. En Sudáfrica, «un grupo de debate de mujeres de Patensie manifestó que cuando se veían abandonadas por sus esposos buscaban alguna forma de apoyo social en las otras mujeres. Explicaban que, en caso de abandono, una mujer soltera puede acudir a otra de más edad que le aconseja lo que debe hacer. El grupo explicó también que las mujeres se muestran especialmente dispuestas a ayudar, ya que piensan que lo mismo podría ocurrirle a cualquiera de ellas. La gente ofrece dinero o verduras a las mujeres abandonadas. Muchas madres solteras confesaron que con frecuencia piden prestado a las personas del barrio y a los familiares» (Sudáfrica, 1998). En la India, la creación de *mahila mandals* (grupos de mujeres) se menciona en algunos informes como medio de potenciar a la mujer y de crear mayor conciencia sobre sus derechos (India, 1997a).

Los grupos y redes de mujeres aparecen mencionados en la mayoría de los informes. Estos grupos parecen ser más frecuentes en África al sur del Sahara. Algunas de los ejemplos más detallados se encuentran en las EPPA de África oriental. En ellas se observa el valor y la tenacidad de las mujeres a pesar de sus limitados recursos y de los escasos conocimientos técnicos. Tanto en Kenya como en la República Unida de Tanzania la mayor parte de los grupos de mujeres de las zonas rurales están desconectados de toda fuente de recursos y conocimientos técnicos o financieros. En Kenya, hay más de 23.000 grupos de mujeres registrados. Su base es el *harambee* y una tradición de asistencia social, y se esfuerzan por superar los problemas económicos. Menos



del 2% de los grupos registrados señalan como actividad primaria la asistencia social (Kenya, 1996). En el Recuadro 4.5 se señalan las actividades de algunos grupos de mujeres de diferentes regiones del país.

Finalmente, los grupos y redes informales de mujeres pueden decaer cuando se producen graves crisis económicas. En la EPPA de Togo se señala un dramático descenso del número de miembros de las asociaciones de ahorro y crédito rotatorio en las regiones más pobres después de la crisis financiera, debido a que «nadie puede ahorrar». En Benin, entre los grupos vulnerables, los miembros de esas asociaciones disminuyeron nada menos que un 60% después de la devaluación de enero de 1994 (Togo, 1996).

### *Redes de hombres*

En contraste con las redes de mujeres, las redes de hombres pobres suelen llevar la impronta de su mayor autoridad social y sus relaciones de empleo. Aparte de eso, las EPPA contienen muy poca información sobre las relaciones sociales de los hombres pobres, si se exceptúan las alusiones a su afición a la bebida (Capítulo 6)<sup>5</sup>. En su empleo, los hombres pobres suelen estar dentro de una relación verticalista de favoritismo. Así se observa con especial claridad en la mano de obra asalariada cuando el enrarecimiento del mercado y la creciente mecanización limitan las oportunidades de trabajo para los pobres. En esas circunstancias, es poco común que los pobres se organicen y negocien colectivamente condiciones más aceptables.

En la India, por ejemplo, los pobres mantienen múltiples relaciones de dependencia con los terratenientes ricos, a quienes solicitan trabajo, además de préstamos en momentos de necesidad. El *haali* —por el que un hombre pobre se compromete a trabajar por un año a cambio de un préstamo— es una forma habitual de solicitar crédito. Las tasas establecidas en las aldeas son de aproximadamente 6.000 rupias (US\$ 180) al año, pero cuando los contratos se establecen en momentos de necesidad, la cantidad puede descender a 4.500 rupias. Si bien estos vínculos verticales ofrecen acceso a recursos materiales, al parecer ya no ofrecen apoyo emocional a los hombres. En Pakistán los hombres de mayor edad lamentan el hecho de que, mientras que en el pasado los terratenientes de quienes dependían los conocían por el nombre y los trataban con respeto, actualmente no saben ni siquiera cómo se llaman (Pakistán, 1993).

La división de las redes sociales en función del sexo entraña un costo considerable tanto para el hombre como para la mujer. En general, mientras que la mujer suele estar aislada de las redes de producción, los hombres están marginados de las instituciones informales que ofrecen ayuda para su bienestar emocional. Además del aislamiento social que sienten muchos hombres pobres, al igual que las mujeres pobres, son muy pocas las veces en que tienen acceso a redes de acción que puedan lograr cambios en las relaciones de poder. Los hombres pobres muchas veces tienen que luchar para conservar su posición dentro de la sociedad local. « El honor obliga a los hombres a ganar lo suficiente para mantener a sus esposas e hijos y para conservar la posición social dentro de la comunidad dando muestras públicas de prosperidad» (Armenia, 1995).

### Recuadro 4.5. Grupos de mujeres utilizan el patrimonio social para generar ingresos en Kenya

**Grupo de mujeres Ombo, Kisumu.** Este grupo se formó en 1983 para emprender actividades generadoras de ingresos. Todos los miembros pertenecen al mismo clan y comenzaron haciendo sogas y descartando las granjas de los ricos. Llevadas por el interés de diversificarse, alquilaban dos estanques de peces a un vecino, los repoblaron, compraron pienso y comercializaron el pescado en el mercado local. A pesar del aumento de la producción de pescado, la actividad se abandonó porque el libre acceso a los estanques de peces produjo un alto nivel de hurtos y el descenso de la captura. El grupo ahora se dedica a hacer canastas, a contratar vehículos para trasladar a los enfermos al hospital y, cuando disponen de ingresos, a conceder pequeños préstamos a los miembros para actividades menores de comercio y venta callejera.

**Grupos de mujeres de Nyamira.** Los grupos de mujeres de Muchenwa (80 miembros, seis de ellos varones) y de Omoteme (47 miembros, 5 de ellos varones) comenzaron con unas cuotas de entrada de 20 chelines kenianos. Debido al alto interés en ingresar en esos grupos, las cuotas han ascendido a 500 y 200 chelines, respectivamente. La meta de los grupos es comprar parcelas comerciales, casas en alquiler, molinos para el maíz y artículos para el hogar. El grupo de Omoteme ha ayudado a construir 20 casas para sus miembros. El grupo de mujeres de Menyenya y otros semejantes tienen una cuota de ingresos de 20 chelines y alquilan tierra para producir hortalizas que luego se venden a una escuela secundaria. Con los escasos beneficios de esta producción hortícola, los grupos compran utensilios domésticos. Otros grupos han invertido en la cría de aves de corral, pero esta actividad se abandonó cuando las enfermedades acabaron con todos los pollos. Actualmente, un servicio de extensión ganadera instalado en un hospital privado está asesorando al grupo sobre la cría de conejos.

**Mandera.** Incluso las difíciles circunstancias de Mandera —distrito árido y semidesierto con el entorno más hostil de todos los incluidos en los estudios, y aislado de los mercados y los centros urbanos— los grupos de mujeres persisten en sus esfuerzos. En Arda Kalacha, aldea en que todos son clasificados como pobres o muy pobres, hace siete años se formó un grupo de mujeres para ayudar a las personas necesitadas, iniciar *harambees* y ayudar a los pobres a pagar las cuotas escolares. El grupo cuenta con 30 miembros. A pesar de todas las limitaciones de recursos, continúan prestando ayuda a los más necesitados de la comunidad, que no pueden participar en los esfuerzos del grupo ni contribuir económicamente.

Fuente: Kenya, 1996.

## *Ausencia de las mujeres del proceso de toma de decisiones en la comunidad*

*Los hombres disfrutan de mejores condiciones dentro de la comunidad.* —El Salvador, 1997

*La sociedad maya es una sociedad de hombres.* —Guatemala, 1997a

A pesar de la retórica sobre «la función de la mujer en el proceso de desarrollo», la participación de la mujer en la toma de decisiones de la comunidad sigue estando muy restringida. En la República del Yemen los investigadores han señalado que « las mujeres no forman parte de los comités. La participación requiere tiempo y la carga de trabajo de las mujeres es enorme, sobre todo cuando los hombres se desplazan a las ciudades o a las granjas comerciales de las zonas de regadío». Las mujeres prefieren dedicar su tiempo a obtener ingresos adicionales o a aprender a leer y escribir que a participar en reuniones de dudosa utilidad (República del Yemen, 1998). De la misma manera, en El Salvador los hombres predominan los nuevos comités de gestión de la educación. En 1992, el 78% de los presidentes eran hombres. Pueden darse dos explicaciones: «Los hombres son más conocidos dentro de los comités y tienen mayores oportunidades de salir elegidos como representantes; por otro lado, las tareas domésticas de las mujeres no les dejan tiempo para participar ni para prepararse para desempeñar funciones de gestión» (El Salvador, 1997). En Guatemala, debido a su exclusión de los consejos comunitarios, las mujeres han creado sus propias comités (Guatemala, 1997a).

En Orissa (India) las mujeres no participan en los Panchayats (consejos locales de castas). «Las mujeres no están autorizadas a tener ninguna representación y, si se ven inmersas en algún tipo de conflicto, no reciben ningún apoyo de otras mujeres ni de sus propias castas» (India, 1998a). Ello hace que las mujeres sean más vulnerables.

En Sudáfrica, cuando se celebraba un debate y las mujeres deseaban participar, «al principio los hombres pidieron que las mujeres no estuvieran presentes, alegando que éstas no entendían las necesidades de la comunidad. Las mujeres discutieron con los hombres y al final se llegó al acuerdo de que podían quedarse» (Sudáfrica, 1998).

En la EEPA de Viet Nam se señala que la participación de las mujeres en las actividades comunitarias ha disminuido como consecuencia del cambio en los medios de vida, que ha supuesto el abandono parcial de los sistemas autóctonos de agricultura migratoria en que las mujeres cumplen una función importante. «Cuando se produjeron los cambios asociados a la entrada en vigor de nuevos sistemas sociales, los hombres se apoderaron de los puestos de responsabilidad en las organizaciones como el Partido Comunista y dentro de las autoridades locales, por ejemplo los comités de las comunas» (Viet Nam, 1999a).

## *Establecimiento de nuevas asociaciones*

*El alcalde, acompañado del alguacil, organiza foros abiertos en que los participantes comienzan explicando un problema. Todos pueden opinar. Las autoridades tratan de organizar las ideas; es lo que se llama la «coordinación de ideas». El teniente de alcalde es el moderador. — Guatemala, 1997a*

Las tradiciones y prácticas locales pueden utilizarse como base para configurar organizaciones que ofrezcan a los pobres servicios y un sistema de gobierno en asociación con las ONG o el Estado. Tras el acuerdo de paz de diciembre de 1996, que puso fin a 34 años de conflicto en Guatemala, las prácticas autóctonas de toma de decisiones por consenso están comenzando a introducirse en todos los niveles de gobierno (1997a). Si bien en la EPPA se observan muchos esfuerzos comunitarios, la OC más eficaz, considerada como modelo dentro de su género, está basada en tres ingredientes que explican su éxito (Guatemala, 1997a): responde a las prioridades comunitarias; negocia los proyectos con los ministerios del sector, y crea asociaciones tripartitas con el municipio, el gobierno de Guatemala o las ONG y la comunidad. Gracias a este proceso ha creado su propio centro de salud, su escuela, sus actividades de apoyo a la agricultura y un fondo de préstamos. Esta organización, que comenzó en 1975, se ha extendido a 18 comunidades.

El gobierno de Panamá ha iniciado un Proyecto de inversión local que asigna US\$ 25.000 a cada distrito para un proyecto comunitario. En teoría, el representante del distrito programa una reunión con cada una de las organizaciones locales para establecer un proyecto financiado con esos fondos. En las comunidades rurales con alto nivel de vida asociativa, este sistema funciona en la forma prevista. En uno de los lugares visitados por los investigadores, la comunidad había decidido construir un camino de acceso a un poblado próximo perteneciente al mismo distrito (*corregimiento*)». Toda la ciudad asistió a la reunión, y participaron tanto hombres como mujeres... Todos se mostraron de acuerdo con el proyecto; había personas ajenas que agradecieron nuestra generosidad». En otra ciudad, la población ha decidido utilizar el dinero para comprar una ambulancia y cooperar con las aldeas vecinas a fin de organizar las visitas médicas (Panamá, 1998).

En Nigeria, el gobierno local está trabajando con grupos de edad en la planificación y gestión de los mercados. El mercado de Obusa fue construido casi en su totalidad por estos grupos. El gobierno local se encargó de la planificación y asignación de las parcelas a los grupos de edad que construyen los puestos y recaudan las cuotas los días de mercado. Pagan una renta anual al gobierno local (Nigeria, 1995).

Para que una asociación sea eficaz se requieren no sólo cambios en los procedimientos sino una nueva actitud mental, de manera que todas las partes asociadas —incluidos los organismos de apoyo externos— se convenzan de que es más lo que tienen que aprender que enseñar. En El Salvador, al examinar las estrategias de educación descentralizada, el Viceministro de Educa-

ción declaraba lo siguiente: «Es difícil trabajar con tantos consultores enviados por los bancos a El Salvador. Llega el primero y nos dice que debemos hacerlas de una determinada manera. Lo hacemos. Entonces llega otro y lo cambia todo. Cada misión tiene un nuevo consultor con nuevas ideas y un total desconocimiento de lo que se ha hecho antes. Muchas veces ni siquiera leen lo que otros recomendaron antes» (El Salvador, 1997).

Los programas impulsados por la comunidad, en los que la toma de decisiones y la asignación de recursos son competencia de los grupos comunitarios, son instrumentos importantes para responder a las prioridades de la comunidad e invertir en capacidad de organización local. En casi todos los países los pobres dicen que hay que encontrar nuevos medios para que las personas participen y supervisen los programas de gobierno, para conseguir que de verdad beneficien a los pobres. En Viet Nam, cuando los pobres hablan de la importancia de los préstamos y del problema de la corrupción en los organismos de crédito, proponen sistemas de supervisión comunitaria. Ello significa que los mismos pobres establecerían grupos para administrar los programas de crédito mediante el nombramiento de un tesorero, o «depositario», en la comunidad; alguien que ofrecería a todos los interesados información sobre el dinero recibido, los beneficiarios de los préstamos, la duración de éstos, y otros temas semejantes. Estos tesoreros serían los encargados de difundir información sobre los procedimientos. Además de establecer trámites más claros, se espera también instaurar un sistema de supervisión comunitaria del programa para que los «dirigentes no puedan dar dinero sólo sus familiares» (Viet Nam, 1999 a). En Benin (1994) los sistemas comunitarios de supervisión comunitaria de la salud se han puesto en marcha en una región, y las comunidades participan en la recopilación de información sobre la salud en las aldeas, información que se examina cada tres meses en las asambleas locales. Un comité de aldea supervisa la aplicación de las decisiones. En la región de Zou, por ejemplo, hay 250 comités sociosanitarios que supervisan y administran las actividades de reparación de las bombas, saneamiento y educación sanitaria.

El experimento indio de descentralización —con delegación de la toma de decisiones a los *gram sabhas* de las aldeas y las enmiendas constitucionales según las cuales las mujeres deben ocupar un tercio de los puestos de dirección elegidos en el *Panchayat*— representa el marco de una nueva asociación entre los pobres, los gobiernos y las ONG. El cambio en la legislación, si bien no conducirá necesariamente a un cambio social, creará un espacio para que las mujeres se conviertan en dirigentes y para que la sociedad civil se organice y trabaje en asociación con el Estado, a fin de conseguir gobiernos más atentos a las necesidades de los pobres. Sin apoyo a los hombres y mujeres pobres para que se organicen, se movilicen y se informen, el potencial creado por los cambios políticos no se hará realidad. Mientras que en algunas partes del país las mujeres de las zonas rurales están ejerciendo su capacidad de liderazgo y cambiando en forma espectacular los tipos de proyectos financiados por los consejos de aldea (Jain, 1996), en otros lugares de Bihar y Uttar Pradesh el cambio puede ser más lento (India, 1998b). En una EPPA de la India se dice lo siguiente:

*Aunque Devi ha sido elegida pradhan [jefa] de la aldea para cubrir un puesto reservado a las mujeres, los habitantes del poblado siempre se dirigen a su esposo, Gulab, como si el pradhan fuera él. Fue a él a quien agasajaron y felicitaron cuando se conocieron los resultados de las elecciones, y es él quien asiste a las reuniones del Panchayat en lugar de Devi, que se queda en casa. Es claro que Devi es pradhan únicamente de nombre, y su elección no ha contribuido a mejorar para nada su situación personal ni la de las mujeres en general. En otras aldeas, algunos varones de las castas inferiores han sido elegidos para cubrir puestos reservados expresamente para ellos, pero luego quedaron bajo el control de los miembros de las castas superiores y más adineradas. No obstante, se observaron algunos casos en que el reparto de poder parecía haber cambiado gracias a las actividades de un pradhan de las castas inferiores que había conseguido frenar los abusos de poder de las castas superiores. Así pues, aunque los resultados no siempre fueron los mismos, se comprobó que una mujer o un pradhan de las castas inferiores no representan ninguna garantía de cambio en las relaciones de poder. Quizá sea necesario crear sistemas más amplios de responsabilidad local para garantizar que las posiciones reservadas sean ocupadas verdaderamente por representantes de los grupos más necesitados e impotentes. —India, 1998b*

El caso de Indonesia a que se hace referencia al final de este capítulo (estudio de caso 4.2) revela en detalle la capacidad de la comunidad para emprender acciones colectivas, así como las dificultades que existen para acomodar los programas gubernamentales a la capacidad de la comunidad. Los resultados de este estudio se han utilizado para diseñar el Programa de desarrollo del *kecamatan*, que trata de fomentar la capacidad de la comunidad y superar los problemas identificados en los actuales programas gubernamentales. Los fondos se transfieren directamente del *kecamatan* a la comunidad en respuesta a las propuestas de ésta. Se han formulado mecanismos para garantizar la transparencia y la responsabilidad en relación con las decisiones y la utilización de los recursos en todos los niveles, mediante una mayor disponibilidad de información y con actividades de capacitación de ONG y de periodistas como supervisores independientes.

## ***Redes de vecinos y de familiares***

*Entonces, ¿a quién se dirigen los togoleses cuando necesitan ayuda? A sus familias, por supuesto, y a sus clanes. —Togo, 1996*

*Las personas que viven en el mismo grupo (asentamiento natural) no sólo cooperan entre sí y se ayudan mutuamente en las actividades productivas sino que también se ayudan en los*

*acontecimientos familiares, como celebración de nacimientos, bodas, funerales y ritos religiosos, y cuando se necesitan primeros auxilios o se presenta una enfermedad. Los préstamos privados entre los hogares muchas veces se hacen sin intereses.*  
—China, 1997

Con independencia de los grupos y asociaciones, las redes de vecinos y familiares desempeñan un papel importante en la vida de la mayor parte de los pobres. Esta es la primera línea de defensa fuera de la familia inmediata en momentos de dificultad o de crisis, y las obligaciones recíprocas son lo bastante fuertes como para que este sistema sea una defensa fiable. Comunidades enteras dependen de la puesta en común de los recursos humanos y materiales de sus vecinos, del clan y de la familia en sentido amplio. Los pobres reconocen con frecuencia que piden dinero prestado a los amigos y vecinos para poder salir del paso, intercambian distintos servicios y utilizan recursos de sus redes sociales de innumerables maneras para sobrevivir.

No obstante, también es evidente que la dependencia de los amigos y vecinos tiene sus límites y costos. El problema, naturalmente, es que estas redes no pueden contar con muchos recursos externos, y los demás miembros de la red se encuentran con frecuencia en la misma difícil situación. Sobre todo en los momentos de crisis o dificultades que incrementan la vulnerabilidad de toda la comunidad (por ejemplo, en épocas de sequía), los recursos son escasos para todos y por ello el «seguro» con que cuentan puede ser sólo nominal.

### *Costos y límites de la reciprocidad*

*Es inútil que utilice el dinero que gané en el extranjero para comprar cereales con la intención de venderlos durante el período anterior a la cosecha, pues tendría que darlos gratuitamente a mis familiares.* —Campesino de Malí, 1993

Si bien las redes familiares tienen gran importancia como mecanismo de supervivencia ante la adversidad, el fuerte sentimiento de obligación recíproca que los hace prosperar en momentos de crisis también inhibe el espíritu de empresa individual y obstaculiza la acumulación. En muchas partes de África al sur del Sahara las marcadas obligaciones impuestas por la relación de parentesco impiden la motivación personal para ahorrar. Además, cuando las redes son muy pequeñas y homogéneas, es probable que los problemas que afectan a uno de los miembros sean compartidos también por los demás. Cuando todos sufren una desgracia y los recursos son limitados, los vínculos de parentesco no pueden servir de mucho. «No es raro que en una remota aldea nadie tenga lo suficiente para comer durante el período posterior a la cosecha; en otras palabras, nadie puede ofrecer una comida gratuita a los hijos del vecino» (Togo, 1996).

En la EPPA de Pakistán se llega a la conclusión de que, si bien existen en las comunidades relaciones recíprocas que pueden servir de ayuda durante las

emergencias personales, dichas relaciones son una base inestable para garantizar la seguridad a largo plazo. En momentos de necesidad o de crisis, la primera precaución es acudir a la familia inmediata. «Cuando estas redes son insuficientes o incapaces de dar una respuesta adecuada, se busca asistencia dentro de la red de parentesco [*biraderi*] o de la casta [*quom*]. Las obligaciones familiares y comunitarias hacia los niños, las mujeres embarazadas y los ancianos así como los familiares inválidos a cargo se toman muy en serio. No obstante, muchas veces los hogares pobres no pueden hacer nada al respecto, sobre todo en circunstancias de un alto nivel de desempleo» (Pakistán, 1996).

## Conclusiones

No existe una panacea institucional que resuelva todos los problemas. Las redes informales de personas necesitadas y los vínculos de solidaridad dan significado e identidad y son fuente de apoyo en los momentos de crisis. No obstante, los recursos de estas redes son limitados. Las organizaciones comunitarias tienen en cuenta las necesidades locales, pero a medida que crecen pueden caer en manos de personas menos necesitadas y, con el tiempo, excluir a los pobres. La mayor parte de estas organizaciones excluyen también a las mujeres del proceso de toma de decisiones. Las ONG no están tan extendidas como puede parecer. Si bien hacen mucho en apoyo de la supervivencia básica, no tienen un sólido historial en materia de rendición de cuentas a sus clientes pobres. Pocas ONG han solucionado los problemas relacionados con la capacidad local o la distribución de poder y la justicia. La presión de los gobiernos y los donantes internacionales para que consigan resultados con rapidez, unida al sistema de financiamiento inestable y de corta duración, parece estar socavando la capacidad de las ONG, cuando existen, para trabajar eficazmente con las comunidades pobres.

Es claro que no hay una única solución institucional para los problemas de los pobres. La elaboración de diseños institucionales que combinen los valores y ventajas de las instituciones de los pobres con las capacidades de organización comunitaria de las ONG y los recursos de las instituciones estatales es una necesidad cada vez más acuciante, dados los límites de todas estas instituciones. El gran desafío que se presenta a los que no pertenecen a esas comunidades —ONG, gobiernos, el sector privado y los organismos internacionales— es respaldar la capacidad de los pobres para organizarse, movilizar recursos para las necesidades prioritarias y participar en el gobierno local y nacional. En muchos países, el Estado trata de crear estructuras descentralizadas de gobierno local. Si bien las nuevas estructuras crean un espacio que da mayor relieve a los pobres, el compromiso a largo plazo de desarrollar la capacidad de éstos y facilitar la colaboración entre las comunidades será condición necesaria para conseguir cambios duraderos.

Las comunidades pobres están, en mayor o menor grado, segregadas en función del sexo. Si las estrategias de organización de la comunidad no están basadas en un sólido conocimiento de las divisiones sociales, es probable que



las mujeres queden todavía más marginadas en sus comunidades. Hay muchos casos de colaboración fructífera entre los gobiernos y la sociedad civil. El problema sigue siendo el de dar mayor escala a esas iniciativas de colaboración sin perder su capacidad de respuesta y de rendición de cuentas a los pobres. La capacidad de respuesta presupone flexibilidad para acomodarse a los calendarios y a las necesidades locales, y requiere procesos que desarrollen la capacidad local de autogobierno. En los grandes programas, se tiende hacia procedimientos estandarizados y al desembolso rápido de los recursos. No obstante, los principios son claros, y hay ya suficiente experiencia acumulada con grandes programas impulsados por la comunidad como para cometer menos errores que en el pasado.

Todo ser humano merece ser tratado con respeto. Si bien el cambio estructural requiere organización y tiempo, la actitud mental y los cambios de conducta dependen de las personas. Todos —ONG, organizaciones religiosas, organizaciones comunitarias, minorías privilegiadas, dirigentes y funcionarios locales, organismos nacionales e internacionales de financiamiento— debemos dar cuenta de nuestro comportamiento en estos encuentros con las mujeres y hombres pobres de todo el mundo.

### *Estudio de caso 4.1: Servicios financieros*

*Como no hay verdadera propiedad, no podemos obtener préstamos.* — Venezuela, 1998b

*El reembolso en forma de trabajo es la solución de último recurso, sobre todo para un adulto en edad laboral.* —India, 1998d

La participación en el sector financiero formal no está al alcance de la mayor parte de los pobres que intervienen en las EPPA. En la cumbre sobre microcrédito se estimaba que, en 1997, 925 instituciones tenían acceso a 12,6 millones de hogares pobres en todo el mundo. Se estimaba también que, a pesar del movimiento del microcrédito, sólo entre el 2 y el 5% de los 500 millones de hogares pobres del mundo tienen acceso al crédito a través de instituciones formales (PNUD, 1997). En las EPPA la mayor parte de los comentarios sobre el acceso al crédito se centran en los mecanismos informales. La obtención de crédito en el sector informal puede entrañar el pago de tasas de interés más elevadas —en la India, de 36 al 120% anual (India, 1997a); en Togo, de hasta el 360% anual (Togo, 1996). No obstante, la flexibilidad y disponibilidad de los planes de crédito informal los convierten en la única opción para los más pobres. En este estudio de caso se consideran dos temas dominantes en las EPPA: el acceso al crédito y los ciclos de deuda y pobreza.

#### *El acceso al crédito*

En Guatemala, las redes locales son la alternativa más común a los servicios de crédito formal. «En las zonas urbanas marginales los tenderos ofrecían crédito para la compra de alimentos con ciertas limitaciones y sólo cuando el vendedor conocía bien a la familia. Los familiares y amigos se ha-

cían préstamos entre sí para cubrir los costos de las emergencias sanitarias. Los vendedores al por mayor otorgaban crédito para las mercancías que debían venderse en la economía informal. Los comités de gobierno local concedían crédito para los materiales de construcción de los hogares, como las planchas para cubrir los tejados» (Guatemala, 1994b). De la misma manera, en uno de los estudios de la India se llega a la siguiente conclusión:

*Para los segmentos económicos más bajos de la sociedad, cuya principal necesidad es el crédito para el consumo, las instituciones formales de crédito no tienen ningún significado. Incluso en casos de inversión, las dificultades de procedimiento y la incapacidad de cumplir los requisitos en materia de garantías los alejaban de dichas instituciones. Como en otros lugares, hay dos categorías principales de prestamistas: 1) el comerciante-prestamista y 2) el terrateniente-prestamista. Puede haber situaciones en que un terrateniente-prestamista participe también activamente en la vida política de la aldea y/o Janpad, e integre su actividad de prestamista con sus actividades políticas, y de esa manera influya en las decisiones. Las actuales iniciativas de desarrollo no parecen condicionar su función o actividad en forma significativa y, por ello, en ese sentido el prestamista no es una parte interesada. No obstante, todo intento serio de intervenir en el microcrédito rural (como se ha propuesto) lo convertiría en una parte interesada fundamental. Como el prestamista realiza actividades de tipo informal y se encuentra en los márgenes de la ley, puede reaccionar inmediatamente de muchas maneras para obstaculizar todo intento que pueda ser perjudicial para su negocio. —India, 1998c*

En las regiones estudiadas de Madagascar, menos del 10% de los pobres entrevistados tienen acceso al crédito formal, y el 98% de toda la actividad agrícola se autofinancia. Los familiares y amigos son los prestamistas más frecuentes, y protagonizan el grueso del crédito a corto plazo en efectivo o en especie. La mayor parte de estos préstamos son sin interés (Madagascar, 1994).

En algunos países, por ejemplo en Swazilandia, el acceso a las instituciones formales de préstamo puede verse dificultado más por la falta de difusión eficaz de la información que por la inexistencia de los servicios. «Aunque el endeudamiento con bancos o prestamistas es mencionado por algunos varones, y algunas mujeres hicieron referencia a los planes de crédito rotatorio, en general había poco conocimiento y experiencia de los sistemas formales de ahorro y crédito. En la mayor parte de los grupos, hubo que renunciar a debatir las opciones existentes y los grupos optaron en cambio por analizar el uso de los préstamos tradicionales de alimentos entre los hogares. Varios varones habían abandonado los planes de crédito o de cooperativas agrícolas porque su producción era insuficiente para devolver los préstamos» (Swazilandia, 1997).

En Europa oriental y la antigua Unión Soviética la situación parece se-

mejante. En la República de Moldova, los pobres confiesan su profunda desconfianza de los bancos (República de Moldova, 1997). En Ucrania, como en otros lugares, en ausencia de acceso a las fuentes formales de crédito la gente utiliza las redes de parentesco. «Las familias que atraviesan momentos difíciles muchas veces tienen amigos o vecinos que se encuentran en posición algo más desahogada y están dispuestos ayudarles a salir del apuro. El endeudamiento es práctica común y, dado el reconocimiento general del número de personas que trabajan sin un salario y la opinión de que las madres con niños pequeños no deben trabajar, ello no supone un estigma. No obstante, la mayor parte de las personas confesaron que trataban de evitar endeudarse e intentaban devolver sus deudas lo antes posible para que los problemas de dinero no empañaran la relación existente» (Ucrania, 1996).

### *Ciclos de endeudamiento*

Cuando hay poco crédito y mucha pobreza, los prestamistas gozan de un enorme poder y pueden convertirse en explotadores despiadados. En el Recuadro 4.6 se presenta un ejemplo de la India que revela la complejidad de los ciclos de deuda y financiamiento en que se ven inmersos los pobres.

Los ciclos de la deuda se ven con frecuencia vinculados a las estrategias de migración estacional con el fin de conseguir ingresos para los hogares. Pueden crear situaciones difíciles para las mujeres que se quedan como cabezas de familia y que reciben remesas en forma irregular (Sudáfrica, 1998). Para muchos habitantes de las aldeas de la India, la migración a ciudades que se encuentran fuera del estado en busca de medios de vida está impulsada por la necesidad de conseguir dinero para reembolsar las deudas, cubrir los déficit creados por las pérdidas agrícolas o pagar los grandes gastos asociados a los matrimonios, fiestas, ceremonias, etc. Los ingresos que consiguen con sus actividades fuera de la aldea pocas veces compensan el esfuerzo que se ven obligados a realizar; entre los costos habría que señalar los problemas de salud, la ruptura de las familias y el agravamiento de la carga de la deuda (India, 1998 a).

### *Estudio de caso 4.2: Indonesia.*

#### *Capacidad comunitaria y gobierno de las aldeas*

*La gente no cree que pueda tener una influencia real. Curiosamente, el hecho de que el jefe de la aldea se nombre por elección no crea en la comunidad la sensación de que sea ella la fuente de su poder. —Indonesia, 1998*

La respuesta a la pregunta «¿Tienen las comunidades capacidad de actuar en forma colectiva?» cambia según a quién se formule. En un ambicioso estudio llevado a cabo en 48 aldeas de Indonesia distribuidas en tres provincias —Jambi, Java central y Nusa Tenggara Timur— se analiza este tema examinando con detenimiento los datos cuantitativos basados en información cualitativa acerca de los grupos comunitarios, los proyectos de acción colectiva y el gobierno de las aldeas (Indonesia, 1998, 1999)<sup>6</sup>. El presente estudio de

### Recuadro 4.6 Un ciclo de deuda y crédito en la India

«Para alimentar a los seis miembros necesito al menos una *mana* [cantidad] de arroz al día. No obstante, ahora que estoy soportando una deuda tan grande, no me queda otro remedio que limitar nuestro consumo», dice Bhimraj, que vino de su aldea ancestral de Nuapuda después de casarse hace quince años, para quedarse con su familia política. Cuando habla de la economía de su hogar, se le quiebra la voz: «No tengo tierras, por eso tengo que trabajar como jornalero y gano un máximo de 400 rupias al mes. Por las tardes, voy a vender el litro de leche que consigo de mi vaca, con lo que obtengo entre 108 y 150 rupias al mes durante seis meses. Mi esposa también trabaja y gana entre 200 y 250 rupias al mes. Mi madre política trabaja como cocinera en la escuela de la aldea y gana 100 rupias. Mi cuñado está empleado en el molino arrocero de Keshinga y envía 200 rupias todos los meses. Yo gasto no menos de 800 rupias para comprar arroz. Todas las semanas mi gasto en verduras y sal es de unas 25 rupias. Otras 200 rupias se van en queroseno, aceite para cocinar y la educación de mi hijo. En definitiva, apenas puedo ahorrar 50 rupias al mes. He pedido prestadas 4.000 rupias a Veda de Nuapara hipotecando un acre de tierra. No veo ninguna posibilidad de que pueda recuperar mi tierra en el futuro próximo. Mi madre política tiene ya un préstamo Kharif de 2.000 rupias que consiguió del banco de cereales. Yo también he pedido en préstamo 1.200 rupias al Banco del Estado, que todavía tengo que devolver. No sé por qué me dieron sólo 1.200 rupias cuando lo que figuraba bajo mi nombre eran 2.400 rupias. Además, hace cinco años había pedido al prestamista cinco libras de arroz para la boda de mi cuñada, y todavía las tengo que devolver. Vivíamos mucho mejor en casa de mi padre en Nuapara. Al menos allí no teníamos esta presión de la deuda sobre nuestra cabeza». No está seguro de si podrá educar a su otro hijo y a su hija.

*Fuente: India, 1998a.*

caso se basa en estos datos para tratar de dar respuesta a tres preguntas: 1) ¿hay diferencia ente los proyectos iniciados por la comunidad y los iniciados por gobierno?; 2) ¿qué consecuencias tiene la capacidad de organización? y, finalmente, 3) ¿qué relación hay entre la capacidad local y los programas oficiales? Como la capacidad de la comunidad es un factor decisivo para conseguir que los pobres tengan acceso a la información y a los servicios, en este estudio de caso se intenta aclarar cuáles son los factores asociados con la ca-

#### Cuadro 4.1 Comparación entre proyectos comunitarios y gubernamentales

	Iniciados por la comunidad	Iniciados por el Gobierno
Número de proyectos	319	411
Iniciador del proyecto	38 %	53 %
Beneficiarios alcanzados	83 %	67 %
En pleno uso	85 %	51 %
Buen mantenimiento	74 %	37 %
Sin participación de la mujer	29 %	54 %

pacidad local, incluido el efecto de las actividades gubernamentales. En el estudio se comparan los programas iniciados por el gobierno y por la comunidad.

Por capacidad comunitaria se entiende la capacidad de una comunidad de movilizar y realizar actividades colectivas que le permitan resolver sus propios problemas. Los grupos comunitarios de Indonesia han emprendido una gran diversidad de actividades especialmente orientadas al crédito y a la construcción de obras de infraestructura básica. De todas las actividades comunitarias de desarrollo, el 53% han sido iniciadas por el gobierno, el 38% por las comunidades, el 7% por ONG y el 2% por el sector privado. Como se observa en el Cuadro 4.1, los proyectos iniciados por la comunidad obtuvieron en todos los aspectos mejores resultados que los emprendidos por el gobierno.

La mayor parte de los proyectos que responden a una iniciativa de la comunidad no afectan a ésta en su totalidad, ya que se limitan a un poblado o barrio; la organización está basada en la proximidad más que en la ocupación o en otras características. Las mujeres intervienen más en los proyectos comunitarios, sobre todo en los planes de crédito, que en los gubernamentales, y los hogares de los pobres son menos activos en la toma de decisiones, aunque no están del todo excluidos. Los grupos con mayor relieve dentro de las aldeas son los surgidos por iniciativa comunitaria. Realizan actividades muy diversas, eligen a sus propios dirigentes, colaboran con otros grupos, recaudan y administran fondos y, sobre todo, intervienen para resolver los conflictos en el plano local. Un tercio de los grupos más activos tienen más de 10 años de existencia.

Además, las aldeas con gran capacidad de organización (de acuerdo con una escala de cinco puntos, en que el uno sería el nivel más bajo y el cinco el más alto) realizan proyectos comunitarios más numerosos y diversificados, colaboran más con otros grupos tanto dentro de cada comunidad como entre comunidades distintas, tienen un gobierno local eficaz y cuentan con un mayor número de hogares que participan en las actividades colectivas (véase el Cuadro 4.2). Los datos no establecen una relación de causalidad, pero se observa una fuerte asociación.

Hay varios factores que no parecen cambiar en consonancia con la capacidad de organización. Ésta no parece repercutir en la participación comunitaria en los proyectos oficiales, ni garantiza la calidad de los resultados, ni

**Cuadro 4.2. Puntuaciones medias del gobierno local, por aldeas**

Desempeño	Alta capacidad	Baja capacidad
Calidad del jefe de la aldea	3,49	2,44
Planificación de la aldea	3,24	2,73
Capacidad de respuesta del gobierno de la aldea	3,51	2,52

Nota: Las calificaciones sobre la capacidad de organización van de 1 (baja) a 5 (elevada). La muestra estaba integrada por 48 aldeas.

en los proyectos gubernamentales ni en los comunitarios. La capacidad de organización parece estar relacionada con los siguientes factores: existencia de múltiples bases de liderazgo, dirigentes atentos y responsables, procesos de mediación en varios niveles, gobierno tradicional integrado y vínculos por encima de las aldeas.

Finalmente, se observa una desconexión entre las iniciativas e instituciones comunitarias y los programas e instituciones públicos. Las iniciativas e instituciones comunitarias que son la base de la capacidad local no están vinculadas con los recursos públicos ni con su proceso de toma de decisiones. En las aldeas incluidas en el estudio, sólo el 12% de los proyectos comunitarios reciben apoyo oficial y otro 12% consigue alguna forma de financiamiento estatal. Ningún grupo comunitario recibe financiamiento público, y sólo el 2% goza de apoyo oficial. La capacidad de organización comunitaria no influyó en la calidad de los servicios prestados por el gobierno. Esta comprobación es importante, dado que las aldeas con gran capacidad de organización tienen también dirigentes más eficientes. Ello significa que los programas del gobierno central no tienen en cuenta los conocimientos ni las prioridades manifestadas por los jefes de las aldeas.

En las aldeas estudiadas hay más proyectos gubernamentales que comunitarios, lo que refleja la opinión de que las comunidades carecen de conocimientos y necesitan especialistas externos. Los proyectos y servicios ofrecidos por gobierno no rinden cuentas a la comunidad ni al gobierno de la aldea. La alta tasa de fracaso de los proyectos gubernamentales, de mala gestión de los fondos y de prácticas desleales en la elección de los dirigentes locales para cargos de ocho años de duración significa que los incentivos a la rendición de cuentas son bajos. Las aldeas tienen poco control sobre los recursos financieros procedentes del exterior, incluso en la subvención anual entregada por el gobierno a las aldeas para actividades de planificación de abajo arriba; los reglamentos favorecen a los contratistas externos en perjuicio de los locales, y los niveles más altos de gobierno no muestran gran sensibilidad ante las quejas del gobierno local sobre las irregularidades en los proyectos iniciados por el gobierno. A pesar de estos inconvenientes, en algunos lugares los jefes de las aldeas son responsables, atentos a las necesidades de la población e innovadores, y consiguen atraer a sus aldeas recursos para el desarrollo.

## Notas

1. En la obra de Woolcock, 1998 y Portes, 1998 se explica detenidamente qué es y qué no es el patrimonio social. En los trabajos de Putnam y cols., 1993, Tandler, 1997 y Grootaert, 1999 se presentan detalladas pruebas empíricas en diferentes contextos. Los debates sobre las consecuencias en materia de políticas se describen en la obra de Edwards y Foley, 1997. En la de Dasgupta y Serageldin, 1999 se recogen las investigaciones recientes sobre el patrimonio social.
2. En la obra de Narayan, 1999 se examina detenidamente el actual debate sobre la cohesión interna, los enlaces con el exterior y la relación de sustitución y complementariedad.
3. Véase también la obra de Bebbington y Perreault, 1999.
4. Véase una exposición más detallada en el trabajo de Narayan y Shah, 2000. Este documento contiene pruebas empíricas sobre las diferencias de acceso del hombre y la mujer a las organizaciones formales e informales, y las consecuencias que ello puede tener en las políticas.
5. Una búsqueda con computadora de la base de datos NUD\*IST, meramente indicativa, arrojó 66 referencias de grupos de mujeres y seis de grupos de hombres.
6. Este estudio de caso está basado en los informes de Chandrakirana, 1999, y Evers, 1998, en el contexto de un estudio sobre instituciones locales organizado por Scott Guggenheim en la oficina de Yakarta del Banco Mundial.







## Capítulo 5

---

# *Cambio de la relación entre los géneros de la familia*

*En nuestra aldea, las mujeres no pueden hacer mucho.  
Se dedican a las tareas agrícolas, acarrean leña desde  
la selva, y se ocupan de los niños.*

—Un aldeano de la India, 1997d

*Tener 10 hijas y ningún hijo es como no tener  
descendencia.*

—Una mujer pobre de Viet Nam, 1999a

*Hermana, si no les pega dejarán de ser buenas.  
Y si son buenas y les pega, seguirán siendo buenas.*

—Un hombre de Bangladesh, 1996

En la vida de los pobres, una de las instituciones más importantes es la familia<sup>1</sup>. La familia es la unidad básica de la sociedad en la cual las personas por una parte cooperan y por la otra compiten por los recursos. También es el lugar principal en que las personas encaran y aplican las normas, los valores, el poder y los privilegios de la sociedad. Las normas relativas al papel del hombre y la mujer que se expresan dentro de la familia se refuerzan y reflejan en las instituciones más grandes de la sociedad. «Las relaciones entre los géneros no se limitan al ámbito doméstico —aunque la familia constituye una institución importante donde se desarrollan las relaciones entre los géneros— sino que se establecen, restablecen y cuestionan en una gama de esferas institucionales» (Kabeer, 1997). En otras palabras, este capítulo no es simplemente una historia de la familia y sus miembros, sino que trata de la configuración de las identidades de género en las instituciones más grandes, y de la participación en curso de los miembros de la familia en la creación de nuevas normas para cada sexo<sup>2</sup>.

Este capítulo trata de la *ansiedad* causada por la diferencia entre el papel del hombre y el de la mujer. La familia como institución está sometida a una gran tensión y en evolución. La gran reestructuración económica, social y política no se ha traducido —salvo algunas excepciones— en un aumento de las oportunidades económicas de los pobres. Bajo la creciente presión económica, en muchas partes del mundo los hombres han perdido sus medios tradicionales de subsistencia, y las mujeres se han visto obligadas a realizar tareas adicionales que les reporten un ingreso, continuando al mismo tiempo sus labores domésticas. Estos cambios repercuten en los valores básicos con respecto a la identidad y el poder de los géneros y las relaciones entre éstos en el seno de las familias pobres, y crean ansiedad respecto de lo que constituye «una mujer buena» o «un hombre bueno». Los valores y las relaciones se rompen, se ponen a prueba, se cuestionan y se renegocian en un ambiente de silencio, dolor y violencia. Lo asombroso es que, a pesar de los extensos cambios del papel que cabe a ambos sexos, las normas tradicionales al respecto han demostrado tener una tenacidad notable, lo cual ha dejado a las familias pobres luchando por cumplir con exigencias a menudo contradictorias.

Esta tensión afecta a todos los miembros de la familia. Al no haber apoyo externo, no está claro que los cambios vayan a producir, de hecho, una relación más equitativa entre el hombre y la mujer dentro de la familia, o a evitar el trauma del abuso, el alcoholismo, la separación, el divorcio y la disolución de la familia. Los informes de las evaluaciones de la pobreza con la participación de los afectados (EPPA) captan el trauma silencioso que se está produciendo en las familias pobres, que todavía no se ha incorporado en las estrategias de reducción de la pobreza.

Una y otra vez, en los países estudiados las mujeres son identificadas, y se identifican a sí mismas, como amas de casa, guardianas de la familia, responsables por el bienestar de sus hijos y esposos. En las EPPA también se señala hasta qué punto está arraigada la identidad del hombre como sostén de la familia y persona que toma las decisiones, aun cuando esos papeles se ven menoscabados por el cambio de la situación social y económica. Estos pape-

les del hombre y la mujer definidos por la sociedad no sólo son inalcanzables, sino que a veces están en abierta contradicción con la realidad. Esto es lo que crea la tensión que parece ser endémica en las familias pobres hoy en día.

Las EPPA revelan que las familias se están adaptando a una gran presión a largo plazo de maneras específicas según el sexo de sus miembros: a menudo, la reacción de los hombres es una sensación de derrota, mientras que las mujeres se tragan su orgullo y toman medidas desesperadas. Cuando los hombres están desempleados o subempleados, las mujeres aceptan trabajos mal remunerados, de poco prestigio, a menudo con un riesgo considerable, a fin de alimentar a sus familias. Como consecuencia de su imposibilidad de contribuir adecuadamente al ingreso familiar, los hombres empiezan a sentirse de sobra y como un peso para sus familias; ven desafiada su percepción de sí mismos como sostén y jefes de familia, lo cual a menudo se traduce en ira y frustración. Por otra parte, las mujeres continúan ocupándose de sus familias y adquieren una nueva y endeble confianza en sí mismas, aunque sus oportunidades de obtener trabajo remunerado siguen siendo pocas. Estas tendencias generales se resumen en el Gráfico 5.1.

En la EPPA de Swazilandia se señala lo siguiente: «Los hombres y las mujeres experimentan las presiones de la pobreza de manera muy diferente. Los hombres consideran la pérdida de su ganado y la creciente dependencia del ingreso informal de sus [esposas] para satisfacer las necesidades básicas de la familia como una amenaza a su situación social, al respeto de sí mismos y a la confianza en su papel económico como sostén de la familia. Se mencionaron muchos casos de hombres que se habían ido de la comunidad y abandonado a sus familias debido a una deuda que no podían pagar o, simplemente, debido a que no podían mantener a sus esposas e hijos» (Swazilandia, 1997).

¿Qué sucede en las familias en las cuales la identidad de los géneros está cambiando? En algunos casos, las familias cooperan y hacen frente al cambio. En otros casos, el cambio se traduce en violencia, disolución de la familia, o divorcio.

Este capítulo está estructurado en torno a las tendencias, vínculos y relaciones que surgieron al escuchar las voces de mujeres y hombres pobres en las EPPA. Primero describimos algunos conceptos fundamentales que sirven para comprender las conclusiones de los análisis de dichas evaluaciones. Luego nos referimos a las normas tradicionales por las que se rigen las relaciones e identidad de los géneros y a la división tradicional del trabajo, y pasamos a analizar el impacto del gran cambio económico y político en las relaciones entre hombres y mujeres, y las distintas funciones que caben a hombres y mujeres. Por último, en dos estudios de casos sectoriales, uno sobre educación y otro sobre derechos de propiedad, se ilustra la forma en que las funciones y los derechos del hombre y la mujer influyen en las instituciones más grandes de la sociedad y se ven influidos por éstos. Hay un desequilibrio notable: encontramos poquísima información sobre la vida de los hombres, en comparación con la vida de las mujeres. Por lo tanto, la sección sobre los

**Gráfico 5.1. Perturbaciones económicas y ansiedad que ocasionan en hombres y mujeres**

	<b>Hombres</b>	<b>Mujeres</b>
Identidad tradicional	Sostén de la familia	Cuidadora
Papel	Generador de ingresos	Madre, esposa
Reacción (ante la pérdida de trabajo del hombre)	Tensión, humillación, alcoholismo, drogadicción, violencia	Tensión, conflicto, ira, desesperanza, depresión
Adaptación	Fracaso, derrota	Tomar medidas; encontrar trabajo mal remunerado y riesgoso, de poco prestigio, y atender a la familia
Consecuencias	Hombre sobrante en la familia, fracaso, ruptura de la familia	Nueva y endeble confianza en sí misma, vulnerabilidad, ruptura de la familia
Intervenciones	Creación de empleos	Protección, organización, empleo
Diálogo	Identidad masculina-femenina	Identidad masculina-femenina

hombres es reveladora, pero breve. Parecería que, a pesar del cambio de terminología, la filosofía del desarrollo sigue encuadrándose en el marco del papel que cabe a la mujer en el desarrollo<sup>3</sup>.

### *Raíces de la desigualdad entre los sexos*

*Los hombres son dueños de todo porque cuando nacieron las cosas eran así.* —Aldea de Kanazi, Kagera, República Unida de Tanzania, 1997

Desde varias perspectivas la mujer frecuentemente se encuentra en una posición subordinada al hombre. En la mayoría de las sociedades, la mujer depende del hombre social, cultural y económicamente. La violencia contra la mujer es una manifestación extrema de la dominancia del hombre y «una de las violaciones más difíciles de eliminar de los derechos humanos de la mujer» (Davies, 1994).

La persistencia de la violencia en el hogar en muchas sociedades indica que no se trata sencillamente de una característica de determinadas personas sino que, a un nivel más profundo, está relacionada con estructuras sociales que mantienen una relación socioeconómica desigual entre el hombre y la mujer<sup>4</sup>. La esencia de la violencia contra la mujer es la desigualdad de poder en las relaciones, la que limita las opciones de la mujer y refuerza su dependencia del hombre. En Camerún, por ejemplo, el control y la dependencia se

perpetúan de distintas maneras. En algunas regiones la mujer necesita permiso de su marido, padre o hermano para salir de la casa. Además, el esposo o el hermano tienen acceso a sus cuentas bancarias, pero no hay reciprocidad en este sentido, lo que le da a éste información sobre sus activos. Cuando se le preguntó a las mujeres de un grupo de agricultores cómo gastaban el dinero sus esposos, se rieron y dijeron, «No sabemos» (Camerún, 1995). Davies aduce que «La dependencia social, política y económica de la mujer con respecto al hombre provee una estructura dentro de la cual el hombre puede perpetuar la violencia contra la mujer» (Davies, 1994). A pesar de que la violencia está tan generalizada, los organismos estatales y las instituciones internacionales parecen considerar que este tema es social y políticamente «intocable»<sup>5</sup>. En un informe de EPPA se expresa: «El maltrato físico de la mujer es un problema privado de la familia, que no se discute en público. A veces se debe a que la mujer es grosera y arrogante con su esposo, el que le pega para disciplinarla. Pero algunos hombres simplemente son de naturaleza opresiva y les gusta maltratar a sus mujeres» (República Unida de Tanzania, 1997). Lamentablemente, la actitud del hombre respecto de su propia violencia contra la mujer a menudo no se describe en las EPPA.

Cuando su autoridad es cuestionada, el hombre parece experimentar tensión y ejerce su derecho a controlar la vida de la mujer mediante amenazas y violencia. Además, la violencia, según las normas y estructuras sociales prevalecientes, puede incluso ser asimilada por la víctima y percibida como algo aceptable o normal. Rupesinghe y Rubio afirman: «Una característica saliente de la violencia estructural es que la víctima también es parte de ella, en una posición de consentimiento o confrontación. No podemos determinar por anticipado cuál de estas posiciones asumirá la víctima, porque esto depende, entre otros factores, del grado en que ésta haya internalizado la cultura predominante o el grado de crítica de ésta que él o ella hayan desarrollado» (Rupesinghe y Rubio, 1994). En una EPPA de Jamaica se informa que «a veces, cuando las mujeres han sentido que pueden hablar abiertamente sobre sus experiencias, han contado historias de brutalidad diaria en el hogar, miedo, y la sensación de sentirse atrapadas» (Jamaica, 1997).

## *Normas tradicionales respecto del papel que cabe a los géneros*

*Como gallinas, las mujeres esperan que los gallos canten anunciando la llegada de la luz del día.* —Proverbio de Ghana, 1995a

*El gallo no sabe cómo cuidar a los pollos, sólo sabe cómo alimentarse a sí mismo.* — Proverbio de Jamaica, 1997

Una norma es una expectativa de comportamiento compartida que expresa lo que se considera culturalmente deseable y apropiado, y un papel es un conjunto de normas que van unidas a una posición social (Marshall, 1994). Las normas sociales están reforzadas por la cultura popular, radio, te-

levisión, formas de arte tradicionales, proverbios y cuentos, costumbres, leyes, y prácticas cotidianas. Proverbios comunes como «Cuando nace una niña, el karma debe ser malo» (Durga Pokhrel, comunicación personal), y en La India «Una niña buena sufre en silencio», indican que las normas culturales están profundamente arraigadas y entendidas como hechos. En general, como lo dijo sucintamente un ugandés, «Las mujeres se consideran como el sexo inferior» (Uganda, 1998).

La supuesta «inferioridad» de la mujer se usa para justificar la discriminación y el abuso en la familia y en la sociedad en general; la desigualdad de poder se refleja y refuerza en las leyes tradicionales y modernas, así como en las prácticas institucionales. El poder de negociación de una mujer fuera de la familia, frente a las autoridades legales, la sociedad y el mercado influye en su poder de negociación dentro de la familia (Agarwal, 1997). En un país tras otro las mujeres explicaron que su derecho a heredar es inexistente o limitado. Cuando las mujeres tienen el derecho a heredar y lo hacen valer, corren el riesgo de ostracismo social en las mismas redes de parentesco en que se basa su supervivencia diaria.

El hecho de que los hombres y sus familias pueden echar a la mujer de su hogar marital con o sin que haya un divorcio definitivo, sin que ésta pueda llevarse ni siquiera sus joyas, refleja una desigualdad social de poder. La amenaza de divorcio es quizás un elemento disuasivo aún más poderoso para que la mujer se haga valer. En el norte de La India, la idea de que «una mujer deja el hogar de su padre en un palanquín matrimonial y sólo vuelve en un ataúd» es material común de muchas películas de Bombay.

Otro estudio efectuado en Bangladesh indica que las mujeres recurren al silencio como estrategia de autoprotección, frente a sus escasas opciones sociales o económicas. «Si discuto con él, me pega», dijo una mujer de Bangladesh. «No discuto mucho porque podría abandonarme, y no tendría a dónde ir. Por lo general no me pega a menos que mi falta sea grave» (Schuler y cols., 1998).

Una mujer que enviudó en el genocidio de Rwanda informa que fue tratada como un caballo en la propiedad de su difunto esposo. Agrega lo siguiente: «Los padres de mi marido son como extraños, y sin embargo puede ser que un día dejen sus tierras y reclamen el derecho a mis campos» (Rwanda, 1998).

Asimismo, en Kenya las mujeres informan que son echadas de sus hogares por sus esposos, sin permitirles que se lleven siquiera sus utensilios. En Ucrania, Letonia y la ex República Yugoslava de Macedonia las mujeres dicen que no se molestan en denunciar la violación debido a la inacción de las autoridades. En todo el mundo las mujeres informan que no tienen casi ningún recurso frente al maltrato y a las amenazas a su propiedad y a sus vidas.

Aunque muchas mujeres se organizan, toman medidas y protestan, <sup>6</sup> en los estudios analizados las mujeres pobres dijeron que usaban distintas estrategias de salida, refugiándose en el silencio, o usando medios indirectos para hacerse valer. Las mujeres también tratan de mejorar sus vidas usando medios indirectos o discretos, tradicional y culturalmente apropiados para conseguir tener más autoridad dentro de la familia. En Sudáfrica, algunas mujeres pobres

opinan que manipulando a los hombres pueden ganar más que rechazándolos. Hablan del «arte» de escoger al «hombre apropiado» y de hacerse valer en una relación. Lograr que el hombre le entregue su salario al final de la semana se considera un gran logro, «De esta manera», dijo una mujer, «se llevan las riendas y se puede decidir cómo gastar el dinero» (Sudáfrica, 1995).

Las normas sociales son extraordinariamente tenaces. Aun frente al cambio de papeles de los géneros, normas sociales rígidas atan al hombre y a la mujer a determinadas identidades y expectativas. Estas normas constituyen un gran obstáculo a la supervivencia de las personas, las familias y las comunidades. Las EPPA confirman que las normas y funciones tradicionales de la mujer continúan influyendo en la perpetuación de la pobreza.

## *Identidad de los géneros*

*Las mujeres pueden hacer todo el trabajo, salvo proponer matrimonio. La naturaleza no permite a la mujer casarse con un hombre, tal como no permite al hombre lavar platos, cocinar y barrer. La gente pierde confianza en un hombre y su esposa si lo encuentran a él en la cocina. —Mujer de edad de Uganda, 1998*

*En nuestra cultura las mujeres comúnmente se sienten disminuidas. Los hombres siempre han sido los líderes; ellos tienen la última palabra. —Sudáfrica, 1998*

*Las tareas domésticas generalmente se dividen en masculinas y femeninas, y así se realizan. La mujer cocina, limpia, lava, acarrea agua (cuando no hay abastecimiento de agua); mientras que el hombre se ocupa de la calefacción, de reparar la casa y, si es necesario, ayuda a su esposa con los niños. —Ex República Yugoslava de Macedonia, 1998*

La identidad es el sentido de sí misma de la persona. Fundamentalmente, es un concepto de relación basado en diferencias sociales. Algunos aspectos de la identidad son fijos, como la edad y la raza, y otros son variables, como carrera, lugar de residencia, y grado de participación en las redes sociales. En consecuencia, las identidades también se pueden crear o modificar y usar de manera estratégica y pragmática para beneficio propio.

Akerlof y Kranton (1999) conectan la psicología y sociología de la identidad con el comportamiento económico. «El estereotipo del hombre es competitivo, adquisitivo, autónomo, independiente, desafiante, preocupado por los bienes privados. El estereotipo paralelo de la mujer es cooperativo, educador, protector, orientado hacia grupos, preocupado por los bienes comunes». Así, la identidad de los sexos influye en los resultados económicos. En Swazilandia, por ejemplo, «La mayoría de las mujeres de las comunidades rurales manifestaron que necesitaban permiso de su esposo, o en su defecto del pariente masculino más próximo, para buscar empleo. A menudo, vender

verduras u objetos artesanales era la única actividad remunerada culturalmente aceptada, y por consiguiente la competencia por actividades de ese tipo era muy fuerte. Muchas mujeres del sector rural dijeron que creían que eran pobres precisamente porque sus esposos se negaban a dejarlas trabajar» (Swazilandia, 1997).

Con notable constancia en todo el mundo, los datos de las EPPA indican que el hombre es principalmente el sostén de la familia y quien adopta las decisiones, y la mujer es fundamentalmente la persona que atiende a la familia. Además, las diferencias entre el sector urbano y rural no afectan particularmente las normas fundamentales relativas al papel de la mujer y del hombre. En Panamá, por ejemplo, «En las comunidades urbanas las niñas se quedan en su casa, hacen tareas, miran televisión y hacen labores domésticas como lavar y barrer los pisos, mientras que se deja que los niños vayan a los campos de deportes. La situación no es muy distinta en las comunidades rurales, en las cuales las niñas ayudan a sus madres a barrer los pisos y trabajar en la huerta. Más tarde en la vida, en las comunidades rurales los hombres trabajan, van al campo y hacen el desbroce a machete y otros trabajos de ese estilo. Las mujeres cocinan, pero eso no se considera trabajo. Las mujeres participan en la cosecha pero no en la siembra» (Panamá, 1998).

La mujer está identificada, y se identifica a sí misma, como cuidadora de la familia; son responsables de la salud, la educación y el bienestar de sus hijos y esposos. De esta manera, el concepto de identidad influye en la forma en que se organizan el poder y el trabajo en las familias mediante la división del trabajo por sexo. En una EPPA de Viet Nam el papel de cada sexo se define de manera muy simple: «El esposo toma las decisiones importantes en cuanto a inversiones y vivienda y la esposa se encarga de los niños y la familia, incluida la comercialización» (Viet Nam, 1996). En Uganda, las mujeres dicen que los hombres controlan el producto del trabajo de sus mujeres y restringen su acceso al ingreso familiar. Por eso se dice que «La mujer planifica el ingreso y el hombre planifica el gasto» (Uganda, 1998). En muchas sociedades la mujer siente que las tareas domésticas son su deber natural. En la India, «la idea que tiene la mujer acerca de las tareas domésticas refleja su firme creencia en la división tradicional del trabajo por sexos. Se puede observar que las mujeres hacen todo el trabajo de limpieza dentro de la familia y que opinan que una vez que se casan con alguien de otra familia es su deber encargarse de las tareas domésticas. Las mujeres de Dudkasira y Saltarpalli han manifestado que el verdadero propósito del matrimonio es traer más manos a la casa para hacer las tareas domésticas» (India, 1998a).

Aunque las identidades, normas, papeles y comportamientos tradicionales existen y continúan siendo «un factor determinante de la perpetuación cultural y social de la pobreza» (Camerún, 1995), las EPPA muestran clara y vívidamente que la tradición no es estática. Las dificultades económicas están forzando a los pobres a adaptarse a nuevos ambientes y, a su vez, estas medidas de adaptación están forzando grandes cambios en el papel de ambos sexos en la familia de maneras sutiles y obvias.



## *De sostén de la familia a lastre: cambio en el papel del hombre pobre*

*Se tienen todas las manos y pies intactos, pero uno no puede ganarse la vida.* —Hombre desempleado de Letonia, 1998

*Un hombre feliz es un hombre empleado.* —Nigeria, 1996

Cuando el papel que desempeña el hombre está vinculado directamente con su potencial para obtener ingresos, toda amenaza a ese potencial se convierte en una amenaza para la identidad de su sexo y repercute en su relación con el otro sexo. En una EPPA de Sudáfrica se observa una inquietante «falta de papel social y económico del hombre, con la actual división del trabajo dentro de la familia, el alto nivel de desempleo, y la marginalización del hombre» (Sudáfrica, 1998). Asimismo, un informe sobre la República de Moldova indica que «Los hombres solían tener ingresos más altos y se consideraban como sostén de la familia y jefes de familia. Esto ya no es siempre así, y los hombres se sienten desplazados cuando sus mujeres ganan más que ellos. Estas tensiones someten a más presión a la familia y contribuyen a su desintegración. Las mujeres suelen culpar a sus esposos por la situación financiera de la familia y los critican por no conseguir trabajo. Los esposos desempleados o subempleados se sienten castrados y enojados; algunos confiesan que se enojan y les pegan a sus esposas e hijos» (República de Moldova, 1997).

La identidad masculina puede intersectarse con la identidad étnica y restringir las opciones del hombre en materia de trabajo. En Malí, por ejemplo, «los hombres que no emigran tienen relativamente pocas estrategias alternativas que seguir... pues los tabúes culturales a menudo les impiden dedicarse a actividades reservadas para otros grupos étnicos (por ejemplo, un agricultor no puede pescar, porque la pesca está reservada para el grupo Bozo) o para hombres que pertenecen a una determinada casta (por ejemplo, herreros o alfareros)» (Malí, 1993).

Cuando los trabajos son difíciles de encontrar, a veces los hombres desisten y descuidan a sus familias. «Los hombres expresaron un sentido de impotencia social, la incapacidad de cumplir un papel socialmente importante como sostén de sus familias... Muchas mujeres encuestadas opinaron que los hombres se habían derrumbado ante las tensiones actuales mientras que ellas, debido a su sentido de responsabilidad hacia sus hijos y su mayor adaptabilidad psicológica, habían asumido una carga más pesada y se habían vuelto más emprendedoras para encontrar soluciones» (Letonia, 1997).

El vínculo entre la autoestima del hombre y su capacidad de obtener ingresos es tan fuerte que es posible que a éste le resulte difícil siquiera reconocer su dependencia del ingreso de la mujer. En Pakistán, por ejemplo, al entrevistar a hombres de las zonas rurales, a los investigadores les resultó muy difícil que les revelaran el alcance de las actividades económicas de las mujeres. Hay un estigma social acerca de la mujer que tiene que salir de su

casa para trabajar y un sentido de vergüenza entre los hombres por el hecho de que sus mujeres tengan que trabajar para ganar dinero. Los investigadores encuentran que el tema se puede abordar sólo después de haber hablado de otras cosas que no presentan problemas, como la salud. Las conversaciones revelan que, además de caminar grandes distancias para acarrear forraje y leña para combustible, las mujeres trabajan como obreras en tierras cercanas y en los arrozales de las provincias vecinas (Pakistán, 1993).

Los miembros de la familia a menudo redefinen el papel de la mujer sin darse cuenta, cuando toman medidas para adaptarse a los cambios de circunstancias. En estas medidas y oportunidades influye el entorno institucional más amplio en el cual existen e interactúan las familias, como el Estado, el mercado y la comunidad. Quizás sea más fácil para las mujeres que para los hombres abandonar su papel tradicional por el bien de sus hijos. Por ejemplo, en Letonia los hombres se pueden sentir avergonzados de hacer trabajos tradicionalmente reservados para las mujeres, pero «la sociedad le perdona a la mujer que haga un trabajo de hombre cuando lo hace para alimentar a sus hijos... El sostén de la familia es ahora cualquiera —inclusive los niños— que tiene trabajo e ingresos, y este papel le da una autoridad proporcional en la familia» (Georgia, 1997). Cuando se considera que el hombre sobra, o de hecho es así, están dadas las condiciones para un conflicto familiar. Asimismo, quizás pedir ayuda sea culturalmente más aceptable para la mujer que para el hombre. «Cuando la situación es desesperada, las mujeres pedirán lo más discretamente posible regalos a sus parientes o a sus grupos de mujeres. Los hombres no lo hacen, pero en el caso de las mujeres es más aceptable porque “lo hacen por sus hijos y los hijos pertenecen a la comunidad”» (Malí, 1993).

Debido a la expectativa tradicional de que el hombre provea el sustento de la familia, el efecto nocivo del desempleo en el hombre y las estrategias que éste use para hacerle frente pueden repercutir en toda la familia. En Gabón, un hombre joven explicó que «A medida que pasa el tiempo... el desempleo comienza a menoscabar la autoestima del hombre joven. Empieza a verse a sí mismo... como alguien que ha fracasado en su deber supremo como padre y jefe de familia, y esto quizás lo lleve a dedicarse a la bebida y a la violencia. Cuando no sé cómo van a comer mis hijos mañana, tiendo a emborracharme cada vez que puedo. Me ayuda a olvidar mis problemas» (Gabón, 1997).

Naturalmente, no todos los hombres se abaten. En algunas sociedades, a pesar de normas rígidas respecto del papel de cada sexo, algunos hombres adoptan una nueva función dentro de la familia para hacer frente a la dificultad económica, cuando sus mujeres se convierten en el nuevo sostén de la familia. En una zona urbana de Pakistán los hombres pobres pasan mucho tiempo llevando a sus hijos con ellos. Sin embargo, la mujer sigue teniendo la principal responsabilidad de las tareas domésticas (Pakistán, 1993).

## *La mujer: Nuevo sostén de la familia*

*Quiéralo o no una mujer, el hombre debe controlar el dinero, y si ella rehusa, corre el riesgo de ser echada de la casa.* —Mujer de Karabole, Uganda, 1998

*Cuando hay trabajos, éstos por lo general se dan a los hombres, no a las mujeres.* —México 1995

*En vez de sufrir de pobreza, sería mejor que fuéramos a barrer la basura en las casas de otra gente.* —República de Moldova, 1997

En su desesperación por mantener la cohesión de la familia y proveer alimentos para sus hijos, un gran número de mujeres pobres se ha volcado al sector informal, a pesar del riesgo y la discriminación a que se exponen. En un estudio sobre la India (1997a) se documenta una tendencia típica: «Las mujeres reciben invariablemente salarios más bajos que los hombres por el mismo trabajo, debido a la discriminación generalizada en materia de salarios, especialmente en el interior de los *tehsils* (distritos). Es probable que los hombres destinen una parte considerable de su ingreso a su uso personal (por ejemplo, cigarrillos, alcohol, juegos de azar), mientras que las mujeres de las aldeas encuestadas comúnmente destinaban prácticamente todos sus ingresos a la familia (para alimentos, tratamiento médico, gastos escolares y ropa para los hijos)». Una y otra vez se observó que para lograr que sus hijos sobrevivan, las mujeres están dispuestas a hacer trabajos que los hombres consideran demasiado degradantes. En Swazilandia, por ejemplo, las mujeres consideran que los programas de trabajo a cambio de alimentos son esenciales para sobrevivir, pero los hombres no trabajan en ellos porque los consideran «degradantes, una forma de esclavitud, e inadecuados» (Swazilandia, 1997). Como se mencionó antes, algunos hombres optan, en su lugar, por abandonar a la familia.

En Filipinas, para hacer frente a períodos de dificultad, en las tierras bajas de Mindanao «las mujeres recurren a la venta ambulante, el lavado de ropa, la costura y los trabajos serviles. Otras buscan empleo en los centros urbanos. Descarnan cocos secos por P30.00 por 1.000 cocos; cosechan cocos por P60 por 1.000 cocos, y cosechan arroz como aparceras, a razón de 7:1. También trabajan como obreras agrícolas... En épocas de escasez de alimentos comen raíces alimentarias en el desayuno y almuerzo, y arroz en la cena. Normalmente las mujeres se saltan comidas y establecen que los hijos y el esposo tienen prioridad en la distribución del alimento disponible» (Filipinas, 1999).

A medida que los hombres quedan desempleados o subempleados, las familias pasan a depender cada vez más de los ingresos obtenidos por mujeres en trabajos que a menudo se consideran marginales o degradantes. La participación de las mujeres en la fuerza laboral informal oscila entre el 20%

y el 80% de un país a otro (Charmes, 1998). A nivel mundial, las mujeres no constituyen la mayoría empleada en el sector informal, pero a ellas se atribuye la mayor parte del PIB del sector informal. Esto se debe a que asumen numerosas funciones que generan ingresos dentro del sector. Con la excepción de América Latina y el Caribe, en el mundo en desarrollo la mayoría de las mujeres empleadas trabajan en el sector informal (Charmes, 1998)<sup>7</sup>.

El sector económico informal no está legalmente regulado ni sujeto a tributación, y por lo general aumenta en épocas de dificultades económicas. Si bien el sector informal ofrece a las mujeres algunas oportunidades de obtener ingresos, está plagado de riesgos, porque a menudo los trabajadores informales son explotados, abusados, se les pide que hagan trabajos que requieren gran esfuerzo físico o son peligrosos y no tienen ningún recurso legal. Castellanos (1997) y Portes (1998) caracterizan al sector informal como un sector que evoluciona «con las luchas sociales, e incorpora a los que son demasiado débiles para defenderse a sí mismos, rechaza a los que se vuelven demasiado conflictivos e impulsa hacia el empresariado a los que tienen vigor y recursos». Entre sus características se cuentan las actividades económicas de pequeña escala; el trabajo por cuenta propia (que generalmente incluye una elevada proporción de trabajadores de la familia y aprendices); escaso capital y equipo; tecnología de gran intensidad de mano de obra; poca especialización; un bajo nivel de organización, y acceso limitado a los mercados organizados, al crédito formal, a la capacitación y a los servicios (Charmes, 1998).

Las mujeres siguen estando en desventaja en los mercados laborales debido a que los niños se consideran como cargas de los trabajadores y las mujeres son las principales responsables de su cuidado. Algunos empleadores incluso se niegan a contratar a mujeres jóvenes, de poco más de veinte años «porque temen que pronto vayan a tener hijos y pedir licencia por maternidad. Si ya tienen hijos, se supone que éstos se enfermarán frecuentemente y ellas, como principal o única responsable de su cuidado, faltarán al trabajo a menudo» (Ucrania, 1996).

La vulnerabilidad de la mujer en el mercado adopta diversas formas en distintos países. En muchos países de Europa oriental y la antigua Unión Soviética la expectativa de favores sexuales de las mujeres jóvenes parece estar generalizada, razón por la cual a las mujeres de más de 25 años les resulta muy difícil encontrar trabajo. «Las mujeres de poco más de 20 años que consiguen trabajo suelen quejarse de sufrir acoso sexual. Los empleadores se sienten con derecho a exigir estos favores a sus empleadas, pues saben que la alternativa del rechazo es simplemente el despido. El hecho de saber que las mujeres jóvenes tienen enormes dificultades para encontrar un empleo fijo por un salario que les permita vivir alienta a los empleadores a imponer exigencias ultrajantes a las empleadas, las cuales frecuentemente se quejan solamente entre ellas» (Ucrania, 1996).

En la ex República Yugoslava de Macedonia, los pobres desempleados dijeron que el límite de edad de las mujeres para ser contratadas era de 25 años, y que ser atractiva ayudaba para obtener empleo. Las mujeres mayores

(de más de 25 años) dijeron: «Sucede que contestamos un aviso en el que solicitan mujeres para hacer limpieza, lavar platos, vendedoras y secretarias. Cuando se enteran de nuestra edad dicen que somos demasiado viejas par ser empleadas». Una mujer desempleada de Skoplie dijo: «Contesté varias veces un aviso en el cual se solicitaba una persona para limpiar, y convine con el dueño en encontrarnos en cierto lugar. Algunas veces llegué a esperar durante una hora y nadie vino. Supongo que me habrán visto a la distancia y como no soy joven —tengo 41 años y no soy atractiva— se fueron» (ex República Yugoslava de Macedonia, 1998).

En muchas partes de Bangladesh (1996) las mujeres pobres dijeron que la falta de empleo es su principal problema, pero quieren oportunidades para trabajar por cuenta propia en su propia casa, porque sienten que no pueden dejar el hogar y los hijos. En Nepal, en la EPPA se da cuenta de que hay discriminación salarial contra la mujer. Si los hombres reciben cinco kilos de cereales en pago, las mujeres reciben sólo tres (Nepal, 1999).

En Rwanda, las mujeres se adaptan a los cambios de la economía mediante diversas estrategias de supervivencia, como el aumento del trabajo doméstico: cuidar niños, trabajo de jardinería, como amas de llaves en casa de familias de mediano ingreso y ricas. Las estrategias comprenden también desempeñar labores que tradicionalmente corresponden a los hombres: trabajo en la construcción, venta en pequeños puestos y quioscos en los caminos, la venta a domicilio, y la participación en círculos formales e informales de ahorro. A menudo esta categoría de trabajo no está regulada, y las mujeres se exponen al robo y al acoso de la policía, entre otros peligros. En la EPPA de Rwanda se introduce la frase «correr la maratón»: «Las mujeres corren porque no tienen dinero para alquilar espacio en el mercado y pagar los impuestos municipales. Se habla de maratón por las idas y venidas por la ciudad para esquivar a la policía, que patrulla las zonas que no están autorizadas» (Rwanda, 1998).

La EPPA de Níger confirma la adaptabilidad y determinación de las mujeres para mantener a sus familias. «La actividad comercial es peligrosa. Si se cae en quiebra, es difícil obtener capital para empezar de nuevo. Muchos hombres abandonan la actividad comercial, mientras que las mujeres suelen volver al mercado, aunque ello signifique desarrollar una actividad de menor escala y que produzca menos ingreso. Entre las familias urbanas pobres entrevistadas, el comercio era en muy pequeña escala y reportaba muy poco dinero, y por lo tanto es primordialmente una actividad femenina. El negocio más común de las mujeres es la venta de alimentos cocinados, especialmente la *boule*, una mezcla de harina de mijo y leche cuajada. Algunas mujeres se habían mudado a la frontera con Benin o a aldeas a lo largo del río para vender telas o pescado fresco. Las mujeres que no pueden dedicarse a actividades comerciales pequeñas muelen mijo para que otros lo vendan o trabajan como empleadas domésticas» (Níger, 1996).

Las mujeres no sólo contribuyen económicamente a la familia por medios no tradicionales, sino que también mantienen su papel tradicional de amas de casa. En una EPPA de la India se señala lo siguiente: «Las mujeres

### Recuadro 5.1. El trabajo doméstico de la mujer en Sudáfrica

El trabajo doméstico no remunerado es una ocupación de jornada completa para las mujeres. Deben encargarse de varias tareas, como el cuidado de los niños, la agricultura, las compras, la cocina y el acarreo de agua.

Me gustaría pasar más tiempo con mi beba, alimentándola y lavándola, pero me lleva dos horas cada vez que voy por agua. El trabajo del campo toma la mayor parte del tiempo, pues tenemos que levantarnos a las cuatro de la mañana para ir al campo y dejar a la beba en la casa, sin saber si la alimentarán a su debido tiempo o no.

A veces las tareas domésticas me cansan y no puedo ocuparme debidamente de la beba.

En el invierno pasamos más tiempo en nuestros jardines, donde pasamos horas regando las hortalizas, pues tenemos que traer agua del río.

*Fuente: Sudáfrica, 1998*

contribuyen considerablemente a las tareas domésticas como acarrear agua, traer leña, comprar comestibles, preparar la comida y llevársela a los hombres al campo, limpiar, lavar ropa y ocuparse de los niños. Además del trabajo de la casa, hacen trabajo agrícola y de construcción de caminos, hilan fibras y hacen *bidi* (cigarrillos de hoja enrollados a mano), con lo cual su carga de trabajo aumenta considerablemente» (India, 1997b).

En consecuencia, la carga general de trabajo de la mujer ha aumentado en comparación con la del hombre. En un informe sobre Nigeria se indica que: «Para las mujeres de los sectores urbano y rural, el cronograma revela que en el espacio de una sola hora una mujer realiza múltiples trabajos. En Akeju Rabin, en el espacio de una hora una mujer cocinó, amamantó, escogió alimentos, lavó utensilios, secó cacao y preparó harina de batata o mandioca» (Nigeria, 1996). Las exigencias del trabajo remunerado y no remunerado consumen la mayor parte del día de una mujer (véase el Recuadro 5.1). Las mujeres informan que se sienten aisladas porque «el trabajo no les deja tiempo para descansar con las amigas» (Swazilandia, 1997). En Ecuador, los estudios indican que «en las comunidades estudiadas las mujeres tenían un día de trabajo de 15 a 18 horas; culturalmente, el ocio se considera inaceptable para las mujeres, e hilan lana incluso mientras caminan o hablan» (Ecuador, 1996a).

La carga de trabajo de las mujeres repercute en los niños. En Uganda, el día de trabajo de 15 a 18 horas de las mujeres se traduce en descuido de los niños debido a la falta de tiempo y al cansancio. Además, la generación más joven y las mujeres del sector urbano están trabajando cada vez más fuera del

hogar, sin que se alivie su carga de tareas domésticas. Sin embargo, cuando el trabajo de la mujer fuera del hogar empieza a ser rentable, ya no se identifica como trabajo femenino y los hombres intervienen. En el distrito de Arua «quedó en evidencia que a medida que la producción de cultivos comerciales pasó de las prácticas agrícolas a la comercialización y venta, la participación de los hombres aumentó y la de las mujeres disminuyó, de modo que las mujeres realizaban la mayor parte del trabajo manual y los hombres recibían la compensación financiera por la venta» (Uganda, 1998).

Las mujeres que ingresan en la fuerza laboral pueden encontrar trabajo en ocupaciones tradicionales o no tradicionales. Se dedican al comercio, al trabajo migratorio y, en cierta medida, al comercio sexual, así como a ocupaciones tradicionales como empleadas domésticas.

### *El comercio: Una oportunidad de crecimiento para la mujer*

*No me criaron para contrabandista, y en el sistema antiguo esta actividad era castigada y ridiculizada con razón.*

—Ex República Yugoslava de Macedonia, 1998

Charmes (1998) establece que en Europa oriental y en la antigua Unión Soviética las mujeres constituyen el 65% de las personas dedicadas al comercio. La EPPA de Georgia confirma que «es interesante ver que las mujeres han pasado a desempeñar un importante papel en el comercio, aun cuando esto entrañe un comportamiento que antiguamente se consideraba impropio de una mujer, como viajar sola al extranjero y ausentarse de la familia. Puede ser que la misma falta de integración en el mundo masculino, en el cual las cosas se hacen por medio de vinculaciones y procedimientos establecidos hace mucho tiempo, les haya permitido ubicarse tan fácilmente en este espacio. Además, la responsabilidad de las mujeres por el bienestar diario de los hijos y la familia ha sido un poderoso incentivo para que se traguen su orgullo y se dediquen a «actividades tan faltas de prestigio como el comercio ambulante» (Georgia, 1997).

Las mujeres se han tornado activas en el comercio, transportando bienes en la región. En muchos países la policía y los guardias fronterizos hostilizan menos a las mujeres que a los hombres. En Armenia, debido a que muchos hombres jóvenes están escondidos para evitar que los llamen a cumplir el servicio militar, la gente piensa que es más fácil para las mujeres asumir el papel de comerciante. En Georgia, las mujeres viajan en grupos pequeños entre países como la Federación de Rusia, Turquía, Hungría y Polonia, comprando y vendiendo bienes. Tienen que habérselas con varias organizaciones criminales y policías corruptos (Georgia, 1997). Los grupos que más predominan entre las mujeres comerciantes son los de mujeres solteras, viudas, divorciadas, o mujeres cuyos maridos están desempleados (Armenia, 1995). Cada vez más las mujeres son contratadas para transportar drogas de un país a otro porque es menos probable que despierten sospecha entre las autoridades.

Las familias pobres de la ex República Yugoslava de Macedonia usan sus propios ahorros y préstamos de amigos y parientes para pasar de contra-

bando bienes de Bulgaria y Turquía y revenderlos en las calles y los mercados locales. En la ex República Yugoslava de Macedonia, «las mujeres frecuentemente se dedican al contrabando. La razón de esto es que despiertan menos sospechas en los pasos fronterizos, de modo que los cruzan más fácilmente. Pero algunas mujeres que ganan dinero de esta manera lo consideran degradante. ‘No me criaron para contrabandista, y en el sistema antiguo esta actividad era castigada y ridiculizada con razón’» (ex República Yugoslava de Macedonia, 1998).

Según la EPPA de Camerún, la participación de las mujeres en el sector informal ha sido positiva y negativa: «El aumento de la participación de la mujer en el sector informal ha abierto caminos para dotar de medios e innovaciones a las mujeres y, en el extremo norte, darles más movilidad. Esos cambios quedan contrarrestados por la creciente tasa de deserción [escolar], el matrimonio temprano, y la prostitución de las muchachas jóvenes, mecanismo cada vez más común para hacer frente a un ingreso insuficiente» (Camerún, 1995).

### *Empleadas domésticas y sirvientas*

*No vivimos. Sólo sobrevivimos.* —Grupo de mujeres de la República Unida de Tanzania, 1997

El trabajo doméstico comúnmente lo hacen niñas y mujeres jóvenes que han sido formadas para convertirse en empleadas domésticas mediante la división del trabajo por sexos dentro de la familia. En una EPPA de la India se explica lo siguiente: «Las niñas necesitan ayudar a sus madres en las labores domésticas, y el mínimo de conocimientos necesarios para administrar una casa se puede adquirir en el hogar» (India, 1998a). Esta preparación se puede llevar después a los mercados laborales.

En Senegal, por ejemplo, las mujeres jóvenes y las niñas de las zonas rurales emigran a las ciudades a medida que disminuye la necesidad de trabajo agrícola. «Cuando la demanda de trabajo en los arrozales disminuye, muchas jóvenes de Casamance emigran a las zonas urbanas en busca de trabajo (mal remunerado) como sirvientas o lavanderas (el 41% de las empleadas domésticas son menores de 18 años)» (Senegal, 1995). En Níger, «nuestras hijas trabajan como sirvientas en casas donde traen sus comidas del mediodía y de la tarde. Su sueldo pocas veces supera los francos CFA 3.000 mensuales. Con esto a duras penas nos arreglamos para tener un pequeño negocio de platos cocinados; dejamos un poco para la familia, pero vendemos la mayor parte. Con los ingresos compramos agua, jabón y unos pocos condimentos. Apenas llegamos a fin de mes» (Níger, 1996).

El salario bajo que se paga por el trabajo doméstico a veces se compensa con pagos en especie. En Pakistán, los empleadores pagan los gastos escolares de algunos trabajadores domésticos: «Sin embargo, la caridad privada o la protección a menudo viene con condiciones, en forma de obligación de pagar al donante con trabajo, lealtad, o incluso la promesa de apoyar a determinado partido político» (Pakistán, 1993).



No obstante, en algunos casos el trabajo doméstico provee un ingreso considerable, y paga un mejor salario que el trabajo profesional o el trabajo ocasional efectuado por hombres. Por ejemplo, en Nicaragua el sueldo básico de un maestro es de 506 córdobas por mes, menos que el de un trabajador doméstico. Un maestro observó que «Una empleada doméstica pide 700 córdobas y recibe una suma extra para Navidad y otras fiestas» (Nicaragua, 1998). En Pakistán, «Las mujeres que hacen trabajos domésticos en Dhok Naddi, Rawalpindi, ganan Rs 600 a 1.000 por mes, mientras que los trabajadores ocasionales no calificados ganan Rs 700 a 1.000, pero los hombres tienen trabajo regular garantizado con ese salario solamente durante la temporada alta del verano» (Pakistán, 1993).

Aun con salarios relativamente altos y pagos en especie, los trabajadores domésticos a menudo no ganan lo suficiente para sobrevivir, y las EPPA indican que deben encontrar fuentes de ingreso adicionales. Los trabajadores domésticos son vulnerables a la reducción de sus horas de trabajo y prestaciones por parte de los empleadores, y al desempleo. Algunos estudios revelan que las familias que no son pobres están reduciendo sus gastos no esenciales, y que a menudo ahorran reduciendo las horas de trabajo o las prestaciones de trabajadores mal remunerados, como sirvientes y lavanderas (Senegal, 1995). En Etiopía, en su desesperación algunas [empleadas domésticas] recurren a la prostitución oculta para cubrir sus gastos».

El acoso y abuso de los trabajadores domésticos en el lugar de trabajo se describe en varias EPPA, así como los esfuerzos de los padres por impedir que las niñas jóvenes trabajen como sirvientas y protegerlas así del posible acoso sexual. En una EPPA de Pakistán se describe la forma en que las mujeres mayores tratan de proteger a sus hijas del acoso sexual en el lugar de trabajo. «En Dhok Naddi, en el Distrito de Rawalpindi, por ejemplo, las mujeres mayores continúan en el servicio doméstico mientras su fuerza física se lo permite a fin de proteger a sus hijas de los rigores del trabajo y del acoso sexual que a menudo va unido a éste» (Pakistán, 1993). En síntesis, a pesar de los salarios relativamente buenos, el trabajo doméstico se considera, en general, como un mal trabajo de poco prestigio, y a menudo como un último recurso en materia de empleo femenino.

### *El trabajo migratorio femenino*

*Vinimos a Niamey con nuestros hijos para encontrar alimentos y a nuestros esposos. ¿Qué ha sido de las que se quedaron en la aldea, que no emigraron porque no tenían dinero para el viaje — nuestros primos, nuestros hermanos? —*Níger, 1996.

Aunque ciertos trabajos siguen siendo tradicionalmente femeninos, las normas están cambiando en el enclave del trabajo migratorio, que antiguamente estaba reservado para los hombres y que ahora está aumentando entre las mujeres. A menudo las mujeres recurren al trabajo de ese tipo para aprovechar empleos domésticos más lucrativos en otras regiones y países. Las mujeres jóvenes consideran el trabajo doméstico internacional como una solu-

ción para la pobreza, como lo ilustra este ejemplo de Moldova: «Las mujeres han ido incursionando cada vez más en el campo de la migración estacional en busca de trabajo, que antes era exclusivamente masculino... Grecia se ha convertido en un importante destino para mujeres jóvenes que trabajan como sirvientas y niñeras por 400-600 \$ por mes» (República de Moldova, 1997).

La migración puede traer varios riesgos para la familia. El trabajo migratorio puede ser peligroso tanto para el trabajador que emigra como para la familia que depende de sus remesas de dinero. Las remesas pueden ser irregulares. En Nkundusi muchas mujeres confirmaron que las remesas eran pequeñas y con frecuencia irregulares (Sudáfrica, 1998). En un caso, la quiebra de un negocio dejó a una familia de Marneuli con una deuda de \$2.000 en que incurrió el miembro ausente de la familia, que desapareció (Georgia, 1997). La migración en sí es arriesgada, ya que puede ser que no haya trabajo en el país al cual se va el emigrante. En una EPPA las mujeres emigrantes señalan lo siguiente: «Niamey ha cambiado en los últimos dos años. Hoy en día no hay trabajo, ni alimentos secos (para mandar a la aldea), ni ropa vieja. La gente aquí no tiene suficiente ni para sí misma» (Níger, 1996).

En Malí, la migración femenina en busca de dinero es un fenómeno reciente. A los hombres les cuesta admitirlo, aseguran que nunca permitirían que sus mujeres se fueran: «Si las mujeres se van, todos se van» (Malí, 1993). Las mujeres van a los arrozales a trocar sus productos artesanales, trabajar en los arrozales o preparar comida para los que trabajan en la cosecha. A menudo se les paga en especie, principalmente con arroz. Las dos o tres bolsas de arroz que llevan a su casa se venden en la aldea, y el arroz de los hombres se guarda para consumo de la familia. Las mujeres jóvenes también emigran a las ciudades como sirvientas o lavanderas; su salario se destina en parte a su dote y en parte a sus esposos o padres.

Además, a veces sucede que algunos miembros de las familias que emigran juntas se ven excluidos de los servicios sociales en el país al que han emigrado. Por ejemplo, un hombre que vivía en Viet Nam era el único miembro de la familia registrado oficialmente como residente permanente. La madre y los niños estaban clasificados como residentes temporales a largo plazo, sin acceso al servicio médico estatal gratuito ni a educación:

*La señora D ha vivido con su esposo y sus cuatro hijos en el Distrito 5 desde 1986... Todos los días va a un lugar diferente de la ciudad para comprar objetos reciclables y venderlos para sacar una pequeña ganancia. Su esposo está registrado oficialmente como residente permanente, pero ella no. Como no registraron su matrimonio dentro del plazo requerido, ella y sus hijos están clasificados como residentes temporales a largo plazo. Sus tres hijos mayores van a clases vespertinas porque no pueden asistir a una escuela diurna regular. La hija menor tiene cuatro años pero no va al jardín de infantes. ¿Cómo podría permitírmelo?» pregunta D. Desde hace una semana tiene un dolor en el abdomen, cerca de la cicatriz de su última operación.*

*No se atreve a ir al hospital para que la examinen porque teme no tener el dinero para pagar. No tiene una libreta de atención médica gratuita como algunos otros pobres que viven en su barrio. Toma algunos calmantes que compra en una farmacia local.*  
—Viet Nam, 1999b

Cuando las familias no emigran juntas, los miembros que se quedan pueden verse obligados a efectuar nuevas divisiones del trabajo. Una EPPA de Moldova ilustra los cambios de papel que se producen debido a la migración: «La prolongada ausencia de los esposos, y en algunos casos de las esposas, ha exigido nuevos cambios en la división del trabajo y el poder en la familia. Cuando los esposos se van por una temporada o un período más prolongado... las mujeres asumen responsabilidades tradicionalmente masculinas y adoptan decisiones. A veces una ausencia prolongada se convierte en abandono, pues los hombres establecen nuevas familias en el lugar en que trabajan y las mujeres deben mantener a sus hijos y mantenerse a sí mismas como puedan. Asimismo, unas pocas mujeres han usado los viajes al extranjero para buscar nuevos esposos. A veces los esposos se oponen a que sus esposas trabajen en el extranjero, pues temen que su ausencia prolongada pueda traducirse en divorcio» (República de Moldova, 1997)

Finalmente, el trabajo migratorio puede llevar a la disolución de la familia, pues hombres y mujeres establecen nuevas familias en el lugar en que trabajan (República de Moldova, 1997). Asimismo, en Armenia las esposas jóvenes cuyos maridos emigran a la Federación de Rusia a veces se encuentran en una situación vulnerable. Cuñados y suegros han seducido a esposas jóvenes que han quedado atrás; algunos hombres han abandonado a sus familias en Armenia y otros han llevado sus esposas rusas a vivir con su primera esposa y familia en Armenia. «Las esposas armenias tienden a tragarse su dolor y humillación, pues saben que ellas y sus hijos dependen de los ingresos de Rusia. A veces las dos familias establecen relaciones positivas y la esposa rusa se lleva a los niños armenios a Rusia para darles una educación» (Armenia, 1995). Si bien el trabajo migratorio ha afectado negativamente las relaciones familiares, muchas mujeres se benefician con el ingreso independiente derivado de éste (República de Moldova, 1997; Georgia, 1997).

### ***La migración y el trabajo sexual***

*Si no fuera por mis amantes no sobreviviría.* —Georgia, 1997

*Las muchachas jóvenes ya no tienen miedo de dejar su hogar para ganar dinero... muchas mujeres vinculadas con este comercio se han convertido en víctimas del VIH/SIDA.*  
—Camboya, 1998

El aumento de la movilidad de los trabajadores a menudo se relaciona con el trabajo sexual, en el caso de los hombres y de las mujeres. En Armenia, por ejemplo, «algunas mujeres comerciantes también se dedican a la

prostitución cuando están en el extranjero. Los miembros de la familia, inclusive los esposos, a veces hacen la vista gorda ante la prostitución de sus mujeres porque el ingreso es esencial para la familia. Aunque las firmas comerciales que trabajan en el Golfo Pérsico la desalientan, en Dubai la prostitución es muy rentable» (Armenia, 1995). En Etiopía, un grupo de Teklehaimanot también observó un aumento de la prostitución desde 1993, impulsada por la llegada de más mujeres emigrantes desde las zonas rurales y por un mayor número de mujeres de los *kebele*<sup>8</sup>, que anteriormente trabajaban como sirvientas y se convirtieron en prostitutas por razones económicas (Etiopía, 1998).

La migración para el trabajo sexual preserva el honor personal en una profesión a menudo considerada vergonzosa. Una madre de familia monoparental de la región oriental de la ex República Yugoslava de Macedonia explica: «Tengo 45 años de edad y me siento incapaz de semejante cosa, pero me veo obligada a hacerlo y sentir vergüenza ante los niños. Lo hago en ciudades vecinas para evitar situaciones desagradables en la ciudad en que vivo» (ex República Yugoslava de Macedonia, 1998). Esto es cierto también en Georgia, donde: «Algunas mujeres encuentran menos vergonzoso dedicarse a la prostitución fuera de Georgia, particularmente en Grecia y Turquía, algunas veces en relación con el turismo comercial, y enviar de cuando en cuando dinero a sus familias (Georgia, 1997). A veces la palabra «amante» se usa como un eufemismo en las EPPA. Una mujer divorciada de Roma explica: «No podría sobrevivir si no fuera por mis amantes» (que la ayudan con dinero y regalos) (Georgia, 1997). En Swazilandia las mujeres informan que intercambian favores sexuales por alimentos (Swazilandia, 1997). En Moldova muchos periódicos publican ofertas de trabajo para «niñas agradables que no sean tímidas», o invitaciones para fines de semana o vacaciones más largas, y adjuntan una lista de mujeres jóvenes disponibles con sus fotografías (República de Moldova, 1997).

El trabajo sexual adopta muchas formas, inclusive el comercio de niños y mujeres. Esto puede significar un tráfico clandestino de niños, o la venta de mujeres como novias. «En Marneuli se rumorea que algunas familias venden mujeres y niñas como novias a compradores de Uzbekistán; en 1989-92 el precio corriente era de 3.000 a 5.000 rublos» (Georgia, 1997).

En Camboya, se habló de la explotación sexual de las mujeres pobres en las discusiones de grupo, porque «A falta de otros medios de subsistencia, cientos de mujeres jóvenes han optado por esta ocupación» (Camboya, 1998). Las mujeres pobres citaron tres razones para el extraordinario aumento. «Primero, la mayoría de las familias sufren una marcada falta de dinero y todos tienen que trabajar duro. Segundo, el trabajo agrícola es cada vez más escaso, de modo que las niñas deben buscar trabajo de otro tipo. Tercero, al aumentar los casos de violencia en el hogar, las tasas de divorcio han experimentado un alza en Camboya. Después de la separación, la mujer no tiene ningún medio de subsistencia y no tiene derecho a la tierra de la familia (Camboya, 1998).

## *Las consecuencias y la forma de afrontarlas*

*Se levanta en la mañana, me mira y pregunta «¿Hay algo de comer?» Si digo que no hay nada, empieza a beber.* —Mujer encuestada en Tbilisi, Georgia, 1997

Los cambios económicos y las modificaciones que éstos ocasionan en el papel que cabe a cada sexo pueden producir una gran tensión, humillación y conflicto en los hombres y las mujeres de una familia. Ante la imposibilidad de contribuir adecuadamente al sustento de la familia, los hombres pueden sentirse impotentes, de más, como una carga, y pueden reaccionar violentamente. Por otra parte, las mujeres continúan ocupándose de sus familias y a veces abandonan las relaciones abusivas. A veces las mujeres adquieren confianza en sí mismas cuando empiezan a ganar y guardar el dinero, pero debido a su endeble lazo con el empleo siguen siendo vulnerables.

En las EPPA de Georgia se informa que muchos hombres, incapaces de cumplir con su función social de sostén de la familia, encuentran que «su sensación de castración y derrota a menudo conduce a una serie de dolencias físicas y eleva notablemente la tasa de mortalidad, alcoholismo, maltrato físico de sus mujeres y niños, divorcio y abandono de la familia» (Georgia, 1997).

### *Abuso del alcohol*

*Comer y dormir, despertarse y volver a beber.* —Respuesta de una mujer a la pregunta «¿Qué clase de trabajo hacen los hombres en su barrio?», Uganda, 1998

*Nos divorciamos porque mi esposo era un alcohólico. Empezó a vender propiedades... para obtener dinero para beber. No teníamos shamba [terreno para jardín]. Cuando le impedí que vendiera cosas, me pegó. Me echó, y me vine a los tugurios de Korogocho.* —Kenya, 1996

El alcohol se usa frecuentemente para controlar y aliviar la tensión, y tiene un efecto fuertemente negativo en los miembros de la familia. Según se informa, los hombres están tomando más en los últimos años en la ex República Yugoslava de Macedonia: «Generalmente beben cuando encuentran a alguien dispuesto a pagar por su consumo. El que tomen es doloroso para los que están en la casa, pero ya se han acostumbrado a escenas como los largos discursos, el llanto, la música fuerte, etc.» (ex República Yugoslava de Macedonia, 1998).

Los informes de Letonia indican que «las causas más comunes de la pobreza son la muerte del sostén de la familia, el divorcio, y más frecuentemente el alcoholismo del hombre» (Letonia, 1997). El elevado costo del alcohol y el gasto del salario masculino en actividades de esparcimiento imponen una carga financiera adicional a las familias (India, 1998a; Sudáfrica, 1998). Según un informe, el abuso del alcohol crea conflictos dentro de la familia y fuera de ésta: «Los hábitos alcohólicos de los hombres causan una enorme

presión financiera y emocional en la familia, y también crean grandes conflictos dentro del hogar y en la comunidad como un todo. ... Se han producido cambios en lo que los hombres acostumbran beber debido a la falta de disponibilidad de *mahua*, el licor tradicional... El consumo de *mahua* no imponía una carga financiera excesiva a la familia; en cambio, no es raro que un hombre gaste el ingreso de todo un día en sólo unas horas tomando el licor 'del país', que es más caro» (India, 1997a). En la ex República Yugoslava de Macedonia, varias mujeres manifestaron que habían perdido a sus esposos en accidentes relacionados con el alcohol (ex República Yugoslava de Macedonia, 1998).

En Viet Nam, la bebida, las drogas, el juego de azar, la violencia doméstica y el crimen fueron señalados como mecanismos negativos empleados por algunos hombres para afrontar la pobreza (Viet Nam, 1999b). A diferencia de las estrategias negativas atribuidas a los hombres para hacer frente a la presión, varias EPPA describen a las mujeres como particularmente hábiles para afrontar la ansiedad. Si bien tanto los hombres como algunas mujeres recurren al consumo excesivo de alcohol, «Muchos encuestados de ambos sexos opinaron que las mujeres habían demostrado ser psicológicamente más resistentes durante períodos de dificultades económicas, quizás debido a que su identidad depende más de la forma en que realice labores domésticas y relacionadas con los niños. Los hombres, cuya identidad depende más de su capacidad para ganar dinero, se abaten con más facilidad y reaccionan ante las dificultades económicas refugiándose en el alcoholismo y la depresión suicida» (Letonia, 1998).

## **Violencia**

*En todas las comunidades el someter a la esposa a abusos se consideraba una experiencia común de la vida cotidiana.*

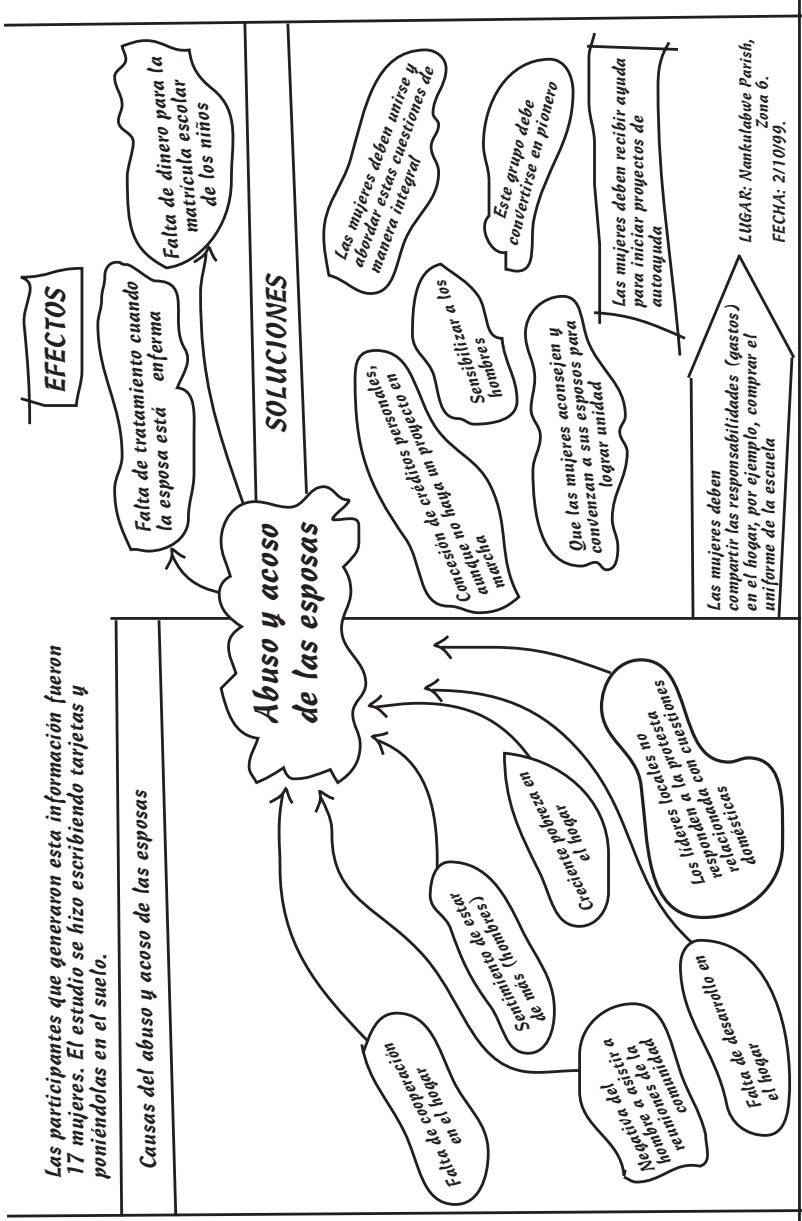
—Jamaica, 1997

La violencia contra la mujer es un abuso básico de los derechos humanos. Además de las heridas físicas, las mujeres maltratadas sufren problemas de salud y psicológicos. Las mujeres maltratadas experimentan una serie de sentimientos relacionados con la violencia, desde la confusión con respecto a cuál es la causa de la violencia hasta la desesperanza respecto de la posibilidad de ponerle fin, el aislamiento y la depresión resultantes de estar bajo el control violento de sus esposos. Algunas mujeres consideran el suicidio como una opción para escapar a la violencia.

En muchos países las mujeres admiten que la violencia en el hogar está generalizada. A veces, cuando el problema se admite más abiertamente, como en Uganda, las mujeres hacen un diagrama de las razones que llevan a la violencia (véase el Gráfico 5.2). En Georgia, «Las mujeres confesaron que las discusiones familiares frecuentes terminaban en maltrato físico» (Georgia, 1997).

En todas las comunidades incluidas en la EPPA de Jamaica, el abuso de la esposa se considera como algo de todos los días. A veces, cuando las muje-

Gráfico 5.2. Causas del abuso de las esposas, Uganda



Nota: Observaciones de mujeres de la parroquia de Nankulabwe, Uganda. Grupo muestra elegido: Sewakiryi, Buyenka, Bankus y Gitta, Uganda, 1999.

res se sienten capaces de hablar abiertamente acerca de su situación, se escuchan historias de brutalidad cotidiana en el hogar, miedo, una sensación de estar atrapada. En Greenland, Jamaica, una mujer contó cómo el hombre con que vivía desde hacía 18 años, a quien amaba profundamente, la trataba continuamente como si fuera «un garrote». En algunos lugares las mujeres jóvenes dijeron que la mayoría de las mujeres son maltratadas pero lo ocultan. En muchas partes la violencia en el hogar está vinculada con actitudes de los hombres y de las mujeres: la dependencia de las mujeres con respecto al hombre para conseguir empleo, y la frustración y desesperanza causadas por el desempleo crean un ciclo de violencia, que frecuentemente va seguido de una conciliación. Pocas veces «la mujer rompe este ciclo pegándole al hombre o dejándolo, o pidiendo la intervención de la policía y haciendo que lo encarcelen» (Jamaica, 1997).

En Bangladesh los investigadores dan cuenta de que los hombres consideran que pegar a sus mujeres es su derecho, y usan argumentos religiosos y sociológicos para legitimizarlo. Algunos hombres aducen que los textos religiosos islámicos lo toleran. Otros describen el maltrato físico de sus esposas como una manera normal de controlar su naturaleza indómita (Schuler y cols., 1998). La EPPA de Bangladesh narra el caso de una mujer de 17 años, casada desde hacía cinco. Sus padres habían pagado alrededor de Tk 40.000 en ornamentos y enseres domésticos como dote. Unos 18 meses antes de la EPPA, su esposo la echó de su casa cuando encontró que no había preparado la comida porque estaba enferma: «La retó y le pegó por no prepararle la comida. Su suegra se unió a él, y esa tarde la mandaron de vuelta donde sus padres sin el bebé» (Bangladesh, 1996). A fin de solicitar el divorcio, el esposo está tratando de obtener un certificado de un doctor para declararla insana. A pesar de todo esto, los padres de la mujer desean con toda su alma que el esposo la reciba de vuelta.

La dominación y la violencia pueden invadir a las familias pobres prescindiendo de que una mujer trabaje fuera del hogar o no. En Nepal, la dote es un grave problema de las mujeres en las comunidades porque debido a ésta «tantas mujeres han sido quemadas y han habido tantas muertes y heridas» (Nepal, 1999). En las aldeas, los grupos de discusión admitieron abiertamente que el poder decisorio de una mujer dentro de la familia dependía de la dote que aportara al matrimonio. «Las jóvenes que aportan más dote son más respetadas y las que aportan poco o nada son maltratadas y asesinadas» (Nepal, 1999).

### *Los niños: vulnerables dentro y fuera del hogar*

*También tengo dos nietas, Miemie (15) y Sharon (17). El padre de Sharon está en la cárcel cumpliendo una condena de 20 años. La madre de estas niñas vive en las granjas de alrededor de Patensie y no se ocupa de ellas. Sharon fue violada cuando tenía 14 años por un oficinista de la fábrica de productos cítricos.*



*Sólo descubrimos que había sido violada cuando nos contó que estaba embarazada. En esa época cursaba el grado Estándar 3. Abandonó la escuela y ha estado trabajando en las granjas con su hermana desde entonces. Su niña, Hendrika, tiene dos años y la dejó conmigo. No me da nada de dinero para mantener a la niña y viene a verla solamente en los fines de semana. Accedí a cuidar a la niña mientras sea una Swarts [el apellido].*  
—Sudáfrica, 1995

La violencia en el hogar afecta a los niños directa e indirectamente. Algunas EPPA documentan el abuso físico y sexual de los niños, inclusive la violación y la prostitución. Hay indicaciones de que la mayor vulnerabilidad al abuso sexual se da entre las niñas que viven con padrastros en el hogar (Sudáfrica, 1998). Además de sufrir la violencia en el hogar —la cual no se limita a los niños pobres— los niños pobres a menudo están obligados a trabajar para contribuir al ingreso familiar, lo cual los pone en peligro de que se abuse de ellos en las calles. La EPPA de Sudáfrica indica que «las diferencias basadas en el sexo ... persisten aún entre los niños de la calle». Los niños se dedican a robar en pequeña escala y mendigar, y las niñas al trabajo sexual. «Las niñas corren un gran riesgo de contraer el VIH y enfermedades de transmisión sexual, mientras que los niños pueden corren un mayor riesgo de ser atacados y abusados» (Sudáfrica, 1998).

### *Desintegración de la familia*

*A una mujer se le permite que se vaya de la casa solamente con canastos, utensilios para cocinar, pulseras y su ropa. En contados casos el hombre quizás decida que merece que se le ayude y le dé la mitad del producto de la cosecha de ese año.*  
—República Unida de Tanzania, 1997

La desintegración de la familia afecta a los hombres y a las mujeres de manera distinta. En general, los hombres salen ganando financieramente con el divorcio y las mujeres salen perdiendo. Después del divorcio los activos de la mujer suelen valer menos que los de los hombres. Además, las leyes respecto de la división de la propiedad conyugal frecuentemente no se aplican. Las mujeres tienen que recurrir a redes sociales y familiares para empezar una nueva vida. En las EPPA suele identificarse al divorcio como factor que contribuye a la pobreza entre las mujeres.

Una mujer de Kagera, Tanzania, dijo: «Una mujer no puede poseer nada valioso. En caso de divorcio o separación la mujer puede llevarse a un niño chico hasta que cumpla siete años. A esa edad tiene que devolverlo. Los niños pertenecen al padre. Si no tiene hijos, no recibe nada excepto lo que traía cuando se casó» (República Unida de Tanzania, 1997). En la región de Tanga, una mujer dijo: «Si la pelea no ha sido muy grande, la mujer puede obtener unas pocas cosas más, como una radio y un azadón, especialmente si la familia tiene algo de dinero». En Kasangezi, región de Kigoma, una mujer

dijo: «En esta aldea los hombres tienen la mala costumbre de echar a las mujeres después de la cosecha, de modo que puedan tener una buena venta por ese año, y luego tratan de traerlas de vuelta» (República Unida de Tanzania, 1997).

En el país vecino de Kenya, en caso de separación o divorcio las mujeres se llevan las cosas que compraron con su propio dinero. Después de la ruptura de una familia algunas mujeres sacan todo el dinero que encuentran en la casa, y niegan haberlo tomado si se les pregunta, pues no hay ninguna prueba. Si una mujer tiene un bebé pequeño en el momento del divorcio se espera que lo cuide hasta que deje de amamantarlo, y luego debe devolver el niño al hombre. A veces la mujer decide llevarse a los niños, lo que a menudo se le permite porque los niños se consideran como el único activo de una mujer después del divorcio (Kenya, 1996). En Togo «el divorcio reduce la capacidad de una familia para resistir a las conmociones externas y es una de las principales causas de la miseria» (Togo, 1996).

Algunas familias siguen viviendo juntas después del divorcio, por razones económicas. En Moldova algunas parejas que se divorcian debido al alcoholismo y la violencia en el hogar continúan viviendo juntas debido a que ni el hombre ni la mujer puede permitirse irse de la casa (República de Moldova, 1997). En la ex República Yugoslava de Macedonia central, una familia sigue viviendo junta en la casa del ex esposo porque después del divorcio la mujer no tenía a donde ir con los niños (ex República Yugoslava de Macedonia, 1998).

Los pagos por manutención de la familia y alimentos para los hijos son raros. En Sudáfrica una mujer que logró extraer R20 de su ex esposo para alimentos de los hijos tuvo que devolverlos cuando éste se los exigió (Sudáfrica, 1998). La situación es difícil para la mujer divorciada en Letonia, cuando el ex esposo no paga una pensión alimenticia para los hijos porque no le interesa hacerlo o porque está desempleado. Benita, de 43 años, es una madre divorciada que vive en Riga, Letonia, donde está criando dos hijos por sí sola. Como resultado de «una división incompetente de los bienes» después del divorcio, el esposo recibió todos los bienes comunes y no da nada para la manutención de los hijos (Letonia, 1998).

En Benin, los hombres cuentan con el valioso trabajo de sus hijos, excepto en los pocos casos en que un tribunal da a la mujer la custodia o una pensión alimenticia. «En caso de divorcio el ex esposo generalmente se queda con todo, incluso los hijos, y los padres de su ex mujer tienen que reembolsarle el precio que pagó por la novia. Si los niños son muy jóvenes, se quedan con la madre hasta que sean potencialmente productivos, es decir, hasta que tengan seis o siete años de edad. El pago de una pensión alimenticia para los hijos es una rara excepción, aunque los tribunales modernos (a los cuales sólo tiene acceso una minoría) por lo general protegen los intereses de los hijos y ocasionalmente le dan la custodia a la madre o le imponen al padre una pensión alimenticia para la familia» (Benin, 1994).

Lamentablemente, los procedimientos legales posteriores al divorcio no aseguran una división justa de los bienes. En Tanzania algunas mujeres jóve-

nes y con más educación entablan batallas judiciales con el apoyo de organizaciones femeninas; en unos pocos casos estos esfuerzos permiten a la mujer conservar una parte de los bienes conyugales. La mayoría de las mujeres evitan la acción judicial. Como explicó una mujer, «El proceso legal, hasta que llega a su conclusión, es cansador, y existe la posibilidad de que la mujer no logre que se le reconozcan sus derechos. Esto es así porque el hombre puede pagar mucho dinero a todas las personas que se encargan de los derechos legales, a fin de asegurarse de que la mujer no reciba nada» (República Unida de Tanzania, 1997). Las mujeres dicen que se les permite volver a la casa de sus padres solamente si no traen la vergüenza de un procedimiento público o no se han mostrado agresivas al reclamar justicia (República Unida de Tanzania, 1997).

### *Cooperación*

*Fuera de los alimentos, no hay ningún otro gasto. Todo lo demás depende de la relación entre un hombre y su esposa.*

—Una mujer pobre de Bamako, Malí, 1993

*Si hubiera sabido que no se puede vivir sin dinero no me habría casado. Nos queríamos mucho. Ahora sólo peleamos.*

—Ex República Yugoslava de Macedonia, 1998

Obviamente, no todas las familias se desintegran bajo presión. En Letonia los investigadores concluyeron que la pobreza puede afectar a las familias de una de dos maneras: «O bien estrecha los lazos familiares, en algunos casos incluso cuando se trata de parejas al borde del divorcio, cuando se dan cuenta de que la solidaridad es la única forma de hacer frente a sus problemas económicos, o bien la tensión diaria de los problemas financieros divide a las familias, en particular aquellas que han experimentado discordia en el pasado» (Letonia, 1998).

Muchas familias trabajan juntas para tratar de satisfacer sus necesidades. Por ejemplo, una familia agrícola con 13 hijos de Membrillal, Ecuador, recibe ingresos por el esfuerzo combinado de los distintos miembros de la familia. «Tomás es principalmente un agricultor ... siempre busca la forma de ganar algo extra. Su mayor fuente de ingresos es el café, pero la productividad es baja y los precios han bajado constantemente durante los últimos tres años. Este año él y Roberto (un hijo) fueron al Oriente a trabajar para un amigo por seis semanas. Carmen se considera una ama de casa, pero cosecha café en las plantaciones cercanas todos los años en los meses de junio y julio; este año tres de sus hijas la acompañaron» (Ecuador, 1996a).

Las familias se valen de una gran variedad de estrategias para «salir de la pobreza» y permanecer unidas. La estrategia más común para generar ingresos familiares consiste en hacer que el mayor número posible de miembros de la familia trabaje. La siguiente historia de una familia de Brasil demuestra el grado de cooperación y coordinación que se requiere para salir adelante. «En esta familia, que está integrada por el esposo (52), la esposa

(32) y cinco hijos cuyas edades van de ocho a 13 años, el esposo trabajaba fuera del hogar y tenía dos empleos, vendía números de lotería y cuidaba un estacionamiento. La esposa dedicaba 38 horas [semanales] a las tareas domésticas en el hogar y 35 horas al trabajo fuera de la casa, lavando ropa, limpiando casas, y haciendo de manicura de sus vecinas. Los cuatro hijos varones asistían a la escuela; los tres mayores también trabajaban en un estacionamiento y hacían quehaceres menores. La niña de 12 años no iba a la escuela, pero desempeñaba un papel fundamental para la supervivencia de la familia. Dedicaba 40 horas [semanales] al trabajo doméstico, lo que dejaba a su madre libre para otras actividades. También ayudaba a ocuparse de los pollos de la familia e inclusive ayudaba a su madre en sus trabajos remunerados» (Brasil, 1995).

En síntesis, en muchas familias los hombres son un importante recurso familiar, pero debido a los bajos salarios, la falta de empleo y la mala salud, no pueden generar un ingreso suficiente para sacar a la familia de la pobreza. En Sudáfrica un hombre gana R250 mensuales como trabajador agrícola. Una EPPA indica que «Gana muy poco dinero. Le muestra a su esposa todo el dinero y usa solamente R12 o R24 para desplazarse hasta su casa. No toma cerveza. Es un buen esposo, pero no puede sobrevivir con esta suma — nosotros lo ayudamos» (Sudáfrica, 1998).

Muchos hombres comparten la opinión de que la cooperación es esencial para sobrevivir. Un trabajador migratorio de East London, Sudáfrica, dijo: «Somos diferentes de otros hombres de la aldea porque respetamos a nuestras familias. No nos bebemos todo lo que ganamos a fin de mes» (Sudáfrica, 1998).

### *Familias cuya cabeza es una mujer*

*No tengo casa ni tierra ni nada porque me separé de mi esposo y no nos quiere. —Kenya, 1997*

Las familias cuya cabeza es una mujer son producto de la desintegración de la familia. En algunas sociedades, las familias que tienen por cabeza a una mujer afrontan no sólo las exigencias diarias de la supervivencia económica sino también el ostracismo a que las condenan sistemas de parentesco en los cuales las tratan como parias. En la EPPA de Ghana se señala que: «Las familias cuya cabeza es una mujer comúnmente son verdaderamente marginadas sociales bajo los sistemas de parentesco patrilineales que prevalecen en el norte» (Ghana, 1995a).

Se admite ampliamente que las familias cuya cabeza es una mujer tienen mayores probabilidades de ser pobres que aquellas que tienen por cabeza a un hombre (Folbre, 1991:89-90), observación corroborada por muchos informes, inclusive la EPPA de Kenya: «En 35 aldeas se le pidió a la gente que marcara en un mapa a todas las familias cuya cabeza era una mujer. En general, el 25% de la población del estudio fue clasificada como muy pobre, pero dentro de ese grupo las familias que tenían por cabeza a una mujer eran más del doble (44%) de aquellas cuya cabeza era un hombre (21%). Si bien el

59% de estas últimas familias fueron clasificadas como pobres o muy pobres, en el caso de las familias cuya cabeza era una mujer, la proporción fue del 80%. La tendencia a una mayor pobreza entre estas últimas familias se observó en todos los distritos y en las 35 aldeas» (Kenya, 1996).

Asimismo, la EPPA de Sudáfrica indica que «muchas de las familias más pobres tenían por cabeza a una mujer, y la abuela o la mujer sola debía cuidar a toda la familia. Por consiguiente, quedaban excluidas de las actividades locales generadoras de ingresos porque no podían pagar el cargo requerido o no tenían tiempo» (Sudáfrica, 1995). En Nigeria, un investigador observó que «Algunas categorías de personas se consideran particularmente vulnerables, especialmente las familias cuya cabeza era una mujer, sobre todo aquellas en que los niños son demasiado jóvenes para trabajar. Las viudas y las madres solteras deben hacer frente a grandes dificultades cuando sus hijos se enferman, pues nadie quiere o puede ayudarlas. También carecen de la mano de obra agrícola necesaria y no pueden permitirse contratarla» (Nigeria, 1995).

No todas las familias cuya cabeza es una mujer son necesariamente pobres o las más pobres de la comunidad. Hay múltiples causas por las cuales las mujeres pasan a ser cabeza de familia, y esas causas determinan su capacidad para salir adelante. Algunas tradiciones culturales proveen redes de seguridad para las mujeres, como la categoría social islámica llamada *mustahequin*, que «comprende a las familias sin un hombre que las sustente ... como las viudas sin apoyo familiar» (Pakistán, 1993). *Mustahequin* significa «pobres meritorios», y como tal este grupo recibe *zakat*, un impuesto oficial que el gobierno distribuye entre los pobres.

Las mujeres se convierten en cabezas de familia por varias razones, entre ellas la migración de los hombres, el divorcio, y los hombres que están presentes pero no contribuyen financieramente a la familia. La emigración masculina lleva a que la cabeza de familia sea una mujer normalmente durante algunas temporadas, pero a veces por más tiempo, lo que obliga a la mujer a valerse por sí misma y a mantener a sus hijos.

Las mujeres divorciadas constituyen otra categoría prominente de jefas de familia, y son particularmente vulnerables a la pobreza. El hombre puede conservar sus redes sociales, lo cual deja a su ex esposa sólo con la suya para salir adelante. Además, comúnmente la mujer divorciada tiene acceso restringido a las necesidades más básicas de la familia, como vivienda y tierra para producir alimentos. El acceso al ingreso de la mujer divorciada se ve obstaculizado por una serie de factores, entre ellos la falta de una pensión alimenticia para los hijos pagada por el ex esposo o su familia. También tiene oportunidades de empleo limitadas, debido a las exigencias de la crianza de los hijos y a la segregación ocupacional preexistente que la relega a trabajos mal remunerados y poco seguros. Por último, la mujer divorciada puede llevar un fuerte estigma cultural debido a su condición. La combinación de desempleo y el hecho de que la cabeza sea una mujer es particularmente pernicioso. Una madre soltera joven y desempleada de Libreville explica, «Tengo que ser padre y madre de mis hijos. Nunca sé lo que va a pasar. Si uno no tiene amigos

tiene que arreglárselas por su cuenta... El gobierno no conoce o no le importan los problemas de las madres jóvenes... ¡todo lo que hace es hablar del control de la natalidad!... Vivimos en una inseguridad constante... a los matones locales les resulta fácil aprovecharse cuando saben que una mujer vive sola» (Gabón, 1997).

La cuestión de la vulnerabilidad física de las mujeres que viven solas se menciona en varias EPPA. Una mujer de una zona rural de Malí que fue abandonada por su esposo y no podía obtener los recursos necesarios para atención médica describe la experiencia de la vulnerabilidad. «Mi esposo se fue hace 10 años y nunca volvió. Si no estuviera mal de la vista iría al chaparral a recoger fruta silvestre. ... Ahora que los ojos me duelen y apenas puedo ver, no sé qué hacer. Les pedí a mis hermanos, pero ellos también son demasiado pobres para poder darme algo. No puedo pedirles a mi hermana o a mi madre porque son viudas, y para colmo mi madre es anciana y está medio paralizada. De modo que le pedí al grupo de mujeres, pero no tienen nada» (Malí, 1993).

Algunas mujeres pasan a ser jefas de familia cuando hay un hombre en la casa pero éste ya no contribuye financieramente a la familia. En estos casos la supervivencia de la familia depende de las posibilidades de ganar dinero de la esposa y los hijos. En Etiopía, una mujer casada y con seis hijos se resiste a aceptar que ciertas familias, incluida la suya, se clasifiquen entre las que tienen por cabeza a un hombre. Dice: «Aunque se pueda considerar que la cabeza de familia sea un hombre, el sostén de la familia es la mujer». Su propio marido perdió su negocio y cayó en la pobreza. Aunque lucha para ganar dinero vendiendo carne que le compra a los carniceros, los ingresos de la familia provienen del *kolo* (cereal tostado), las naranjas y los plátanos que vende una de las hijas (Etiopía, 1998).

Finalmente, muchas mujeres se convierten en jefas de familia cuando sus maridos mueren. En Nigeria, como en muchos otros países, la miseria sigue a la viudez (Recuadro 5.2).

## Conclusiones

Las relaciones entre hombres y mujeres se encuentran en una difícil transición en las familias pobres. Este hecho fundamental tiene que constituir una parte central de las estrategias de reducción de la pobreza. En circunstancias de restricción económica los hombres parecen resistirse más a hacer trabajos a menudo considerados degradantes. Las mujeres, por otra parte, parecen tener mayor fortaleza y salen a la calle y hacen lo que sea para mantener a sus familias unidas. Ante la pérdida de poder como sostén de la familia, muchos hombres se derrumban y caen en las drogas, el alcohol, la depresión, el maltrato físico a sus esposas, o abandonan el hogar. Las mujeres encuentran una nueva confianza a través de nuevas oportunidades económicas, aunque éstas puedan ser endebles; puede ser que se expongan a riesgos y tengan trabajos en el sector informal, además de sus responsabilidades familiares. Las familias quizás cooperen o en última instancia se derrumben.

## Recuadro 5.2. Organización de las viudas en Nigeria

Muchas EPPA indican que las familias cuya cabeza es una viuda se cuentan entre los grupos más pobres y vulnerables. Sin embargo, la abundancia de asociaciones de viudas en Nigeria constituye un buen ejemplo de cómo organizarse para compartir historias y recursos puede dar resultados positivos.

«Una de las organizaciones de ese tipo de mayor éxito es la Asociación de Viudas de Adikpo... formada en 1986 con 350 miembros. Los misionarios católicos ayudaron a establecerla. Las principales funciones de la asociación son educar, y en general, ocuparse de la salud y la seguridad social de los hijos de viudas. La asociación es también una organización de ahorro y crédito. La Asociación de Viudas de Adikpo tiene tierras en las que cultiva frutas cítricas y granjas que generan buenos ingresos. También ha instalado una moledora, que aparte de eliminar la fatiga y la monotonía de la molienda de maíz, le reporta ingresos a la Asociación. En 1991 la Asociación ganó un premio por ser la asociación femenina mejor organizada del Estado de Benue. No obstante, algunos hombres entrevistados se oponen a la Asociación. ¡Opinan que si las mujeres pueden esperar auxilio después de la muerte de sus maridos, van a tender a descuidarlos y a no importarles si viven o no! A pesar de la oposición de algunos hombres, el número de miembros de la Asociación ha aumentado con el apoyo de organizaciones religiosas. Esto concuerda con la conclusión más amplia de este trabajo, en el sentido de que las estructuras participatorias informales pueden lograr mejor sus objetivos si reciben el apoyo y la cooperación de estructuras formales».

*Fuente: Nigeria, 1995*

Abrumadoramente, las EPPA corroboran la conclusión de Standing (1999) de que la feminización de la fuerza laboral y la informalización de la economía reflejan «el debilitamiento de la situación del hombre más que un mejoramiento de las oportunidades económicas de la mujer». Al asumir un papel adicional en cuanto a ganar dinero la mujer no ha adquirido necesariamente poder social o mayor equidad y paz en la familia. «El impacto del empleo en las mujeres parece ser ambiguo: algunas mujeres logran obtener el control de los asuntos de la familia, algunas logran establecer sus propias familias sin un hombre, y otras continúan subvencionando a los hombres» (Sudáfrica, 1998). En algunos casos el empleo de la mujer se considera como un

mal necesario, y el sueño de alcanzar la prosperidad incluye la esperanza de que las hijas no tengan que trabajar (Pakistán, 1996).

Al mismo tiempo, algunas mujeres sentían una sensación de mayor autonomía con la oportunidad de asumir nuevos papeles. «Algunas mujeres informaron que la independencia económica femenina había aumentado, con lo cual había mejorado su aptitud para salir adelante y su capacidad, especialmente en lo que se refiere al trabajo fuera del hogar, y que en las zonas rurales de Uganda central se habían producido cambios de actitud en cuanto al pago del precio de una novia. Además, las mujeres más jóvenes, en particular de las zonas urbanas, notaron cambios de actitud hacia las mujeres y de parte de las mujeres, así como algunos cambios en los papeles femenino y masculino en los últimos años (Uganda, 1998).

Lo que estos estudios dejan en evidencia es que toda la familia —hombres, mujeres y niños— paga un alto precio por la adaptación a los nuevos papeles del hombre y la mujer y al abandono de ideas profundamente arraigadas respecto de la identidad de cada sexo. Con escasas excepciones, los organismos internacionales de desarrollo siguen usando un método focalizado en «la función de la mujer en el proceso de desarrollo» en vez de crear métodos centrados tanto en los hombres como en las mujeres pobres, en los cuales se reconozca que el bienestar del hombre y el de la mujer están entrelazados. Para ayudar a la mujer es esencial entender el papel del hombre y llegar hasta el hombre. Puesto que los hombres todavía dominan el espacio público, su participación es crítica para modificar las instituciones. El cambio es probable cuando hay alianzas entre hombres poderosos dentro de las organizaciones y las mujeres. Y es más probable que dichas alianzas se produzcan si las mujeres se organizan y adquieren poder económico.

Hay que abordar dos cuestiones fundamentales, una económica y la otra social. En primer lugar, tanto los hombres como las mujeres pobres necesitan mayor acceso a las oportunidades económicas, especialmente al empleo por cuenta propia rentable. Esto es difícil en un medio de corrupción, falta de organización de los pobres, falta de apoyo a las mujeres maltratadas, y paralización de los organismos encargados de aplicar la ley.

En segundo lugar, para ayudar a las familias, las mujeres y los hombres necesitan apoyo social y psicológico para estudiar y adaptarse al cambio que cuestiona su valor como seres humanos. La cuestión de la violencia contra la mujer tiene que ser abordada. Las normas sociales profundamente arraigadas no van a cambiar automáticamente porque más mujeres tengan trabajos mal pagados. La relación entre los sexos debe ser una parte integral de toda estrategia de reducción de la pobreza. Esto debe reflejarse en los objetivos institucionales, diseños, incentivos y criterios para juzgar el éxito que sean supervisados y evaluados. Las mujeres pobres también necesitan acceso a la ayuda legal y a una policía que proteja y no asalte. La ejecución de las estrategias relativas a la mujer implica aceptar que las vidas de los hombres y de las mujeres están entrelazadas. En la discusión de cuestiones relativas a las mujeres deben participar también los hombres, para aumentar la probabilidad de una transición menos traumática hacia la igualdad de los sexos. Que las conversa-



ciones sobre la identidad de los géneros y relaciones entre ellos deban hacerse en grupos separados por sexo o mixtos, que las conduzcan líderes religiosos, ONG o los gobiernos, o que se realicen en el lugar de trabajo dependerá de cada cultura y cada situación. Una mujer pobre de Uganda sugirió: «Las mujeres y los hombres deben sentarse a una mesa redonda para discutir sus derechos. A menos que se incluya a los hombres, estas cosas no se van a entender. Será como darse un baño en el barro otra vez» (Uganda, 1998).

### *Estudio de caso 5.1: La mujer y la educación*

En las EPPA la educación y las cuestiones femeninas se intersectan en seis campos principales: alfabetización de la familia; distancia y transporte; costos directos e indirectos; seguridad de la familia; matrimonio, y acoso y abuso sexual. El resultado general es que las niñas tienen a recibir menos años de educación que los niños.

#### *Alfabetización de la familia*

*Nos gustaría ir a la escuela con suficientes libros.*  
—Niños de Viet Nam, 1999a

Hay más analfabetismo entre las mujeres que entre los hombres, y el analfabetismo femenino tiene repercusiones de gran alcance en el desarrollo porque el analfabetismo margina a la mujer aún más en la esfera pública. Las mujeres a menudo simplemente no pueden participar en programas de alfabetización. En Malí, por ejemplo, la participación de mujeres adultas en programas de alfabetización funcional es escasa porque las mujeres tienen un día de trabajo de 17 horas que les impide participar (Malí, 1993). Según una EPPA de la India, en una región en que el número de niñas que asistían a la escuela era menos de la mitad del número de niños, la distribución de información dependía principalmente del alfabetismo; por lo tanto, no es de sorprender que las mujeres tengan menos conciencia que los hombres de los programas u otros servicios del gobierno. Asimismo, las mujeres tienen menos conciencia de sus derechos legales, como el derecho a poseer y heredar tierras (India, 1997a).

#### *Distancia y transporte*

*[Las escuelas] no son lo que eran antes.* —Guinea-Bissau, 1994

*Kwame Lambor viene de una familia de 19 hijos. Todas las mañanas camina casi tres kilómetros para llegar a su escuela, la Gambaga JSS. A veces Kwame sale de la casa para la escuela sin haber comido. Durante la estación de las lluvias, a veces no puede ir a la escuela si el río que tiene que cruzar se ha desbordado.* —Ghana, 1995a

Las escuelas a menudo quedan muy lejos, y para que los niños puedan asistir los padres quizás deban pagar el costo del transporte. Además, en muchas regiones las niñas deben viajar con chaperonas, o arriesgarse a violar las normas sociales. El acoso sexual de las niñas y mujeres que viajan solas refuerza esas normas. En Pakistán, por ejemplo, «el temor de que las niñas sean molestadas o acosadas camino a la escuela era una limitación en el caso de las familias que no podían prescindir de un adulto para que acompañara a la niña» (Pakistán, 1996).

En una EPPA de Bangladesh el problema de la educación de los niños se identifica como la más alta prioridad en algunas zonas, seguido de los problemas de escasez de agua. En particular, a las mujeres les preocupa enviar niños a escuelas que están muy lejos de su hogar, para llegar a las cuales los niños deben cruzar ríos y terreno montañoso peligroso. Las escuelas secundarias están particularmente lejos (Bangladesh, 1996). En Pakistán, la distancia se mencionó como una cuestión que constituía el segundo gran problema en orden de importancia, siendo superado sólo por el costo; esta cuestión se agrava en el caso de las niñas, que no pueden recorrer ninguna distancia solas debido a las normas culturales. Algunas madres dicen que acompañan a sus hijas a la escuela, pero las que tienen niños de edad preescolar no pueden hacerlo. En uno de los grupos nos enteramos de que: «En un tugurio urbano cerca de Rawalpindi las madres expresaron el deseo de dar mayor educación a sus hijas pero dijeron que para asistir a una escuela secundaria femenina sus hijas tendrían que viajar (acompañadas por una madre) cuatro kilómetros y medio por autobús y otro kilómetro y medio a pie. El viaje completo de ida y vuelta llevaba tres horas» (Pakistán, 1996).

### *Costos directos e indirectos*

*Nunca terminamos el libro en el año fijado, pero los cargos siguen subiendo.* —Uganda, 1998

El costo de la educación comprende los cargos escolares y el costo derivado de la pérdida de la mano de obra del niño. Además, a las familias a menudo se les pide que paguen sobornos y hagan donaciones a las escuelas. Todos estos costos constituyen un importante desincentivo para muchas familias pobres. Al considerar el costo, las familias frecuentemente eligen educar a los niños en vez de las niñas.

Muchas veces las familias que desean educar a sus hijos no se lo pueden permitir. En una EPPA de Bangladesh los hombres y las mujeres dijeron ser muy partidarios de la educación para las niñas y los niños, y las mujeres de zonas rurales insistieron en que la educación debía ser más accesible y menos cara. Las mujeres propusieron lo siguiente: eliminación del soborno en la educación; libros y cuadernos subvencionados; matrículas menos caras; horarios escolares abiertos y flexibles; distribución de trigo, y más escuelas en zonas apartadas (Bangladesh, 1996). En Zambia, se señaló que lamentablemente el momento de pagar los cargos escolares coincidía con el momento en que las existencias de alimentos estaban en su nivel más bajo (Zambia, 1997). Las

mujeres de Swazilandia están bajo presión constante para encontrar dinero para pagar las escuelas (Swazilandia, 1997). En Brasil, una mujer dijo: «Las escuelas en que estaban no les permitían asistir sin todo el material. No podía permitírmelo. Primero fue el uniforme; me las ingení para comprárselos, pero luego vinieron todos los demás útiles escolares. Es muy triste. Les digo que uno tiene que encontrar algún tipo de trabajo para pagar sus útiles escolares» (Brasil, 1995).

Aparte del costo de los cargos y útiles escolares, muchas familias pobres sufren la pérdida del trabajo de los niños cuando éstos van a la escuela. En Malí, aunque algunas personas dijeron que la escuela era una carga en la vida doméstica, surgió claramente de una serie de afirmaciones que el trabajo adicional del niño hacía mucha falta en la casa (Malí, 1993). El trabajo de las niñas a menudo se describe como particularmente útil para las familias, y se lo relaciona directamente con la baja matrícula femenina. En la India, las niñas dedican su tiempo a tareas domésticas, lo que les impide asistir a la escuela (India, 1997a).

En una comunidad de Nigeria, los padres están molestos con la reestructuración del financiamiento de la educación efectuada por el gobierno. Responsabilizan decididamente al gobierno por el financiamiento eficiente de la educación. «El gobierno ha estropeado [las escuelas]. Deberían ayudar a los maestros o devolver las escuelas a los misioneros... Al gobierno le corresponde hacerlo. Tenemos muchos pozos de petróleo y todos los días bombean petróleo para el extranjero, sin mejorar nuestra situación» (Nigeria, 1997).

Cuando debido a la escasez de recursos los padres deben dejar a algunos de sus hijos sin educación, un número mayor de niñas quedan sin educar. En Pakistán, aunque varias familias pobres están educando a sus hijas, el equipo no encontró ninguna familia en que se estuviera dando preferencia a una niña en vez de su hermano en materia de educación (Pakistán, 1995). Esto se debe en parte a que el trabajo de las niñas en la casa es típicamente más valioso que el de los niños, y en parte a la «estrategia de inversión» de la familia para asegurar su propio futuro.

## *Seguridad familiar*

*Queremos ser ricas.* —Nigeria, 1997

En las EPPA se suele mencionar que los padres buscan seguridad e independencia futuras para sus hijos, y esto, evidentemente, influye en las decisiones sobre educación. En muchos casos tanto el matrimonio como la provisión de ingresos para los hombres y las mujeres influyen en estas decisiones. En Armenia, a las niñas la educación les da prestigio como esposas potenciales y es un sustituto de la dote. Las mujeres urbanas también mencionan la necesidad de que las niñas tengan más educación «porque necesitan independencia... estar preparadas en la vida» (Armenia, 1996). En el caso de los niños, la seguridad y la independencia a menudo se vinculan con la capacidad de proveer ingresos. A veces se observa un gran cinismo acerca de la correla-

ción entre un nivel de educación más alto y mejores ingresos o posibilidades de empleo. En Lusarpiur, Armenia, un padre explica: «Porque no tengo dinero no puedo financiar los estudios de mi hijo en el instituto. Habría gastos de alimentos, transporte y alojamiento, sin mencionar el soborno, del cual tiene conciencia hasta un niño de primer grado. ¿Para qué serían esos gastos? ¿Para que pueda ganar un sueldo de 10.000 dram? Actualmente mi hijo gana 10.000 dram diarios cuidando vacas. La educación no es el futuro» (Armenia, 1996).

Algunos padres también temen que al permitir que sus hijas se aventuren en espacios públicos, como escuelas en las cuales encontrarán muchachos con los que no tienen parentesco alguno, ellas pierdan su reputación. La escolaridad también puede inducir a sus hijas a rechazar al pariente elegido por sus padres como marido (posiblemente un analfabeto) (Pakistán, 1996). Además, muchos participantes creen que las niñas que van a la escuela tienen más probabilidades de quedar embarazadas antes del matrimonio. En Malí los participantes observan: «Las niñas que quedan embarazadas sin estar casadas ponen en peligro sus oportunidades de matrimonio y, además, las echan de la escuela» (Malí, 1993). A fin de evitar conflictos con las autoridades escolares los padres prefieren dejar a sus hijas en la casa.

En algunos casos los propios niños prefieren el trabajo a la escuela, y son estratégicos en cuanto a sus planes futuros. En Nigeria, dos niñas de un grupo mixto dicen que prefieren dedicarse a las ventas informales a asistir a la escuela porque pueden ahorrar dinero para cuando se casen. «Queremos ser mujeres ricas», dijeron. Dos niños, de siete y nueve años, que nunca han ido a la escuela, están trabajando en una finca en Maidamashi (Noroeste) y no creen que se estén perdiendo gran cosa: «Nuestros padres son agricultores y no les parece necesario enviarnos a la escuela. La agricultura es una mejor ocupación porque ofrece la posibilidad de ganarse el sustento para toda la vida» (Nigeria, 1997).

## **Matrimonio**

*Mi hermano terminó la escuela primaria y fue a la universidad.  
Yo quiero casarme algún día.* —Nigeria, 1996

*Educar a las hijas es malgastar el dinero porque se casan y  
pasan a formar parte de otra familia.* —Sudáfrica, 1998

En algunos países, el sistema matrimonial que coloca a la hija al cuidado de la familia del esposo después del matrimonio es un elemento disuasivo en cuanto a educar a las niñas y las mujeres jóvenes. Los padres ven la educación femenina como un desperdicio de dinero puesto que es como invertir en la familia de otros (Togo, 1996; Nigeria, 1997). Como se explicó esto en Pakistán: «Las hijas están destinadas a ser “propiedad de otra gente”» (Pakistán, 1996).

En otras sociedades la educación de las niñas puede hacer subir el precio de la dote, como se informó en Bangladesh: «La gente de Refayetpur en Khus-

tia nos dijo cómo determinan las dotes probables. Una muchacha educada que está desempleada requiere la dote más grande. Esto es porque las normas sociales requieren que el hombre tenga más educación que la mujer y los hombres no están dispuestos a casarse con mujeres que tienen más educación que ellos mismos. Cuando la muchacha es instruida y tiene un empleo, la dote es la más pequeña. La dote de una muchacha sin educación y sin empleo se sitúa entre estos dos extremos» (Bangladesh, 1996). Desde el punto de vista de la familia, si las perspectivas de que su hija se case con un hombre rico no son buenas de manera alguna, no les conviene educarla. Reducirán la dote requerida si se queda en la casa y aprende a hacer las labores domésticas.

Finalmente, en las EPPA suele mencionarse que los establecimientos educacionales no se adaptan a las costumbres en lo que respecta al embarazo y matrimonio de las adolescentes. Muchas EPPA de países africanos indican que las niñas y mujeres jóvenes dejan de asistir a la escuela cuando quedan embarazadas (Uganda, 1998; Sudáfrica, 1998). Algunas mujeres jóvenes también son echadas de la casa familiar cuando quedan embarazadas.

### *Acoso y abuso sexual*

*No me gustó la escuela porque había camorristas, y el profesor me detestaba y me pegaba. —El Salvador, 1995*

Alguna gente joven, con una abrumadora mayoría de niñas, informan que han sido víctimas del abuso y acoso sexual en las escuelas, por parte de maestros y alumnos. Los establecimientos educacionales reaccionan tardíamente, si es que lo hacen, ante estos problemas.

Las EPPA indican que el acoso sexual es un obstáculo para la educación de las niñas. En Pakistán, por ejemplo: «Prácticamente todos los padres desean que sus hijos aprendan a leer y escribir, pero el nivel de matrícula escolar, especialmente en el caso de las niñas, no está a la altura de las intenciones expresadas de que reciban educación. Los padres también manifiestan temor de que sus hijas sufran acoso o pierdan su reputación por asistir a una escuela con muchachos. La mala asistencia o supervisión de los maestros, y el consiguiente comportamiento pendenciero en las aulas agravan estos peligros. Se sugiere que la matrícula podría aumentar si se otorgaran incentivos monetarios y si se abordara la cuestión del desempeño de los maestros y la seguridad de las niñas» (Pakistán, 1996). En Nigeria se observa que la distribución desigual de maestras, pues se asigna el mayor número a las zonas urbanas, afecta negativamente a la asistencia a la escuela de las niñas en las zonas rurales (Nigeria, 1997).

En Uganda las niñas abandonan la escuela en mayor proporción que los niños porque éstos las acosan en la escuela, y las niñas temen que «hombres que las cortejen y les prometan dinero y ropa las induzcan a tener relaciones sexuales a una edad temprana» (Uganda, 1998). En Sudáfrica, el acoso sexual y el embarazo contribuyen a que las niñas no continúen su educación (Sudáfrica, 1998). Una niña de una aldea de la ex República Yugoslava de Macedonia dice: «No seguí yendo a la escuela secundaria en Stru-

ga porque tenía que viajar todos los días en autobús. Muchos muchachos me molestaban y la gente de la aldea hablaba de mí —mírenla, sola en un autobús o furgón— y por eso es que no quiero ir» (ex República Yugoslava de Macedonia, 1998).

Los propios niños pueden decidir no ir a la escuela debido a la poca seguridad. Por ejemplo, en un caso en Pakistán los padres identifican el costo como un importante obstáculo, seguido de la negativa de los niños de ir a la escuela: «Los padres los matricularían si todos los gastos estuvieran pagados, a condición de que los niños quisieran ir a la escuela. Cuatro familias mencionaron que a uno o más de sus hijos no les gustaba la escuela y se negaban a asistir. Entre ellos se contaban una niña a la cual el maestro le había pegado y dos hermanas que temían el acoso de ‘muchachos malos’» (Pakistán, 1996).

Cuando los maestros y el personal abusan de los estudiantes, a las comunidades puede resultarles difícil sacar a los ofensores de sus puestos profesionales. En El Salvador un maestro abusaba de sus alumnas. Como maestro nombrado oficialmente, no podía ser despedido, de modo que las niñas fueron sacadas de la escuela por varios años. Ahora la comunidad integra la junta escolar y contrata solamente maestras (El Salvador, 1997).

### ***Estudio de caso 5.2: La mujer y los derechos de propiedad***

*Aun cuando sus padres le den un pollo o una cabra, una mujer no puede poseerlo. Pertenece a su marido. Una mujer puede trabajar duro y comprar una gallina. Si pone huevos, éstos son del esposo.* —Uganda, 1998

Los derechos de propiedad y los sistemas de propiedad afectan a las relaciones entre hombres y mujeres dentro de la familia. En algunos lugares las propias mujeres y niños se consideran como propiedad y sus vidas están reguladas de acuerdo con prácticas conyugales y laborales. En otros lugares las mujeres tienen control sobre unos pocos activos y la seguridad de su herencia es endeble. Debido a la falta de acceso a los activos, las mujeres pobres dependen más del medio ambiente y de bienes comunes que van disminuyendo. En el estudio de este caso se examinan estas cuestiones.

#### ***Las mujeres como propiedad***

*Los hombres violan a las mujeres dentro del matrimonio. Los hombres creen que pagar la dote significa comprar a la esposa, y la usan de cualquier manera en todo momento. Pero nadie habla de esto.* —Uganda, 1998

A menudo las mujeres se consideran propiedad de los miembros masculinos de la familia. En Togo, por ejemplo, no pueden heredar, «pero la tradición del levirato permite que los cuñados las hereden junto con el resto de los bienes del esposo fallecido (incluidos los hijos)». Los hijos también suelen

considerarse como propiedad, especialmente las niñas cuando se trata de las negociaciones del matrimonio. Los sistemas de herencia y de residencia centrados en el hombre determinan que una niña debe residir con su esposo y su familia extensa después del matrimonio, y que sus hijos y el fruto de su trabajo pertenecen a esa familia (Pakistán, 1996). En la República Unida de Tanzania, cuando se trata de la propiedad de los bienes después del divorcio, debido a que el hombre paga un precio por su esposa se considera que es el dueño de ésta, del fruto de su trabajo, y de cualquier hijo que hayan tenido juntos. En Uganda, el que la esposa sea propiedad del esposo se refuerza por el pago de un precio por la novia, particularmente en el norte, donde ese precio se considera una compensación a la familia por la pérdida del trabajo de la mujer. El hecho de que el hombre sea dueño de la mujer en virtud del matrimonio racionaliza la violación conyugal (Uganda, 1998).

Las niñas y las mujeres jóvenes son particularmente vulnerables como «activos» que se pueden comerciar entre países. En Marneuli, Georgia, una niña de 16 años fue violada mientras hacía trabajo doméstico y dio a luz un hijo. Para ocultar esta deshonra y también para mejorar la terrible situación material de la familia, la madre vendió a su hija por 5.000 rublos (Georgia, 1997).

### *Seguridad del hogar, la tierra y la herencia*

*Las mujeres que no tienen hijos hombres dependen de sus esposos u otros parientes hombres para tener acceso a la tierra.*  
—Nigeria, 1996

A menudo las mujeres no tienen conciencia de sus derechos legales a poseer y heredar tierras, debido a una ignorancia general de las leyes y reglamentaciones existentes, generalmente relacionada con la alfabetización limitada (India, 1997a). Las mujeres pobres de Hathazari, Bangladesh, declaran que su principal problema es el acceso a la tierra o a una casa, y la finca. «Las mujeres se sienten inseguras psicológicamente y físicamente agobiadas por la casa, la tierra, las hipotecas, y el hecho de residir en tierras de otros. Sin tierra ni casa, a los hombres y las mujeres les resulta difícil obtener capital en préstamo, el cual es escaso, caro, y no se otorga con facilidades de pago» (Bangladesh, 1996)<sup>9</sup>.

En muchos lugares en que se realizaron EPPA se encontró que las mujeres no pueden heredar propiedades. En Uganda el derecho a heredar exclusivo de los hombres está claramente vinculado con la falta de poder, control y adopción de decisiones por parte de la mujer en el matrimonio (Uganda, 1998). En Swazilandia los bienes se heredan a través de los hijos hombres, lo que priva a las mujeres del derecho de propiedad y las obliga a depender de los hombres para tener acceso a la tierra.

En Kenya las mujeres sufren doblemente por las prácticas relativas a la herencia de la tierra. En primer lugar, las niñas a menudo sufren discriminación respecto de la herencia de la tierra por parte de la familia en la cual nacen. Las familias pobres pasan la mayoría de la tierra a sus hijos varones. En

segundo lugar, prescindiendo de que la mujer deje a su esposo o el hombre deje a su esposa, la tierra sigue siendo propiedad del hombre. A su muerte, los parientes políticos de la esposa tienen derecho a tomar posesión de la tierra y pueden conceder a la viuda un limitado derecho a cultivar y cosechar. En la aldea de Elugulu, en el distrito de Busia, por ejemplo, varias viudas contaron anécdotas relativas a la herencia de la tierra. Los hombres dicen que «cuando el esposo muere y la mujer tiene hijos con él, ella puede quedarse con todos los bienes de la familia». Las mujeres cuentan una historia distinta: «Los cuñados ... se apoderan de todos los bienes valiosos, y dejan a la viuda apenas lo suficiente para poder empezar de nuevo» (Kenya, 1997).

Las mujeres de la región de Lubombo, de Swazilandia, expresaron las dificultades que se les presentan con respecto a la asignación de la tierra dentro del matrimonio. «Si la esposa ha caído en desgracia o su esposo la descuida, puede resultarle más difícil obtener el derecho a uso de la tierra, pues ‘somos demasiados y hay muy poca tierra’. Para una mujer, inclusive una jefa de familia, el acceso al usufructo se vería facilitado a través de un pariente hombre, incluso parientes más jóvenes e hijos. Si estos parientes hombres están ausentes o no tienen interés, las necesidades de la mujer no se tienen en cuenta» (Swazilandia, 1997).

Las mujeres que no tienen hijos hombres deben depender de sus esposos o de otros parientes hombres para el acceso a la tierra (Nigeria, 1996). Las mujeres estériles suelen verse condenadas y tratadas sin ningún respeto. Las madres que sólo tienen hijas mujeres pueden verse desatendidas por sus esposos, encontrar oposición entre sus parientes políticos, y ver que se les niega el acceso a la propiedad de sus esposos; es posible que sus esposos tomen otras esposas en un esfuerzo por tener hijos hombres (Nigeria, 1996).

En Sudáfrica, la forma de arrendamiento y tenencia de la tierra (asignación comunal y tribal de la tierra) aumenta la incertidumbre del derecho de la mujer al acceso a la tierra, pues sólo reconoce a los hombres como titulares. Con esto ha aumentado la inseguridad alimentaria de la mujer. Las mujeres propusieron una alternativa: «Puesto que la mayoría de los hombres emigran a las zonas urbanas, debería existir un sistema, como el del otorgamiento de poderes, que les permitiera a las mujeres tomar decisiones como miembros de la familia (Sudáfrica, 1998). En Zambia, aunque no existe ninguna restricción legal al uso de la tierra, las mujeres tienen grandes dificultades para obtener tierras de las autoridades encargadas de éstas. Conforme al sistema de la ley escrita, en algunos distritos las mujeres casadas deben presentar pruebas del consentimiento de sus esposos para obtener tierras, mientras que a las mujeres solteras frecuentemente no se las recomienda para la asignación de tierras si no tienen hijos. En Zambia, los participantes en la EPPA sugirieron un sistema tradicional de tenencia de la tierra, en el cual los derechos a la ocupación y uso a largo plazo fueran asignados a las familias por jefes. Temen que la reforma agraria y el otorgamiento de títulos de propiedad beneficie principalmente a los ricos y a los que tienen buenas conexiones políticas (Zambia, 1997), e instan a que se efectúen consultas apropiadas antes de emprender semejantes programas. «Hay un gran debate acerca de la política



apropiada de tenencia de la tierra en Zambia. Existe el temor de que los pobres rurales sufran con el establecimiento de sistemas formales de tenencia en tierras tradicionales ... porque la tierra es su único recurso de producción fijo» (Zambia, 1997).

### *Control sobre los demás activos*

*El cerdo es la vaca de la mujer.* —Swazilandia, 1997

Como se ha indicado, en la mayoría de los países estudiados las mujeres tienen un acceso muy desigual a la tierra, la casa, u otros bienes de capital, incluidos sus propios hijos. Las mujeres de la región de Lowveld, de Swazilandia, señalan que el hecho de que el hombre posea ganado no ayuda a la mujer ni a los hijos porque el hombre puede decidir venderlo sin consultar a la familia, y el dinero no beneficiará necesariamente a la familia. Esto se aplica también al ganado que la mujer aporta como dote. Los activos de las mujeres son pocos. «Fuera de los utensilios del hogar y su ropa tradicional, la mujer posee solamente pollos. Ninguna poseía cabras, burros o ganado. Algunas mujeres de la región de Lowveld dijeron que tenían más derecho a decidir respecto de los cerdos —“el cerdo es la vaca de la mujer”— porque las mujeres participan más en la crianza de cerdos. En cuanto a los pollos, las mujeres tienen libertad para matarlos o venderlos cuando quieran, pero normalmente consultan primero al esposo» (Swazilandia, 1997).

### *El medio ambiente y la propiedad común*

*Algunas mujeres juntan leña para venderla en la ciudad, y otras se adentran en las montañas para cortar árboles para la elaboración de carbón. Otras recogen cogón, que venden a 0,50 ó 1 peso filipino el manojo, justo lo suficiente para comprar una pequeña cantidad de sal.* —Filipinas, 1999

La degradación y desaparición de la propiedad común es un gran problema para las familias pobres. La acentuada escasez de agua es un problema tanto para las mujeres como los hombres, pero el impacto en las mujeres es especialmente grave dado que en casi todas las culturas ellas son las encargadas de acarrear agua. La deforestación también afecta a las mujeres, pues generalmente ellas son las que recogen leña y productos forestales no madereros para la familia.

En la India (1997b) las mujeres son las principales recolectoras de productos no madereros como el *rengal* (una especie de hoja) para hacer platos. «Debido a lo poco que pagan por los productos no madereros, muchos habitantes de las aldeas, especialmente los hombres, tienden a abandonar la recolección de productos forestales y buscar un empleo asalariado. Esto aumenta la carga de las mujeres, que deben hacer un esfuerzo extra para recolectar las hojas y hacer platos. Junto con esto, hay varios riesgos, especialmente el acoso de los funcionarios forestales, en la recolec-

ción de productos forestales en las reservas forestales. La recolección de leña parece ser el trabajo más arriesgado, pues a menudo atrae graves penas y castigos (India, 1997b).

El impacto de la sequía es particularmente duro en las mujeres de Swazilandia, «porque las mujeres tienen que caminar más para traer agua y pasar más horas cada día buscando alimentos. Muchas mujeres se dedicaban, cuando podían, a la venta informal y a fabricar artículos artesanales para vender, lo cual es vital para obtener ingresos en el invierno. Pero con la sequía se han agotado los pastos que usan las mujeres para sus trabajos artesanales; hasta cortar pasto para techumbre a destajo se ha tornado precario e inseguro... Las mujeres de la comunidad de Maphilingo, en el Lowveld, por ejemplo, ahora viajan en el invierno y en la primavera hasta Malkerns para encontrar la clase de pasto que necesitan para hacer colchonetas para dormir» (Swazilandia, 1997). Para sobrevivir, las mujeres también se dedican a la recolección de algodón y a la cosecha y venta de verduras de hoja silvestres y plantas de aloe.

## Notas

1. Los términos «hogar» y «familia» se usan indistintamente en este capítulo.
2. La relación entre los sexos varía según el grupo social.
3. Para una historia de la evolución de las estrategias relativas a los géneros en los organismos de desarrollo, véase Moser y cols. (1998).
4. Según una compilación efectuada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) de 17 estudios primarios por encuesta realizados alrededor del mundo entre 1990 y 1997, entre el 20% y el 50% de las mujeres de la muestra dijeron que habían recibido maltrato físico por parte de su compañero (OMS, 1997). Si bien los datos no son claros respecto a si la violencia en el hogar está disminuyendo, aumentando o se mantiene igual, en algunos estudios se identifica un aumento del maltrato a medida que aumentan los años de matrimonio. Por ejemplo, en la India, en la zona rural de Gujarat, el 53% de las recién casadas informaron haber sido víctimas de trato abusivo, en comparación con el 85% de las mujeres que llevaban más de 15 años de matrimonio (Visaria, 1999).
5. Por ejemplo, en la Convención de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) se hace referencia a la violencia contra la mujer en tres artículos, pero no se indica explícitamente que ésta es un problema.
6. Para una reseña de los movimientos femeninos en el mundo en desarrollo, véanse Ray y Kortweg (1999).
7. Encuestas recientes revelan que el sector informal representa el 50% del PIB en América Latina, del 40% al 60% del PIB en Asia y el 75% del PIB en África. Desde el punto de vista de la familia, las actividades del sector informal constituyen una importante fuente de ingresos. Por ejemplo, en África el ingreso del sector informal representa cerca del 25% del ingreso rural no agrícola, cerca del 30% del ingreso total y más del 40% del ingreso urbano. Además, es probable que la magnitud del sector informal sea mayor que lo

que sugieren las estadísticas oficiales, pues gran parte del trabajo remunerado de las mujeres no se cuenta en las estadísticas oficiales.

8. El *kebele* es el nivel más bajo de administración gubernamental, o comunidad; el término *kebele* describe tanto a la zona geográfica como al comité que la administra.
9. Para resolver este problema el Grameen Bank ha iniciado un programa de préstamos para vivienda para mujeres. Véase Narayan y Shah (2000).





## Capítulo 6

---

# *La fragmentación social*

*¿Quién puede permitirse ayudar en estos tiempos  
de crisis?*

—Un hombre pobre de Pakistán, 1993

*En 10 años será la selección de los más fuertes, y los que  
demuestren tener menos principios triunfarán.*

—Un jubilado de edad avanzada de Georgia, 1997

*Lo que es mío es mío, y lo que es suyo es suyo; la gente  
de esta comunidad es muy mezquina.*

—Un hombre pobre de Ecuador, 1996a

Con la desigualdad dentro de las instituciones, el Estado, la sociedad civil y la familia, está aumentando la fragmentación social, lo que da lugar a una disminución de la cohesión social y una mayor exclusión social. La gente pobre informa que, en general, no se ha beneficiado de las nuevas oportunidades creadas por la reestructuración económica y política. Tanto en las zonas rurales como en las urbanas, las mujeres y hombres pobres expresan que se han debilitado los lazos de parentesco y los vínculos con la comunidad, y que han experimentado directamente el aumento de la corrupción, la delincuencia y la ilegalidad. Si bien este fenómeno es más común en las zonas urbanas, se observa también en las rurales. En Ghana, por ejemplo, grupos de mujeres rurales señalan la desaparición de la solidaridad social como resultado de la migración de los trabajadores de la aldea durante un período de 10 años:

*[En el pasado] los hombres se organizaban en grupos mediante el trabajo comunal para ayudarse unos a otros a construir y techar casas. Las mujeres se ayudaban mutuamente para hacer trabajos agrícolas como sembrar, escardar y cosechar. Una mujer que hubiera dado a luz recientemente siempre contaba con el apoyo de muchachas jóvenes que se ocupaban de los bebés y de mujeres mayores que acarrearán leña e inclusive se ocupaban de los bebés cuando éstos enfermaban. Las familias trataban de ayudarse mutuamente. Las mujeres trabajaban en grupos en busca de alimentos para sus hijos. Iban al chaparral en grupos para cortar leña y quemar carbón para vender. El jefe y los ancianos gozaban de respeto y autoridad. —Ghana, 1995a*

Asimismo, en la República del Yemen los pobres hablan de la disminución de la confianza y la incapacidad de las familias para cooperar entre sí. «Se acusa a los comerciantes y empresarios locales de cooperar menos y de traicionar la solidaridad tradicional. Esto dificulta la creación de comités locales o la recaudación de dinero para la operación y mantenimiento de proyectos comunitarios» (República del Yemen, 1998).

En todas las sociedades la gente vive en grupos estratificados por etnia, casta, raza, tribu, clase o clan. Cuando las instituciones estatales no pueden proveer un ambiente seguro y previsible, las duras asimetrías de poder pueden polarizarse en sumo grado. En respuesta, los grupos sociales pueden unirse para dar seguridad a sus miembros. Sin embargo, el afianzamiento de vínculos dentro de cada grupo social (unión) puede agravar las divisiones existentes y marginar aún más a los que ya están marginados de estos grupos (exclusión). Si la unión de un grupo va unida a una desintegración de la cohesión social entre los grupos, las instituciones se convierten en agentes de intereses partidarios en vez de en agentes de reparación social equitativa (Narayan, 1999).

En esos casos, la confianza en las instituciones sociales estatales y civiles, cuya función es mediar en las reclamaciones individuales y colectivas, desaparece. La falta de confianza en las instituciones de la sociedad tiende a re-

forzar el deseo de la gente de buscar seguridad dentro de grupos, más que dentro de la sociedad, lo cual agrava, a su vez, el ciclo de inseguridad, exclusión social y el grado de conflicto y violencia. La fragmentación social puede infiltrar la sociedad, como lo demuestran la violencia en el hogar, la delincuencia y la violencia en la comunidad, y la corrupción en gran escala y el conflicto civil a nivel estatal. Un grave conflicto de este tipo ha afectado a más de 50 países desde 1980 y como consecuencia directa ha desplazado a más de 30 millones de personas (Banco Mundial, 1998).

En este capítulo se describe primero el fenómeno de la cohesión social, y a continuación los motivos de su disminución. En la segunda parte de este capítulo, se describen tanto el fenómeno de la exclusión social como los grupos más afectados por ésta. El capítulo concluye con estudios de caso de experiencias de la gente pobre con la policía (estudio de caso 6.1) y la difícil situación de las viudas (estudio de caso 6.2).

## *Cohesión social*

*¿Ve usted estas pocas papas en el saco? Me las acaba de prestar alguien, esperando que le pague con el trabajo de mis manos.*

—Una madre de Kenya, 1997

La cohesión social es la conexión entre personas y grupos sociales que facilita la colaboración y la distribución equitativa de los recursos a nivel de la familia, la comunidad y el Estado. La cohesión social es esencial para la estabilidad de la sociedad y para aliviar la tensión material y psicológica de la pobreza. También afirma la identidad de las personas y los grupos, e incluye en vez de excluir, a los grupos menos poderosos. En las familias pobres las conexiones sociales sirven para crear solidaridad social, recibir y dar apoyo emocional, contribuir a conseguir ayuda para las tareas cotidianas, lograr acceso a préstamos pequeños y datos sobre trabajos, y para colaborar en tareas difíciles, como la construcción de una casa o la recolección de una cosecha. En una evaluación de la pobreza con la participación de los afectados (EPPA) de la India se señala que una comunidad tenía «un grado considerable de cohesión social, que quedaba particularmente en evidencia en circunstancias fuera de lo común, como enfermedad y muerte súbita, catástrofes naturales y accidentes. En esos momentos, los aldeanos juntan sus recursos y energías para proporcionar apoyo financiero y moral a quienes lo necesitan» (India, 1997a).

A nivel de la comunidad, la cohesión es un activo que provee seguridad, regula el comportamiento, eleva el nivel de vida de los pobladores como un todo en aspectos que incluyen la riqueza material pero no se limitan a ella. En Panamá, en un estudio se da un ejemplo de una cohesión fuerte mantenida en una comunidad con un sistema de sanciones. Éstas comprendían la imposición de multas de cinco balboas a los hombres que no contribuyeran a los proyectos de trabajo comunitarios «de modo que la unión proveniente del trabajo no se perdiera» (Panamá, 1998).

A nivel estatal, es probable que las sociedades en las que hay cohesión sean más eficientes y tengan más capital, y por lo tanto sean más productivas que las sociedades fragmentadas. Dani Rodrik (1998) encuentra que la clave del crecimiento económico nacional en períodos de crisis externas es la presencia de instituciones estatales que median en los conflictos sociales. La cohesión social normalmente va unida a la estabilidad política, lo cual generalmente indica la existencia de derechos de propiedad, derechos de los ciudadanos y estimula la inversión privada de inversionistas locales y extranjeros.

La obra de Robert Putnam y cols. (1993) demuestra que una falta de capital social no es simplemente una «pérdida de comunidad en cuanto a calidez y unidad». Más bien, la cohesión social y el compromiso cívico son «condiciones previas prácticas para contar con mejores escuelas, calles menos peligrosas, crecimiento económico más rápido, gobierno más eficaz y vidas más sanas. Sin una cantidad adecuada de capital social, las instituciones sociales fallan y pierden eficacia». La cohesión social también desempeña un papel importante en la forma en que la gente hace frente a los aspectos psicológicos de la pobreza. Giovanni Sartori (1997) afirma que los seres humanos «buscan perpetuamente una identidad en algún tipo de pertenencia a algo». La cohesión social contrarresta el aislamiento psicológico que crea la pobreza de dos maneras. En primer lugar, afirma la humanidad de la gente pobre incluso en las circunstancias físicas y económicas más degradantes. En segundo lugar, le permite mayor acceso a los recursos a través de esas mismas conexiones sociales.

La disminución de la cohesión dentro de la comunidad afecta no sólo a los amigos y vecinos sino también a las redes de parentesco y a la hospitalidad tradicional. En Ucrania, por ejemplo, aunque los miembros de la familia, parientes y amigos íntimos han pasado a ser más importantes que nunca como un recurso, debido al creciente costo del transporte, del servicio de teléfonos e incluso de las estampillas, han disminuido, además de los ingresos, las posibilidades de mantenerse en contacto, atender a los padres ancianos y ayudar a los niños. Con la independencia de Ucrania, las nuevas fronteras nacionales dividieron a muchas familias (Ucrania, 1996). En Armenia, se informa que a pesar de la fuerza e importancia de la reciprocidad entre parientes, a la gente le resulta más y más difícil ayudar a los parientes, y el flujo de dinero y bienes se limita cada vez más a los padres, hijos y hermanos (Armenia, 1995).

En Apunang, Ecuador, algunas familias informan que para ahorrar sus escasos recursos para alimentos, no participan en ninguna celebración. En Maca Chico, los rituales comunitarios se han reducido considerablemente, mientras que en Melan los gastos de la fiesta han dejado de ser una responsabilidad de la comunidad y se han convertido en una opción de cada familia. Los aldeanos señalan que con esto tiende a disminuir la solidaridad comunitaria (Ecuador, 1996a).

Un hombre pobre de Kagadi, Uganda, dice:

*La pobreza siempre ha estado con nosotros en nuestras comunidades. Estaba aquí en el pasado, mucho antes de que*



*vinieran los europeos y afectaba a muchos, quizás a todos nosotros. Sin embargo, era un tipo de pobreza diferente. La gente no estaba desvalida. Actuaban colectivamente y nunca dejaba que agobiara a ningún miembro de la comunidad. Compartían muchas cosas: la caza, el pastoreo, la cosecha, etc. Había suficiente para la supervivencia básica. Pero ahora las cosas han cambiado. Las personas están solas. Unas pocas que han adquirido riqueza material tienen mucho miedo de caer nuevamente en la pobreza. No quieren verse como nosotros. De modo que compran más tierras, se casan con más mujeres, y sacan a todos los jóvenes para que trabajen para ellos en sus granjas y destilerías de gin. De manera que nos quedamos solos para luchar contra esta pobreza. Entendemos sólo un poco de esto. Sólo vemos los efectos. No podemos entender las causas.*  
—Uganda, 1998

### ¿Por qué está disminuyendo la cohesión social?

*La juventud es la más afectada; no ve ninguna oportunidad real de participar en el desarrollo del país. A pesar de su educación y su energía, los jóvenes se sienten impotentes, frustrados, y son peligrosos.* —Kenya, 1997

En todo el mundo, la fragmentación social está vinculada a importantes perturbaciones económicas y la frustración de ver que las nuevas oportunidades se limitan a los ricos, los poderosos o los delincuentes; con la migración en busca de empleo; un clima general de ilegalidad, delincuencia y violencia, y con un sistema ineficiente de policía y de justicia.

### Dificultades económicas

*Este no es un desierto de arena, sino el desierto del desempleo.*  
—Hombre desempleado de Pakistán, 1993

*Si una persona tiene una gallina que pone un huevo al día, tendrá 800 dram al mes, el sueldo de un maestro. Si tiene dos gallinas y obtiene dos huevos diarios, su ingreso es igual al sueldo de un profesor.* —Funcionario de una aldea, Goris, Armenia, 1995

La disminución de la cohesión social está vinculada a la falta de oportunidades económicas. En Europa oriental, Asia central y la antigua Unión Soviética, la disminución está vinculada a un enorme cambio en las ocupaciones que antiguamente pagaban un salario que permitía vivir. Si bien algunas elites han logrado aprovechar la nueva apertura del comercio y las empresas, los pobres han sido excluidos de esas oportunidades. La

injusticia del acceso desigual a las oportunidades que se percibe produce frustración y desorden, lo cual agrava aún más las dificultades económicas.

En Armenia, la enorme baja del valor de los sueldos ha obligado a la elite profesional e intelectual a abandonar sus trabajos, porque ya no pueden vivir con lo que ganan. En el verano de 1993, el sueldo que comúnmente percibía un investigador principal en ciencias sociales era el equivalente de 25 US\$ en rublos. En noviembre, el sueldo medio se había reducido a 7 US\$. En diciembre, un mes después de la introducción de la moneda armenia, había bajado a 2,50 US\$, aunque pronto subió a 5 US\$ (Armenia, 1995). En la República de Moldova:

*La pobreza ha creado desavenencias en las comunidades... entre antiguos amigos y vecinos. La gente es cínica, desconfiada y celosa del éxito de los demás, que a menudo atribuyen a una conducta deshonesto y corrupta. En sus propias comunidades, los pobres se sienten avergonzados y humillados constantemente cuando se encuentran con antiguos vecinos y amigos que han prosperado. Esta humillación es intensa en el caso de los niños y jóvenes, que a veces prefieren quedarse en casa antes que exponerse a que sus compañeros de clase se burlen de sus ropas viejas. Los pobres se apoyan mucho entre ellos, pero al mismo tiempo la desconfianza y animosidad mutuas, así como el temor a los que están en el poder, suelen impedir que la gente coopere a nivel comunitario para ayudarse mutuamente de manera más eficaz y mejorar las condiciones de la comunidad.*  
—República de Moldova, 1997

En Letonia se informa que la falta de recursos financieros ha obligado a la gente a reducir sus actividades sociales fuera del círculo familiar, de modo que la familia se ha convertido en el único refugio, y a veces el único grupo en el cual se puede confiar (Letonia, 1998). Lamentablemente, la penuria económica afecta también a la familia, y la gente dice que los interminables problemas de la pobreza crean tensión y son causa de discusiones, e incluso de violencia dentro de las familias. Una mujer de Letonia manifestó que las interminables discusiones habían hecho que sus hijos se tornaran «agresivos, dispuestos a pelear y a defenderse» (Letonia, 1997).

En Ucrania, el colapso del empleo en el sector público ha llevado a que los pobres traten de aprender las nuevas formas del comercio. La palabra que ha surgido es *ratitsa*, que significa, literalmente, dar vueltas. «Dar vueltas o sacudirse para ganar dinero es una expresión que se refiere al movimiento incesante de comprar y vender, comprar y vender, y evoca el enorme esfuerzo necesario para trabajar en más de un empleo, y planificar para el futuro en caso de que todos los intentos fracasen». Los pobres, los que buscan empleo más activamente, dicen que la razón de la pobreza es que «no sabían cómo trabajar» en el nuevo mundo posterior a la Unión Soviética, orientado hacia el mercado (Ucrania, 1996).

Para los pobres de los países en desarrollo el desempleo es parte de las realidades de la vida. Camboya ha sido arruinada por la guerra, pero los trabajadores migratorios, a pesar de sus penurias, a veces se consideran como los que han tenido suerte, mientras que los que se quedan en las zonas rurales se consideran como los perdedores. «En estos tiempos, la mayoría de los que viven en comunidades rurales en todo el país han salido perdiendo, mientras que un pequeño número de familias ha salido ganando... hemos perdido el control de la pesca en las aguas de lagos y ríos. Han llegado nuevos botes de motor que pescan en gran escala» (Camboya, 1998). En Pakistán, los pobres dicen que las nuevas oportunidades están fuera de su alcance (Pakistán, 1993). En Nepal, en la EPPA se señala: «La gente quiere trabajar. Tiene algunos conocimientos y habilidades prácticas pero no tiene la oportunidad de usarlos» (Nepal, 1999). En Jamaica, los grupos muestra elegidos vincularon la violencia principalmente con la necesidad económica (Jamaica, 1995). En Kenya y Sudáfrica los pobres no sólo hablan extensamente de la falta de trabajo asalariado, sino que la vinculan con el aumento de la violencia (Sudáfrica, 1998). En Etiopía los pobres dicen que debido al desempleo, los desempleados «están expuestos al *durayenet*, conducta y acciones que son moralmente inaceptables y que la familia y la comunidad desapruaban» (Etiopía, 1998).

## **Migración**

*Nosotras, las viudas, nos quedamos solas porque los hombres se van en busca de trabajo.* —Una mujer pobre de Ecuador, 1996a

La cohesión de las familias, comunidades y estados comienza a quebrarse cuando los hombres y las mujeres se ven obligados a emigrar para encontrar empleo. Los miembros de la familia que quedan atrás por largos períodos de tiempo tienen menos tiempo y menos recursos para contribuir a las relaciones comunitarias y mantenerlas. En Ecuador, las comunidades opinan que «la organización comunal se ha deteriorado considerablemente en los últimos tiempos, en parte debido a que muchos hombres han emigrado a los centros urbanos de la costa» (Ecuador, 1996a). Asimismo, en la India se encontró que el marco institucional de los *panchayats* (consejos tradicionales de las castas) se estaba menoscabando constantemente en todo el distrito. Los ancianos de las castas atribuían esto principalmente a la migración en busca de empleo, que reducía en gran medida las oportunidades de efectuar reuniones comunitarias, y a los cambios de actitud de la generación más joven hacia las normas de las castas (India, 1998d).

Además, es posible que con la migración se reduzca la cohesión social en la comunidad que recibe a los emigrantes. En Etiopía, por ejemplo, la prostitución aumenta cuando las mujeres de las zonas urbanas pierden sus trabajos como empleadas domésticas y se suman a ellas las mujeres emigrantes que llegan desde las zonas rurales en busca de trabajo, y ni uno ni otro

grupo encuentra alternativas (Etiopía, 1998). En Ucrania los emigrantes tienen dificultades para insertarse en las redes existentes en las ciudades en que se instalan. Un hombre tiene problemas porque «no ser de Kharkiv es una gran desventaja porque no tiene la red de parientes o amigos de la infancia que le ayude a ubicar un posible empleo» (Ucrania, 1996).

La EPPA de Sudáfrica concluye que el reasentamiento forzoso de los negros durante el apartheid y el alto nivel de migración, movilidad y violencia generalizada contribuyen a menoscabar la cohesión social. «El resultado es que muchas comunidades están sumamente divididas, y tienen poco en común en cuanto a necesidades y aspiraciones», hasta el punto de que «la idea de comunidad es sumamente vaga en Sudáfrica» (Sudáfrica, 1998). La misma EPPA revela que los encuestados mencionan con muy poca frecuencia las redes comunitarias, y sólo en relación con la asistencia a cambio de trabajo. El tradicional sistema del *ubuntu*, consistente en compartir lo que uno tenga, se ha visto gravemente menoscabado por las presiones materiales y sociales. Muchos entrevistados manifestaron que lamentaban que esta costumbre ya no se observara y señalaron que la pérdida del *ubuntu* impone una carga adicional a las familias pobres (Sudáfrica, 1998).

En Níger (1996), la migración de toda una familia se considera como una señal de gran miseria. «Tanto los ricos como los pobres emigran: los ricos se van con dinero para empezar un negocio; los pobres emigran en busca de alimentos y trabajo, y a menudo vuelven a la aldea durante el período de cultivo. Los emigrantes pobres buscan empleo en trabajos que no requieren calificaciones especiales, como fabricar objetos artesanales pequeños o vender té o agua. Algunos vuelven a su aldea con unos pocos regalos —relojes o radios— que venden para poder volver a partir. Algunos vuelven sólo con una enfermedad, SIDA o alguna enfermedad venérea» (Níger, 1996).

## *Anarquía*

*Cuando se producen disputas entre vecinos, hay pocos cauces legales para resolverlos. —República de Moldova, 1997*

*El robo en el lugar de trabajo no es un fenómeno nuevo, pero sí lo es el grado en que se practica. —Ucrania, 1996*

*Las armas de la guerra son las que amenazan a la paz y a la seguridad de la gente. —Camboya, 1998*

La gente pobre informa que tiene una sensación general de que la anarquía, o la falta de normas, ha aumentado, lo cual ha ido unido a grandes cambios en las normas relativas a la conducta aceptable. Esto es una causa y un efecto de la disminución de la cohesión social. Cuando las redes comunitarias se someten a una tensión excesiva y no hay suficiente apoyo estatal, la cohesión de la comunidad empieza a disminuir a medida que las normas de reciprocidad se transforman rápidamente en normas de oportunismo. En las comunidades sin cohesión a menudo reina la desconfianza entre vecinos, y el

miedo unido a un alto nivel de delincuencia y violencia interpersonal. La ilegalidad degenera en crimen, al no haber un sistema policial y judicial que funcione (véase el estudio de caso 6.1). Esto es particularmente grave en Europa oriental, la antigua Unión Soviética y América Latina.

En Kenya, «para sobrevivir en tiempos difíciles los pobres recurren al robo en las tiendas o las granjas» (Kenya, 1996). En Moldova, informaron que en el pasado era raro que las personas robaran en las casas o los campos de sus vecinos; sin embargo, hoy en día «se roban hasta el caballo de la familia» (República de Moldova, 1997). La gente dice que se siente impotente para impedir el robo. Un hombre informó que no tenía un perro guardián porque no podía alimentarlo. Por eso, le robaron su barril de vino de roble de 300 litros que valía 300 lei. Debido a que no pudo identificar al culpable, la policía cerró el caso sin hacer ningún esfuerzo por continuarlo.

Los pobres informan que hay un sentido generalizado de desorden en la República de Moldova. Muchas personas temen salir de noche porque las calles están llenas de jóvenes «agresivos y ebrios». Los ataques brutales a hombres y mujeres son comunes porque es difícil obtener ayuda. En una comunidad, «una viuda fue violada por siete hombres mientras su hija de 10 años miraba. Tres hombres volvieron y trataron de violarla de nuevo, pero logró escapar por una ventana. Desde entonces se mudó a la casa de su hermana y tiene miedo de volver a la suya» (República de Moldova, 1997).

Cuando la solidaridad social se acaba, la acción colectiva es difícil y las normas y sanciones sociales ya no regulan el comportamiento. En Panamá los investigadores encontraron que en las comunidades con poco capital social es difícil hacer cumplir las normas más básicas, aun cuando los beneficios para la comunidad parezcan claros. Por ejemplo, en una comunidad, la *junta* local (gobierno a nivel de la comunidad) prestó dinero a los residentes para instalar electricidad en sus hogares, y nadie reembolsó los préstamos. En otra comunidad, cuando hay problemas entre vecinos se supone que el árbitro tiene que ser el representante del *regidor*, «pero no le tenemos confianza» (Panamá, 1998).

Disciplinar al niño de un vecino no es una buena idea en esta comunidad «uno trata de señalar el problema [de los niños que practican el vandalismo] y recibe palabras obscenas». La falta de confianza obstaculiza la organización de actividades: «El respeto se ha perdido. Si alguien trata de hacer algo [para el desarrollo de la comunidad]... siempre hay alguien que se roba el dinero». En el grupo encuestado de esa misma comunidad, los participantes explicaron que los niños están al borde de la violencia: «No saludan, no lo respetan a uno, quieren pegarle» (Panamá, 1998). En una comunidad indígena insular los *sabilas* (jefes) se preocupan porque las normas no se están transmitiendo a la generación siguiente: «Los padres no ofrecen orientación... los jóvenes no van a los campos [a trabajar]; quieren holgazanear todo el día» (Panamá, 1998).

En Armenia los investigadores encontraron que «todavía no han surgido grupos de autoayuda y estructuras de poder comunitarias autóctonas fue-

ra del gobierno, especialmente en las zonas rurales. A veces la gente coopera entre sí para una sola tarea; por ejemplo, un pequeño grupo de refugiados viajó desde Vaik para presentar sus quejas en Ereván al comité del gobierno para refugiados. Esos grupos se disuelven apenas termina su tarea inmediata. La mayoría de la gente confía en sus propias familias, o en el mejor de los casos coopera con familias relacionadas por parentesco para asegurar su supervivencia inmediata» (Armenia, 1995).

## *Delincuencia y violencia*

*La «Mafia» es enorme, existe literalmente en todos los organismos del gobierno. Los niños que antes jugaban a ser cosacos ahora juegan a ser ‘mafiosi’ de pelo corto, imitando a los bandidos. —Ucrania 1996*

En casos extremos el desorden general llega a la delincuencia y la violencia, lo cual se transforma en un ciclo vicioso, alimentado por la falta de sistemas de justicia y policía comunal o formal que funcionen. En tiempos de la antigua Unión Soviética, en las zonas rurales prácticamente nunca se había oído que una familia robara las pertenencias de otra familia. Hoy en día, en Ucrania los encuestados rurales informaron que sus recipientes de almacenamiento habían sido saqueados y les habían robado su ganado. Una persona informó que a un pariente suyo le habían robado sus plántulas, arrancándolas de raíz sólo unas horas después de haberlas plantado. «Este aumento desenfrenado del delito en las aldeas representa una grave ruptura de la cohesión de la comunidad y quiebra la solidaridad rural» (Ucrania, 1996).

En Tailandia los pobres se sienten en peligro e inseguros. Manifestaron gran preocupación por el futuro de sus hijos. Algunos niños han sido obligados por sus padres a dejar la escuela, no para trabajar sino para proteger la casa contra los asaltos. En este clima de confianza decreciente y competencia creciente, junto con la disminución del tiempo libre, la gente nota el debilitamiento de los grupos comunitarios. Los grupos informan de un aumento de los conflictos dentro de la familia, y la comunidad, y en el país en general, vinculado con la falta de policía (Tailandia, 1998). En Camboya, «el uso de armas ligeras (granadas, rifles livianos o minas terrestres) ha producido una sociedad caracterizada por brotes imprevisibles y frecuentes de terror y violencia» (Camboya, 1998).

En Jamaica, la violencia de las bandas impide la instalación o mantenimiento de la infraestructura, lo que a su vez agrava la delincuencia y la guerra y menoscaba la cohesión comunitaria. Los teléfonos se consideraban generalmente como un mecanismo para reducir la violencia. Sin embargo, en Maka Walk, «los trabajadores de la compañía de teléfonos fueron apedreados por jóvenes cuando empezaban a tender las líneas, de modo que la instalación nunca se terminó. Un importante indicador de la cohesión de la comunidad en Park Town es el hecho, como los participantes lo mencionaron con frecuencia, de que una cabina telefónica nunca había sido objeto de vandalis-

mo» (Jamaica, 1997). La violencia de este tipo al parecer suele ser contraproducente incluso para los intereses de los perpetradores.

Los psicoanalistas señalan que «ante la impotencia, el comportamiento violento y destructivo, como destrozar tiendas y automóviles durante los disturbios callejeros, es una experiencia transformadora. No es que la gente simplemente destroce las instalaciones de sus comunidades. Psicológicamente están transfiriendo los sentimientos negativos que llevan dentro de ellos al ambiente que perciben como nocivo, saqueándolo como sienten que ellos mismos han sido saqueados. Con su comportamiento están dando expresión a su mundo interior, que es un reflejo de su experiencia social» (Orbach, 1999).

En la EPPA de Etiopía, los participantes trazaron una línea en el tiempo al discutir las oleadas de incremento y disminución de la delincuencia y la violencia durante los años noventa. El grupo de Teklehaimanot observó que la criminalidad había aumentado primero en 1990-91, cuando hubo un gobierno de transición, y durante 1994-95, cuando un aumento del desempleo estuvo acompañado de «un control policial laxo». En años más recientes, 1996-97, el crimen disminuyó notablemente. Esto se consideraba como el resultado de un mayor número de policías, especialmente a nivel local (Etiopía, 1998). La comunidad de Teklehaimanot observó una fuerte correlación entre el aumento de la delincuencia y el debilitamiento del Estado y sus instituciones, pero también observó que, cuando la criminalidad está en su nivel más bajo, un Estado eficaz se complementa con la participación local.

En síntesis, los enormes cambios económicos, políticos y sociales han aislado a las personas y fragmentado a las comunidades en muchas partes del mundo. Para los pobres la situación es particularmente grave porque tienen menos flexibilidad para adaptarse a los trastornos. Aquellos cuyo seguro de vida es fundamentalmente de índole social experimentan más inseguridad y vulnerabilidad. Algunas personas pobres han logrado aprovechar las oportunidades ofrecidas por el rápido cambio económico, y otros, con buena suerte y trabajo duro, han prosperado en esas mismas difíciles circunstancias. En Ucrania, por ejemplo, la clave para salir de la pobreza se resume como «conexiones, iniciativa personal y talento» (Ucrania, 1996). En general, los que son pobres hoy en día evidentemente se consideran a sí mismos como perdedores más que como ganadores con los enormes cambios que han sufrido sus países. Este sentimiento de pérdida y vulnerabilidad quizás esté ilustrado de la manera más gráfica en la interacción de los pobres con la institución más esencial del Estado: la policía (véase el estudio de caso 6.1).

## *La exclusión social*

*Usted no es uno de los nuestros.* —Georgia, 1997

*A medida que la gente se va aislando, también se aísla de la información y asistencia que podrían ayudarla a resolver problemas y reintegrarse en la sociedad.* —Letonia, 1998

*Tiende a producirse una separación social entre la gente de las tribus y el resto de la aldea. —India, 1997a*

La exclusión social pone de relieve «el papel de las relaciones en las privaciones» (Sen, 1997). Se refiere a las normas y procesos que impiden que ciertos grupos participen en igualdad de condiciones y eficazmente en la vida social, económica, cultural y política de las sociedades (Narayan, 1999). Es tanto un resultado como un proceso en virtud del cual es más probable obtener resultados similares. La exclusión social entraña por lo menos cuatro factores: los excluidos, las instituciones de las cuales están excluidos, los agentes cuyas acciones producen la exclusión, y el proceso a través del cual se produce la exclusión. La exclusión social es un fenómeno de relación en el cual intervienen los que tienen el poder y afecta a los que no lo tienen. Para complicar la dinámica, se observan asimetrías de poder hasta dentro de los grupos de individuos excluidos.

Las EPPA demuestran la estrecha conexión que existe entre la exclusión social y la pobreza. La mayoría de los grupos excluidos —entre ellos las mujeres, niños, ancianos, viudas y víctimas del SIDA— están aislados de las redes que proveen acceso al poder y los recursos. Esto los hace vulnerables y aumentan sus probabilidades de ser pobres. Ser pobre es de por sí una causa de exclusión social, debido al estigma social de la pobreza. Si bien es posible romper el ciclo de exclusión, la exclusión social puede pasar de una generación a otra. Un investigador preguntó a un grupo de niños en México cómo puede una persona dejar de ser pobre. Respondieron «Recibiendo una herencia», «Recibiendo dinero de parientes que viven en los Estados Unidos» y «Teniendo fe y rezando todas las noches». Cuando se les preguntó por qué hay ricos y pobres, contestaron: «Es el destino», «Así es como Dios creó la tierra» y «Los ricos son del diablo y los pobres son de Dios». Las respuestas se refieren a factores ajenos a su control, más allá del esfuerzo personal, el estudio y el trabajo, los que no se considera que mejoren considerablemente la clase social o económica (México, 1995).

Si bien la exclusión puede conducir a la pobreza económica, la exclusión social y la pobreza están profundamente interconectadas, pero no son la misma cosa. La discriminación y el aislamiento —los distintivos de la exclusión social— tienen un profundo impacto negativo en la calidad de vida. Esta relación tiene dos aspectos. En primer lugar, ser pobre puede llevar a la estigmatización y marginación de las instituciones, lo que conduce a una mayor pobreza. En segundo lugar, la exclusión social no siempre lleva a la pobreza económica, pero sí está vinculada con la exclusión de instituciones de la sociedad y siempre produce una sensación menor de bienestar.

### *¿Cómo se excluye a la gente?*

*En los distritos rurales, especialmente cuando los padres se sienten atemorizados por la ciudad, o no hablan el idioma de Georgia, vacilan en buscar tratamiento médico. No saben a*



*dónde llevar a sus hijos, y tienen miedo de no poder pagar el tratamiento.* —Georgia, 1997

*Cada casta mantiene normas estrictas acerca de con quién comen y también respecto de aceptar agua de otras comunidades... toda violación produciría un conflicto dentro de la aldea.* —India, 1997d

Christine Bradley describe cinco mecanismos principales de exclusión, en orden de gravedad creciente: geografía, obstáculos a la entrada, corrupción, intimidación y violencia física (Bradley, 1994). Estos obstáculos se observaron en las vidas de muchas personas que participaron en las EPPA.

### *Geografía*

*Aquí todos somos pobres, porque no tenemos ni escuela ni establecimiento sanitario. Si una mujer tiene un parto difícil, amarramos una tela tradicional entre dos palos y la transportamos a siete kilómetros de distancia, hasta el centro sanitario. ¿Sabe cuánto tiempo toma caminar así? Aquí no hay nadie que pueda ayudar, por eso es que todos somos pobres.*  
—Togo, 1996

La exclusión social puede ser función de la geografía, y a menudo hay una correlación entre el aislamiento rural y la pobreza (Ravallion, 1995). En muchas EPPA se indica que la gente pobre de las aldeas rurales no puede viajar fácilmente para llegar a los centros sanitarios o educativos de las ciudades. El alcalde de El Quiche dice: «El problema o la necesidad más urgente en relación con la salud de la comunidad es la falta de dinero para comprar medicamentos y también el transporte de las personas enfermas desde las aldeas más remotas hasta la municipalidad para su tratamiento» (Guatemala, 1997b). La gente pobre de las zonas apartadas no sólo debe encontrar un medio de cubrir la distancia hasta las escuelas, hospitales y otras instituciones, sino que además pierden ingresos al emprender un viaje largo. Los pobres a menudo viven en las zonas más marginales, lo que agrava los ciclos de pobreza y exclusión. En Bangladesh, los pobres viven en riberas de ríos que se están erosionando y que son las primeras en inundarse. En las zonas rurales los pobres suelen estar relegados a la tierra improductiva.

Las zonas urbanas también pueden generar poblaciones excluidas. Como se informa en la EPPA de Jamaica, «un grupo de jóvenes dijo que, debido a la estigmatización de la zona en que vivían, todos en su comunidad estaban calificados como delincuentes o cómplices, de modo que eran despreciados por la gente de afuera y por la policía, y no podían conseguir trabajo o aprender un oficio. Consideraban que esto conducía al hambre, la frustración y el ocio, lo que fomenta la guerra entre pandillas y la violencia con armas de fuego, y que el precio final que se pagaba era la muerte o la cárcel. Cuando la fuerza laboral masculina local tenía trabajo a contrato, la delin-

cuencia y la violencia disminuían, y volvían a aumentar cuando el contrato terminaba» (Jamaica, 1997).

### *Obstáculos a la entrada*

*Los Kinh habían estado presentando solicitudes y escribiendo desde hacía un año, y todavía habían llegado a nada. Sin reconocimiento oficial, la situación de la tenencia de la tierra es precaria en Viet Nam. —Viet Nam, 1996*

*La privatización de la tierra consiste en peregrinar entre las oficinas del distrito y las oficinas nacionales durante semanas o meses. —Un trabajador agrícola de la República de Moldova, 1997*

Los costos de transacción y la documentación exigida son los dos obstáculos más comunes a la entrada. Costo de transacción es cualquier costo implícito en la adquisición de un bien o servicio que exceda el precio real de éste. Por ejemplo:

*Después de ser operada del corazón, de una hernia y de piedras en la vesícula en dos semanas, Valentina pasó cuatro semanas más en el hospital. Durante ese tiempo, la mayor parte del dinero de sus padres ancianos se gastó en su tratamiento y medicamentos. Hubo que pagar 10 leis a cada enfermera cuando Valentina estuvo en el pabellón de emergencia, pues de otra manera no se habrían molestado en llevarle comida ... y 10 leis para que tuvieran cuidado cuando le aplicaron sus inyecciones. Al final del tratamiento los médicos pidieron que la madre de Valentina organizara una comida para ellos. Accedió y vendió algunos enseres domésticos para comprar la comida, pues temía que Valentina tuviera que volver al hospital y depender de la buena voluntad de los doctores, si acaso no de su competencia, que la madre consideraba insuficiente. —República de Moldova, 1997*

Los obstáculos a la entrada relacionados con la burocracia estatal giran comúnmente en torno a la documentación exigida. El Estado a menudo es inflexible cuando se trata de ayudar a los excluidos a tener acceso a los recursos. En la EPPA de Camerún se indica que «el acceso de las mujeres a las instituciones nacionales en el extremo norte se ve sumamente dificultado por el hecho de que no tienen cédula de identidad nacional. Sin la cédula, las mujeres no pueden votar, ni iniciar un proceso judicial, ni viajar fuera del círculo familiar. Debido a que tradicionalmente tienen poca voz respecto de la asignación de recursos y la adopción de decisiones dentro de la familia, y al hecho de que son analfabetas en el idioma de los administradores del gobierno, las mujeres tienen pocas probabilidades de dar a conocer sus opiniones» (Camerún, 1995).

La documentación como medio de excluir a los pobres se cita comúnmente en las EPPA como una razón de la imposibilidad de la gente pobre de lograr acceso a los recursos:

*Un problema causado indirectamente por el gobierno, pero susceptible de solución por parte de éste, es el de la documentación. Muchos pobres entrevistados, especialmente en las ciudades, manifestaron frustración por las dificultades de lograr acceso a programas, servicios, o incluso empleos por carecer de la documentación necesaria. En la Ciudad de México una madre dijo que se le había negado el acceso a un programa de alimentación con leche para su hijo porque no tenía un certificado de nacimiento del niño. En la misma ciudad varios hombres dijeron que se les había negado un empleo debido a la falta de una cédula de identidad (como la de votación). Sólo el 15% de la muestra de la zona metropolitana de la Ciudad de México tenía documentos legales que daban fe de que eran dueños de sus tierras... Si no seguían a su líder y le daban el apoyo que pedía, éste podía hacer que los desalojaran de su lugar de residencia. —México, 1995*

Los documentos exigidos representan sólo una parte del obstáculo. Otros obstáculos a la entrada comprenden la hostilidad y la injusticia con que tropiezan los excluidos cuando tratan con las burocracias. La documentación, en este sentido, se convierte en el mecanismo por medio del cual se excluye socialmente a algunos grupos, el mecanismo que permite que el Estado humille a las personas y les niegue los servicios:

*Si bien el acceso al sistema judicial se consideraba sumamente importante, se dijo que en general los funcionarios eran muy groseros y estaban muy poco dispuestos a ayudar. La disponibilidad y el costo del transporte también fueron mencionados como factores que dificultan el acceso. «Es difícil llegar hasta la corte. Cuesta R10 volver en taxi de la granja a Patensie, y otros R3.50 de Patensie a Hankey». Además, problemas sistemáticos también dificultan el acceso al sistema judicial. En el caso de las pensiones alimentarias, se espera que las mujeres pobres las obtengan de los padres ausentes si pueden ubicarlos. Semejante sistema impone una carga poco razonable a estas mujeres, que se enfrentan a funcionarios hostiles y obstructivos, una incompetencia administrativa generalizada, alguaciles de policía indiferentes que no encuentran a los padres ausentes aun cuando se les da la dirección correcta. —Sudáfrica, 1998*

## Corrupción

*Si no les hubiera dado dinero y regalos no habría recibido una atención normal. Esto lo entendí cuando nadie vino a atenderme durante los primeros tres días de mi estancia en el hospital, y mi vecino en el pabellón insinuó que tenía que pagarle a alguien para que se ocuparan de mí.* —Un paciente de un hospital de Ereván, Armenia, 1996.

*En total la ayuda que recibió del Comité Ejecutivo fue el equivalente a un pan. La asistencia real está reservada para los amigos y familiares de los trabajadores del Comité Ejecutivo encargados de dispensar ayuda.* —Ucrania, 1996

*Los jefes y los caciques ya no se preocupan de las necesidades de su gente, y han sido separados de ésta en virtud de la Ley Administrativa N° 38 de 1927... Estas leyes fomentan el soborno, como lo demuestran el dinero, el coñac y el ganado que los jefes piden a la gente para darles lugares donde vivir. Esto significa que [gran parte de] la tierra asignada a la gente es comprada, y los que no pueden comprar recurren a la ocupación ilegal.* —Sudáfrica, 1998

Una manera de los excluidos de obtener acceso a las instituciones es el soborno. Esto es frecuente en Europa oriental y en la antigua Unión Soviética, donde los pobres subrayan la importancia de las conexiones para conseguir cualquier cosa: seguridad social, pensiones, trabajos, atención médica, admisión en la universidad y licencias comerciales. Una mujer de Donetsk, Ucrania, dijo: «Los trabajos bien remunerados se reservan para los parientes o amigos» (Ucrania, 1996). Las conexiones muchas veces constituyen el único medio de los excluidos de lograr acceso a cosas a las cuales tienen derecho, como la atención de salud o el proceso judicial. La corrupción entre los funcionarios nacionales es un problema que existe en todos los lugares del mundo. En Madagascar, por ejemplo, «el Presidente de *Firaisana* se aprovecha de su cargo para vender aguas comunes. En una región en que el agua es un recurso escaso, [dijo un encuestado], es un escándalo ver a los chóferes de camiones encauzar el agua hacia gente a la cual no está destinada. Ahí, el presidente de *Firaisana* es el gobierno. La gente conoce estos problemas pero no dice nada. [El encuestado] dijo que éste no es un caso aislado, sino que lo mismo sucede en muchas otras regiones» (Madagascar, 1996).

En Uganda, el soborno que hay que pagar por los servicios de salud se da por sentado. Un hombre pobre informó: «En el hospital Jinja, usted primero paga U Sh 500 para que inscriban su nombre, luego paga otros U Sh 500 por la consulta con el médico. Si lo refieren a un doctor chino tiene que pagar otros U Sh 1000. En este caso también tiene que pagarle a la persona que lo lleve donde el doctor chino. Este cargo es negociable. Si lo admiten, entonces empieza a pagar U Sh 500 diarios. Y si comete el error de mencio-

nar que es de Masese, simplemente no lo van a tratar... somos tan pobres» (Uganda, 1998)

En la EPPA de la República de Moldova se describe a un hombre que estuvo hospitalizado durante siete meses como consecuencia de una golpiza brutal que recibió en la calle. «A pesar de que la policía lo había ayudado, decidió no seguir el caso cuando sus atacantes lo amenazaron de muerte. Inclusive le dieron 80 lei y le dijeron que los usara para sobornar al juez a fin de que desechara el caso. [El hombre] hizo lo que le dijeron» (República de Moldova, 1997). La corrupción engendra miedo y conductas delictivas.

La corrupción es significativa no sólo porque dificulta el acceso de los pobres desde el punto de vista financiero, sino también porque menoscaba la confianza que necesita una sociedad para funcionar eficazmente. Con la corrupción, la igualdad en el acceso y el tratamiento justo para los pobres y los excluidos por parte del Estado es imposible, y se acelera la separación de éstos de la sociedad. La corrupción es una razón fundamental por la cual las sociedades se tornan más inseguras. La creciente inseguridad lleva a la intensificación de la desunión, con lo cual aumentan la exclusión y la fragmentación social.

### *Intimidación*

*Mi esposo y yo ya no estamos tan cerca como cuando yo trabajaba; creo que es porque sabe que dependo exclusivamente de él, sobre todo porque los niños todavía son muy pequeños. Le tengo miedo ... Pero sé que tengo que hacer todo lo posible y escuchar lo que me dice que haga, por el bien de los niños.*  
—Sudáfrica, 1998

La violencia psicológica no es un medio poco común de aislar a los individuos y los grupos. El 50% de las EPPA contiene alguna referencia a la amenaza de violencia. En general, los que tienen poder usan la amenaza creíble de hacer daño para mantener su dominio sobre los que no tienen poder.

La intimidación se observa en todos los niveles de la sociedad. Como mecanismo de exclusión social, a menudo se usa para reforzar estereotipos sociales y relaciones de poder. Por ejemplo, en una EPPA de La India se informa que todavía hay exclusiones profundamente arraigadas de algunas castas. «La nietecita del señor Pichhalu Barik tocó un pozo entubado en la aldea de Khairmal. Los aldeanos rehusaron sacar agua de ese pozo. Convocharon una reunión, y amenazaron a la familia de Barik con un castigo. Tuvo que dar excusas a los aldeanos por lo que había hecho su nieta» (India, 1998a).

En otro caso, los funcionarios locales usaron la intimidación para menoscabar nuevos mecanismos de responsabilización. «Los participantes responsabilizaron tanto a los recaudadores como a los funcionarios públicos locales por fijar los precios arbitrariamente, prohibir a los productores que vendieran sus productos agrícolas a otros agentes y determinar cuándo se

pueden vender los productos, y los amenazaron con un boicot. A veces los agricultores dicen que [para vengarse] los recaudadores impiden la rehabilitación de caminos y puentes para que los agricultores no puedan llevar sus cosechas al mercado. Emplean la fuerza para obstaculizar el viaje de los agricultores a lugares en que se realizan reuniones de asociaciones de agricultores» (Madagascar, 1994).

Instituciones poderosas, aun cuando obviamente están ayudando a los pobres, pueden caer fácilmente en la intimidación para cumplir sus metas y normas. En Bangladesh, el Grameen Bank es muy conocido por su trabajo con las mujeres pobres. Los funcionarios del banco del nivel más bajo, en su mayoría hombres, trabajan con grupos de mujeres y se encargan de cobrar semanalmente el reembolso de los micropréstamos. Sin embargo, a veces su celo y las recompensas que reciben por la cobranza pueden degenerar en intimidación, porque los cobradores saben que los beneficiarios tienen pocas opciones. Un trabajador en el terreno observa: «Khodeja vive en Hogolbaria. Ha sido un miembro responsable del Graamen Bank por un tiempo y paga sus cuotas regularmente y a tiempo. Lamentablemente, su esposo y su cuñado murieron en un accidente vial, por lo que no pagó la cuota siguiente. Empleados del Grameen Bank obligaron a los otros miembros del grupo y a la familia de Khojeda a reembolsar el dinero. ‘Fueron tan crueles’, dijo una mujer, ‘si vuelven a comportarse de esa manera otra vez les vamos a pegar’» (Bangladesh 1996).

Finalmente, según se informa en Sudáfrica la amenaza de violencia es la principal forma de control del hombre sobre la mujer. En conversaciones respecto de la obtención de una pensión alimentaria para los niños, las mujeres subrayaron repetidamente que vacilaban en insistir o presionar, aun cuando ésta fuera una reclamación legítima respaldada por una acción judicial, pues esto las pondría en peligro. «Es peligroso salir a buscarlo, podría resultar herida» (Sudáfrica, 1998).

### *Violencia física*

*Esos jóvenes viven en otro mundo y no creen en nada. No les importa si usted es alto, o menudo, si les gusta lo que lleva se lo arrancarán, y si para eso tienen que asaltar su hogar, lo harán.*

—Venezuela, 1998

*No le tenemos miedo a la muerte porque la vemos todos los días.* —Un joven de Greenland, Jamaica, 1997

La exclusión social se puede traducir en violencia física directa. El temor a las repercusiones cubre con un manto de silencio el tema de la violencia, tanto la perpetuada por el Estado como la cometida contra la mujer en la familia y en la comunidad. No obstante, los investigadores aun así lograron registrar muchos casos de violencia en general y violencia contra la mujer. En la EPPA de Jamaica se investigó específicamente el problema de la violencia, y se señala que los grupos identificaron más de 25 clases de violencia, entre

ellas la violencia interpersonal, la de las pandillas, la económica y la política. Todas las personas que participaron en el grupo de discusión, prescindiendo de su edad, ingresos, sexo o comunidad, estuvieron de acuerdo en que la violencia comienza cuando los políticos introducen armas de fuego en las zonas. La gente informó que se había producido un cambio, de la violencia política a la interpersonal y de pandillas, después de la introducción de las armas de fuego. La violencia fragmenta aún más la sociedad: «El costo de la violencia puede ir desde la escasa confianza de un inversionista, el daño a la industria del turismo que depende de la imagen del país, un costo más alto de atención de la salud y policía, el desafecto y la migración de la clase media urbana, tasas de mortalidad y de morbilidad más altas, menor acceso a los servicios sociales, familias disfuncionales, mayor opresión de la mujer, hasta el derrumbe del espíritu y la participación de la comunidad y la aparición de un clima de miedo» (Jamaica, 1997).

En Sudáfrica la gente dice que la gran violencia que existe en las zonas urbanas se traduce en una menor migración hacia esas zonas. Los equipos de investigadores que visitaron una zona se enteraron de un ataque que había tenido lugar la noche anterior, en el cual habían muerto tres personas. «El día en que debían llevarse a cabo las conversaciones, los jóvenes estaban preocupados por la seguridad de la comunidad la noche siguiente... Después de la entrevista, un grupo de jóvenes escoltaron a la investigadora hasta dejarla fuera de su barrio, por su propia seguridad» (Sudáfrica, 1998).

En Tailandia, los grupos de discusión identificaron un mayor nivel de conflicto en la familia, en la comunidad, y con los forasteros. En los grupos de discusión de Bangkok se informó que muchos pobres estaban siendo atacados por usureros debido a que no podían pagar los préstamos. Con esto han aumentado el temor y la inseguridad en la comunidad. A nivel individual, el aspecto mencionado con más frecuencia con respecto al tema de la violencia fue el del maltrato que sufren las mujeres y los niños en el hogar. Este tipo de violencia tiene sus raíces en normas de inequidad e identidad entre los sexos y a menudo está vinculada con el uso excesivo de alcohol y drogas. Una mujer de Kenya informa: «Mi padre y mi madre solían beber, y por lo tanto desatendían a los niños. No podían hacer nada para ayudarnos. Me casé en 1982 y me divorcié en 1987. Nos divorciamos porque mi esposo era alcohólico. Empezó a vender nuestras cosas... para tener dinero para comprar alcohol. No teníamos *shamba* [un terreno para jardín]. Cuando le impedí que vendiera cosas, me golpeó. Me echó, y me vine a Korogocho» (Kenya, 1996). En Bangladesh, cuando se trató el tema de la violencia en discusiones de grupo, «las mujeres empezaron a ‘hablar en voz baja y algunas... directamente se retiraron de la discusión’» (Bangladesh, 1996).

### ¿Quiénes son los excluidos?

Las EPPA a menudo se refieren a la exclusión de determinados grupos. Aunque la forma en que cada uno de estos grupos queda excluido de-

pende de la situación de cada caso, continúan surgiendo algunas diferencias sociales como causa de exclusión. Entre estas diferencias se cuentan el pertenecer a un determinado grupo étnico, sexo, casta, religión o edad; vivir en determinadas zonas geográficas, o tener cierta incapacidad física. Presentamos los grupos excluidos en categorías separadas, pero es difícil generalizar acerca de qué grupos tienen las mayores probabilidades de ser excluidos en qué sociedad, y de qué se los excluye. Diversas formas de diferencias sociales se superponen y cruzan de forma compleja con el tiempo. A continuación se describen algunas de las categorías de grupos que se excluyen con más frecuencia.

### *Mujeres*

*A todos se les permite dar su opinión. A menudo me hacen callar cuando estoy dando la mía.* —Una mujer pobre de Sudáfrica, 1998

*La mujer que ha perdido a su esposo, la mujer vieja que ya no puede labrar la tierra, la mujer que no tiene hijos, las mujeres cuyos hijos no se ocupan de ella... son las más vulnerables.* —Lubombo, Swazilandia, 1997

En una abrumadora mayoría de las EPPA estudiadas existen importantes ejemplos de exclusión de las mujeres, lo que sugiere que éstas sufren una exclusión muy intensa. La naturaleza exacta de la exclusión depende de la cultura de cada sociedad, pero en las EPPA se observan las siguientes similitudes.

Dentro de las familias, la identidad de la mujer está centrada tradicionalmente en su papel de madre y esposa. Las mujeres hablan de su «obligación de alimentar a la familia y ocuparse de los niños, material y emocionalmente, sea cual fuere la contribución de sus esposos» (Bangladesh, 1996). El hecho de que se espere que su papel primordial sea el de guardiana de la familia le ha dificultado a la mujer su participación en la vida pública. En muchas sociedades, la mujer está desconectada de la propiedad de los activos y el contacto con las instituciones públicas. En una conversación entre mujeres de Uganda, algunas dijeron que «hubieran deseado ser hombres» (Uganda, 1998). Como se explica en una EPPA, «la posición tradicionalmente subordinada de la mujer limita su acceso a los factores de producción: no pueden ser propietarias de tierras, las parcelas que reciben generalmente son las que los hombres han desechado... los agentes de extensión pocas veces se ponen en contacto con ellas, y sólo tienen acceso residual a las herramientas y los medios de transporte de propiedad de la familia» (Ghana, 1995).

En muchos casos, el papel de esposa y madre es tan inflexible que las mujeres que caen fuera de esta categoría son objeto de aislamiento social y de discriminación por parte de las instituciones públicas. En tres comunidades de Nigeria, por ejemplo, «las solteras, las madres solteras y las mujeres estériles a menudo son acosadas e insultadas por hombres o mujeres más jóve-



nes que ... las consideran personalmente responsables de su suerte. Por lo tanto ... llevan un estigma permanente y no se las respeta. Económicamente, estas categorías de mujeres se consideran incapaces de competir en un pie de igualdad con otras mujeres, pues tienen una base de producción más débil. Por ejemplo, se señaló que se desconfía de estas mujeres cuando se trata de tomar dinero en préstamo para empresas comerciales o para su propio perfeccionamiento. También sufren amenazas» (Nigeria, 1995).

Su creciente participación en los mercados formales e informales de trabajo mal remunerado les ha traído a las mujeres nuevas oportunidades y cargas. Las nuevas fuentes de ingreso no se traducen en un cambio de la autoridad de la mujer dentro de su familia o en las comunidades. Sin embargo, a pesar de estas desigualdades y limitaciones sociales, algunas mujeres, como se ve en capítulos anteriores, están oponiendo resistencia, yéndose de hogares abusivos y afirmando sus derechos de manera abierta y encubierta.

### *Niños*

*Los niños piden uniformes, zapatos, lapiceros. Nosotros, los que trabajamos para otros, ¿debemos ganar dinero para alimentarnos o para comprar pizarrones? —Una mujer pobre de Pakistán, 1993*

*¿Para qué voy a estudiar? Sé sumar y contar, puedo contar dinero, estafar a la gente, engañar en el peso. Nadie me paga para estudiar, pero gano entre 15 y 20 lari al mes con el comercio. —Un comerciante de 10 años de edad de Georgia, 1997*

*Me reprochan que les pegue a mis hijos. ¿Pero qué debo hacer cuando lloran porque tienen hambre? Les pego para que dejen de llorar. —Una mujer pobre de Armenia, 1999*

Los niños se encuentran entre los grupos más vulnerables de la sociedad. Tienen muy poco poder o influencia en los procesos sociales que rigen sus vidas y escasas posibilidades de protegerse contra el abuso. En la EPPA de Togo, se indica: «El derecho consuetudinario considera que los niños son propiedad de su familia y no les da ningún derecho como personas. La aceptación generalizada de prácticas laborales de explotación y la mutilación genital de las niñas se cuentan entre los ejemplos más extremos de vulnerabilidad de los niños» (Togo, 1996). Dada la falta de derechos básicos, los problemas de los niños pobres que más surgen en las EPPA son la exclusión de la educación y la atención de la salud, el trabajo, el abuso y la falta de un hogar.

Los niños quedan excluidos de la escuela por razones económicas y sociales. Como lo ilustra un informe de Nigeria, la decisión de sacar a los niños de la escuela es casi siempre el resultado de presiones económicas:

«En el nordeste se consultó a cinco niñas y cuatro niños. Todos los niños dijeron que les gustaría ir a la escuela, pero sus padres no podían mandarlos porque no tenían dinero para pagar los cargos aplicables» (Nigeria, 1997). El mismo informe indica que las niñas quedan excluidas de la educación por razones sociales y económicas. Asimismo, en las zonas rurales de Benin los padres dicen: «¿Para qué mandar a nuestras hijas a la escuela? Una vez que se casan se van con la familia del esposo, ya no nos pertenecen» (Benin, 1994).

El trabajo es otra razón por la cual los niños abandonan la escuela. En las familias pobres, la necesidad de obtener ingresos adicionales es más importante que la educación. «De las declaraciones de los niños resulta evidente que la causa principal de la deserción escolar es la necesidad de realizar actividades remuneradas. Por ejemplo, un niño de 14 años que vivía en una zona rural abandonó la escuela para trabajar en una compañía empacadora de sal. Aunque era un buen estudiante y le gustaba mucho la escuela, dijo que había tenido que abandonarla debido a dificultades financieras y a la necesidad de contribuir al sustento de su familia» (El Salvador, 1997).

Los niños no sólo trabajan, a menudo se los obliga a aceptar las formas de empleo más peligrosas. La prostitución infantil existe en muchos países. En Panamá, «niñas de 12 ó 13 años ya son mujeres. Los traficantes de drogas les ofrecen dinero, ven que tienen los pechos desarrollados... Les ofrecen dinero, las invitan a comer y les compran zapatos nuevos... Las niñas de 15 y 16 años seducen a las más jóvenes, que a veces se ofrecen a hombres mayores» (Panamá, 1998). El informe de Panamá resume las perspectivas de los niños de esta comunidad en cuanto a una carrera: «Las niñas terminan como concubinas de traficantes de drogas, o como prostitutas. Los muchachos trafican en drogas» (Panamá, 1998).

Análogamente, en Benin «los niños están básicamente abandonados a su suerte, sin ninguna educación y ni siquiera el debido respeto por los mayores: son como niños de la calle. No pueden comer regularmente, la atención de la salud es inalcanzable; y pocas veces tienen verdaderas ropas. Las niñas no tienen otra alternativa que prostituirse, desde los 14 años e inclusive desde los 12. Lo hacen por 50 francos, o sólo por el precio de una comida» (Benin, 1994).

En zonas rurales de la India, los investigadores observaron varios ejemplos de niños que trabajaban en un régimen de servidumbre en zonas propensas a las sequías de Orissa occidental. La EPPA relata el caso de un niño de 16 años que trabajaba en esas condiciones. «Pachawak desertó de la clase 3 cuando un día el maestro lo apaleó duramente. Desde entonces ha trabajado con varias familias ricas. El padre de Pachawak posee media hectárea de tierra y trabaja como jornalero. Su hermano menor (de 11 años) también se convirtió en trabajador en régimen de servidumbre cuando la familia tuvo que tomar un préstamo para el matrimonio de su hijo mayor. El sistema está estrechamente vinculado con el crédito, pues muchas familias reciben préstamos del arrendador, que en vez de la obligación de reembolso se quedan con los niños como *kuthia*. Pachawak trabajaba como pastor de seis de la maña-

na a seis de la tarde y recibía en pago dos a cuatro sacos de arroz al año, dos comidas diarias, y un *lungí* [vestimenta que se enrolla alrededor del cuerpo]» (India, 1998a).

Como en otros países, en los de Europa oriental y la antigua Unión Soviética, la presión de la pobreza también lleva a los niños a mendigar en las calles en vez de estudiar en las escuelas. En la ex República Yugoslava de Macedonia, una mujer pobre cuyos hijos la ayudaban a ganarse la vida dijo: «Cada día sus dos niños recogen pan de los basureros y lo venden a gente que tiene ganado. Ganan 100 denar diarios» (ex República Yugoslava de Macedonia, 1998). En Georgia, los investigadores informan que un número creciente de niños ha abandonado su educación. Muchos trabajan informalmente con sus padres, y otros trabajan como comerciantes, cargadores y ayudantes; algunos hacen trabajo manual pesado (Georgia, 1997). En Georgia, las enfermedades y lesiones de la niñez han aumentado extraordinariamente. Un doctor de una clínica informa que los casos de asma infantil se han cuadruplicado, pues los padres ya no pueden permitirse mudarse a climas más secos por sus niños enfermos. Al ir aumentando los trabajos de adultos que realizan los niños, las tasas de lesiones han subido. «Ahora que los niños asumen trabajos de adultos, como partir leña, recoger combustible y cocinar en calentadores de queroseno peligrosos, a menudo se hieren y queman» (Georgia, 1997).

Finalmente, la EPPA de Brasil (Brasil, 1995) ha revelado que muchos niños de la calle tienen familias y no son huérfanos. La pobreza extrema, la ausencia del padre y la madre luchando sola para sobrevivir son circunstancias que empujan a los niños a la calle para ganar dinero. Los niños pueden trabajar como vendedores ambulantes, guardias en los lugares en que se lavan automóviles, lustrabotas, o acarrear comestibles. Sólo una minoría de estos niños se dedica a la delincuencia. No obstante, están expuestos al abuso, al acoso y a la presión para unirse a pandillas como forma de crear una familia en el aislamiento de las calles. El informe de Brasil describe de la siguiente manera la vida de un niño menesteroso. «A menudo es víctima del robo y del maltrato físico por parte de sus iguales y de adultos. Quizás se una a una pandilla como forma de crear una nueva familia en su estado de aislamiento. A veces es acosado, amedrentado, o inducido a realizar actos delictivos por pandillas de jóvenes y delincuentes. Inmerso en la subcultura de las drogas, es posible que empiece a usarlas en exceso. Muchos niños de la calle desarrollan una autoestima sumamente baja, aparentemente debido al menosprecio y abuso que afrontan regularmente cuando se ganan la vida» (Brasil, 1995). En Sudáfrica, según se informa, las pandillas de niños giran en torno a aspirar cola, beber alcohol y tomar drogas. Con todo, estas actividades «le permiten al niño formar parte de un grupo de apoyo» (Sudáfrica, 1998).

En muchos sentidos los niños están mal preparados para hacer frente a la pobreza: «Muchos estudios revelan la tensión emocional constante de ser pobre y de la lucha por la supervivencia. Ésta alcanza un grado extremo en el caso de los niños de la calle. El análisis de los autorretratos dibujados por al-

gunos niños indica tensión, ansiedad, regresión emocional y falta de una conexión real con el mundo» (Sudáfrica, 1998).

Las instituciones públicas de Sudáfrica están mal equipadas para hacer frente a los problemas de los niños pobres. Los pequeños a menudo deben mendigar, lavar automóviles, y ganarse la vida de otras maneras que están en pugna con los estatutos de la ciudad. Además, los niños de la calle están excluidos del sistema judicial y tienen pocos derechos. La EPPA de Sudáfrica indica que los niños pobres «son tratados como delincuentes juveniles según la Ley de procedimientos penales, en vez de ser identificados como niños desatendidos y tratados de acuerdo con la Ley de protección de los niños. Los chicos aducen que han sido asaltados por la policía, usados como informantes y obligados a pagar sobornos» (Sudáfrica, 1998).

### *Los pobres*

*Las autoridades no parecen ver a los pobres. Todo lo que se relaciona con los pobres es despreciado y, sobre todo, la propia pobreza es despreciada.* —Brasil, 1995

*Un hombre pobre parece débil y tiene una familia grande; las hijas de esas familias son propensas a casarse y quedar embarazadas a temprana edad, y generalmente dejan a sus niños con sus abuelos viejos pobres.* —Busia, Kenya, 1996

La exclusión social y la pobreza son conceptos distintos, pero están íntimamente relacionados. Los pobres permanecen en la pobreza porque están excluidos del acceso a los recursos, oportunidades, información y conexiones que tienen los menos pobres. En los países en desarrollo, para la gente pobre esto se traduce en pobreza intergeneracional. Además, la pobreza es un estigma social, razón por la cual a los pobres les resulta aún más difícil lograr acceso a las redes y recursos que necesitan para sobrevivir. Este círculo vicioso es difícil de romper.

Al estar desconectados de las instituciones poderosas, los pobres tienen información limitada acerca de los programas a que tienen derecho, las becas para sus hijos y sus propios ingresos. En Armenia, en las aldeas en que el dinero escasea terriblemente, algunas madres que dan a luz en sus casas no reciben subvención alguna por hijos a cargo porque no pueden pagar el cargo nominal que cuesta el certificado de nacimiento. En la ex República Yugoslava de Macedonia, a pesar de la pobreza las mujeres no tienen acceso a las becas o créditos para sus hijos debido a la falta de información y de confianza en el resultado —aun cuando se molestaran en solicitarlos— pues «sólo los que tienen conexiones en los servicios» los recibirán (ex República Yugoslava de Macedonia, 1998).

La pobreza lleva consigo un estigma doloroso y humillante, además de impotencia. Después del parto complicado de su último hijo, una encuestada pasó un tiempo en el hospital. «Su esposo estaba sin trabajo en ese momento.

Cuando la dieron de alta en el hospital, debía más de 20 lats, que eran todos los ahorros que tenía la familia. El hospital les dijo que, por ley, tenían derecho a que la municipalidad les reembolsara ese dinero, y les dio un recibo. Unos pocos días después fue a la oficina de la municipalidad a reclamar su dinero, pero el empleado de turno le tiró el recibo y se negó a tramitarlo, [diciéndole] “usted lo pagó por su cuenta”. No le dio ninguna explicación, no le reembolsó nada» (Letonia, 1998).

Debido a que las normas y las redes le dan a la gente respeto de sí misma y cierta posición dentro de la comunidad, además de proporcionarle acceso a los recursos y redes de seguridad locales, estar aislados de las redes sociales y no poder cumplir con las normas sociales es sumamente penoso y humillante para los pobres. La gente a menudo prefiere endeudarse más que ser excluido de importantes actividades comunitarias. «Las ceremonias tradicionalmente entrañan importantes obligaciones para los invitados, quienes están obligados a traer regalos o dinero. Los pobres de Moldova dicen que ahora se ven forzados a escoger entre rechazar dichas invitaciones porque carecen de ropa apropiada y dinero para regalos, y pedir dinero prestado para poder hacer frente a sus obligaciones. [Un hombre] de Ungheni tuvo que rechazar varias invitaciones a bodas el otoño pasado, algo que dice que no había hecho nunca en su vida. Pero rehusar asistir a la boda de la hija de su hermana habría sido una deshonra. Por consiguiente, tomó un préstamo de 35 lei para el regalo de boda» (República de Moldova, 1997).

Asimismo, en Benin: «Se dio el caso de un hombre que dejó morir a su padre para ahorrar dinero para el funeral. Podría haber gastado el dinero en un médico para su padre, pero entonces no habría tenido suficiente dinero para un buen funeral, y eso no podía ser. Tenía miedo de que la gente se acercara a él un día y le dijera: ‘Cuando su padre murió, ¿qué hizo usted?’» (Benin, 1994).

### *Los ancianos*

*Si me acostara y muriera no importaría, porque nadie me necesita. Esta sensación de mi propia impotencia, de ser innecesaria, de estar desprotegida es para mí lo peor de todo.*

—Una anciana de Ucrania, 1996

*Dígalas, pídale que me lleven. No puedo vivir así. En un hogar para ancianos nadie me va a culpar por ser vieja. No quiero aceptar ayuda de los demás.* —Una anciana de Armenia, 1995

*Soy viejo y no puedo trabajar, por lo tanto soy pobre. Hasta mi tierra está vieja y cansada, de modo que lo poco que logro trabajar no me rinde lo suficiente.* —Un anciano de Togo, 1996

El tratamiento de los ancianos depende de cada cultura. En la mayoría

de los países asiáticos, África al sur del Sahara, y América Latina y el Caribe, los ancianos son tratados con deferencia y respeto. En cambio, en otras culturas, particularmente las de Europa oriental y la antigua Unión Soviética, donde el Estado asumía la responsabilidad por el bienestar de los ancianos, muchos de ellos han caído en grupos excluidos mientras la gente lucha por sobrevivir. Con el derrumbe de las redes de seguridad social durante los últimos 10 años, los ancianos han quedado en una situación muy vulnerable. Según un encuestado de Ajara: «En 10 años no quedará ningún jubilado vivo» (Georgia, 1997). La vulnerabilidad de los ancianos se ve agravada por la rapidez del colapso social. Mientras que en otros tiempos los ancianos podían esperar seguridad en su jubilación, ahora ven su situación sin esperanza: «Trabajé toda mi vida. Durante 42 años estuve oficialmente empleada. Mi esposo y yo nunca tuvimos que negarnos nada. Teníamos ahorros realmente excepcionales. Estaba en paz. Pensaba que, aunque no tengo hijos, en mi vejez tendría lo suficiente de modo que aun cuando me enfermara o sucediera algo, tendría dinero para contratar a una cuidadora o una enfermera para que se ocupara de mí. Tendría dinero para buena comida, atención médica, para mi funeral y otras cosas. Ahora soy una mendiga. No tengo nada» (Ucrania, 1996). El aislamiento, la pérdida de posición social y la impotencia se reflejan en muchas experiencias narradas por los ancianos. En Armenia una anciana cuenta lo siguiente:

*Mi esposo murió hace mucho tiempo; no tuvimos hijos. En Bakú trabajé durante 40 años como guardavías. Mi hermana murió en Sumgeut [ciudad industrial de Azerbaiyán y foco de la violencia antiarmenia de febrero-marzo de 1988]. Sus hijos se fueron a la Federación de Rusia, pero no sé exactamente a dónde. Nos fuimos a Ereván, y de ahí nos trajeron acá en autobús. [Después de la privatización], le di mi tierra a mi vecino. Convinimos en que él la trabajaría y me daría dos sacos (100 kilogramos) de harina de trigo. Llegó el otoño y fui a verlo, pero me dio una excusa tras otra. Pasé 10 días sin comer pan. Probablemente mis vecinos le insinuaron algo, porque finalmente tuvo piedad de mí y me envió dos sacos de harina de cebada. Era incomible, pero ¿qué podía hacer? No quiero vivir así. Salgo a la calle y los niños gritan: «Ahí va la mendiga». Evidentemente los niños aprenden esto de los adultos. Tengo un vecino muy bueno, Ashot. Me ayuda en todo. Plantó mi jardín, recolectó la cosecha y me la dio. Pero quiere emigrar. ¿Cómo voy a vivir sin él? Le he pedido a Ashot y al presidente de la aldea que me ayuden a mudarme a un hogar de ancianos. Me dicen: «Tía Violetta, ¿por qué habría de irse a semejante lugar?» Ayudo a mucha gente, coso frazadas para ellos, colchones, vienen a verme hasta de Vaik. Un día me levaté y no había nada para comer. Es intolerable esperar, esperar que alguien traiga algo... Dejé una nota en mi casa de modo que no se cul-*

*para a nadie de mi muerte, y decidí lanzarme desde el acantilado. En el camino me encontré con el presidente de la aldea vecina. No pude contenerme; empecé a llorar. Él me calmó, por lo que le estoy agradecida, y me convenció de que volviera a la casa. No me quejo de la gente. Ashot me apoya, pero pronto se va a ir. Dicen que hay un hogar de ancianos en Ereván. Dígales, pídeles que me lleven. No puedo vivir así. En un hogar de ancianos nadie me va a culpar por ser vieja. No quiero aceptar ayuda de los demás.* —Armenia, 1995

Para salir adelante, los ancianos jubilados de algunos países de Europa oriental y de la antigua Unión Soviética cancelan su seguro de vida para ahorrar (Letonia, 1998). En Moldova, dado el creciente costo de la atención de salud, los ancianos pobres «comúnmente hacen caso omiso de sus enfermedades, que interpretan como una parte inevitable de la vejez, o simplemente las consideran menos importantes en vista de los escasos recursos y las necesidades de los miembros más jóvenes de la familia» (República de Moldova, 1997).

En Viet Nam, uno de los principales grupos identificados como pobres es el de los ancianos, especialmente los que están enfermos, o que viven solos y tienen hijos pobres. La falta de ahorros, que es un indicador significativo de la pobreza, es particularmente grave entre los ancianos que no tienen acceso al trabajo de los hijos y por consiguiente se consideran un alto riesgo para los préstamos. Los dirigentes de una unión de mujeres que otorga crédito dicen: «No podemos darles préstamos porque si se mueren no vamos a recibir el dinero de vuelta» (Viet Nam, 1999a). El fuerte deseo de los padres pobres y ancianos de no ser una carga para sus hijos pobres —que ya tienen bastante con sus propias dificultades— se observa en muchos lugares. «Estamos a un paso de la muerte; no tenemos ningún deseo para nosotros mismos; sólo esperamos que nuestros hijos no sean pobres» (Viet Nam, 1999a). En Ecuador, en las comunidades de la Sierra, los ancianos, las viudas y otras personas que han quedado solas constituyen el grupo más pobre debido a que no pueden explotar sus tierras por sí solas (Ecuador, 1996a). Con la creciente presión económica y la desintegración de la solidaridad familiar, los ancianos se están convirtiendo en una nueva categoría de pobres excluidos en todos los países de África al sur del Sahara y de Asia. Cuando las redes sociales están recargadas, los más vulnerables salen a mendigar. En Madagascar, «los que mendigan son principalmente los que no encajan en la comunidad, es decir, las mujeres divorciadas, las viudas, los ancianos, los discapacitados y los que no tienen hijos» (Madagascar, 1996).

### *Grupos étnicos*

*La mayoría de los desertores escolares son los nativos, si es que empiezan a ir a la escuela alguna vez.* —Viet Nam, 1999a

*Siempre nos han excluido a los mayas, han discriminado contra*

*nosotros. Cortaron el árbol, pero se olvidaron de arrancar las raíces. El árbol está brotando.* —Guatemala, 1997a

La exclusión social sobre la base del grupo étnico es un fenómeno común que se describe en las EPPA. Las relaciones de poder en las sociedades heterogéneas siempre favorecen a algunos grupos a expensas de otros. En la India, la exclusión basada en el grupo étnico se perpetúa debido a la rigidez del sistema de castas: «Los Ganda de Khairmal observan que inclusive en instituciones públicas como las escuelas, sus hijos se sientan a cierta distancia de los demás niños para comer su almuerzo. Una trabajadora Anganwadí tuvo que dejar su empleo porque no quería limpiar los utensilios tocados por niños Ganda ni le gustaba ocuparse de los niños Ganda. La costumbre relacionada con los intocables existe también en otras aldeas» (India, 1998a).

Algunas formas de marginación son geográficas. En la India hay un ejemplo, el de la población tribal nativa Adivasi, que ha sido empujada hacia los bosques degradados y laderas de los cerros erosionadas, tierras cubiertas de malezas y suelos rocosos, por colonos pertenecientes a distintas castas. Los pobladores nativos se convierten en fuente de trabajo agrícola para los demás, o invaden recursos que son propiedad común y están disminuyendo rápidamente (India, 1998b).

En Uganda, «después de que la comunidad finalizó el trazado del mapa social de la aldea, quisimos saber qué aspiraciones futuras tenía la comunidad. Un participante propuso que se hiciera algo acerca de la penosa situación de los Batwa. En ese momento se vio que en el mapa de la aldea no se había incluido la familia de ningún Batwa. Peor todavía, ninguna persona de este pequeño grupo étnico estaba presente en la reunión. El equipo investigador hizo un esfuerzo para entrevistar a familias Batwa. Encontraron a dos mujeres en el vecindario. Una de ellas resumió la situación de la siguiente manera: “Sólo valemos algo a los ojos de los Bafumbira cuando estamos trabajando en sus jardines. De otra manera somos invisibles”» (Uganda, 1998).

La exclusión social sobre la base del grupo étnico es fundamental para comprender quién se queda con cualquier recurso que esté disponible. En Filipinas, los pueblos indígenas por lo menos han contado con programas de desarrollo rural del gobierno. «Las tribus indígenas, que predominan principalmente en las zonas de cerros y montañas, expresan sentimientos de inferioridad» (Filipinas, 1998). En Viet Nam, las consideraciones étnicas han sido fundamentales para determinar el acceso a la educación: «En todo el distrito hay dos niños Chau Ma que van a la escuela. No quieren ir a la escuela porque los niños Kinh les pegan. ... Hay maestros disponibles pero la mayoría de ellos sólo hablan vietnamita. La proporción de niños Kinh que van a la escuela es mucho más alta que la de cualquier otro grupo étnico. La mayoría de los desertores escolares se encuentran entre los habitantes indígenas, si acaso alguna vez empiezan a ir a la escuela. Las razones de la escasa asistencia varían, pero la razón más común es que se necesita el trabajo de los



niños en el hogar, las distancias son largas, no hay caminos, los pasos sobre agua son peligrosos, no tienen libros ni ropa adecuada, no entienden el vietnamita, los niños Kinh no los acogen bien» (Viet Nam, 1999a).

### *Gente con VIH/SIDA*

*Una persona con SIDA sufre mucho porque no habrá ninguna comunicación de ninguna clase porque la gente tendrá miedo de ella y terminará sin amigos.* —Sudáfrica, 1998

*El SIDA no conoce límites.* —Uganda, 1998

Los mitos y estereotipos que rodean al SIDA han sido causa de que los que adolecen de esta enfermedad queden aislados de las redes sociales, que son el activo crítico para la supervivencia en el caso de los pobres. En los estereotipos contra los enfermos de VIH/SIDA influye fuertemente cada cultura. En Europa oriental y la antigua Unión Soviética, los enfermos han sido excluidos debido a la asociación negativa con el uso de drogas y la homosexualidad; en África al sur del Sahara la enfermedad se relaciona con prostitutas, mujeres, choferes de camiones y pobreza.

Un problema fundamental de los enfermos de VIH/SIDA es la vergüenza, el rechazo, el aislamiento social y la pérdida del acceso a las redes sociales que necesitan para hacer frente a las consecuencias psicológicas y materiales de la enfermedad. «Un gran miedo relacionado con el VIH/SIDA es el temor al aislamiento social en que se encontrarían una familia y un individuo si se supiera públicamente que están infectados... Por esta razón muchos ocultan la infección, con lo cual obstaculizan los esfuerzos por sacar a la luz el problema para promover la educación pública al respecto (Sudáfrica, 1998). El miedo también lleva a la difundida actitud de que «si no se les hace caso... los síntomas desaparecerán», especialmente dado que el VIH/SIDA está vinculado con la muerte, la orfandad y la miseria (Uganda, 1998). La actitud de los proveedores de servicios de salud, «las actitudes groseras y moralistas» del personal de las clínicas que trabajan con pacientes que tienen VIH/SIDA desalientan a los pobres para que no soliciten servicios cruciales (Sudáfrica, 1998).

El SIDA tiene consecuencias que van más allá de la persona en cuestión. Es posible que familias enteras sufran el aislamiento. En Burkina Faso:

*Las viudas del SIDA ... han sido echadas de sus aldeas con sus niños. Se van a la ciudad, a donde llegan sin nada, no conocen casi a nadie, y buscan trabajo. Tienen un estigma en común con las mujeres de más edad que se encuentran en el Centro Delwende de Taughin, en el Sector 24. Las mujeres de ambos grupos han sido acusadas de brujería y echadas de sus aldeas después de una muerte inexplicable. [A este] nuevo tipo de mu-*

*jeros jóvenes y sin hogar se las acusa de la muerte de sus esposos, jóvenes y aparentemente con buena salud. Lo que las hace diferentes de las mujeres mayores y mucho más vulnerables en la ciudad es el peligro de que probablemente estén infectadas ellas mismas. Además, no llegan solas sino con niños pequeños, demasiado jóvenes para ayudar a encontrar trabajo y sobrevivir. Al aumentar los casos de SIDA con el tiempo... seguirá aumentando también el número de estas mujeres, relegadas al ostracismo social.* —Burkina Faso, 1994.

El problema del VIH/SIDA y sus graves consecuencias para las familias y la sociedad se examinan en la mayoría de las EPPA de los países de África al sur del Sahara, entre ellos Benin, Burkina Faso, Camerún, Etiopía, Malí, Senegal, Sudáfrica, Swazilandia, Tanzania, Togo, Uganda y Zambia. El VIH/SIDA también se identifica como un problema en Tailandia y Camboya. (El estudio de caso 3.1 del Capítulo 3 ofrece información adicional sobre el VIH/SIDA tomada de las EPPA).

### *Los discapacitados*

*Los niños discapacitados no se consideran como seres humanos; se los aísla en el hogar y no se los envía a la escuela.*  
—Un grupo entrevistado de Kabale, Uganda, 1998

Frecuentemente se informa sobre la incapacidad física como característica de los muy pobres. Se han mencionado problemas de acceso al espacio tanto físico como social. Una mujer ciega de Tiraspol, República de Moldova (1997) informa: «Para una persona pobre todo es terrible, enfermedad, humillación, vergüenza. Somos lisiados; tenemos miedo de todo; dependemos de todo el mundo. Nadie nos necesita; somos la basura de la cual todo el mundo quiere librarse». El alto costo de la atención médica agrava la discapacidad. El informe continúa: «Las familias que están al borde de la indigencia o endeudadas a menudo no pueden tratar sus enfermedades crónicas o serias. María... descubrió recientemente varios bultos en su pecho. La familia ya tiene una deuda tan grande por el tratamiento de su esposo que rehúsa siquiera consultar a un médico, aunque se da cuenta de que quizás tenga cáncer. Un hombre discapacitado del distrito de Balti mencionó un comportamiento similar de parte de su esposa: «Tiene una grave enfermedad del hígado y aunque le digo que vaya al médico, se niega. Tiene miedo de gastar dinero». Incluso cuando empiezan un tratamiento, los pobres a veces no se pueden permitir completarlo. Una mujer informó que le había dado neumonía. Tomó dinero prestado para comprar 10 dosis de penicilina, pero sólo recibió nueve inyecciones porque no pudo permitirse la décima jeringa (República de Moldova, 1997).

La exclusión social puede continuar aun cuando las necesidades económicas básicas de los discapacitados estén satisfechas:

*Antes del terremoto los armenios no estaban acostumbrados a*

*ver gente con alguna deformidad y a menudo ésta les causaba repulsión, y consideraban vergonzosos los defectos e impedimentos de nacimiento. Las familias solían esconder a los niños discapacitados en sus casas de modo que no redujeran las posibilidades de matrimonio de los niños normales. Desde el terremoto, los discapacitados han recibido una gran cantidad de ayuda. En el Barrio Austríaco de Giumri los discapacitados, junto con sus parientes o guardianes sanos y fuertes, han ocupado 100 departamentos diseñados especialmente, dotados de electricidad y gas para cocinar. Los discapacitados tienen patrocinadores en Europa que les envían dinero y ropa, e incluso pagan sus vacaciones. Sin embargo, los discapacitados siguen aislados. La falta de medios de transporte especiales los limita a un solo vecindario, una escuela especial, una pequeña iglesia, un policlínico local y una pequeña tienda. La población físicamente sana que vive en la zona del terremoto, perdió parientes próximos y sigue viviendo en casas malas y siendo pobres opina que ha sufrido igual que los discapacitados y considera injusto que «toda la ayuda» sea para los «discapacitados». En consecuencia, los discapacitados se exponen a los insultos y la hostilidad cuando se aventuran fuera de sus alrededores inmediatos y se adentran en Giumri.*

— Armenia, 1995

### *Viudas*

*Aun antes del funeral del esposo fallecido, algunos parientes políticos maltratan a la viuda y se apoderan de todos los bienes, inclusive los niños.* —Un grupo entrevistado de Mbarara, Uganda, 1998

Cuando empezamos nuestro análisis no teníamos la idea de presentar a las viudas como un grupo excluido en un estudio de caso, pero los datos indican que, en muchas culturas, entre los pobres enviudar equivale a la muerte social. Las viudas se consideran como presagios de muerte y mala suerte, y como un peso, inútiles, una presa fácil, y a menudo se identifican como las más pobres de entre los pobres. En Swazilandia las mujeres dicen que las penurias de las viudas son peores aún debido a una costumbre swazi que las considera como portadoras de mala suerte y les impone el aislamiento social durante un largo período de duelo (Swazilandia, 1997). La combinación de prejuicios sociales, costumbres en cuanto a parentesco y la falta de responsabilidad de las instituciones estatales ayuda a explicar por qué las viudas están expuestas a un mayor riesgo de exclusión social y pobreza (véase el estudio de caso 6.2).

### *Conclusiones*

En muchos países las mujeres y los hombres pobres se sienten aún más excluidos socialmente y menos protegidos que antes. Esta desintegración del orden social se complica por el hecho de que muchos de los antiguos mecanismos de apoyo basados en las redes tradicionales están desapareciendo rápidamente. Los pobres hablan de una pérdida de la comunidad, que antes era un sustituto parcial de la falta de ayuda de regímenes estatales distantes que los pobres se sienten impotentes para cambiar. La solidaridad de la comunidad ha aumentado en algunos lugares como una forma de autoprotección, pero la comunidad no puede confrontar, y mucho menos hacer cambiar, a las instituciones estatales corrompidas que se ponen del lado de los criminales, ni a la justicia ni a la policía, cuya protección se puede comprar y vender. En este tipo de ambiente, salir de la pobreza está fuera del control personal, fuera del esfuerzo personal. Por lo tanto, muchos pobres ven escasos beneficios en el aumento de la inversión en capital humano. En México (1995), Letonia (1998) y Viet Nam (1999a) los niños afirman abiertamente que salir de la pobreza no depende ni de la educación ni del trabajo duro.

Para muchos grupos vulnerables —como el de los ancianos, los que tienen VIH/SIDA, las viudas y, en muchos contextos, las mujeres— los cambios ocurridos durante los últimos 10 años han menoscabado importantes redes y prácticas de seguridad social. Atrapados en ciclos de pobreza y exclusión, los pobres luchan por sobrevivir mientras las oportunidades de obtener información, empleos, educación, atención de salud, mercados, pensiones y otros recursos se les escapan. La forma en que está organizado el Estado a menudo agrava las tensiones y divisiones sociales, lo que produce una desigualdad aún mayor entre ricos y pobres.

### *Estudio de caso 6.1: Los pobres y la policía*

*Con la liberalización gradual del control del Estado se han reducido algunas funciones de la policía. Pero al mismo tiempo esto ha surtido el efecto de reducir el control del Estado sobre la policía. Por esta razón, mucha gente le tiene un miedo profundo a la policía. Debido a que el Estado es débil, los ciudadanos —especialmente los pobres y los que carecen de poder— se sienten desprotegidos frente a la policía. No tienen más alternativa que cumplir cuando la policía exige sobornos o amenaza con la brutalidad. —Ucrania, 1996*

La presencia de una fuerza policial disfuncional influye considerablemente en el deterioro de la cohesión social y la confianza dentro de una sociedad, y en el aumento de la ilegalidad, la delincuencia y la violencia. La corrupción, las instituciones ineficaces y la fragmentación social se reflejan nítidamente en las actitudes hacia la policía. Se dice que la policía se cuenta entre las tres instituciones más represivas de la sociedad (las otras dos son los militares y la familia) (Gelles y Straus, 1988). Cuando los contrapesos y salvaguardias que se aplican a las acciones de la policía se desintegran, la fuerza

policial es capaz de una gran represión y explotación.

Las consecuencias precisas de esta represión difieren, naturalmente, de una situación a otra, y dependen principalmente del grado de participación de la policía en la sociedad que existía antes. En los países del antiguo bloque soviético, por ejemplo, el sistema policial estaba extraordinariamente incorporado en la sociedad y orientado hacia la vigilancia. En un informe de Ucrania explica:

*Al discutir la idea que se tiene de la policía y su relación con el delito y la exigencia del cumplimiento [de la ley], hay que tener en cuenta que la policía soviética estaba encargada de servir al Estado mediante la vigilancia y control de los ciudadanos y la preservación del orden, más que mediante el control de la delincuencia. Los ciudadanos soviéticos obtenían su registro (propiska) a través de la policía. A la milicia le correspondía asegurarse de que los ciudadanos estuvieran empleados y vivieran donde estaban registrados, e inscribir los matrimonios y divorcios en los pasaportes internos que la gente usa todavía como identificación legal. Los ciudadanos también solicitaban a la policía los pasaportes y visas para el extranjero.*

—Ucrania, 1996

En todo el mundo la policía se introduce en la sociedad por diversas razones, como la guerra contra las drogas o la lucha contra el terrorismo y las fuerzas antidemocráticas, etc. El aumento de la presencia de la policía en las comunidades tiene efectos notorios. En Jamaica, por ejemplo, la creación de una unidad especial para combatir a la delincuencia ha causado una enorme tensión social:

*La policía constituye una parte central de la vida diaria de los pobres urbanos, pero la gente la percibe como un elemento que refuerza las estructuras existentes basadas en el miedo y la división. Las acciones de la patrulla contra la delincuencia y una patrulla mixta integrada por el ejército y la policía fueron señaladas como brutales e intimidatorias, sobre todo por los jóvenes que sienten que son objeto de un acoso en gran escala. —*

Jamaica, 1997

En Sudáfrica, la policía se ha vinculado tradicionalmente con el régimen minoritario represivo, y quedan malas relaciones residuales entre la población mayoritaria y la policía (Sudáfrica, 1998). En gran parte de Asia meridional la policía está asociada con políticos corruptos, lo que suscita miedo en vez de respeto entre la gente pobre.

### *Actividades policiales*

*Los policías mantienen a sus familias con el miedo que infunde su sola presencia.* —Un residente de Akhuria, Armenia, 1995

La sola presencia de la policía puede causar un miedo tan intenso que la gente está dispuesta a efectuar pagos como medida precautoria para que la dejen en paz. El poder de la policía en cuanto a dominar, amenazar, inspirar miedo y exigir el pago de sobornos está generalizado en los ambientes en que nadie la supervisa. La policía se menciona en alrededor del 40% de los informes examinados. Los resultados no son favorables en ninguno de los documentos. En el mejor de los casos se dice que la policía es «en gran parte inactiva» en lo que respecta a sus funciones; en el peor, acosa, oprime y brutaliza. En países tan distintos como Jamaica, Uganda, India y República de Moldova, la brutalidad de la policía se menciona como un grave problema de los pobres.

Los ejemplos de indiferencia de la policía se observan particularmente en Europa oriental y la antigua Unión Soviética. Se la considera indiferente porque sus acciones no corresponden a las expectativas de la gente, como en el siguiente ejemplo de Ucrania. Una señora de edad, Rosa, dijo que una vez había llamado por teléfono a la policía para informar que su vecino árabe había sido golpeado violentamente por individuos armados que le pidieron dinero. La policía alegó que no tenían suficiente gasolina para acudir al lugar, aunque como Rosa lo señaló, su cuartel estaba ubicado a sólo 200 metros del lugar donde se cometió el delito (Ucrania, 1996).

La indiferencia es particularmente notoria en los casos de violencia contra la mujer. Diversas víctimas de violación en Sudáfrica informan: «Ni los policías hacen algo al respecto. Si vamos a denunciarles el caso, siempre dicen, “Vaya a buscar otras mujeres violadas por esa persona y vuelva con todos los nombres de las víctimas”, sólo entonces sabrán si ese hombre es realmente un violador. Preguntan: ¿Qué hizo usted para que la violaran? ¿Provocó al violador? ¿Qué ropa tenía puesta? Hacen todo tipo de preguntas y no prestan ninguna ayuda» (Sudáfrica, 1998).

Junto con el problema de la indiferencia de la policía, la corrupción es otro importante obstáculo que se opone a la protección y la justicia adecuadas. En Madagascar, la policía y los jueces, que se supone son los guardianes de la justicia, se consideran como los más corruptos (Madagascar, 1994). La importancia del impacto de la corrupción de la policía varía de un contexto a otro, pero puede ser profunda en una sociedad determinada, porque se auto-perpetúa.

En muchas EPPA se observa que la policía es responsable en gran parte por dificultar cada vez más las estrategias de supervivencia en el sector informal, hostigar a los vendedores ambulantes y pequeños comerciantes, especialmente a las mujeres. Las mujeres que venden productos en el sector informal se desplazan constantemente de un lugar a otro para evitar a la policía, que patrulla zonas no autorizadas para cobrar sobornos a los comerciantes y dueños de puestos. Ese tipo de soborno se menciona en muchas EPPA de todo

el mundo. En Camerún, por ejemplo: «Los comerciantes de productos alimenticios mencionaron que aun cuando el camino es bueno, debido a los numerosos controles que hay en la carretera, el acoso de la policía y controles aduaneros, “el viaje es una verdadera pesadilla”» (Camerún, 1995).

En Georgia, el soborno se incorpora en las actividades comerciales formales e informales. Los pequeños comerciantes se enfrentan al soborno exigido por todos los funcionarios, incluida la policía, y con la extorsión de las organizaciones delictivas. Los empresarios dicen que la única forma de sobrevivir y protegerse contra «accidentes repentinos» es tener un *krysha*, un protector, estar en buenos términos con las personas poderosas de la fuerza policial, y hacer saber esto a todo el mundo (Georgia, 1997). Si bien la actitud de la policía puede ir desde la indiferencia y la negligencia hasta la corrupción, la forma más grave de injusticia que afecta a los pobres normalmente adopta la forma de acoso policial con violencia contra las personas. Esto puede entrañar ser golpeado por la policía de Moscú por ser un sospechoso «de nacionalidad caucásica» o, en casos extremos, ser «devuelto en un ataúd» (Georgia, 1997).

Las minorías o los grupos socialmente excluidos son particularmente vulnerables a la extorsión y al acoso de la policía. En Pakistán, los investigadores encontraron el caso más extremo de inseguridad en la comunidad bengalí de Rehmanabad, en Karachi. «Habían sido víctimas de desalojo y demolición de sus casas, y al regresar al asentamiento y construir una vivienda temporal con cañas y sacos han sido acosados por los especuladores en tierras, la policía y los movimientos políticos» (Pakistán, 1993). Asimismo, en Bangladesh los grupos tribales dejaron de hacer denuncias a la policía porque saben que ésta no hará nada, sólo los hostigará aún más (Bangladesh, 1996). En Georgia, las personas desplazadas internamente informan que, además de sufrir la humillación de que se los tilde de mendigos, aun cuando tienen tierra les roban sus aves con más frecuencia que a los demás, y que la policía se niega a intervenir (Georgia, 1997).

### ***Estrategias para hacer frente a la situación***

A medida que la estructura del Estado se deteriora, los agentes locales del Estado están cada vez en mejores condiciones para ejercer el poder arbitrariamente y con impunidad. A la gente pobre que logra obtener protección de la policía le va mucho mejor que a los que no logran obtener este tipo de apoyo (India, 1998d). En los informes se identifican dos clases de mecanismos para superar la situación, que corresponden a dos funciones de la fuerza policial: mantener la justicia y proteger al público.

### ***Medios para encarar la falta de justicia***

La fuerza policial es un fenómeno relativamente nuevo en muchos países, y la mayoría de estos tienen diversos mecanismos sociales para preservar el orden que datan de antes de las actividades de la policía oficial. En la India, por ejemplo, las disputas y conflictos de la aldea los resuelve, a menudo,

el *mukhia* (jefe de la aldea), junto con otros cuatro miembros de la aldea que forman un comité informal llamado *panch*. La parte perjudicada normalmente respeta la decisión de este cuerpo, y las decisiones casi nunca se informan a la policía ni se llevan a los tribunales (India, 1997a).

Algunas formas de justicia informal siguen un sistema tradicional. En otros casos se establecen cortes populares. Si bien éstas suelen ser más democráticas que sus predecesoras, no existe ninguna garantía de que estarán libres de represión o injusticia. En una EPPA de Jamaica se observa que los sistemas de justicia informal dentro de las comunidades pobres han surgido como respuesta a la falta del imperio de la ley y el orden. Estos sistemas alternativos, en su mayoría de estructura jerárquica en forma de consejos, comités o incluso grupos especiales, están presididos por un personaje importante u otro líder poderoso para impartir justicia informalmente. En un caso un adicto a la cocaína fue golpeado y sacado de una zona, en otro caso un hombre acusado de maltratar niños fue «juzgado por el pueblo» y se le obligó a abandonar la comunidad (Jamaica, 1997). Ninguno de estos mecanismos para dispensar justicia es ideal. En épocas de crisis institucional, algunos grupos pueden convertirse en «juez, jurado y verdugo», situación extraordinariamente peligrosa, sobre todo para los que no tienen poder.

### *Medios para encarar la falta de seguridad*

Cuando las instituciones se desmoronan, los que tienen más poder o recursos logran mejores resultados que aquellos que no los tienen en cuanto a atraer la atención de la policía. Si la policía no está dispuesta a proveer, o no puede proveer la protección que piden los que están en el poder, éstos crean sus propias soluciones. En Ucrania, por ejemplo, los empresarios frecuentemente se sienten obligados a tener guardaespaldas porque la policía no está dispuesta a proteger a los ciudadanos o la propiedad privada, o no puede hacerlo. Por lo tanto, se produce una dependencia mutua entre la policía y los intereses comerciales. Además, mucha gente considera que la «mafia» local (incluidas las pandillas étnicas y locales, las organizaciones delictivas y las instituciones públicas corruptas) han penetrado en los organismos encargados de hacer cumplir la ley, y que los delincuentes generalmente actúan con el conocimiento y la protección de la policía (Ucrania, 1996). El vínculo entre la policía y los intereses comerciales formales también contribuye a que se mencione frecuentemente que la policía hostiga a los comerciantes del sector informal.

Los que no tienen recursos para pagar por una mayor seguridad a veces acuerdan aunar sus esfuerzos para lograr más protección. En algunas aldeas de la República Unida de Tanzania, donde el robo de ganado es común y hay pocas policías, la gente se ha juntado para formar *sungusungu*, o grupos de seguridad dentro de sus comunidades. Todos los hombres y mujeres de la aldea de más de 20 años deben incorporarse. Los hombres jóvenes son responsables de la seguridad, y por las noches patrullan la aldea para asegurarse de que no haya gente vagando. Las mujeres se turnan para preparar alimentos



para los guardias (República Unida de Tanzania, 1997). Asimismo, en las zonas rurales de Georgia, debido a la frecuencia del robo de ganado y cosechas, los agricultores se turnan para vigilar los campos antes de la cosecha. A veces han debido encarar a ladrones armados en la noche (Georgia, 1997).

Cuando la protección de la policía se vende, los pobres de los barrios urbanos de tugurios a menudo se ven atrapados entre dos males: una policía corrupta y abusadora, por una parte y, por la otra, los dueños de viviendas pobres de alquiler alto y las pandillas, por el otro. En Bangladesh, los habitantes de los barrios de tugurios señalan la falta de asistencia de los organismos encargados de hacer cumplir las leyes. En los barrios de tugurios de Chittagong y Dhaka, los hombres informan que los matones acosan regularmente a las niñas adolescentes, e incluso las raptan y las violan. Los matones piden dinero a los habitantes de los barrios de tugurios y los amenazan con quemar sus casas si los denuncian (Bangladesh, 1996).

### *Consecuencias para los pobres*

*La policía no puede patrullar; es corrupta.* —Panamá, 1998

Cuando debido a las acciones de una fuerza policial ineficaz disminuye la confianza de la gente en ella, esta falta de confianza contribuye a su vez a un mayor deterioro de la reputación y eficacia de la policía. Sin embargo, es importante subrayar que la corrupción de la policía tiene consecuencias que van más allá de esto. Muchos informes, de todas las regiones, mencionan que el deterioro de la fuerza policial, y el aumento conexo de la delincuencia, causan una disminución de la confianza entre grupos y personas. La desconfianza en la policía perjudica a la cooperación futura dentro de las comunidades y entre los grupos. Sin confianza en los miembros de la comunidad, hay poca esperanza de lograr un cambio positivo. En Jamaica, por ejemplo, en la EPPA se señala que las instituciones sociales existentes en las comunidades estudiadas no han logrado reducir la violencia, y en muchos casos han dejado un vacío institucional. Por consiguiente, el único mecanismo importante para contener o reducir la violencia es la presencia visible de distintas ramas de la policía, con numerosas acusaciones de brutalidad, así como acusaciones de violaciones de los derechos humanos (Jamaica, 1997).

En la República de Moldova, debido al aumento de la delincuencia, desde el robo de los campos hasta la violación y el asalto, la gente pobre tiene miedo de aventurarse fuera de sus hogares en las aldeas y ciudades. La gente se siente vulnerable a las amenazas, la intimidación y el abuso de los que están en el poder. La falta de confianza dentro de las comunidades y entre los ciudadanos y sus funcionarios, la confabulación entre los funcionarios locales y la policía, y la percepción de un sistema de justicia doble, junto con la desconfianza de los sistemas bancarios, que a menudo están corrompidos, imponen «graves limitaciones a las iniciativas de los ciudadanos y a la actividad popular» (República de Moldova, 1997).

## Conclusión

No hay soluciones fáciles y rápidas. Los problemas relacionados con la policía están arraigados en los problemas de la disfuncionalidad del Estado. Dado el impacto de la delincuencia, anarquía, corrupción y el acoso de la policía a los pobres, en las estrategias de reducción de la pobreza ya no se puede prescindir del papel que desempeña la policía —sea por medio de sus actividades o de su inacción que pueden llevar a la anarquía— en el empobrecimiento de hombres y mujeres. Estas últimas son particularmente vulnerables. Habría que considerar la creación de comisarías dirigidas por mujeres para las mujeres, con la misma autoridad, recursos y condición de las comisarías dirigidas por hombres, como se ha sugerido en el caso de la República del Yemen (República del Yemen, 1998).

### *Estudio de caso 6.2: Las viudas*

En este caso se abordan dos cuestiones: ¿Cómo y por qué se excluyen a las viudas, y cómo salen adelante?

#### *¿Cómo y por qué se excluyen a las viudas?*

*Cuando mi esposo murió, mis parientes políticos me dijeron que me fuera. De modo que me vine a la ciudad y dormí en el pavimento. —Viuda de edad mediana de Kenya, 1996*

*Si la mujer no tiene hijos en el momento de enviudar, se le pide que se vaya inmediatamente, a veces se la culpa de la muerte del esposo e incluso se la tilda de bruja. Los parientes se encargan de que se vaya sin nada más que su ropa. —República Unida de Tanzania, 1997*

En los informes de EPPA se indica que hay cuatro razones principales para la exclusión de las viudas. Se opina que no pueden hacer una contribución económica, no tienen ningún bien, se espera que desempeñen ciertas funciones sociales, y las redes de seguridad formales pocas veces las protegen.

#### *No pueden contribuir*

*No poseen ninguna calificación. —India, 1997b*

Como se menciona en un informe de la India, se supone que las viudas son una carga económica para la familia: «Dependen totalmente de su familia en cuanto a cuidado y apoyo, pues no tienen ningún ingreso propio. Socialmente, a menudo son desatendidas y consideradas como una carga para la familia. La idea general que se tiene es que no hacen ninguna contribución económica importante a la familia y que no poseen ningún tipo de calificación (India, 1997b).

A pesar de esta idea, las viudas suelen trabajar, pero la gama de sus posibles actividades con frecuencia se ve sumamente limitada por el cuidado de los niños. En otras palabras, la falta de productividad económica quizás tenga que ver más con las restricciones impuestas a las viudas que con las propias mujeres. En Guatemala una viuda observó: «Las viudas no tienen a nadie que las ayude y no tienen ni siquiera un pequeño pedazo de tierra, ni siquiera para tener una casa, mucho menos para cultivar algo» (Guatemala, 1994a). Además, muchas tradiciones culturales y sistemas jurídicos niegan a las viudas el acceso a los recursos que antes controlaba su familia. A menudo no puede recurrir a sus redes sociales originales en busca de apoyo, porque se espera que corte esos vínculos al casarse.

Para muchas mujeres, encontrar trabajo remunerado socialmente aceptable ya es difícil sin el estigma, la responsabilidad de atender a los hijos, y el dolor de la viudez. No obstante, al no poseer bienes, oportunidades ni apoyo social, las viudas deben trabajar incesantemente para sobrevivir. Una viuda con seis hijos que hila telas, recoge leña para vender y trabaja ocasionalmente como lavandera, dijo: «Somos pobres porque nuestro trabajo no nos permite comer. Lo que ganamos con nuestro trabajo es suficiente para uno o dos días y luego tenemos que buscar trabajo para los días siguientes. Sentimos dolor a diario. Nunca descansamos, nunca» (Guatemala, 1994a).

### *No poseen bienes propios*

*Después de la muerte de mi esposo, su hermano se casó con la segunda mujer de mi esposo y tomó todos los documentos relacionados con la casa de la cual era dueño mi esposo. Ahora no soy ni propietaria ni arrendataria, él alquila cuatro de las seis piezas y se queda con el alquiler. Mi cuñado ha alquilado a algunos de mis hijos. Trabajo como empleada doméstica y vendo arena que se usa para lavar platos. Recojo la arena en el vecindario. Como lo que encuentro, y no como todos los días. —Una viuda de un vecindario de Bamako, Malí, 1993*

En muchas sociedades tradicionales, a las viudas a menudo se les expropiaban los bienes de la familia cuando sus esposos mueren. Esto significa que experimentan una disminución drástica del ingreso en un momento en que mal pueden permitírselo. La penuria económica que sufren las viudas se agrava por la discriminación contra ellas en los mercados crediticios, lo cual les hace más difícil readquirir activos. Este tema se subrayó en grupos de discusión femeninos:

*En el caso de las viudas, los parientes hombres del esposo (generalmente sus hermanos) reclamarán el derecho a los bienes domésticos, a menos que los hijos hombres tengan edad suficiente para heredar, con lo cual dejarán a la viuda sin medios de producción ni de transporte, inclusive sin casa. En algunas regiones de África, se supone que las viudas pasen un año entero*

*dentro de casa, lo cual prácticamente las obliga a abandonar cualquier actividad generadora de ingresos que tuvieran y a depender de la caridad. La costumbre de que los cuñados «hereden» a las viudas junto con los bienes es una de las mejores soluciones, pues les permite a las mujeres mantener el derecho al usufructo de sus bienes domésticos y les da la protección y situación social resultantes de tener un esposo.*

—Benin, 1994

En Nigeria, «se señaló que se desconfía de estas mujeres cuando se trata de tomar dinero en préstamo para empresas comerciales o para su propio perfeccionamiento. También sufren amenazas a su intimidad y a sus bienes. En particular, las viudas y las mujeres estériles pierden los bienes de sus esposos, que pasan a manos de los parientes de éste de acuerdo con normas familiares tradicionales (Nigeria, 1995).

### *Se espera que cumplan ciertas obligaciones sociales*

*El luto y los funerales pueden causar pobreza.* —Kenya, 1997

A pesar de la pérdida económica resultante de la muerte del esposo, a menudo se espera que la viuda participe en obligaciones sociales caras, de las cuales la más obvia es pagar por el funeral del esposo. El costo de un funeral puede ser sumamente alto, sobre todo como porcentaje del ingreso de una persona pobre. En algunos países, existe un sistema en virtud del cual los parientes contribuyen al gasto. Si no existe ese sistema, la viuda tendrá que pagar por sí sola los gastos pertinentes: «El luto y los funerales pueden causar pobreza. En Kisumu, las viudas y los niños a menudo quedan en bancarrota. Esto marca el comienzo de la pobreza para los miembros de la familia afectada» (Kenya, 1997).

En Asia meridional, las obligaciones incluyen encontrar una dote para el matrimonio de una hija:

*Rehala vive en Mahya Bagra. Tiene 35 años. El esposo de Rehala murió hace 10 años, y la dejó con tres hijos que tuvo que criar sola. Su hijo se casó y se fue, después de haber derrochado todos los ahorros de su madre. Rehala trabaja como empleada doméstica. Sus dos hijas están casadas, la mayor con un hombre que tira un rickshaw [carruaje de dos ruedas] y la menor, con un jornalero. Cuando se casaron, Rehala dijo que no podía darles una dote. Todos los días los yernos se la piden. Quieren oro, muebles, utensilios y colchones. Pensaba que su hijo ayudaría pero sólo se preocupa de sí mismo. Ya tiene un préstamo de Tk 30.000 y cree que nunca podrá pagar el préstamo y dar la dote que piden sus dos yernos.*

—Bangladesh, 1996

## *Están mal atendidas por las redes de seguridad del Estado o de la comunidad*

*Si acaso... la asistencia llega, nadie sabe qué pasa con ella.*  
—República de Moldova, 1997

Existen muy pocos programas que prestan asistencia directamente a las viudas. A menudo las viudas tienen que buscar asistencia basándose en que están calificadas para recibirla en otra categoría, como las pensiones o las transferencias del gobierno a los pobres. Además, las viudas, tal como otros pobres y grupos excluidos, no ocupan una posición que les permita influir en las políticas de los gobiernos; la impotencia ante la indiferencia y corrupción políticas contribuye a su penuria económica.

### *¿Cómo se las arreglan las viudas?*

Las viudas tratan de hacer frente a su situación de muchas maneras. Las que se mencionan más comúnmente en las EPPA comprenden el empleo en el sector informal, el sacar a los niños de la escuela, el aprovechar las asignaciones disponibles, volver a la casa de los padres, migrar y convertirse en trabajadoras del sexo.

### *Buscan empleo en el sector informal*

*Para una mujer es un problema empezar una nueva vida.*  
—República Unida de Tanzania, 1997

Como se indicó anteriormente, las viudas trabajan para mitigar su situación. A menudo el empleo formal les está vedado debido a la discriminación contra la mujer, y las viudas se ven obligadas a encontrar trabajo en el sector informal (MacEwen Scott, 1995). Un grupo de mujeres de una zona rural de Tanzania dijo: «Para una mujer es un problema empezar una nueva vida ... A veces las mujeres se dedican a negocios como vender alimentos en los mercados públicos, hacer trabajo a destajo, o la prostitución. Muchas carecen de educación y no saben cuáles son sus derechos legales, y terminan uniéndose a choferes de camiones de larga distancia a lo largo de los caminos de Dar-Malawi o Rwanda. Vuelven cuando están embarazadas» (República Unida de Tanzania, 1997).

En la ex República Yugoslava de Macedonia (1998) una viuda explica que mendiga. «Cada día va a los edificios o se ubica en las intersecciones y mendiga con su hijo de tres años. Gana alrededor de 150 denar diarios. Para ir a mendigar toma el autobús, pero no paga pasaje porque los conductores ya la conocen y no le piden dinero...» Sus hijos no van a la escuela porque no tiene suficiente dinero.

La lucha por la vida afecta a las viudas de muchos países. «Mai es una viuda de 37 años cuyo esposo murió cuando ella estaba embarazada de tres meses. Imposibilitada para trabajar mientras estaba embarazada, y luchando

por criar a otros dos niños, rápidamente se endeudó y tuvo que hipotecar su tierra para comprar alimentos. Actualmente Mai trabaja como empleada doméstica pero todavía tiene una deuda de dos millones de dong. Trabaja de 6.30 de la mañana a 5.00 de la tarde, y considera que sus principales dificultades son reunir el dinero para recomprar su tierra, y la soledad. Su sueño es ahorrar lo suficiente para criar cerdos y patos, y el sueño de su hija es ver a su madre libre de deudas» (Viet Nam, 1999a).

### *Sacan a sus hijos de la escuela*

*Simplemente tenemos que sobrevivir.* —República de Moldova, 1997

Una manera de sobrevivir de las viudas es tomar la difícil decisión de sacar a sus hijos de la escuela. En ese caso, es más probable que saquen a las niñas que a los niños, de modo que éstas puedan generar ingresos mediante el trabajo o encargarse de las tareas domésticas mientras la madre trabaja. «Una joven madre de cuatro hijos no envía a la escuela a ninguno de sus tres niños en edad escolar, para que ayuden a rescatar cartón de la basura. Explicó: «Simplemente tenemos que sobrevivir. Si no tuviera nada para quemar nos moriríamos. Mis hijos no pueden ir a la escuela porque sin ellos no podría juntar suficiente cartón todos los días»» (República de Moldova, 1997).

### *Cuando existen, se acogen a los programas estatales o comunitarios de prestaciones*

*Sin pensiones...muchas familias y comunidades se desintegrarían.* —Sudáfrica, 1998

Cuando las viudas son de edad avanzada, las pensiones pueden ser una fuente vital de ingresos, no sólo para la viuda sino también, a través de su efecto multiplicador, para la comunidad en que vive. En una EPPA de Sudáfrica se observa: «Sin las pensiones, era evidente que muchas familias y comunidades se desintegrarían. Las pensiones son compartidas por las familias y las comunidades, y se usan para invertir en la explotación de los activos de la familia y su utilización. Además, las pensiones muchas veces son la principal fuente de sustento de los nietos, cuando el pensionado [se ocupa de los niños] en ausencia de sus padres. Las pensiones también ayudan a dar seguridad a los ancianos dentro de la familia (o les permite irse de la casa si así lo desean); en ese sentido, les dan un cierto control sobre sus vidas» (Sudáfrica, 1998).

En unos pocos casos incluso existen programas directos de derecho a prestaciones para las viudas. «El fondo de bienestar colectivo es para proveer a las familias en que hay ancianos, enfermos, viudas o viudos ancianos y huérfanos con cinco tipos de ayuda (alimentos, ropa, atención médica, vivienda y financiamiento de funerales) y una asignación para las familias especialmente pobres, y así sucesivamente» (China, 1997).

Sin embargo, en general el Estado no focaliza directamente las redes de seguridad social en las viudas. En algunos casos, las viudas tienen la opción de recurrir a los programas de prestaciones de la comunidad y de las familias:

*Las viudas y los ancianos ocupan un lugar de respeto en la sociedad pakistani, y los que forman parte de una red social reciben cierto grado de apoyo y cuidado. A cambio, las viudas ayudan a cuidar a los niños, hacen tareas domésticas y realizan actividades generadoras de ingresos. Sin embargo, el apoyo generalmente proviene de gente desposeída, a la que le sobra poco o nada. ...A pesar de que la mayoría de los programas que proveen una red de seguridad social benefician a las viudas, en general los sectores sociales no han dado alta prioridad a los problemas de los ancianos, y las viudas no siempre pertenecen a ese grupo. —Pakistán, 1993*

### *Regresan a la casa de sus padres*

*Hasta su padre vacila en acogerla porque no puede heredar nada de la familia. —República Unida de Tanzania, 1997*

El grado en que una viuda puede esperar que su familia le preste apoyo después de la muerte de su marido depende de la cultura. En Europa oriental y la antigua Unión Soviética, este tema se menciona mucho menos que en otras partes del mundo en desarrollo. En África al sur del Sahara, donde las redes de parentesco sirven de redes de seguridad social, las viudas no se incluyen en ellas. En Kenya, por ejemplo, las viudas informan que, dado que no serían bien acogidas en el hogar de sus padres, a menudo se van a la ciudad más próxima, donde a duras penas se ganan la vida, dedicándose esporádicamente a la prostitución (Kenya, 1996). En la República Unida de Tanzania las mujeres dicen: «Es trágico para las mujeres, porque cuando vuelven sin nada, hasta su padre vacila en acogerla porque no puede heredar nada de la familia. Una familia divorciada o separada se entierra en el cementerio de la iglesia, no en la granja de su padre. En algunas regiones, la entierran en el límite de la granja, pues en ésta no hay lugar para ella. La granja es para su hijo» (República Unida de Tanzania, 1997).

### *Emigran*

*He estado en todas partes, llevando a estos niños con mis di-  
entes. —Sudáfrica, 1998*

En vista de la falta relativa de trabajo socialmente aceptable para las viudas que viven en zonas rurales, muchas de ellas emigran hacia las zonas urbanas. Esto las hace potencialmente más vulnerables, pues las redes de parentesco a veces se extienden hasta las zonas urbanas, pero a menudo no es así. Una viuda de edad dijo: «Oh, en esos años [después de que me echaron

de una granja] fui de un lado para otro, sufriendo reveses aquí y allá. He estado en todas partes, llevando a estos niños con mis dientes. Me acerqué a la costa, me fui a un lugar cerca de Port Alfred. Busqué un medio de mantenerme trabajando para unos blancos en la zona, pasé un año acá, dos o algo así allá y otro año en otra parte. Luego volví a Manly Flats para trabajar en una granja de achicoria, pero luego tuve que juntarme con mis hijas en Grahams-town porque los niños que tenía conmigo encontraban el trabajo de la granja agotador» (Sudáfrica, 1998).

### *Se convierten en trabajadoras del sexo*

*Después de que murió mi marido traté de ganar dinero por distintos medios, pero la prostitución era el más eficiente y de costo mínimo.* —Viuda con dos hijos de la ex República Yugoslava de Macedonia, 1998

Para ganar dinero algunas viudas se dedican al trabajo sexual. Dado el riesgo de contraer una enfermedad y el estigma social de ese trabajo, esto se considera en general como el último recurso de las viudas y mujeres pobres para sobrevivir. En Camerún: «Se dieron dos importantes razones para la elevada tasa de prostitución: a) un desempleo elevado y b) disminución de personal y reducciones masivas de los sueldos ... Las trabajadoras del sexo entrevistadas en Yaundé y Duala confirmaron esto. En la provincia oriental, las niñas adolescentes y las mujeres que no tenían un empleo dijeron con desesperación: ‘Tenemos alimentos para vender, pero nadie [los] compra. Los que tratan de comprar ofrecen muy poco por ellos, [de modo que] no vale la pena hacer el esfuerzo de cultivarlos. Ante este doble aprieto, ¿qué otra cosa le queda a una mujer para vender?’» (Camerún, 1995).

## **Conclusión**

Estas comprobaciones sugieren cuatro esferas en las que, con un cambio de política, se podrían mejorar las vidas y el sustento de las viudas y sus familias: 1) respeto de los derechos de propiedad; 2) oportunidades de empleo; 3) mejores redes de seguridad, y 4) intervenciones a nivel de la comunidad.

Hacer respetar los derechos de propiedad pone en tela de juicio la base económica de la exclusión de las viudas. Si las viudas poseen recursos, es más probable que haya otras personas que encuentren razones para apoyarlas y trabajar con ellas. Esos activos sociales y económicos también proveen una mejor garantía contra riesgos futuros.

Las oportunidades de empleo son esenciales. Las viudas, al ser víctimas de la discriminación en el mercado laboral, se ven obligadas a trabajar en el sector informal, que paga menos y es más inseguro. En Bangladesh, una de las prioridades más importantes para todas las mujeres es la oportunidad de trabajar. Por consiguiente, es esencial eliminar la discriminación contra las viudas y las mujeres en el mercado formal, y especialmente mejorar las con-



diciones en el sector informal, al cual se relega a la mayoría de las mujeres pobres. La asistencia con respecto a las oportunidades de empleo por cuenta propia es particularmente valiosa, pues este tipo de trabajo les permitiría mejorar su flujo de fondos, les daría mayor prestigio social, les proporcionaría seguridad psicológica, las ayudaría a enviar sus hijos a la escuela, y les permitiría tener acceso a los servicios de salud. Muchas mujeres expresaron la opinión de que no buscan caridad sino oportunidades de empleo. De esta manera no tendrían que pedir o mendigar ayuda (Bangladesh, 1996).

Las redes de seguridad estatales y comunitarias pueden dar a las viudas una pequeña seguridad. La seguridad básica es necesaria para que las familias cuya cabeza es una viuda puedan asumir los riesgos necesarios para mejorar su situación económica a largo plazo. Las redes de seguridad deberían funcionar para garantizar que las viudas tengan acceso a las oportunidades y la libertad necesaria para salir de la pobreza y redefinir su papel en la sociedad.

Dada la persistencia de las normas sociales, se necesitan intervenciones a nivel de la comunidad para aliviar algunas de las presiones sociales y económicas de las viudas. En las EPPA se ve claramente la necesidad de asistencia directa. Los programas basados en la comunidad que unen a las viudas en lazos de solidaridad económica y social pueden transformar sus vidas.





## Capítulo 7

---

# *Conclusiones: La forma de avanzar*

*Dígale a los funcionarios de las ciudades que el dinero destinado a los pobres nunca nos llega. Si nos quieren prestar asistencia, deben dárnosla directamente y no a través de esos hombres.*

—Una mujer pobre de Pakistán, 1993

La historia central de este libro es acerca de la tenacidad de las normas sociales, la distribución desigual del poder y el espíritu indomable de las personas pobres. A pesar de la dura labor de los mismos pobres, el compromiso de miles de personas con gran dedicación en los países en desarrollo y los organismos internacionales de desarrollo y, pese a los miles de millones de dólares que gastan los gobiernos nacionales y las organizaciones internacionales de desarrollo, en la actualidad hay más pobres que a principios de la década. El 56% de los habitantes del mundo en desarrollo y de las economías en transición son pobres: 1.200 millones de personas subsisten con menos de 1 dólar al día y 2.800 millones viven con 2 dólares diarios<sup>1</sup>. Para la gran mayoría de los pobres, los programas de desarrollo, no importa cuán bien intencionados sean, parecen ineficaces y poco pertinentes. Por supuesto que hay ejemplos de programas que dan resultado —bolsillos de excelencia—, pero su impacto es en verdad moderado frente a la enorme magnitud del problema de la pobreza.

«A pesar de que la frustración acerca del desempeño del gobierno es generalizada, las comunidades no han llegado a la conclusión de que no le cabe ninguna función en el desarrollo. Por el contrario, señalan la necesidad de un cambio de funciones, conforme a las cuales el dinero debería encauzarse a las comunidades en su calidad de órganos de ejecución, en tanto el gobierno debería proporcionar asistencia técnica y supervisión» (Nigeria, 1996). El mensaje básico de los pobres es un pedido de asistencia directa para ellos, de apoyo a sus organizaciones para que puedan negociar directamente con los gobiernos, las ONG y los comerciantes sin «intermediarios» explotadores y corruptos. Quieren que los gobiernos y las ONG sean responsables ante ellos. Esto requiere un cambio sistémico. Como lograrlo es el desafío fundamental que encaramos al inicio del siglo XXI.

Este último capítulo no es un plan de acción. En él más bien se recomiendan orientaciones para el cambio que deben seguir promoviendo los que se dedican a influir en la vida de las personas pobres. En la primera sección se expone brevemente el poder de las instituciones y las normas sociales y se recapitulan las principales conclusiones de los análisis de las evaluaciones de la pobreza con la participación de los afectados (EPPA). En la segunda sección se identifican cuatro componentes de una estrategia para el cambio.

## *Instituciones y poder*

*Nosotros, los pobres, somos invisibles para los demás; así como los ciegos no pueden ver, los demás no nos ven. —Pakistán, 1993*

*Las personas ahora depositan sus esperanzas en Dios, ya que el gobierno ya no se ocupa de esas cuestiones. —Armenia, 1995*

Se acuñó la expresión «retroceso económico y social» para describir la mayor indigencia y el menor bienestar prevalecientes entre los grupos pobres en una era de prosperidad global sin precedentes (Sen, 1993). La cruda reali-

dad es que este retroceso cobra forma y contexto en el cuerpo de las EPPA. Las normas sociales y las instituciones son los principales obstáculos que encaran las mujeres y hombres pobres cuando intentan ganarse a duras penas la vida frente a la adversidad. Las experiencias de las personas pobres demuestran una y otra vez que las reglas o normas sociales están profundamente arraigadas en la sociedad, y que las normas que están en uso anulan las reglas formales.

Es precisamente porque las normas sociales están profundamente arraigadas que el cambio de una parte del sistema social no puede acarrear cambios sistémicos. Es más, el cambio en una parte del sistema sencillamente crea resistencia en todo el sistema hasta que se restablece el «orden». Este fenómeno es evidente en todos los tipos de sistema sociales, desde el hogar hasta el Estado-nación.

Las experiencias de las personas pobres reflejan desigualdades fundamentales de poder entre los distintos grupos sociales, y la falta de puentes o vínculos horizontales entre los más poderosos y los menos poderosos. No es de sorprender que, en este medio institucional, las experiencias de las personas pobres se caractericen por la falta de poder y de voz. En estas circunstancias, la promoción de la voz y la potenciación de las personas pobres se convierten en las tareas centrales de las políticas y los organismos de desarrollo.

## Conclusiones

En esta sección se destacan ocho conclusiones que surgen de los análisis del contenido de 81 evaluaciones de la pobreza con la participación de los afectados (EPPA) realizadas en 50 países. Ya sea que el tema fuera la pobreza, las instituciones o las relaciones entre los géneros, el proceso no partió de un conjunto supuesto de respuestas, sino que las pautas surgieron del análisis objetivo de las descripciones de su realidad que hacían las personas pobres.

### *La impotencia y la pobreza*

*La pobreza es humillación, el sentido de ser dependiente y de vernos forzados a aceptar la rudeza, los insultos y la indiferencia cuando buscamos ayuda. —Letonia, 1998*

Las personas pobres —incluidas las que se han empobrecido recientemente en Europa oriental, Asia central y la antigua Unión Soviética— describen la pobreza como la falta de alimentos y activos, la frustración que surge de la dependencia de otros, y la impotencia para protegerse de la explotación y el abuso debido a su dependencia de los mismos grupos para sobrevivir. En casi todas partes se menciona la falta de alimentos y el desempleo como los problemas principales. Los ricos se definen como aquellos que tienen un solo empleo, en tanto que los pobres tienen muchos empleos riesgosos (Pakistán, 1996; Sudáfrica, 1998). En las zonas rurales de África al sur del Sahara y de Asia, los pobres se definen como aquellos que tienen que vender sus productos agrícolas a los ricos a precios bajos porque necesitan efectivo de inmedia-

to y no tienen instalaciones de almacenamiento, y que más adelante se ven obligados a recomprarlos a precios más altos. También son los que trabajan largas horas por salarios bajos porque no tienen poder de negociación. Los asalariados del sector agrícola se consideran los más explotados, con frecuencia atrapados en la deuda intergeneracional. Las personas pobres dicen que son tratadas con rudeza y experimentan una profunda humillación en sus interacciones, tanto con el Estado como con sus empleadores. En Georgia, las personas asimilan la pobreza a la falta de libertad, se sienten explotadas por la aplastante carga diaria que soportan, la depresión y el miedo a lo que les deparará el futuro (Georgia, 1997).

Nuestro análisis de las definiciones de la pobreza revela que estas dimensiones psicológicas son cruciales para las definiciones de la pobreza dadas por las personas que se encuentran en esta situación. La tranquilidad y la paz son importantes para las personas pobres, aun cuando la pobreza no disminuya (Guatemala, 1997b). El mantener las tradiciones sociales, la hospitalidad, la reciprocidad, los rituales y los festivales es fundamental para la auto-definición del ser humano dada por los pobres, a pesar de las realidades económicas y ambientales deshumanizantes. «Sin estas señales humanas sencillas de solidaridad, nuestra vida sería intolerable», afirma una mujer pobre de Ucrania (1996).

La falta de infraestructura básica —especialmente de carreteras, transporte y agua— se considera como una característica definitoria de la pobreza. «Por donde pasa una carretera, enseguida le sigue el desarrollo», afirma un anciano de Camerún (1995). Tanto las carreteras como el transporte aumentan la conexión física y social, así como los precios que se obtienen por las cosechas y los productos. Se considera que las carreteras —aun las que llegan hasta el próximo poblado— amplían las opciones de que disponen las personas, al aumentar su poder de negociación y su acceso a los mercados y servicios. El acceso al agua potable y para riego con frecuencia surge como una diferencia característica entre los pobres y los ricos.

En todo el mundo se tiene miedo a la enfermedad. Como las personas pobres viven de lo que ganan con su trabajo diario y tienen poco efectivo y otras reservas, una enfermedad grave puede hacer caer en la indigencia a toda una familia. «Hoy en día si uno no tiene dinero, la enfermedad puede llevarlo a la tumba», afirma un anciano de Ghana (1995a). Los honorarios médicos, los costos de transporte, la necesidad de sobornar a los funcionarios sanitarios para recibir tratamiento y la humillación de tener que soportar un comportamiento rudo e insensible se presentan como los principales problemas en todo el mundo. En Filipinas, una madre joven que no tenía acceso a una clínica lejana se encontró «cantándole canciones de cuna a mi beba hasta que se murió en mis brazos» (Filipinas, 1999). En Viet Nam, una mujer pobre dice que la muerte de una persona permite vivir a las otras, en tanto que en Europa central y oriental las personas pobres dicen que tienen que optar entre gastar dinero en servicios médicos que tal vez no curen al paciente y gastarlo en el entierro. En Georgia, los residentes de una zona acuñaron un dicho nuevo: «El enfermo no tiene derecho a vivir» (Georgia, 1997).

El alfabetismo se valora universalmente como un medio de supervivencia, para evitar la explotación y mantener la movilidad. «Soy analfabeta, soy como una persona ciega», afirma una madre pobre de Pakistán (1993). Sin embargo, la educación, aun la educación primaria, recibe reseñas dispares en muchos países, incluidos los de Europa oriental y la antigua Unión Soviética. Mientras que las personas pobres dan valor a la educación, el gasto oficial y extraoficial necesario incluso para la denominada educación primaria «gratuita» se considera alto, y su posible rendimiento, bajo. Las personas hablan de la falta de maestros y de motivación y aptitudes en los docentes, de la necesidad de que las familias efectúen contribuciones —como, por ejemplo, tizas, combustible para la calefacción y regalos— y de los costos vinculados con los uniformes escolares, los libros de texto y el transporte. Además, muchos padres y niños pobres calculan que en una economía restringida y una sociedad corrupta, la educación no conduce a obtener empleo. «*Conseguir trabajo no tiene nada que ver con lo que se aprende en la escuela*» (Uganda, 1998).

Las personas pobres hablan mucho acerca de la función importante que cumplen los activos para reducir su vulnerabilidad. Hay grandes diferencias entre los géneros: en la mayoría de los países, las mujeres pobres tienen menos acceso a los activos que los hombres. Se incluyen los activos físicos, especialmente la tierra y vivienda; activos humanos, como salud y aptitudes empresariales; activos o redes sociales, y activos ambientales. A falta de ahorro personal o asistencia proporcionada por el Estado, las relaciones sociales son el único seguro social de las personas pobres. Éstas también ponen de relieve su mayor vulnerabilidad, tanto a las conmociones estacionales y catastróficas ambientales como a los mayores conflictos sociales. La vulnerabilidad física —el miedo a la agresión física y sexual— es una preocupación expresada por las mujeres pobres de muchos países.

Esta combinación de limitados activos y voz conduce a que las personas pobres se sientan impotentes para defenderse a sí mismas y a sus familias. Las mujeres pobres que dependen de la recolección de productos forestales no madereros dan cuenta de una reducción de los recursos debido a la tala insostenible de los árboles y a su incapacidad para detener la tala de árboles en gran escala. «Poco a poco el medio ambiente se va muriendo y las personas no entienden que el problema es que el hombre está matando al medio ambiente», afirma una madre pobre de Guatemala que tiene siete hijos (1997b).

### *Relaciones dentro del hogar*

*La retó y la agredió físicamente por no preparar su comida.*  
—Bangladesh, 1996

Muchos hogares pobres están sufriendo presiones y deshaciéndose, sin embargo, las normas relacionadas con los géneros y la desigualdad siguen intactas dentro del hogar y en las instituciones de la sociedad. El hogar es el componente fundamental de la sociedad y el lugar en donde las personas en-

caran las preocupaciones básicas de supervivencia, normas, valores, poder y privilegio. La identidad y funciones del hombre se vinculan con su calidad de sostén de la familia y quien impone las reglas, y la identidad y funciones de la mujer se asocian con su calidad de cuidadora de la familia. Las normas sociales todavía apoyan la autoridad del hombre y, es más, el derecho del hombre a golpear a la mujer; asimismo, aún dictan que la mujer guarde silencio. Mientras que muchos hogares se las arreglan para salir intactos, muchos se están desmoronando bajo el peso de los trastornos sociales, políticos y económicos. Sin embargo, la reacción de hombres y mujeres ante estos trastornos es extraordinariamente distinta. Muchos hombres se están derrumbando, cayendo en el abuso y la violencia doméstica, volcándose al alcohol y las drogas y abandonando a sus familias. Las mujeres, en cambio, parecen tragarse su orgullo y salen a la calle a hacer tareas degradantes para poner comida en la mesa para la familia. «*Antes que sufrir pobreza, mejor deberíamos ir a barrer la basura en las casas de otra gente*» (República de Moldova, 1997).

Frente a la discriminación en el mercado laboral, incluso por razones de edad y la falta de oportunidades en el sector formal, un gran número de mujeres ha ingresado en el mercado informal, exponiéndose de ese modo a riesgos adicionales. Los mayores ingresos que ganan las mujeres no siempre las potencia. «*Los hombres son dueños de todo porque cuando nacieron las cosas eran así*» (República Unida de Tanzania, 1997). Las mujeres de muchos países aún son tratadas como menores desde el punto de vista jurídico en lo que respecta a la propiedad de la tierra y los bienes. En épocas difíciles, «*Siempre lo primero que se vende son las joyas de las mujeres*» (Pakistán, 1993). La muerte del marido suele dejar a la viuda en la indigencia.

## **Relaciones con el Estado**

*La persona está desprotegida; se siente oprimida al sentirse humillada, golpeada, insultada y robada.* —Ucrania, 1996

«*Nadie quiere que uno llegue con las manos vacías*» (ex República Yugoslava de Macedonia, 1998). Las personas pobres sienten que el Estado es ineficaz, poco pertinente y corrupto. Mientras que aprecian la importancia de los servicios prestados por el gobierno, los pobres encaran la corrupción constantemente en sus vidas cotidianas. «*Si el gobierno aprueba un préstamo de Rs 10.000, sólo la mitad llega a los beneficiarios. El resto se lo llevan los funcionarios públicos. Si construimos una choza, los hombres del Departamento Forestal empiezan a acosarnos para que les demos dinero, y nos preguntan de donde sacamos la madera y dicen que la madera pertenece al Departamento Forestal, etc.*» (India, 1997d). En materia de salud, educación, finanzas, distribución del agua, tierras y semillas, suministro de pensiones y beneficios por desempleo, y aun distribución de socorro durante las emergencias, suele considerarse al Estado como corrupto, insensible e indiferente. «*Los que sufren son los pobres.*



*Porque nuestro país tiene recursos. Parece que las autoridades no ven a las personas pobres. Todo lo que se relaciona con los pobres se desprecia, y sobre todo la pobreza»* (Brasil, 1995).

La falta de información y la necesidad de documentos, que los funcionarios públicos hacen difícil obtener, limitan el acceso de las personas pobres a los servicios prestados por el Estado. Las prácticas institucionales reflejan las normas relativas a los géneros, haciendo que sea difícil para las mujeres y las niñas tener acceso a la educación, la atención de salud, los préstamos y la propiedad. El acceso de las mujeres se ve más limitado por el hecho de que muchos programas se centran en las cabezas de familia, que invariablemente se presume que son hombres. Para reunir las condiciones necesarias, las mujeres necesitan documentos que sólo se emiten para los hombres. En Ucrania, los desocupados dicen que «*la humillación que se sufre en la oficina de desempleo tiene por objeto ahuyentar a los desocupados*» (Ucrania, 1996). En Kenya, los hombres, mujeres y jóvenes dicen que en el dispensario los «*tratan peor que a los perros*» (Kenya, 1996). En muchos países de Europa oriental y la antigua Unión Soviética, se equipara a la privatización con el robo (Georgia, 1997). En Tailandia, las personas pobres dicen: « *fueron los ricos los que se beneficiaron del auge económico... pero nosotros, los pobres, pagamos el precio de la crisis*» (Tailandia, 1998).

### **Relaciones con la elite**

*Los líderes tiene poder, pero no se interesan por la comunidad.*  
—Venezuela, 1998

La elite y las autoridades locales actúan como guardabarreras eficaces ante la asistencia proporcionada por el gobierno, ya sea desviando recursos para su propio uso o bien acentuando más su poder sobre los pobres al convertirse en los distribuidores de los recursos. Las personas pobres hablan de colusión entre los funcionarios y la elite locales. En Panamá, las personas dicen: «*La comunidad no tiene voz*» (Panamá, 1998). En Europa oriental y la antigua Unión Soviética, las personas dan cuenta de un aumento de los lazos de patronazgo, y dicen que sin esos protectores la supervivencia sería difícil. En la India, se considera que, a pesar de los problemas, gracias al decreto *Panchayati Raj* —que transfiere facultades y recursos al consejo del poblado— se está resquebrajando el poder de las elites locales en algunas zonas, aunque las organizaciones basadas en el sistema de castas se mantienen fuertes en algunas áreas, al igual que el trabajo en régimen de servidumbre (India, 1998d). A pesar de la mala actuación y los excesos de la elite, sin un medio seguro de vida ni acceso a la justicia, los pobres siguen siendo testigos silenciosos.

La cooperación entre las clases y las castas se produce fundamentalmente cuando un problema afecta a los ricos tanto como a los pobres, como cuando hay amenaza de inundaciones, o se debe construir una carretera para reducir el aislamiento.

## Relaciones con las ONG

*Aun las iniciativas no gubernamentales lo único que han logrado es brindar acceso marginal a los Gandas [gente de la tribu].*  
—India, 1997c

Las ONG tienen una presencia y alcance limitados. Donde tienen presencia, las ONG suelen recibir el elogio de ser los únicos grupos que se preocupan por las personas pobres. Donde el Estado no presta servicios, las ONG se han convertido en importantes proveedoras de servicios básicos y de caridad para los pobres. En muchos lugares, sin lugar a dudas se tiene más confianza en las ONG que en el gobierno. Sin embargo, también se habla de la ineficacia, falta de pertinencia y favoritismo de las ONG. En Togo, las «ONG sin domicilio social» afectan la credibilidad de todas las ONG. En Bangladesh, los pobres del sector urbano están molestos con las organizaciones no gubernamentales porque «*las ONG prometen mucho y hacen poco*» (Bangladesh, 1996). Las personas pobres de muchos países carecen de información acerca de las actividades que desarrollan las ONG en sus zonas. Las ONG también tienen en el «prejuicio del asfalto» (es decir, trabajan con mucha frecuencia con los pobres que viven cerca de las carreteras), a pesar de sus mejores intenciones por llegar hasta los más pobres.

Algunos de los problemas experimentados por las ONG se deben al financiamiento incierto a corto plazo, y a sus limitadas capacidades. Se critica a algunas ONG que se encargan de prestar servicios financiados por organizaciones internacionales porque «otorgan financiamiento con poca participación local» (Senegal, 1995). La posibilidad de que las ONG apoyen a las organizaciones de los pobres, funcionen como órganos independientes de vigilancia y hagan asumir al Estado su responsabilidad a nivel local sigue en gran medida sin concretarse.

## Redes y asociaciones de los pobres

*En estos tiempos nadie tiene suficiente pescado, de modo que no vale la pena esperar que un hermano o vecino nos ayude; él tampoco tiene suficiente.* —Benin, 1994

Las redes informales y asociaciones de personas pobres son comunes en las comunidades rurales y urbanas. Ante la falta de conexión con los recursos del Estado, estas redes informales son cruciales para la supervivencia; se convierten en el salvavidas de las personas pobres. «*Si no hubiera sido por la ayuda del poblado, los niños se hubieran muerto de hambre*» (Armenia, 1995). Las personas pobres también se dan cuenta de los límites de sus redes. «*Si un hombre tiene hambre y no tiene alimentos, ¿cómo puede ayudar a otro hombre hambriento?*» (Pakistán, 1993). En épocas de dificultades económicas comunes, los recursos de estas redes se agotan aún más. Las redes de las personas ricas tienen más cohesión y van más allá de las fronteras del poblado; también abarcan las actividades sociales, económicas y políticas. Las

redes de los pobres en muchas partes del mundo no trascienden las fronteras de la comunidad y pocas veces ingresan en el terreno político.

Existen diferencias importantes entre las redes de hombres y de mujeres. Los hombres están más encuadrados en relaciones formales de favoritismo, en tanto que las mujeres, que carecen de acceso a los sistemas formales, invierten mucho en relaciones sociales con otras mujeres, tanto con fines de solidaridad social como de intercambio formal de recursos limitados. La mayor parte de estas organizaciones de mujeres sigue sin tener conexión alguna con los recursos externos. Las asociaciones son más fuertes en las zonas rurales que en las urbanas, donde es más probable que se organicen en torno a grupos ocupacionales.

Las organizaciones comunitarias prestan servicios básicos a la comunidad y fortalecen la cohesión social. Por lo general, las mujeres están excluidas de la toma de decisiones a nivel de la comunidad. «*Los hombres ocupan un lugar mejor en la comunidad*» (El Salvador, 1997). Algunas organizaciones comunitarias reflejan las relaciones locales de poder y suelen aplicar cargos. Una mujer pobre de Togo dice: «*Si se es tan pobre como yo y no se puede contribuir periódicamente, no se puede participar*» (Togo, 1996). Habida cuenta de las dificultades económicas, la introducción de cargos por la prestación de servicios fuerza a las personas pobres a hacer una elección. Con recursos limitados con mucha frecuencia tratan de seguir siendo miembros de sociedades funerarias, para asegurarse de que, por lo menos, serán atendidas al morir. Las sociedades funerarias existen en todo el mundo, sobre todo en África al sur del Sahara y en Europa oriental y la antigua Unión Soviética. «*Sin pagar no lo pondrán ni siquiera en una tumba*», afirma un pensionista de la ex República Yugoslava de Macedonia (1998).

### ***Organizaciones de los pobres***

Es sorprendente que no se mencione mucho a las organizaciones de personas pobres que trasciendan las comunidades o que hayan tenido éxito en lograr acceso a recursos destinados a los pobres. En Ecuador, en un período de 20 años, han surgido federaciones de organizaciones indígenas a nivel regional y nacional, y ahora trabajan con los gobiernos en relación con cuestiones de políticas locales y nacionales, incluida la reforma agraria. En algunos lugares de la India, las ONG participan en la organización de grupos de crédito de mujeres y grupos de trabajo para ayudar a comprar materias primas en grandes cantidades, y en última instancia para crear conciencia y movilizar a las mujeres en torno a sus derechos y actividades económicas (India, 1997a). En Viet Nam, las ONG contribuyen a establecer organizaciones de producción de los pobres para modificar el poder de negociación de éstos. En Nigeria, una organización de viudas fundada por un sacerdote católico ha cambiado extraordinariamente la vida de las viudas en una sociedad en la que habían sido despreciadas, odiadas y vulnerables a los ataques. En los informes se habla relativamente poco de los movimientos colectivos y de las cooperativas de personas pobres, sindicatos o asociaciones sanitarias.

## *Fragmentación social*

*Se ha perdido el respeto. Si alguien quiere hacer algo, siempre hay otro que se roba el dinero.* —Panamá, 1998

Las personas pobres informan que viven en un entorno de mayor delincuencia, corrupción, violencia e inseguridad en medio de una menor cohesión social. Se sienten impotentes frente a las fuerzas del cambio. Muchas personas pobres dan cuenta de una disminución de las oportunidades económicas, y de que las nuevas oportunidades sólo están disponibles para los que tienen conexiones. Esto perpetúa el ciclo vicioso de la exclusión. Aun en las zonas rurales, las personas sienten que el intercambio y la reciprocidad han disminuido en la lucha por la sobrevivencia. «*Lo que es mío es mío, y lo es suyo es suyo, en esta comunidad las personas son muy miserables*» (Ecuador, 1996a). En la República del Yemen, las personas consideran que los empresarios están traicionando el sentido tradicional de solidaridad (República del Yemen, 1999). En un país tras otro —Etiopía, Jamaica, Kenya, Sudáfrica y Tailandia— las personas pobres establecen vínculos sólidos entre la delincuencia y el desempleo. Esto se da en grado extremo en los países de la antigua Unión Soviética. Se dice que a las plántulas que se dejan en la tierra se las roban de noche (Ucrania, 1996), que la violencia ha penetrado tanto que «la calle ha invadido las aulas» (Armenia, 1996), y que los ataques brutales a los hombres y mujeres son comunes porque ya no se dispone de protección policial (República de Moldova, 1997).

Pocas personas pobres sienten que tienen acceso a la justicia y la policía, y se suele acusar a los funcionarios y a los delincuentes de actuar en colusión. En lugar de considerársela como protectora, cuando se la menciona, a la policía se la ve en gran medida como negativa por su indiferencia, el papel que le cabe en la intimidación, corrupción y delincuencia y por su capacidad para infundir miedo, acosar y dar tratos brutales. «Los policías mantienen a sus familias con el miedo que infunde su sola presencia» (Armenia, 1995).

## *Elementos de la estrategia para el cambio*

Los encuentros de las personas pobres con las instituciones deberían brindar oportunidades y servicios esenciales. En cambio —y a pesar de los esfuerzos de muchas personas comprometidas dentro del gobierno, la sociedad civil y los organismos internacionales que colaboran con los pobres— estos encuentros con las instituciones suelen dejar a las personas pobres desprovistas de poder, excluidas y silenciadas. Esta crisis institucional, junto a tantos esfuerzos bien intencionados por reducir la pobreza, ha creado la oportunidad de replantearse la elaboración de estrategias para llegar hasta los pobres.

Las personas pobres no quieren calidad sino oportunidades. En la ex República Yugoslava de Macedonia, el 95% de los jóvenes pobres consideran al empleo como la única forma de salir de la pobreza. Un hombre joven dijo: «*No quiero ser sirviente de nadie por 3.000 denar. No quiero ser humi-*

llado» (ex República Yugoslava de Macedonia, 1998). Todos los cambios deben ser respaldados por el crecimiento económico que crea oportunidades de sustento para los pobres. Si bien es necesario hacer más investigaciones y evaluaciones para discernir los programas que dan mejores resultados en medios institucionales determinados, la voz de los pobres nos insta a actuar ya, a innovar y a aprender con la práctica. Mejorar la vida de los pobres es algo intrínsecamente complejo porque la pobreza nunca se debe a la falta de una sola cosa. Abarca muchos aspectos interrelacionados y, sin un cambio en las relaciones de poder, las personas pobres no pueden acceder ni aprovechar los recursos que se destinan a prestarles asistencia. Una estrategia para el cambio debe tener cuatro componentes cruciales. Debe:

1. Partir de las realidades de las personas pobres
2. Invertir en la capacidad de organización de los pobres
3. Cambiar las normas sociales
4. Apoyar a los empresarios que fomentan el desarrollo.

### ***1. Partir de las realidades de las personas pobres***

Cuando las medidas adoptadas en materia de desarrollo y el desempeño del gobierno se enfocan desde el punto de vista y las experiencias de las personas pobres, el mundo de la asistencia para desarrollo parece distinto. El desafío para los demás es ver al mundo con los ojos y el espíritu de los pobres, partir de las realidades de éstos y luego ir más allá para identificar y luego introducir los cambios necesarios para influir en la vida de las personas pobres. Cuando vemos al mundo desde el punto de vista de las personas pobres, se debe actuar en seis esferas.

#### ***Diagnóstico de la pobreza por los mismos pobres y ampliación de las medidas para la reducción de la pobreza***

Las definiciones de la pobreza dadas por las personas pobres no sólo abarcan el bienestar económico, sino también la vulnerabilidad, impotencia, vergüenza por la dependencia y el aislamiento social. El grado de dependencia surge como un criterio de clasificación de la pobreza. De hecho, las personas pobres no hablan mucho acerca de los ingresos, sino que se centran, en cambio, en la gama de activos de que se valen para hacer frente a su vulnerabilidad y para superar las conmociones. Lo que se mide es lo que se ve. Las experiencias de las personas pobres instan a ampliar las medidas de la pobreza para incluir la voz y el poder, la vulnerabilidad y la acumulación de activos.

Las mujeres y hombres pobres tienen un conocimiento acabado acerca de quién es o no es pobre, y para determinarlo se valen de criterios específicos basados en cada situación. Este conocimiento debería utilizarse en programas que exigen la identificación de las personas pobres. Los métodos participatorios para medir la pobreza, como los utilizados en muchas EPPA, pueden convertirse en un complemento eficaz de las encuestas de hogares para vigilar y evaluar el cambio a lo largo del tiempo. Los métodos de muestreo deberán definirse claramente y combinarse cuando sea posible.

Las EPPA en el futuro deberán adoptar un enfoque expresamente institucional para entender la pobreza desde el punto de vista de las personas pobres. También es crucial adoptar en dichas evaluaciones un enfoque basado en el género. Esto permitirá una mayor comprensión de la forma en que las vidas de hombres y mujeres están incorporadas en las instituciones —desde el nivel de los hogares hasta el nacional— en situaciones específicas, y de cómo esto afecta de distinta manera su libertad para procurar vivir con dignidad. Queda mucho por hacer para entender las actitudes, intereses y valores de los encargados de la prestación de servicios y de la elite local a fin de diseñar estrategias que tengan más probabilidades de recibir su apoyo o de no ser boicoteadas de inmediato.

### *Medios de vida informales*

Es generalizada la preocupación acerca de la inseguridad de los medios de vida. La mayoría de los pobres que no se dedican a la agricultura se ganan la vida en el sector informal, sin embargo, la mayor parte de la atención del gobierno y la comunidad internacional se centra en las oportunidades formales de empleo. Al parecer no hay programas a gran escala de asistencia que se centren en las necesidades de las mujeres y hombres pobres en el sector informal. Son muy pocos los sindicatos de los pobres que se centran en los problemas de los trabajadores del sector informal que se encuentran en esa situación. Se puede aprender mucho de la labor de la Asociación de Trabajadoras por Cuenta Propia (SEWA), de la India, que se centra en la organización de las mujeres con empleos informales y está experimentando con planes para prestar seguro médico y de vida a trabajadoras del sector no regulado de la economía<sup>2</sup>.

### *Protección de la salud*

La salud se ve afectada por muchos factores, como la vivienda y el entorno de las personas. En todo el mundo se encuentran ejemplos, que no pueden dejar de tenerse en cuenta, de que la enfermedad deja a las familias pobres en la indigencia. Se necesitan desesperadamente programas que brinden a las personas pobres cobertura médica sin que ello sea un cáncer para el tesoro nacional<sup>3</sup>. Mientras que la violencia doméstica tiene muchas causas, a los funcionarios sanitarios les cabe una función importante que cumplir en el cuidado, documentación y apoyo a las mujeres que han sufrido malos tratos. La Organización Mundial de la Salud ahora reconoce a la violencia basada en el género como el mayor problema de salud pública<sup>4</sup>. Debe acabarse con la propagación del VIH/SIDA (particularmente en África), así como con el silencio y el estigma vinculados con esta enfermedad, para que la prevención y el tratamiento sean efectivos.

### *Falta de infraestructura*

La falta de infraestructura, como carreteras, transporte y agua surge como característica que distingue a los pobres de los ricos. Desde la perspec-

tiva de los pobres debe invertirse el orden en que se realizan las mejoras de las carreteras, y debe hacerse más hincapié en las carreteras que conectan a los poblados entre sí y con el centro urbano más a mano. En cuanto al abastecimiento nacional de agua, en todo el mundo se ha realizado una gran labor novedosa, que debe ampliarse<sup>5</sup>. En Bangladesh y Pakistán reviste elevada prioridad el establecimiento de instalaciones privadas de aseo para evitar el ataque y acoso a las mujeres.

### *Alfabetismo y actitudes*

Las personas pobres atribuyen elevada prioridad al alfabetismo y la formación de actitudes, así como al valor de la educación, pero sólo se interesan por la educación una vez satisfechas sus necesidades inmediatas de supervivencia. Existen excepciones. Por ejemplo, en Kenya los padres suelen expresar su disposición a vender todo lo que tienen para asegurar que sus hijos terminen por lo menos la escuela primaria (Kenya, 1996). Sin embargo, en muchos países, las personas pobres sólo invertirán en educación si se reduce su costo, si su estructura y calidad son pertinentes a su vida y si consideran que son equitativas las posibilidades de encontrar empleo. Los costos ocultos y no tan ocultos de la educación son demasiado altos para muchos padres pobres. Las innovaciones, como los programas de becas para las niñas pobres, están influyendo extraordinariamente en la decisión de enviar a las niñas a la escuela en algunos países. Es preciso pensar más como hacer que la educación básica esté al alcance de todos los niños pobres<sup>6</sup>.

### *Conductas al margen de la ley y corrupción*

Las personas pobres se sienten impotentes para cambiar el comportamiento y las acciones de los funcionarios del Estado, la policía y la elite local. La corrupción y la menor seguridad personal son problemas reales y generalizados para los pobres. Como estos problemas no pueden abordarse aisladamente, es preciso adoptar medidas sistémicas para crear consejos locales de gobierno que sean responsables ante los pobres, contar con una fuerza policial responsable que proteja a los pobres, en lugar de perjudicarlos, así como con sistemas judiciales y asistencia legal al alcance de los hombres y mujeres pobres. La responsabilidad a nivel local puede incrementarse con el acceso público a la información. El uso novedoso de la tecnología de la información para conectar a las personas pobres con los mercados, los medios de comunicación y entre ellos mismos puede contribuir a cambiar el poder de negociación de las personas pobres frente a los gobiernos, la sociedad civil y el sector privado.

## *2. Invertir en la capacidad de organización de los pobres*

La capacidad de organización, es decir, el capital social, ha sido denominada con razón el activo de los pobres. Sin embargo, nuestro análisis revela que este activo está disminuyendo, pues ha sufrido el menoscabo de las presiones económicas y el descalabro económico y físico. El análisis también revela que, habida cuenta de las presiones a que se ven sujetas para sobrevivir

y su dependencia de los ricos, las redes de las personas pobres se atomizan y cumplen una función social y de supervivencia en lugar de una función política o transformadora. Existen relativamente pocas organizaciones de personas pobres que tengan el poder de negociación para tratar con las elites locales y participar en la gestión de los asuntos públicos y las decisiones a nivel local, nacional o mundial.

Sólo cuando las personas pobres pueden aprovechar la fuerza que les da su número y organizarse es cuando su voz es escuchada, cuando pueden negociar con compradores y vendedores y participar efectivamente en el gobierno local y en los programas públicos orientados a prestarles servicios. Queda mucho por hacer para apoyar a nivel local a las organizaciones de los pobres. El desarrollo de la capacidad de organización de los pobres es un proceso a largo plazo que puede llevar entre 10 y 20 años. Exige financiamiento a largo plazo, confianza y flexibilidad. Esto debe hacerse cuidadosamente, porque es muy fácil para los ajenos impacientes apropiarse de los procedimientos y el liderazgo locales. Hacerse valer es riesgoso. Cuando el financiamiento es otorgado a través de organizaciones intermediarias de plazo incierto, las personas y familias que toman medidas cargan con todo los riesgos.

Hacen falta coaliciones populares de organizaciones de personas pobres y organizaciones intermediarias para asegurar que la voz y los intereses de los pobres se reflejen en la toma de decisiones fuera de la comunidad. A la tecnología de la información le cabe una función crucial. Las redes de políticas a nivel mundial, regional y nacional de las organizaciones de los pobres ejercen una influencia fundamental en las decisiones que se toman fuera de la comunidad pero que afectan sustancialmente la vida de las mujeres y hombres pobres.

### *Aplicar enfoques impulsados por las comunidades*

En muchos países se está procediendo a la descentralización radical, en un intento por crear gobiernos responsables y atentos a las necesidades de sus representados. Los gobiernos, los organismos internacionales de desarrollo, las ONG y el sector privado deben respaldar ampliamente las estrategias de desarrollo impulsadas por las comunidades. El desarrollo impulsado por las comunidades entraña otorgar a los grupos comunitarios facultades y el control de los fondos, la asignación de recursos y la toma de decisiones. Esto modifica extraordinariamente los incentivos de los proveedores de servicios para asumir su responsabilidad ante los grupos comunitarios representativos de los hombres y mujeres pobres. Sin embargo, ni la descentralización radical ni el desarrollo impulsado por las comunidades darán resultados efectivos si no se fortalece la capacidad de organización de las personas pobres para negociar con eficacia, y si no se encuentran métodos para alentar a los ricos a prestar apoyo a los pobres o, por lo menos, para reducir al mínimo el impacto negativo en las comunidades pobres.

El desarrollo de la capacidad local de organización exige la actividad de agentes que informen a los hombres y mujeres pobres acerca de los programas, reglas y activos. Las personas pobres necesitan organizarse para exigir transpa-



rencia y responsabilidad a nivel local, proceso que también puede requerir protección frente a medidas punitivas adoptadas por la elite local. Hasta ahora, los gobiernos y la mayor parte de la asistencia para el desarrollo se han centrado en las normas, recursos y capacidades de los sistemas formales de gobierno, en lugar de hacerlo en mecanismos para fortalecer la capacidad de las mujeres y los hombres pobres para participar en la gestión de los asuntos públicos locales y para exigir transparencia y responsabilidad a este nivel. Existen ejemplos alentadores de programas que invierten en organizadores y organizaciones locales elegidos por los pobres, que están revelando información acerca de presupuestos y salarios y haciéndola pública, y que están elaborando procedimientos públicos para prestar asistencia oportuna sin distorsionar las prioridades locales<sup>7</sup>. Una prensa independiente que investigue la gestión de gobierno local y que publique la información sobre los actos ilícitos puede crear presión para que haya responsabilidad y un buen gobierno a nivel local.

### *Colaboración con la sociedad civil*

Las ONG y la sociedad civil pueden desempeñar funciones fundamentales en materia de creación de organizaciones de personas pobres y ejercicio de una función de vigilancia. Para ser eficaces, el personal de las ONG encargado de la función de vigilancia que es responsable ante los pobres debe contar con financiamiento a largo plazo, apoyo de los medios de comunicación y espacio para desarrollarse. Las leyes y finanzas locales y nacionales deben respaldar este esfuerzo. En cualquier medio es fácil que los agentes externos poderosos, bien intencionados y estructurados se arroguen funciones, lo cual va en detrimento de los mismos procesos que quieren apoyar a nivel local. La organización entre los pobres, el dejar que surja la dirección entre éstos y el tomar medidas relacionadas con las prioridades locales son todos procesos que tienen su propio ritmo. Exigen paciencia, disposición a escuchar y normas sólidas de servicios y humildad. Todo ello es difícil de poner en práctica para los agentes externos muy instruidos.

### *3. Cambiar las normas sociales*

Una norma es una expectativa común de comportamiento con connotaciones de lo que se considera conveniente y adecuado (Marshall, 1994). La interacción de las personas pobres con los arrendadores, comerciantes, prestamistas de dinero, funcionarios del Estado, miembros del consejo local, elite local y políticos —y los encuentros de las mujeres dentro del hogar con el esposo, la suegra, otros parientes, otras mujeres, comerciantes, financistas, policías, educadores y empleadores— no se rige fundamentalmente por la legislación nacional, sino por las normas sociales que determinan el valor de cada uno en todas las interacciones. Estas normas generalizadas e interconectadas mantienen todo el edificio de la sociedad y el buen gobierno. El cambio de las normas sociales puede conducir a un cambio sostenido de comportamiento, que luego se ve reforzado por reglas y leyes formales. Un ejemplo de ello lo constituyen los cambios ocurridos en los últimos años en las normas sociales acerca de la prohibición de fumar en los Es-

tados Unidos. En cambio, la dote, el maltrato en el ámbito doméstico y el trabajo en régimen de servidumbre persiste en la India, a pesar de los cambios en la legislación, porque las normas sociales apoyan estas prácticas. La legislación crea el espacio para el cambio, pero la práctica social no se modifica si no se introducen cambios respaldatorios en las normas sociales.

El cambio de las normas sociales significa un cambio de mentalidad, una combinación del poder de las personas y de las instituciones y hacer frente a la desigualdad generalizada por razones de sexo.

### *Cambio de mentalidad*

Después de 50 años de asistencia para el desarrollo, ha quedado claro que las políticas y proyectos no se ponen en práctica en un vacío. Los formulan burócratas y planificadores y los ejecutan personas con una mentalidad determinada en una cultura dada con normas sociales especiales, con el refuerzo de metáforas, historias, proverbios y películas. Se ha pasado por alto el poder de las normas sociales. La persistencia de los intocables en la India, la mutilación de los órganos genitales femeninos en África y el hurto de los recursos del Estado con impunidad, todo ello indica que los arreglos tecnocráticos seguirán fracasando frente a las normas sociales. Análogamente, si los funcionarios y elite política creen que las personas pobres son perezosas, estúpidas, indignas y consentidas, es poco probable que se formulen o pongan en práctica políticas de reducción de la pobreza en una forma que beneficie a los pobres. Si se supone que las personas pobres no tienen medios y no pueden tomar decisiones acertadas en materia de gasto, es poco probable que los responsables de la formulación de las políticas busquen a los pobres como asociados en sus propios programas de desarrollo.

El cambio de mentalidad en los encargados de la prestación de servicios, la elite y la prensa no es tarea sencilla, pero puede llevarse a cabo. queda mucho que aprender de las estrategias de penetración del mercado que aplica el sector privado. La comunicación para el desarrollo sigue siendo poco común en las estrategias de reducción de la pobreza, tanto en lo que se refiere a recursos invertidos como a conocimientos técnicos aplicados.

### *Poder del personal*

El comunismo fue un experimento social para crear un mundo más equitativo. Fracasó porque la naturaleza humana subvierte aún el poder de un Estado coercitivo. La asistencia para el desarrollo, con su enfoque en la magnitud del problema, ha perdido de vista el poder de las personas. Las personas en interacción con otras producen el cambio, paso a paso. Por ende, el compromiso de las personas, los valores y las conductas reviste importancia, y puede ser la fuente más poderosa de cambio cuando personas comprometidas entran en interacción. Si no se aprovecha el poder de las personas o del individuo, los planes mejor intencionados erran el camino. Con la modificación del compromiso personal, ocurren pequeños milagros cuando las personas comienzan a hacer uso de sus aptitudes, cargos y poder para el bien común<sup>8</sup>.

### *Poder de lo personal junto con el poder institucional*

Para producir un cambio de gran escala hará falta el poder de la acción de las personas y de las instituciones, pero se debe prestar atención a lo personal antes que a lo institucional. Las pruebas revelan claramente que las reglas en uso acerca del soborno y las conductas subvierten las reglas formales que promueven la responsabilidad y el compromiso público. Por ejemplo, la India tiene leyes progresistas, pero la protección al amparo de estas leyes es casi imposible, no sólo para los pobres, sino también para los ricos. Si las normas personales cambian a favor de los pobres y sus derechos, las mentes inteligentes usarán su creatividad para subvertir reglas y leyes antiguas en apoyo de las decisiones sobre la asignación de recursos que benefician a los pobres.

La mejor estrategia es combinar el poder de lo personal con el de los incentivos institucionales adecuados en un Estado reformado. Ya se ha escrito mucho acerca de la reforma del Estado<sup>9</sup>. Abundan los ejemplos, como el diseño de los departamentos de riego en proyectos de gestión de los recursos hídricos, caminos rurales y mercados, educación comunitaria y dispensarios, proyectos impulsados por la comunidad y de inversión social. En todas partes, si bien los estudios de caso destacan lo institucional, siempre hay personas que constituyen ejemplos y marcan el rumbo de la reforma. Dichos adalides no pueden ser creados o programados con asistencia para el desarrollo, y sigue olvidándose la función crucial que desempeñan.

### *Hacer frente a la desigualdad por razones de sexo*

La desigualdad por razones de sexo es algo que se aprende en todos los hogares del mundo. Hombres y mujeres interiorizan las expectativas inherentes a la función de cada género desde una temprana edad, las cuales se convierten en una porción profunda de la psique que son resistentes al cambio y difíciles de superar. De la misma manera en que se realizan los estudios de las EPPA refleja el hecho de que el desarrollo aún se rige por un enfoque que se centra en la función de la mujer en el desarrollo, en lugar de centrarse en el género, que abarca a mujeres y hombres. En las EPPA puede observarse un conocimiento notablemente escaso acerca de la vida de los hombres e información muy amplia acerca de la vida de las mujeres<sup>10</sup>. Como las vidas de hombres y mujeres están entrelazadas, cambiar la vida de las mujeres significa cambiar las normas internalizadas que tienen los hombres acerca de las mujeres y su comportamiento hacia ellas. Sólo entonces se aplicarán leyes equitativas. Para permitir que tanto hombres como mujeres hagan la necesaria transición con el menor trauma posible, hacen falta enfoques novedosos para ayudar a los hombres a superar el temor a «la castración y la impotencia social» cuando las mujeres salen del hogar.

Todos los programas de reducción de la pobreza tienen un efecto en las relaciones entre los géneros dentro del hogar, y deberían incluir la concienciación y el apoyo psicológico para hombres y mujeres, juntos y por separado, para que puedan recorrer el difícil camino del cambio de las relaciones de poder. Una mujer pobre de Uganda sugiere una posibilidad: «*Las mujeres y los*

*hombres se deberían sentar a la mesa a discutir sus derechos. Si no se incluye a los hombres, estas cosas no se entenderán. Sería como bañarse en el barro» (Uganda, 1998).*

#### **4. Apoyar a los empresarios que fomentan el desarrollo**

Se deben crear nuevas alianzas entre el Estado y los pobres, la sociedad civil y los organismos internacionales de desarrollo. Se deben aplicar las enseñanzas de las obras escritas acerca de los movimientos sociales, incluidos conceptos como la nueva estructura política de oportunidades y los aliados políticos, para transformar a las burocracias en extinción<sup>11</sup>. Raka Ray ha añadido hace poco el concepto de los campos políticos, «el medio construido socialmente dentro del cual funcionan las organizaciones y al que éstas responden constantemente» (Ray y Kortweg, 1999: 21-36). Este entorno comprende a todas las partes, los medios de comunicación, las organizaciones religiosas y los grupos de presión. Los movimientos sociales producen una reordenación del poder, modifican las normas sociales y crean nuevas estructuras de oportunidades. De esto surgirá una mentalidad que lleve a aplicar «la liberalización no sólo para los ricos sino también para los pobres» (Bhatt, 1998)<sup>12</sup>. Por ejemplo, aunque en Etiopía se han aplicado políticas de libre mercado, las personas pobres de algunas zonas rurales observan que la reglamentación de algunos tipos de comercio ha hecho que procurarse el sustento sea más difícil. Esto incluye la prohibición del corte de leña, la venta callejera y el comercio en el mercado tradicional (Etiopía, 1998).

En todos los niveles de la sociedad existen líderes o empresarios que fomentan el desarrollo, desde la mujer del poblado que defiende a su vecina que está siendo golpeada por su esposo hasta los innovadores técnicos de las empresas de electricidad. Su energía social impulsa la mejor calidad de vida de las personas pobres<sup>13</sup>. Sin embargo, su escala y efectos siguen siendo limitados. Los empresarios que fomentan el desarrollo necesitan capital de riesgo.

En estudios recientes realizados por Alan Khazei y Vanessa Kirsh sobre la base de entrevistas con más de 350 empresarios sociales, gente de negocios y autoridades públicas de 20 países se llegó a la misma conclusión: impacto limitado y problemas de aumento gradual. Llegaron a la conclusión de que hay mucho dinero de puesta en marcha para tareas sin fines de lucro y fondos para grupos establecidos realmente grandes, aunque no hay recursos monetarios para los grupos intermedios que necesitan dinero puente para sobrevivir y crecer. Señalan la necesidad de un mercado de capital de segundo nivel para las empresas sin fines de lucro. Desde el momento de la realización de su estudio, Kirsch ha creado un fondo de capital de riesgo para financiar organizaciones seleccionadas cuidadosamente que serán protegidas y vigiladas utilizando «un sistema equilibrado de calificación», y que serán excluidas si no producen un rendimiento social medible (Dahle, 1999). Los fondos de capital de riesgo para los jóvenes pobres también se están poniendo a prueba en la India<sup>14</sup>.

### *Encontrar aliados dentro y fuera del sistema*

Se necesitan aliados para iniciar los cambios en las normas sociales, tanto dentro del sistema como fuera de él. Dentro del sistema se requieren empresarios que fomenten el desarrollo para empezar el cambio de conductas y acciones. Se necesita del poder de los medios de comunicación, las historias noticiosas, la propaganda, la música y el teatro para comenzar un nuevo diálogo acerca de una sociedad justa y equitativa para todos, y para cambiar las normas sociales específicas relativas a los pobres, las cuestiones de género y la corrupción. Por ejemplo, para luchar contra la corrupción es crucial reestablecer la honestidad, no la corrupción, como norma. A las organizaciones basadas en la fe les cabe una función particularmente importante que cumplir en la lucha contra la corrupción, en dotar de voz a los pobres y en el fortalecimiento de la cohesión social.

### *Crear nuevos héroes*

La paradoja de las organizaciones grandes es que los corruptos y los honestos viven uno al lado del otro<sup>15</sup>. En los estudios de las EPPA también se mencionan casos de funcionarios honestos o de líderes y elite locales responsables rodeados de corrupción. El desafío que se plantea es reconocer, apoyar y potenciar a estas personas para que su energía social se aproveche de manera más efectiva para el bien común. Al mismo tiempo, debemos ampliar y profundizar nuestro entendimiento de los entornos institucionales que crean y amplían la corrupción y el compromiso, a fin de que pueda prestarse apoyo a personas comprometidas a la vez que se rediseñan los entornos institucionales. Sólo entonces será posible convertir a los ciclos institucionales viciosos en virtuosos.

### *Apoyar a los que han asumido un compromiso*

La asistencia para el desarrollo se orienta a movilizar, con poca flexibilidad, grandes sumas de dinero a través de sistemas burocráticos ineficientes y con frecuencia corruptos. Se necesitan reglas y auditorías para que los sistemas rindan cuentas. Por otra parte, para transformar una dependencia o ministerio público a través del movimiento social se debe dotar a empresarios que fomenten el desarrollo de autoridad, financiamiento y recursos de apoyo para ejecutar programas y producir resultados tanto en materia de cambio de las normas sociales como de servicios. Es igualmente importante que estos héroes sean ensalzados por los medios de comunicación y se conviertan en nombres familiares y en nuevos ejemplos. Se seguirán precisando frenos y contrapesos, y deberán difundirse ampliamente los resultados de los estudios de seguimiento del grado de satisfacción del cliente.

La vida de las personas pobres mejorará si se parte de sus prioridades, realidades y redes. Esto entrañará el apoyo a largo plazo a la sociedad civil para promover el surgimiento de organizaciones de personas que refuercen la capacidad de los hombres y mujeres pobres para participar en el crecimiento económico y el buen gobierno democrático, asegurar la distribución equitati-

va de los recursos públicos y proteger a los pobres de la explotación. A los gobiernos les cabe una función importante que cumplir con la aplicación de políticas económicas y sociales que brinden oportunidades económicas a los pobres, suministren infraestructura básica y protejan los derechos de los ciudadanos. Los organismos internacionales tienen una función importante de apoyo a los intermediarios que trabajan directamente con personas pobres.

## *La voz de los pobres*

La potenciación, la seguridad y las oportunidades para las personas pobres deben darse a nivel local. Sin seguridad física, psicológica y económica, la participación y la potenciación seguirán siendo eslóganes sin sentido. La pobreza se siente a nivel local, en un contexto, lugar e interacción específicos. Los que hacen planes para la reducción de la pobreza están muy lejos. Si bien las evaluaciones de la pobreza con la participación de los afectados, como las analizadas aquí, nos dan alguna idea acerca de la realidad de los pobres, el peligro es que los organismos de desarrollo sencillamente sigan «funcionando como siempre». Cuando entramos en la casa de los pobres como extraños, las personas pobres se abren a nosotros contándonos su vida, sus alegrías y sus sufrimientos, y podemos sentir su dignidad, su sabiduría y su cálida hospitalidad. Es difícil para nosotros actuar recíprocamente de manera directa, pero podemos transmitir su voz. Los investigadores que trabajaron para la EPPA de Sudáfrica afirman: «*Después de almorzar con ellos, cantaron para nosotros. Es realmente sorprendente la manera en que se valen de las canciones para expresarse y manifestar sus pensamientos, esperanzas, temores y ansiedades. Las palabras de la última canción fueron las siguientes: 'Aquí están, sí estamos de acuerdo, aquí están, nuestros visitantes enviados por el Banco Mundial, sí, aquí están, están aquí para ayudarnos... y esperamos que no nos olviden'*» (Sudáfrica, 1998).

¿Nos acordaremos?

## *Notas*

1. La disminución de los números se debe casi exclusivamente a la reducción del número de personas pobres en Asia oriental, sobre todo en China. En Asia meridional, el número de personas que vive en la pobreza ha aumentado constantemente, aunque su proporción disminuyó de manera moderada. En África, tanto la proporción de la población que vive en la pobreza como el número absoluto de personas pobres aumentaron. Actualmente, África es la región con la mayor proporción de personas que subsisten con menos de US\$1 al día. En América Latina, la proporción de personas pobres permaneció apenas constante durante el período, pero el número de personas que vive en la pobreza aumentó. En los países del antiguo bloque soviético, la pobreza aumentó marcadamente, tanto en la proporción como en el número de personas que viven en la pobreza. Para más detalles, véase la obra *Poverty Trends and Conditions*, Banco Mundial, 1999.

2. La Asociación de Trabajadoras por Cuenta Propia (SEWA) es un sindicato autorizado con 250.000 mujeres miembro que son vendedoras autónomas, mujeres que trabajan en el hogar y trabajadoras del sector informal. Para proteger a estas tra-

bajadoras, SEWA inició el Programa Integrado de Seguridad Social, el plan de seguridad social con aportaciones más amplio de la India, que en la actualidad asegura a más de 32.000 trabajadoras del sector informal en la India. El plan cubre los seguros de salud, vida, discapacidad y activos (pérdidas o daños a la vivienda o equipos de trabajo). SEWA trabaja con dos empresas nacionalizadas: Life Insurance Corporation of India y United India Insurance Company. El plan funciona a través de la distribución de riesgos por las mujeres que ya saben y pueden vigilarse las unas a las otras. El plan se financia con los intereses pagados por concepto de una donación proporcionada por la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica, en una tercera parte a través de contribuciones directas de trabajadoras y en otra tercera parte a través de un plan subvencionado por el gobierno de la India a través de Life Insurance Corporation. La prima total de los seguros de salud y activos es de 60 rupias (1,50 US\$) por año, y se puede agregar el seguro de vida por una prima más alta. La cobertura es de 3.000 rupias por muerte por causas naturales, 25.000 rupias por muerte por causa de un accidente, 2.000 rupias por la pérdida de activos y 3.000 rupias por la pérdida de la vivienda o daños graves a ésta. En la actualidad, SEWA está pensando en extenderse a los planes de pensiones para las trabajadoras de más edad y en aumentar la cobertura de las prestaciones de salud. Para más información, véase la obra de Srinivas (1999).

3. Resulta alentador un plan de seguro de salud iniciado por el Grameen Bank. Grameen Kalyan, el programa de atención de salud del Grameen Bank, funciona como asegurador y proveedor de servicios de salud. Los centros sanitarios están anexados a los centros del Grameen Bank y prestan servicios curativos externos y de puerta a puerta. Las actividades de los centros se ponen en marcha después de acabadas discusiones con los miembros. Las primas se basan en una escala móvil. Los centros sanitarios han recuperado aproximadamente el 65% de los costos, y el 66% de los miembros del Grameen Bank ya participan en el plan. La prima anual en 1996 fue de 12 taka (2,50 US\$) por familia para un máximo de ocho miembros. Como se han agregado trabajadores sanitarios a la dotación de personal de los centros, la estructura de precios actualmente se están refinando (Srinivas, 1999).

4. Véase la obra de Lori Heise, M. Ellsberg y M. Gottemoeller, *Ending Violence Against Women*. Population Reports, Serie L, No. 111. Baltimore, Johns Hopkins University School of Public Health, Population Information Program, diciembre de 1999. Para más información véase <http://www.genderhealth.org> y <http://www.jhuccp.org>.

5. Véase el Programa de Agua y Saneamiento, un programa de varios donantes ejecutado por el Banco Mundial, que puede consultarse en [www.wsp.org](http://www.wsp.org).

6. El estado de Madhya Pradesh de la India ha recibido una sorprendente respuesta con la oferta del gobierno de proporcionar «un docente y libros» si el poblado solicita una escuela dentro de los 90 días del anuncio. Los docentes son del poblado y la escuela puede funcionar bajo un árbol.

7. Todos los análisis realizados en los últimos tiempos acerca de que los casos que tuvieron éxito indican que la causa fueron las inversiones a largo plazo, la evolución y el aprendizaje en la práctica (véanse las obras de Krishna, Uphoff y Esman, 1997, así como de Narayan y Ebbe, 1997). Los ejemplos recientes de programas impulsados por la comunidad y que recibieron financiamiento del Banco Mundial comprenden, entre otros, proyectos centrados en la pobreza en el nordeste de Brasil, el proyecto de desarrollo del kecamatan en Indonesia, el proyecto de abastecimiento de agua de Uttar Pradesh en la India, y un proyecto de apoyo a las comunidades de poblado en Guinea.

8. Robert Chambers ha escrito mucho acerca de la importancia de los cambios personales. Véase la obra de Chambers (1997).

9. El *Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1997*, del Banco Mundial, se centró en la función que cumple el Estado y analizó muchas obras y experiencias de todo el mundo.

10. Una búsqueda computadorizada de redes o grupos de hombres apenas dio algunos resultados, en tanto que de la búsqueda de redes de mujeres se obtuvo un cúmulo de papeles.

11. Véase una excelente historia y estudio de los movimientos sociales en la obra de Tarrow, 1994.

12. Discurso pronunciado por Ela Bhatt en el Banco Mundial, enero de 1998. Ela Bhatt es la fundadora de SEWA, un sindicato de la India para las mujeres que trabajan en el sector informal. Su labor también ha conducido a la creación de WIEGO, una red mundial para «La mujer en el sector informal, la globalización y la organización».

13. Este es el principio básico de la Ashoka Foundation, que identifica y apoya a personas físicas, líderes y visionarios prácticos con el empuje y la creatividad empresarial necesarios para transformar sistemas a fin de producir cambios a gran escala. A partir de 1981, se ha financiado a más de 1.000 becarios de 34 países.

14. El Bharatiya Yuva Shakti Trust (Business and Youth Starting Together) proporciona capital de riesgo en la gama de los US\$1.000, capacitación y asesoramiento a jóvenes pobres desocupados o subocupados de entre 18 y 25 años de edad. Fundado en 1991, se ha extendido a varios estados de la India y ha ayudado a más de 450 jóvenes con ideas empresariales a establecer sus empresas. Muchos no sólo han salido de la pobreza de esa manera sino que ahora dan empleo a otras personas. Aun a medida que el fondo fiduciario sin fines de lucro va creciendo, cada puesta en marcha de una empresa entraña el asesoramiento personal activo de un empresario con experiencia que vive en la misma ciudad.

15. Aunque no se trata de una observación nueva, esta paradoja se acentuó en una conversación con Norman Uphoff en junio de 1999.



# APÉNDICES

---

## Apéndice 1

Regiones y países de los informes de las EPPA

## Apéndice 2

Lista de autores de la EPPA

## Apéndice 1: Regiones y países de los informes de las EPPA

REGIÓN	PAÍS	NÚMERO DE INFORMES
Africa al sur del Sahara, y	Benin	1
Oriente Medio y Norte de África	Burkina Faso	1
(total parcial = 31)	Camerún	1
	Etiopía	1
	Gabón	1
	Ghana	2
	Guinea-Bissau	1
	Kenya	2
	Madagascar	2
	Malí	2
	Níger	1
	Nigeria	3
	Rep. Unida de Tanzania	1
	Rwanda	1
	Senegal	1
	Sudáfrica	1
	Swaziland	1
	Togo	1
	Túnez	1
	Uganda	2
	Yemen, República de	2
	Zambia	2
Europa oriental y la antigua	Armenia	3
Unión Soviética	Azerbaiyán	1
(total parcial = 11)	Ex República Yugoslava de Macedonia	1
	Georgia	1
	Letonia	2
	República de Moldova	1
	República Kirguisa	1
	Ucrania	1
Asia Oriental	Camboya	1
(total parcial = 9)	China	1
	Filipinas	1
	Indonesia	2
	Tailandia	1
	Viet Nam	3
América Latina y el Caribe	Brasil	1
(total parcial = 16)	Costa Rica	1

REGION	COUNTRY	NUMBER OF REPORTS
	Ecuador	2
	El Salvador	2
	Guatemala	5
	Jamaica	1
	Mexico	1
	Nicaragua	1
	Panamá	1
	Venezuela	1
Asia Meridional	Bangladesh	1
(total parcial = 14)	India	10
	Nepal	1
	Pakistán	2
<b>Total de proyectos:</b>		<b>81</b>

## Apéndice 2: Lista de autores de las EPPA

- Armenia, 1995 Dudwick, Nora. 1995. «A Qualitative Assessment of the Living Standards of the Armenian Population, October 1994–March 1995.» World Bank, Washington, D.C.
- Armenia, 1996 Gomart, Elizabeth. 1996. «Social Assessment Report on the Education and Health Sectors in Armenia.» World Bank, Washington, D.C.
- Armenia, 1999 Bertmar, Anna. 1999. «Children’s De-Institutionalization Initiative: Beneficiary Assessment of Children in Institutions.» World Bank, Washington, D.C.
- Azerbaiyán, 1997 World Bank. 1997. «Poverty Assessment.» Washington, D.C.
- Bangladesh, 1996 UNDP (United Nations Development Programme). 1996. «UNDP’s 1996 Report on Human Development in Bangladesh: A Pro-Poor Agenda—Poor People’s Perspectives.» Dhaka, Bangladesh.
- Benin, 1994 World Bank. 1994. «Toward a Poverty Alleviation Strategy.» Washington, D.C.
- Brasil, 1995 World Bank. 1995. «A Poverty Assessment.» Washington, D.C.
- Burkina Faso, 1994 World Bank. 1994. «Visual Participatory Poverty Assessment.» Draft. Washington, D.C.
- Camboya, 1998 Robb, Caroline M., M. Shivakuma, and Nil Vanna. 1998. «The Social Impacts of the Creeping Crisis in Cambodia: Perceptions of Poor Communities.» World Bank, Washington, D.C.
- Camerún, 1995 World Bank. 1995. «Diversity, Growth, and Poverty Reduction.» Washington, D.C.
- China, 1997 World Bank. 1997. «Anning Valley Agricultural Development Project: Summary of a Social Assessment (Annex 10).» Washington, D.C.
- Costa Rica, 1997 World Bank. 1997. «Identifying the Social Needs of the Poor: An Update.» Washington, D.C.
- Ecuador, 1996a Hentschel, Jesko, William F. Waters, and Anna Kathryn Vandever Webb. 1996. «Rural Poverty in Ecuador—A Qualitative Assessment.» Internal Document. World Bank, Washington, D.C.
- Ecuador, 1996b World Bank. 1996. «Poverty Report.» Washington, D.C.
- El Salvador ,1995 Pena, Maria Valeria Junho. 1995. «Social Assessment: El Salvador Basic Education Modernization Project.» World Bank, Washington, D.C.
- El Salvador, 1997 Pena, Maria Valeria Junho, Kathryn Johns Swartz, Tania Salem, Miriam Abramovay, and Carlos Briones. 1997. «Stakeholder Consultation and Analysis: Second Phase of the Social Assessment for the El Salvador EDUCO Program and the Basic Education Modernization Project.» World Bank, Washington, D.C.
- Etiopía, 1998 World Bank. 1998. «Participatory Poverty Assessment for Ethiopia.» Draft. Washington, D.C.
- Ex República Yugoslava de Macedonia, 1998 Institute for Sociological and Political-Legal Research. 1998. «Qualitative Analysis of the Living Standard of the Population of the Republic of Macedonia.» Institute for Sociological and Political-Legal Research, Skopje, Macedonia.

- Filipinas, 1999 World Bank. 1999. «Mindanao Rural Development Project Social Assessment: Key Findings for Cotabato and Sultan Kudarat.» Washington, D.C.
- Gabón, 1997 World Bank. 1997. «Poverty in a Rent-Based Economy.» Washington, D.C.
- Georgia, 1997 Dudwick, Nora. 1997. «Poverty in Georgia: The Social Dimensions of Transition.» World Bank, Washington, D.C.
- Ghana, 1995a Norton, Andy, Ellen Bortei-Doku Aryeetey, David Korboe, and D.K. Tony Dogbe. 1995. «Poverty Assessment in Ghana Using Qualitative and Participatory Research Methods.» World Bank, Washington, D.C.
- Ghana, 1995b World Bank. 1995. «Poverty Past, Present and Future.» Washington, D.C.
- Guatemala, 1993 World Bank. 1993. «Guatemala Qualitative and Participatory Poverty Study, Phases I and II.» Internal Situation Report. Washington, D.C.
- Guatemala, 1994a Webb, Anna Kathryn Vandever. 1994. «Interim Evaluation Report: Guatemala Qualitative and Participatory Poverty Study, Phase II.» Rafael Landívar University, Guatemala City, and World Bank, Washington, D.C.
- Guatemala, 1994b Instituto de Investigaciones. 1994. «La Pobreza: Un Enfoque Participativo: El Caso de Guatemala.» Rafael Landívar University, Guatemala City.
- Guatemala, 1997a Traa-Valarezo, Ximena. 1997. «Social Assessment for the Guatemala Reconstruction and Local Development Project.» World Bank, Washington, D.C.
- Guatemala, 1997b Gómez, Marcela Tovar. 1997. «Perfil de los Pueblos Indígenas de Guatemala (FONAPAZ).» Internal Document. World Bank, Washington, D.C.
- Guinea-Bissau, 1994 World Bank. 1994. «Poverty Assessment and Social Sectors Strategy Review.» Washington, D.C.
- India, 1997a Centre for Community Economics and Development Consultants Society (CECOEDECON). 1997. «Report on Social Assessment for the District Poverty Initiatives Project: Baran District.» Institute of Development Studies (IDS), Jaipur, India.
- India, 1997b Indian Institute of Rural Management. 1997. «A Report on Findings of Fieldwork (DPIP) in Todaraisingh and Uniara Blocks of Tonk District.» Indian Institute of Rural Management, Jaipur, India.
- India, 1997c Reddy, S. Sudhakar, K. S. Reddy, P. Padmanabha Rao, and G. Santhana Babu. 1997. «District Poverty Initiatives Project: Strategy and Investment Plan for Poverty Alleviation in Adilabad.» Centre for Economic and Social Studies, Hyderabad, India.
- India, 1997d Operations Research Group. 1997. «Draft Fieldwork Report: Raisen District.» Environment Planning and Coordination Organisation, Bhopal, India.
- India, 1997e Operations Research Group. 1997. «Draft Fieldwork Report: Sagar District.» Environment Planning and Coordination Organisation, Bhopal, India.

- India, 1998a PRAXIS. 1998. «Participatory Poverty Profile Study: Bolangir District, Orissa.» U.K. Department for International Development, New Delhi.
- India, 1998b World Bank. 1998. «District Poverty Initiatives Project, Social Assessment Fieldwork Report: Guna District Main Report.» Washington, D.C.
- India, 1998c World Bank. 1998. «District Poverty Initiatives Project, Social Assessment Fieldwork Report: Rajgarh District Main Report.» Washington, D.C.
- India, 1998d World Bank. 1998. «District Poverty Initiatives Project, Social Assessment Field Report: Shivpuri District Main Report.» Washington, D.C.
- India, 1998e Kozel, Valerie, and Barbara Parker. 1998. «Poverty in Rural India: The Contribution of Qualitative Research in Policy Analysis.» World Bank, Washington, D.C.
- Indonesia, 1998 Evers, Pieter J. 1998. «Village Governments and Their Communities: Allies or Adversaries.» World Bank, Jakarta.
- Indonesia, 1999 Chandrakirana, Kamala. 1999. «Local Capacity and Its Implications for Development: The Case of Indonesia. A Preliminary Report: Local Level Institutions Study.» World Bank, Jakarta.
- Jamaica, 1997 Moser, Caroline, and Jeremy Holland. 1997. «Urban Poverty and Violence in Jamaica.» World Bank, Washington, D.C.
- Kenya, 1996 Narayan, Deepa, and David Nyamwaya. 1996. «Learning from the Poor: A Participatory Poverty Assessment in Kenya.» World Bank, Washington, D.C.
- Kenya, 1997 Nyamwaya, David (editor). 1997. «Coping Without Coping: What Poor People Say About Poverty in Kenya.» African Medical and Research Foundation and the Government of Kenya, Nairobi.
- Letonia, 1997 Hofmane, L. 1997. «Report on the Qualitative Analysis Research into the Living Standards of Inhabitants in Aluksne District.» World Bank, Washington, D.C.
- Letonia, 1998 Institute of Philosophy and Sociology. 1998. «Listening to the Poor: A Social Assessment of Poverty in Latvia.» Institute of Philosophy and Sociology, Riga, Latvia.
- Madagascar, 1994 Moini-Araghi, Azadeh. 1994. «Participatory Poverty Assessment: Synthesis Report.» World Bank, Washington, D.C.
- Madagascar, 1996 World Bank. 1996. «Poverty Assessment.» Washington, D.C.
- Malí, 1992 World Bank. 1992. «Qualitative Study on the Demand for Education in Rural Mali.» Washington, D.C.
- Malí, 1993 World Bank. 1993. «Assessment of Living Conditions.» Washington, D.C.
- México, 1995 Salmen, Lawrence. 1995. «The People's Voice: Mexico—Participatory Poverty Assessment.» World Bank, Washington, D.C.
- Nepal, 1999 South Asia Partnership Nepal. 1999. «Country Report: Nepal.» Ottawa: South Asia Partnership Canada, Kathmandu.
- Nicaragua, 1998 Fuller, Bruce, and Magdalena Rivarola. 1998. «Nicaragua's Experiment to Decentralize Schools: Views of Parents, Teachers, and Directors.» World Bank, Washington, D.C.

- Níger, 1996 World Bank. 1996. «Poverty Assessment: A Resilient People in a Harsh Environment.» Washington, D.C.
- Nigeria, 1995 Todd, Dave. 1995. «Participatory Poverty Assessment.» World Bank, Washington, D.C.
- Nigeria, 1996 World Bank. 1996. «Poverty in the Midst of Plenty: The Challenge of Growth with Inclusion.» Washington, D.C.
- Nigeria, 1997 Francis, Paul A., with S. P. I. Agi, S. Ogoh Alubo, Hawa A. Bin, A. G. Daramola, Uchenna M. Nzewi, and D. J. Shehu. 1997. «Hard Lessons: Primary Schools, Community, and Social Capital in Nigeria.» World Bank, Washington, D.C.
- Pakistán, 1993 Beall, Jo, Nazneen Kanji, Farhana Faruqi, Choudry Mohammed Hussain, and Mushtaq Mirani. 1993. «Social Safety Nets and Social Networks: Their Role in Poverty Alleviation in Pakistan.» Unpublished report for the Overseas Development Administration (U.K.).
- Pakistán, 1996 Parker, Barbara. 1996. «Pakistan Poverty Assessment: Human Resources Development—A Social Analysis of Constraints.» World Bank, Washington, D.C.
- Panamá, 1998 Pena, Maria Valeria Junho, and Hector Lindo-Fuentes. 1998. «Community Organization, Values and Social Capital in Panama.» World Bank, Washington, D.C.
- República de Moldova, 1997 De Soto, Hermine G., and Nora Dudwick. 1997. «Poverty in Moldova: The Social Dimensions of Transition, June 1996–May 1997.» World Bank, Washington, D.C.
- República Kirguisa, 1998 Scott, Kinnon, Salman Zaidi, Zhong Tong, and Dinara Djoldosheva. 1998. «Update on Poverty in the Kyrgyz Republic.» World Bank, Washington, D.C.
- República Unida de Tanzania, 1997 Narayan, Deepa. 1997. «Voices of the Poor: Poverty and Social Capital in Tanzania.» Environmentally and Socially Sustainable Development Network. World Bank, Washington, D.C.
- Rwanda, 1998 World Bank. 1998. «Etude Participative Sur L'Evolution de la Pauvrete au Rwanda.» Washington, D.C.
- Senegal, 1995 World Bank. 1995. «An Assessment of Living Conditions.» Washington, D.C.
- Sudáfrica, 1998 May, Julian, with Heidi Attwood, Peter Ewang, Francie Lund, Andy Norton and Wilfred Wentzal. 1998. «Experience and Perceptions of Poverty in South Africa.» World Bank, Washington, D.C., and Praxis Publishing, Durban.
- Swazilandia, 1997 Ministry of Economic Planning and Development of the Kingdom of Swaziland and the World Bank. 1997. «Swaziland: Poverty Assessment by the Poor.» Washington, D.C.
- Tailandia, 1998 Robb, Caroline and Chaohua Zhang. 1998. «Social Aspects of the Crisis: Perceptions of Poor Communities in Thailand.» World Bank, Washington, D.C.
- Togo, 1996 World Bank. 1996. «Overcoming the Crisis, Overcoming Poverty: A World Bank Poverty Assessment.» Washington, D.C.

- Túnez, 1995 World Bank. 1995. «Poverty Alleviation: Preserving Progress while Preparing for the Future.» Washington, D.C.
- Ucrania, 1996 Wanner, Catherine, and Nora Dudwick. 1996. «Ethnographic Study of Poverty in Ukraine, October 1995–March 1996.» World Bank, Washington, D.C.
- Uganda, 1998 McClean, Kimberley, and Charles Lwanga Ntale. 1998. «Desk Review of Participatory Approaches to Assess Poverty in Uganda.» The Ministry of Planning and Economic Development, Kampala, Uganda.
- Uganda, 1999 Ministry of Finance Planning and Economic Development. 1999. «Participatory Poverty Assessment—Poor People’s Perspectives.» Draft. Kampala, Uganda.
- Venezuela, 1998 Walker, Ian, with Rafael Del Cid, Fidel Ordoñez, and Felix Seijas. 1998. «Evaluación Social del Proyecto Promueba, Caracas, Venezuela.» World Bank, Washington, D.C.
- Viet Nam, 1996 World Bank. 1996. «Social Issues.» Washington, D.C.
- Viet Nam, 1999a ActionAid Vietnam. 1999. «Ha Tinh Participatory Poverty Assessment.» Draft. ActionAid Vietnam and the Hanoi Research and Training Centre for Community Development, Hanoi.
- Viet Nam, 1999b Save the Children (U.K.). 1999. «Pilot Participatory Poverty Assessment: Ho Chi Minh City-District 11, Wards 5 and 7.» Hanoi.
- Yemen, República del, 1998 La Cava, Gloria, Sharon Beatty, Renaud Detalle, Thaira Shalan, Nagib Zumair, and Angelica Arbulu. 1998. «Republic of Yemen Civil Service Modernization Program: Social and Institutional Assessment.» World Bank, Washington, D.C.
- Yemen, República del, 1999 Volpi, Elena. 1999. «Yemen Child Development Project: Social Assessment.» World Bank, Washington, D.C.
- Zambia, 1994 World Bank. 1994. «Poverty Assessment.» Washington, D.C.
- Zambia, 1997 Francis, Paul A., John T. Milimo, Chosani A. Njobvu, and Stephen P. M. Tembo. 1997. «Listening to Farmers: Participatory Assessment of Policy Reform in Zambia’s Agricultural Sector.» World Bank, Washington, D.C.





## Bibliografía

---

- Agarwal, Bina. 1992. «Gender Relations and Food Security: Coping with Seasonality, Drought and Famine in South Asia.» In Lourdes Benería and Shelley Feldman, eds. *Unequal Burden: Economic Crises, Persistent Poverty, and Women's Work*. Boulder, Colo.: Westview Press.
- . 1997. «Bargaining and Gender Relations: Within and Beyond the Household.» *Feminist Economics* 3(1): 1–51.
- Akerlof, George A., and Rachel E. Kranton. 1999. *Economics and Identity*. Washington, D.C.: Brookings Institute.
- Alkire, Sabina. 1999. «Operationalizing Amartya Sen's Capability Approach to Human Development: A Framework for Identifying 'Valuable' Capabilities.» Ph. D. diss., Oxford University.
- Baulch, Bob. 1996a. «Neglected Trade-Offs in Poverty Measurement.» *IDS Bulletin* 27(1): 36–42.
- . 1996b. «The New Poverty Agenda: A Disputed Consensus.» *IDS Bulletin* 27(1): 1–10.
- Bebbington A., and T. Perreault. 1999. «Social Capital, Development and Access to Resources in Highland Ecuador.» *Economic Geography*. October.
- Benería, Lourdes. 1989. «Gender and the Global Economy.» In Arthur MacEwan and William Tabb, eds. *Instability and Change in the Global Economy*. New York: Monthly Review Press.
- Berelson, Bernard. 1954. «Content Analysis.» *Handbook of Social Psychology*. Vol. 1. Reading, Mass.: Addison-Wesley.
- Bhatt, Mihir. 1999. «Natural Disasters as National Shocks to the Poor and Development.» Disaster Mitigation Institute, Ahmedabad, India.
- Booth, David, Jeremy Holland, Jesko Hentschel, Peter Lanjouw, and Alicia Herbert. 1998. *Participation and Combined Methods in African Poverty Assessment: Renewing the Agenda*. Department for International Development (DFID), U.K.: Social Development Division and Africa Division.
- Bradley, Christine. 1994. «Why Male Violence against Women is a Development Issue: Reflections from Papua New Guinea.» In Miranda Davies, ed. *Women and Violence: Realities and Responses, Worldwide*. London: Zed Books.
- Brunetti, Aymo, Gregory Kisunko, and Beatrice Weder. 1997. «Institutions in Transition: Reliability of Rules and Economic Performance in Former Socialist Countries.» Policy Research Working Paper 1809. Washington, D.C.: World Bank.
- Carvalho, Soniya, and Howard White. 1997. «Combining the Quantitative and Qualitative Approaches to Poverty Measurement and Analysis: The Practice and the Potential.» Technical Paper 366. Washington, D.C.: World Bank.
- Castellas, Manuel. 1997. *The Power of Identity*. Malden, Mass.: Blackwell Publishers.
- Cernea, Michael. 1979. «Entry Points for Sociological Knowledge in the Project Cycle.» Agricultural and Rural Development Department. Washington, D.C.: World Bank.
- , ed. 1985. *Putting People First*. New York: Oxford University Press.

- Cernea, Michael, with the assistance of April Adams. 1994. «Sociology Anthropology and Development: An Annotated Bibliography of World Bank Publications 1975–1993.» Environmentally and Sustainable Development Studies and Monograph Series 3. Washington, D.C.: World Bank.
- Cernea, Michael, and Ayse Kudat. 1997. «Social Assessments for Better Development: Case Studies in Russia and Central Asia.» Environmentally Sustainable Development Studies and Monograph Series 16. Washington, D.C.: World Bank.
- Chambers, Robert. 1989. «Editorial Introduction: Vulnerability, Coping and Policy.» *IDS Bulletin* 20: 1.
- . 1994. «The Origins and Practice of Participatory Rural Appraisal.» *World Development* 22 (7). Washington, D.C.: World Bank.
- . 1997. «Whose Reality Counts?: Putting the First Last». London: Intermediate Technology Publications.
- Chambliss, William J. 1999. *Power, Politics, and Crime*. Boulder, Colo.: Westview Press.
- Charmes, Jacques. 1998. «Informal Sector, Poverty and Gender: A Review of Empirical Evidence.» Contributed paper for *World Development Report 2000*. Washington, D.C.: World Bank. October.
- Dahle, Cheryl. 1999. «Social Justice—Alan Khazei and Vanessa Kirsch.» *Fast Company*, Issue 30, December 1999, www.fastcompany.com.
- Dasgupta, Partha, and Ismail Serageldin. 1999. *Social Capital: A Multifaceted Perspective*. Washington, D.C.: World Bank.
- Davies, Miranda, ed. 1994. *Women and Violence: Realities and Responses Worldwide*. London: Zed Books.
- Dollar, David, and Roberta Gatti. 1995. «Gender Inequality, Income, and Growth: Are Good Times Good for Women?» Policy Research Report on Gender and Development, No. 1. Washington, D.C.: World Bank.
- Economist Intelligence Unit. 1997. *Armenia Country Profile, 1996–97*. London: The Economist Intelligence Unit, Ltd.
- Edwards, Michael, and David Hulme, eds. 1992. *Making a Difference: NGOs and Development in a Changing World*. London: Earthscan Publications.
- Edwards, Robert, and Michael W. Foley. 1997. «Social Capital and the Political Economy of Our Discontent.» *American Behavioral Scientist*, 40(5): 669–78.
- Esman, Milton J., and Norman Uphoff. 1984. *Local Organizations: Intermediaries in Rural Development*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
- Fajnzylber, Pablo, David Lederman, and Norman Loayza. 1998. *What Causes Violent Crime?* Office of the Chief Economist, Latin America and the Caribbean Region. Washington, D.C.: World Bank.
- Floro, Maria Sagrario. 1995. «Economic Restructuring, Gender and the Allocation of Time.» *World Development* 23: 1913–29. Washington, D.C.: World Bank.
- Folbre, Nancy. 1991. «Women on Their Own: Global Patterns of Female Headship.» In Rita S. Gallin, Anne Ferguson, and Janice Harper, eds. *The Women and International Development Annual*. Vol. 4. Boulder, Colo.: Westview Press.
- Foley, Michael W., and Robert Edwards. 1996. «The Paradox of Civil Society.» *Journal of Democracy* 7(3): 38–52.

- Foster, James, and Amartya Sen. 1997. «On Economic Inequality after a Quarter Century.» 2d ed. Oxford: Clarendon Press.
- Fox, Jonathan. 1993. *The Politics of Food in Mexico: State Power and Social Mobilization*. Ithaca: Cornell University Press.
- Galtung, Johan. 1994. *Human Rights in Another Key*. Cambridge, U.K.: Polity Press.
- Gelles, Richard J., and Murray Straus. 1988. *Intimate Violence*. New York: Simon and Schuster.
- Giddens, Anthony. 1984. *The Constitution of Society*. Oxford: Blackwell.
- Goetz, Anne Marie. 1998. «Women in Politics and Gender Equity on Policy: South Africa and Uganda.» *Review of African Political Economy* 76: 241–62.
- Greeley, Martin. 1994 «Measurement of Poverty and Poverty of Measurement.» *IDS Bulletin* 25(2).
- Grootaert, Christiaan. 1998. «Social Capital: The Missing Link?» Social Capital Initiative Working Paper No. 3. Social Development Family. Washington, D.C.: World Bank.
- . 1999. «Social Capital, Household Welfare, and Poverty in Indonesia.» Policy Research Working Paper 2148. Social Development Family. Washington, D.C.: World Bank.
- Grootaert, Christiaan, and Deepa Narayan. 1999. «Local Institutions, Poverty and Household Welfare in Bolivia.» Social Development Family. Environmentally and Socially Sustainable Development Network. Washington, D.C.: World Bank.
- Holland, Jeremy, and James Blackburn, eds. 1998. *Whose Voice? Participatory Research and Policy Change*. London: Intermediate Technology Publications.
- Hyden, Goran. 1997. «Civil Society, Social Capital, and Development: Dissection of a Complex Discourse.» *Studies in Comparative International Development* 32: 3–30.
- Jackson, Cecile. 1996. «Rescuing Gender from the Poverty Trap.» *World Development* 23: 489–504.
- Jain, Devaki. 1996. «Panchayat Raj: Women Changing Governance.» Gender in Development Programme. United Nations Development Programme, New York.
- Kabeer, Naila. 1997. «Women, Wages and Intra-household Power Relations in Urban Bangladesh.» *Development and Change* 28(2): 261–302.
- Kabeer, Naila, and Ramya Subrahmanian. 1996. *Institutions, Relations and Outcomes: Framework and Tools for Gender-aware Planning*. University of Sussex, U.K.: Institute of Development Studies.
- Kaufmann, Georgia. 1997. «Watching the Developers: A Partial Ethnography.» In R. D. Grillo and R. L. Stirrat, eds. *Discourses of Development: Anthropological Perspectives*. Oxford: Berg Press.
- Korten, David C. 1990. *Getting to the 21st Century: Voluntary Action and the Global Agenda*. West Hartford, Conn.: Kumarian Press.
- Krishna, Anirudh, and Norman Uphoff. 1999. «Mapping and Measuring Social Capital: A Conceptual and Empirical Study of Collective Action for Conserving and Developing Watersheds in Rajasthan, India.» Social Capital Initiative Working Paper No. 13. Washington, D.C.: World Bank.

- Krishna, Anirudh, Norman Uphoff, and Milton J. Esman (eds). 1997. *Reasons for Hope: Instructive Experiences in Rural Development*. West Hartford, Conn.: Kumarian Press.
- Leach, Melissa, Robin Mearns, and Ian Scoones. 1997. *Community-Based Sustainable Development: Consensus or Conflict?* University of Sussex, U.K.: Institute of Development Studies.
- Lipton, Michael, and Martin Ravallion. 1995. «Poverty and Policy.» In Jere Richard Behrman and Thirukodikaval Nilakanta Srinivasan, eds. *Handbook of Development Economics*. Vol. 3. Amsterdam: Elsevier Press.
- MacEwen Scott, Alison. 1995. «Informal Sector or Female Sector? Gender Bias in Urban Labor Market Models.» In Diane Elson, ed., *Male Bias in the Development Process*. 2d ed. Manchester, U.K.: Manchester University Press.
- Marshall, Gordon. 1994. *The Concise Oxford Dictionary of Sociology*. New York: Oxford University Press.
- Max-Neef, Manfred. 1993. *Human Scale Development: Conception, Application, and Further Reflections*. London: Apex Press.
- Milanovic, Branko. 1998. *Income, Inequality, and Poverty during the Transition from Planned to Market Economy*. Regional and Sectoral Studies. Washington, D.C.: World Bank.
- Milimo, John T. 1995. «An Analysis of Qualitative Information on Agriculture: from Beneficiary Assessments, Participatory Poverty Assessments and Other Studies which used Qualitative Research Methods.» Ministry of Agriculture, Food, and Fisheries. Lusaka, Zambia.
- Moore, Mick, and James Putzel. «Thinking Strategically about Politics and Poverty.» IDS Working Paper 101. University of Sussex, U.K.: Institute of Development Studies.
- Moser, Caroline. 1998. *The Asset-Vulnerability Framework: Reassessing Urban Poverty Reduction Strategies*. Washington, D.C.: World Bank.
- Moser, Caroline, Annika Tornqvist, and Bernice van Bronkhorst. 1998. «Mainstreaming Gender and Development in the World Bank: Progress and Recommendations.» Washington, D.C.: World Bank.
- Narayan, Deepa. 1999. «Bonds and Bridges: Social Capital and Poverty.» Policy Research Working Paper 2167. Policy Research Department. Washington, D.C.: World Bank.
- Narayan, Deepa, and Katrinka Ebbe. 1997. «Design of Social Funds: Participation, Demand Orientation, and Local Organizational Capacity.» Discussion Paper no. 375. Washington, D.C.: World Bank.
- Narayan, Deepa, and Lant Pritchett. 1999. «Cents and Sociability: Household Income and Social Capital in Rural Tanzania.» *Economic Development and Cultural Change* (47)4: 871–8.
- Narayan, Deepa, and Lyra Srinivasan. 1994. *Participatory Development Tool Kit: Training Materials for Agencies and Communities*. Washington, D.C.: World Bank.
- Narayan, Deepa, and Michael Cassidy. 1999. «A Dimensional Approach to Measuring Social Capital: Development and Validation of a Social Capital Inventory.» Draft. Washington, D.C.: World Bank.

- Narayan, Deepa, and Talat Shah. 2000. *Gender Inequity, Poverty, and Social Capital*. Policy Research Report on Gender Development, Working Paper Series. Washington, D.C.: World Bank.
- North, Douglas. 1990. «Institutions and their Consequences for Economic Performance.» In Karen Schweers Cook and Margaret Levi, eds. *The Limits of Rationality*. Chicago, Ill.: University of Chicago.
- Norton Andy, and Thomas Stephens. 1995. «Participation in Poverty Assessments.» Social Development Papers 9. Washington, D.C.: World Bank.
- Orbach, Susie. 1999. «Psychoanalysis and Social Policy.» Seminar paper presented to the World Bank, Washington, D.C., April.
- Patton, Michael Quinn. 1990. *Qualitative Evaluation and Research Methods*. Newbury Park, Calif.: Sage Publications.
- Portes, Alejandro. 1998. «Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology.» *Annual Review of Sociology* 22: 1–24.
- Pottier, Johan. 1997. «Towards an Ethnography of Participatory Appraisal and Research.» In R. D. Grillo and R. L. Stirrat, eds. *Discourses of Development: Anthropological Perspectives*. Oxford, U.K.: Berg Press.
- Putnam, Robert, Robert Leonardi, and Raffaella Y. Nanetti. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Ravallion, Martin. 1995. «China's Lagging Poor Areas.» *American Economic Review, Papers and Procedures* 89: 301–5.
- Ray, Raka, and Anna Kortweg. 1999. «Women's Movements in the Third World: Identity, Mobilization and Autonomy.» *Annual Review of Sociology* 25: 47–71.
- Rietbergen-McCracken, Jennifer, and Deepa Narayan. 1998. «Participatory Tools and Techniques: A Resource Kit for Participation and Social Assessment.» Social Policy and Resettlement Division, Environment Department. Washington, D.C.: World Bank.
- Robb, Caroline. 1999. «Can the Poor Influence Poverty? Participatory Poverty Assessments in the Developing World.» Washington, D.C.: World Bank.
- Rodrik, Dani. 1998. «Globalization, Social Conflict and Economic Growth.» *World Economy* 21(1): 43–58.
- Rupesinghe, Kumar, and Marcial Rubio. 1994. *The Culture of Violence*. New York: United Nations University Press.
- Salmen, Lawrence. 1987. *Listen to the People*. New York: Oxford University Press.
- . 1995. «Participatory Poverty Assessment: Incorporating Poor People's Perspectives into Poverty Assessment Work.» Social Development Paper No. 11. Washington, D.C.: World Bank.
- . 1998. «Toward a Listening Bank: A Review of Best Practices and the Efficacy of Beneficiary Assessment.» Social Development Paper No. 23. Washington, D.C.: World Bank.
- Sartori, Giovanni. 1997. «Understanding Pluralism.» *Journal of Democracy* 8(4): 58–69.
- Schuler, Sidney Ruth, Syed M. Hashemi, and Shamsul Huda Badal. 1998. «Men's Violence against Women in Rural Bangladesh: Undermined or Exacerbated by Microcredit Programmes?» *Development in Practice* 8(2): 148–57.

- Schwartz, S. H. 1994. «Are There Universal Aspects in the Structure and Contents of Human Values?» *Journal of Social Issues* 50(4): 19–45.
- Sen, Amartya K. 1981. *Poverty and Famines*. Oxford: Clarendon Press.
- . 1983. «Poor, Relatively Speaking.» *Oxford Economic Papers* 35: 153–69. Reprinted in Resources, Values and Development.
- . 1984. «Rights and Capabilities.» In Amartya K. Sen, ed., *Resources, Values and Development*. Oxford, U.K.: Blackwell.
- . 1985. «A Sociological Approach to the Measurement of Poverty: A Reply to Professor Peter Townsend.» *Oxford Economic Papers* 37: 669–76.
- . 1992. *Inequality Reexamined*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- . 1993. «Economic Regress: Concepts and Features.» *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics*, 315–54.
- . 1997. *On Economic Inequality*. 2d ed. Oxford: Clarendon Press.
- . 1999. *Development as Freedom*. New York: Knopf Press.
- Shah, Shekhar. 1999. «Coping with Natural Disasters: The 1998 Floods in Bangladesh.» Seminar paper presented in June to the World Bank, Washington, D.C.
- Shapiro, Gilbert, and John Markoff. 1997. «A Matter of Definition.» In Carl W. Roberts, ed., *Text Analysis for the Social Sciences*. Mahwah, N.J. Lawrence Erlbaum Associates.
- Silverman, David. 1993. *Interpreting Qualitative Data: Methods for Analyzing Talk, Text and Interaction*. Thousand Oaks, Calif.: Sage Publications.
- Srinivas, Smita. 1999. *Social Protection for Women Workers in the Informal Economy*. Draft. Washington, D.C.: World Bank and Geneva: International Labour Office.
- Standing, Guy. 1999. «Global Feminization through Flexible Labor: A Theme Revisited.» *World Development* 3(27): 583–602.
- Stone, P. J., D. C. Dunphy, M. S. Smith, and D. M. Ogilvie. 1966. *The General Inquirer: A Computer Approach to Content Analysis*. Cambridge: MIT Press.
- Strauss, Anselm L. 1987. *Qualitative Analysis for Social Scientists*. New York: Cambridge University Press.
- Tarrow, Sidney. 1994. *Power in Movement: Social Movements, Collective Action and Politics*. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press.
- Tendler, Judith. 1997. *Good Government in the Tropics*. Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press.
- Townsend, Peter. 1971. *The Concept of Poverty*. London: Heinemann Educational.
- Tripp, Aili Mari. 1992. «The Impact of Crisis and Economic Reform on Women in Urban Tanzania.» In Lourdes Benería and Shelly Feldman, eds. *Unequal Burden: Economic Crises, Persistent Poverty, and Women's Work*. Boulder, Colo.: Westview Press.
- Uphoff, Norman. 1986. *Local Institutional Development: An Analytical Sourcebook with Cases*. West Hartford, Conn.: Kumarian Press.
- Uphoff, Norman, Milton J. Esman, and Anirudh Krishna. 1997. *Reasons for Success: Learning from Instructive Experiences in Rural Development*. West Hartford, Conn.: Kumarian Press.

- Visaria, Leela. 1999. «Violence against Women in India: Evidence from Rural Gujarat.» In *Domestic Violence in India: A Summary Report of Three Studies*. Washington, D.C.: International Center for Research on Women.
- Weber, Robert Philip. 1990. *Basic Content Analysis*. 2d ed. Newbury Park, Calif.: Sage Publications.
- WHO (World Health Organization). 1997. *Violence against Women*. Geneva.
- Woolcock, Michael. 1998. «Social Capital and Economic Development: Toward a Theoretical Synthesis and Policy Framework.» *Theory and Society* 27(2): 151–208.
- Woolcock, Michael, and Deepa Narayan. 2000. «Social Capital: Implications for Development Theory, Research, and Policy.» *World Bank Research Observer* 15(2), Washington, D.C.: World Bank.
- World Bank. 1996a. *From Plan to Market: World Development Report 1996*. Washington, D.C.
- . 1996b. *Sourcebook on Participation*. Washington, D.C.
- . 1997a. *Poverty Assessment: A Process Review*. Operations Evaluation Department Document 15881. Washington, D.C.
- . 1997b. *World Development Report 1997: The State in a Changing World*. New York: Oxford University Press (for the World Bank).
- . 1998. *World Development Indicators*. Washington, D.C.
- . 1999. *World Development Indicators*. Washington, D.C.
- . 2000. *Poverty Trends and Voices of the Poor*. Poverty Reduction Group. Washington, D.C.
- Wratten, Ellen. 1995. «Conceptualizing Urban Poverty.» *Environment and Urbanization* 7: 11–36.