

CUADERNOS DEL CENDES
AÑO 40, N° 114
TERCERA ÉPOCA
SEPTIEMBRE-DICIEMBRE 2023
VERSIÓN DIGITAL
ISSN: 2443-468X
VERSIÓN IMPRESA
ISSN: 1012-2508
CARACAS-VENEZUELA

40 años

CUADERNOS DEL CENDES

Dossier:
Investigación académica
para el desarrollo
El ODS N° 1
«El fin de la pobreza»

Daniel Barráez
Consuelo Iranzo
Isabel Licha
(coords.)

114



CENDES
Centro de Estudios del Desarrollo
Universidad Central de Venezuela



PNUD

CUADERNOS DEL CENDES
AÑO 40, N° 114
TERCERA ÉPOCA
SEPTIEMBRE-DICIEMBRE 2023
VERSIÓN DIGITAL
ISSN: 2443-468X
VERSIÓN IMPRESA
ISSN: 1012-2508
CARACAS-VENEZUELA

40 años

Dossier:
Investigación académica
para el desarrollo
El ODS N° 1
«El fin de la pobreza»

Daniel Barráez
Consuelo Iranzo
Isabel Licha
(coords.)



CEN
DES

Centro de Estudios del Desarrollo
Universidad Central de Venezuela



P N
U D

Este número ha sido
elaborado con el apoyo
del Programa de las Naciones
Unidas para el Desarrollo

CUA
DER
NOS
DEL
CEN
DES

114

Revista Cuadernos del Cendes. 1983 -
Caracas: UCV, Centro de Estudios del Desarrollo
(CENDES)

Cuatrimestral

ISSN: 1012-2508

Revista Cuadernos del Cendes

Año 40, Nº 114

Septiembre-Diciembre 2023

Editada por el Centro de Estudios del Desarrollo, Cendes, de la Universidad Central de Venezuela

© Cendes, UCV 2023

Hecho el Depósito de Ley

Versión impresa

Depósito Legal: pp198302DF32

ISSN: 1012-2508

Versión digital

Depósito Legal: ppi201502DC4651

ISSN: 2443-468X

Centro de Estudios del Desarrollo, Cendes, UCV

Dirección Avenida Neverí, Edificio Fundavac, Colinas de Bello Monte - Caracas

Teléfonos (58-212) 753.10.90 / 30.89 / 34.75 / 38.62 / 31.98

Fax (58-212) 751.26.91

Web www.ucv.ve/cendes

Coordinación editorial Rosa Lucía Celi, Jefa Dpto. de Publicaciones, Cendes, UCV

Carátula Analiëtt Solórzano

Corrección de textos Consuelo Iranzo

Diagramación

Este número de la revista *Cuadernos del Cendes* es producto de una alianza entre el Cendes y el PNUD.

Las opiniones expresadas son las de sus autores y no representan necesariamente las de las Naciones Unidas, sus organizaciones afiliadas o la de sus Estados miembros

Esta revista se publica bajo el auspicio del
Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico
UCV

Aumenta la visibilidad de tus investigaciones
Ingresa a saber.ucv.ve



CUA DER NOS DEL CEN DES

Director Fundador
José Agustín Silva Michelena (†)

Comité Editor

Consuelo Iranzo / Directora
Carlos Aponte
Jesús López

Comité Editor *ad hoc*

Daniel Barráez
Consuelo Iranzo
Isabel Licha

Comité Asesor

Fernando Mires
Universidad de Oldenburg
Alemania

Andrés Wainer
Conicet
Argentina

Hebe Vessuri
Investigadora independiente
Profesora visitante Ciga-Unam
Argentina-México

H.C.F. Mansilla
Academia de las Ciencias
Bolivia

Marcia de Paula Leite
Universidad de Campinas
Brasil

Carlos de La Torre
Flacso
Ecuador

Carlota Pérez
Investigadora independiente
London School of Economics
and Political Science
Inglaterra

Martín Tanaka
Pontificia Universidad Católica
Perú

Carmen García Guadilla
Cendes
Universidad Central de Vzla
Venezuela

Marino González
Universidad Simón Bolívar
Venezuela

Contenido

Dosier:

Investigación Académica para el Desarrollo EI ODS N° 1 «Fin de la pobreza»

VII

Presentación Presentation

1

Soportes, injusticia y pobreza Support, injustice and poverty.
Una mirada crítica al Objetivo 1 A critical look at Goal 1
de la Agenda 2030 of the 2030 Agenda
Miguel Ángel Contreras Natera

25

Pobreza en América Latina Poverty in Latin America:
Estado de la situación Status and Fulfilment
y cumplimiento de los ODS of the Sdgs
Fernando Medina H.

47

Hacia una medida oficial de pobreza Towards an Official Measure
multidimensional para Venezuela of Multidimensional Poverty for Venezuela.
Lecciones aprendidas Lessons Learned
de México y Colombia from Mexico and Colombia
Xavier Valente
Ligmar Altamar

75

La pobreza Poverty
en el bioma amazónico latinoamericano In the Latin American Amazon biome
analizada vía Agenda 2030 ONU analyzed vía UN Agenda 2030 Overcoming
Antonio De Lisio

97

Superación de la pobreza: testimonios sobre prácticas agrícolas amigables conservando la naturaleza **Overcoming Poverty: Testimonials on Friendly Agricultural Conserving Nature**
Mauricio Iranzo T.

121

La reducción de la pobreza en México: hacia una nueva visión de desarrollo **Poverty reduction in Mexico: towards a new vision of development**
Diana Alarcón
Eduardo Zepeda
Marco Antonio Ramírez

Entrevista Interviews

135

Magdy Martínez Soliman **Magdy Martínez Soliman**
El PNUD ante los **The UNDP in the face of the**
Objetivos de Desarrollo Sostenible **Sustainable Development Goals**
por Isabel Licha

Reseña bibliográfica Bibliographical reviews

139

Informe Global de Desarrollo Sostenible (GSDR) 2023 **Global Sustainable Development Report (GSDR) 2023**
Grupo Independiente de Científicos **Independent Group of Scientists**
por Isabel Licha

Información editorial Editorial Información

145

Autores **Authors**
Normas para autores **Standars for authors**
Guía de arbitraje **Arbitration guidelines**

Presentación

En 2023, la revista *Cuadernos del Cendes* cumplió 40 años y para celebrar tan importante acontecimiento, llevamos a cabo esta iniciativa de un número especial dedicado al Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) N° 1: «Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo» de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. Este número fue posible gracias al trabajo conjunto del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), representado por Daniel Barráez, responsable de su área económica, y el Cendes, mediante las profesoras Isabel Licha y Consuelo Iranzo, constituyendo entre los tres el Comité Editor *ad hoc*. Difícilmente hubiéramos podido encontrar un mejor tema para esta ocasión, ya que la vocación del Cendes para superar la pobreza ha sido su *leitmotiv* a lo largo de su historia y qué mejor que realizar esa tarea con el PNUD, principal promotor a nivel mundial de los ODS.

El ODS N° 1 es probablemente el objetivo más transversal y emblemático de la Agenda 2030, y el propósito de este N° 114 de *Cuadernos del Cendes* es el de promover la discusión sobre la Agenda 2030 en el medio académico, con especial énfasis en la generación de productos de conocimientos orientados al logro de dicho ODS a nivel nacional y regional, en el formato de artículos de investigación.

El trabajo conjunto PNUD-Cendes sobre el desarrollo sostenible suma otras iniciativas, como ha sido, en particular, la realización del Seminario «Investigación Académica para los ODS», que en el último semestre de 2023 contó con dos eventos presenciales y a distancia, presididos por dos ponencias magistrales. La primera, «La erradicación de la pobreza y los desafíos del desarrollo humano: entre la justicia y la desigualdad», a cargo de Rita Sciarra, líder del Equipo de Crecimiento inclusivo del PNUD en América Latina y, la segunda, «América Latina sin desigualdades: la utopía necesaria», a cargo de Sonia Fleury, del Centro de Estudios Estratégicos (CEE-Fiocruz) de Brasil. Aprovechamos la ocasión para agradecer a ambas ponentes sus tan interesantes conferencias.

En el llamado a producir reflexiones plasmadas en artículos sobre el ODS Nº 1, recibimos más contribuciones de las que por asuntos de espacio podíamos incluir en este número, pero las restantes formarán parte de la revista del primer cuatrimestre de 2024. En esta oportunidad, incorporamos 6 artículos que discuten sobre el ODS Nº 1, con diferentes enfoques, desde una perspectiva nacional, regional y global.

En el primero de ellos, Miguel Ángel Contreras Natera contextualiza el tema de la pobreza, paseándose por los diferentes referentes teóricos que han hurgado sobre sus alicientes después de la postguerra y sitúa el debate que condujo al establecimiento de los ODS por parte de Naciones Unidas. El autor presenta un análisis de la evolución de los consensos en el Sistema de Naciones Unidas en torno al desarrollo y la erradicación de la pobreza. Destaca que la incorporación de cambio climático y la seguridad humana son una ampliación sustantiva de la agenda global de dicha organización, afirmando que es ineludible elaborar nuevos modelos de desarrollo que replanteen los marcos teóricos y las políticas públicas para la superación de la pobreza. El autor, desde una postura crítica al neoliberalismo, plantea una reflexión sobre los alcances y desafíos que enfrentarán las políticas de erradicación de la pobreza extrema al 2030, en el actual contexto de «entrelazamiento de una crisis general de múltiples dimensiones».

En el segundo artículo, Fernando Medina H., aborda el problema de la pobreza en América Latina mediante una rica data y pone de relieve el fracaso del actual modelo de desarrollo para afrontar la decadencia de los niveles de vida de la mayoría de la población y sus limitaciones insuperables, dado su desconocimiento de la vital importancia de las políticas sociales. Reflexiona sobre los indicadores de pobreza en América Latina, la equivalencia entre países, su capacidad para el seguimiento del ODS 1 y, examinando la evolución del mercado laboral y los impactos de la pandemia del Covid-19 en los indicadores de pobreza, plantea que es necesario actualizarlos para tener en cuenta los cambios en los patrones de consumo de los hogares, mejorar su comparabilidad e incluso ajustar los valores nacionales e internacionales. El autor concluye con algunas sugerencias acerca de las políticas públicas para la superación de la pobreza, enfatizando la necesidad de su universalización.

En el tercer artículo, Xavier Valente y Ligmar Altamar analizan las fórmulas de medición de la pobreza en sus diferentes variantes para destacar la importancia de elaborar una medida oficial de pobreza multidimensional, como complementaria a la pobreza por ingreso. Los autores enfatizan la

importancia del enfoque de capacidades, la multidimensionalidad y la adecuación al contexto nacional. Hacen un recuento de las experiencias que consideran exitosas de México y Colombia en la medición de la pobreza, reseñándolas en sus aspectos fundamentales y, con base en las lecciones aprendidas en ambos casos, culminan con un conjunto de recomendaciones para la implementación del índice para Venezuela.

Antonio De Lisio, en el cuarto artículo, comienza reseñando cada una de las metas del ODS 1 para destacar su articulación con varios de los otros ODS, en el entendido que es la sinergia entre todos ellos la que construye lo que llama la hoja de ruta de la sostenibilidad. Analiza la pobreza en las zonas del amazonas latinoamericano que comprende Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Perú, México y Venezuela, en el contexto de las metas e indicadores de los ODS. El autor reflexiona sobre la relación de la pobreza con el extractivismo, basado en la explotación de bienes agrícolas, minerales y energético-fósiles que prevalece en las zonas. Analiza cómo, la pérdida de los derechos de propiedad sobre la tierra por parte de las comunidades excluidas de la producción de *commodities*, deteriora sus derechos económicos sociales y ambientales, y se convierte, a su juicio, en la causa primaria de la pobreza.

El siguiente artículo realizado por Mauricio Irazzo T., en consonancia con el anterior, aborda la necesidad de congeniar las políticas de erradicación de la pobreza con las dirigidas a preservar el medio ambiente, asuntos que tradicionalmente han aparecido como contradictorios. Para mostrar otros caminos posibles, el autor expone los resultados de una investigación que llevó a cabo en la Cordillera de la Costa con pequeños productores, quienes, mediante el aprendizaje de prácticas agrícolas «amigables», suprimieron los métodos más dañinos sustituyéndolos por aquellos que, no solamente armonizan con las necesidades de la naturaleza, sino que, además, les han permitido promover nuevos nichos de mercado basados en la calidad de la producción orgánica y que, por tanto, han contribuido a superar su situación de pobreza.

El sexto y último artículo de Diana Alarcón, Eduardo Zepeda y Marco Antonio Ramírez nos traslada más allá de nuestras fronteras para analizar los avances en la reducción de la pobreza en México, en el período 2018-2022, con base en las estimaciones del Consejo Nacional de Evaluación (Coneval). Los autores estudian los datos de la pobreza en el período anterior y posterior a la llegada al poder por parte de Andrés Manuel López Obrador, quien se planteó desde un inicio reestructurar la economía con un enfoque contrario



al mantenido por muchos años por los gobiernos anteriores. Los autores afirman que la reducción de la pobreza se debe a los cambios en las políticas públicas vinculadas al bienestar de la población y al crecimiento inclusivo, específicamente el aumento significativo del salario mínimo, y a un conjunto de programas sociales de cobertura universal, como la pensión mínima a los adultos mayores, los cuales han generado una significativa mejora del ingreso y del bienestar de los hogares.

En la segunda parte de la revista, la entrevista de este número corresponde al Representante Residente a.i. de la oficina de Venezuela del PNUD, Magdy Martínez Soliman, quien combina una rica y no muy usual experiencia al más alto nivel en el Sistema de Naciones Unidas, donde llegó a desempeñarse como Secretario General Adjunto, y ejerció funciones en el Gobierno del Estado español, donde ocupó la Vicecancillería de Cooperación. En la entrevista, Martínez Soliman aborda de manera franca y directa las interrogantes que le plantea la profesora Isabel Licha en torno al rol del PNUD y de la academia en la implementación de la Agenda 2030 en el país y en la región.

Cerrando este número, la misma Isabel Licha nos ofrece una reseña del Informe Global de Desarrollo Sostenible, 2023, señalándonos que su principal aporte «es proporcionar un marco integral para comprender cómo se pueden lograr las mutaciones necesarias para alcanzar los ODS en los próximos siete años...[y]...fortalecer la vinculación entre ciencia y toma de decisiones». En pocas líneas, la profesora nos hace una completa síntesis de los principales contenidos de dicho informe.

Por último, queremos agradecer al PNUD, muy sincera y encarecidamente, por su valioso apoyo para la edición de este número de *Cuadernos del Cendes*. Así mismo, a todos los investigadores que respondieron a la convocatoria de artículos con sus contribuciones y a los árbitros, que en tiempo récord hicieron sus evaluaciones.

Y nos despedimos con una buena noticia: en 2024 continuaremos los esfuerzos combinados del PNUD y el Cendes para la estructuración de redes de conocimiento entre la academia y las agencias multilaterales a fin de impulsar el Desarrollo Sostenible y los ODS.

Comité Editorial *ad hoc*

Soportes, injusticia y pobreza Una mirada crítica al Objetivo 1 de la Agenda 2030

MIGUEL ÁNGEL CONTRERAS NATERA* pp. 1-23

Resumen

El presente trabajo se interna en la temprana discusión propuesta en la Cumbre Mundial de Desarrollo Social en Copenhague y en los compromisos sucesivos de los gobiernos, contenidos en los documentos de los ODM y ODS. En este punto, el artículo sigue la propedéutica histórica de Naciones Unidas, enriqueciéndola con la propuesta del economista y premio Nobel Amartya Sen y su planteamiento integrado sobre capacidades, funcionamientos y la idea de justicia. Este abordaje incluye la discusión sobre un conjunto de problemáticas globales y, partiendo de esta reconstrucción racional, se evalúan los alcances y problemas que sirven de marco a las políticas de erradicación de la pobreza extrema en los próximos siete años. Por último, las interrogantes sobre eticidad democrática y derechos de ciudadanía se convierten en el horizonte crítico para pensar la agenda 2030.

Palabras clave

Cumbre Social Mundial / Pobreza / ODM / ODS / Agenda 2030

Abstract

This paper delves into the early discussion proposed at the World Summit for Social Development in Copenhagen and the successive commitments of governments, contained in the MDG and SDG documents. At this point, the article follows the historical propaedeutic of the United Nations, enriching it with the proposal of the economist and Nobel laureate Amartya Sen and his integrated approach to capacities, functioning and the idea of justice. This approach includes the discussion of a set of global problems and, based on this rational reconstruction, the scope and problems that serve as a framework for policies to eradicate extreme poverty in the next seven years are evaluated. Finally, questions about democratic ethics and citizenship rights become the critical horizon for thinking about the 2030 agenda.

Key words

World Social Summit / Poverty / MDGs / SDGs / 2030 Agenda

* Sociólogo. Magíster en Planificación del Desarrollo y Dr. en Estudios del Desarrollo por el Cendes-UCV. Jefe del Laboratorio de Teoría y Diseño de Sistemas Sociales Complejos del Centro de Estudios de la Ciencia del Instituto Venezolano de Investigaciones Científicas, IVIC, y Profesor de la Escuela de Sociología de la UCV. Correo-e: miguelangel.contrerasnatera@gmail.com

Introducción

La desinstitucionalización del presente tiene en las patologías del empobrecimiento, la enfermedad y el desprecio los signos distintivos de la decadencia y la degradación de la existencia humana, lo que se manifiesta en la centralidad de lo precario, lo frágil y lo inestable. Desde las nociones de riesgo e inseguridad de Robert Castel pasando por los conceptos de desprecio y aporofobia de Axel Honneth y Adela Cortina, hasta llegar a la demografía zombi de Andreu Domingo, se evidencian nuevas formas de representación de la pobreza¹ que tienden a la distopía. Estas metáforas-conceptos, como caracterizaciones de una emergente sensibilidad epocal respecto a la pobreza, constatan la extrema devaluación de las expectativas institucionales para enfrentarla. Sin duda alguna –y esto es fundamental–, tienen efectos programáticos que sintetizan una mirada fóbica que se revela en la sobre-representación de lo sucio, la aversión y el rechazo como signos distintivos de un espíritu degradado de los tiempos. En este contexto, la identidad negativa entre estos conceptos comporta el recentramiento darwinista entre vida, redundancia y competencia que configuran los procesos de subjetivación de la utopía neoliberal. Aquí, las metáforas-conceptos transforman, descubren y comunican un mundo que permanece oculto a la positividad del conocimiento científico dominante al «permitirnos pensar de nuevo a fondo la relación entre fantasía y logos» (Blumenberg, 2018:36). La creciente y publicitada representación de un *mundo zombi*² «que aparentemente no tiene que ver con la no presencia física, sino con la no existencia en un sentido social» (Honneth, 2011:165-166) de la pobreza, designa la dramática reducción del campo perceptivo de las políticas sociales que transitan en las últimas décadas de garantías universalizables a la asistencia focalizada.

Este clima programático, intelectual y perceptivo es el resultado de la profunda y expansiva ofensiva de la tradición neoliberal que contribuyó a posicionar en una feroz y darwiniana competencia contra lo social la triada

¹ La extensa bibliografía que integra la discusión pública, económica y filosófica sobre la des-institucionalización del presente, las caracterizaciones metafóricas de la pobreza y el aumento de la precariedad refieren todas a una pérdida creciente de la densidad simbólica de la democracia moderna (Honneth, 2011; Castel, 2013; Cortina, 2017; Domingo, 2018).

² El zombi como un muerto viviente (sin alma) que surge inicialmente de la relación entre esclavitud y racialización del mundo (Haiti) conforma un imaginario que tiene en el cine (John Carpenter, Quentin Tarantino y Marc Forster, entre tantos otros), la televisión (The Walking Dead), la música (The Cranberries) y la literatura (John Milton y William Blake) formas de representación, musicalización y teatralización que escenifican la muerte, lo sucio, lo podrido y lo satánico de un mundo que nos acecha peligrosamente.

individuo, libertad y mercado. En palabras de Randall Collins, en su célebre libro *Sociología de las filosofías* (2005), las precondiciones para el cambio intelectual implican una ecuación que establece un consenso normativo sobre diagnósticos, políticas y problemas impulsados por autores, instituciones y medios que actúan guiados por la producción teórica del paradigma tecno-económico neoliberal que orienta los proyectos de futuro. La cuestión central es cómo se forman las ideas neoclásicas, qué condiciones contextuales hacen que se consoliden, cuáles son los mecanismos de difusión, mediación y legitimación, qué requisitos demandan para orientar sus propósitos normativos. De este modo, comprender este desplazamiento epocal pasa por reconstruir –en un sentido lakatosiano– la *topografía* de la vulnerabilidad, la desafiliación y la pobreza, para entender las variaciones políticas y programáticas de los soportes materiales y simbólicos que proporcionaban en el pasado un sistema de protección y garantías a la persona.

En cierto modo, la disolución del concepto de Estado de bienestar³ y con éste, el de soberanía nacional, se acompaña de un progresivo cuestionamiento ontológico y político a los soportes institucionales que técnicamente garantizaban el ejercicio de la ciudadanía social.⁴ La delimitación del problema presupone entender el alcance y la magnitud heurística del *dictum* de Reinhart Koselleck de que los conceptos son índices de acontecimientos y procesos histórico-sociales. Evidentemente, solo una estrategia genealógica, crítica y deconstructiva permite comprender las mutaciones conceptuales,

³ El debate en las ciencias sociales y políticas sobre la diversidad de formas institucionales que adquirió el concepto de Estado (enmarcar westfaliano) se relaciona con la pluralidad de circunstancias que estaban asociadas a las configuraciones históricas nacionales. Por un lado, cuando se refiere a la centralidad de políticas de orientación keynesiana, el Estado incluye las adjetivaciones de bienestar, providencial y social, y, por el otro, al utilizar la noción de mínimo o neoliberal hace referencia al concierto de políticas neoclásicas inspiradas en el Consenso de Washington. En el caso de América Latina, la discusión contiene las diferencias programáticas entre dos tiempos históricos diferenciados que abarcan el tránsito entre las políticas desarrollistas cepalinas (Estado de compromiso nacional-popular) y las políticas de ajuste estructural neoliberales (mínimo). Al privilegiar globalmente la noción de Estado de bienestar indico un tipo ideal analítico que permite visualizar los objetivos tecno-políticos de desmantelamiento de la ciudadanía social que estuvieron asociadas a la ofensiva neoliberal en una pluralidad de situaciones mundiales. En la historia de los conceptos acontecen desplazamientos geológicos que transforman su contenido y explican que en el caso del concepto de Estado no implica atribuirle «un pasado tan remoto (ya que) equivale a legitimarlo como la única forma de organización política posible de gobierno, y vuelve superfluos los movimientos contestatarios contra el Antiguo Régimen, incluyendo la Revolución francesa que por primera vez hizo el Estado una realidad» (Koselleck, 2021:100).

⁴ «Las transformaciones de las relaciones entre el Estado y la economía y el nuevo papel económico del Estado y, por ende, las nuevas relaciones entre crisis económica y crisis política remiten a diversas modificaciones sustanciales de las relaciones de producción capitalistas, en toda su complejidad, a la vez que, en el plano mundial y nacional, modificaciones que de hecho implican procesos como la concentración de capital» (Poulantzas, 1977:50).

metodológicas e institucionales que se han configurado alrededor de la problemática global de la pobreza, principalmente, en tanto las grandes transformaciones en curso están socavando definitivamente las promesas de una movilidad social ascendente, contenidas tanto en el marco universalista de la Ilustración como en el paradigma fordista-keynesiano.⁵

La fragilización de los soportes sociales e institucionales es el resultado directo de la darwiniana ofensiva neoliberal, mientras los efectos inmunitarios, que tenían el trabajo, la seguridad social y la ciudadanía social en los plexos de vida, comenzaron a resquebrajarse. El tránsito hacia el nuevo régimen de acumulación flexible implicaba «altos niveles de desempleo estructural, rápida destrucción y reconstrucción de calificaciones, módicos aumentos en el salario real y el retroceso del poder sindical: uno de los pilares políticos del régimen fordista» (Harvey, 1998:173). *El nuevo espíritu del capitalismo*, en la crítica formulación de Luc Boltanski y Eve Chiapello, precariza el trabajo, el ingreso y el consumo y, al mismo tiempo, socava y dismantela las políticas de protección social del Estado social. Este nuevo modelo de gestión empresarial centrado en el enriquecimiento permanente de la persona «propone una verdadera autonomía basada en el conocimiento de uno mismo y en un pleno desarrollo personal, y no una falsa autonomía, enmarcada en el recorrido de las carreras, las definiciones de las funciones y los sistemas de sanciones-recompensas que se proponían en la década de 1960» (Boltanski y Chiapello, 2010:141).

El anudamiento entre el *management* neoliberal y las políticas de securitización consolidaron formas materiales y simbólicas de amurallamiento de la civilización eurooccidental (Estados Unidos y Europa) contra la incertidumbre, la violencia y el caos que se expresaba en la progresiva aporofobia perceptiva en el Norte industrial. En efecto, la configuración del riesgo –como condición psicosocial permanente– se conjugaba con los ciclos de innovación tecnológica que penetraban el mundo de los sueños, los imaginarios y las expectativas en las sociedades modernas. El quiebre en los modos de regulación económico, político y social visibilizaba la desigualdad de posiciones que atraviesan los

⁵ Este paradigma se refiere a la organización fordista de la industria y a las políticas económicas de orientación keynesiana que, en su conjunto, establecieron un marco de regulación de la economía y el conflicto político en Occidente. «Acepto ampliamente la perspectiva de que el prolongado boom de posguerra, de 1945 a 1973, se construyó sobre cierto conjunto de prácticas de control del trabajo, combinaciones tecnológicas, hábitos de consumo y configuraciones del poder económico-político, y que esa configuración puede llamarse sin duda fordista-keynesiana. La fragmentación de este sistema desde 1973 ha inaugurado un período de cambios rápidos, de flujo e incertidumbre» (Harvey, 1998:146).

sistemas políticos introduciendo mecanismos de diferenciación que funcionaban como distinciones en el sentido de Pierre Bourdieu. La individualización creciente del trabajo, sometida a las nuevas exigencias de las corporaciones industriales y tecnológicas, se entrecruzaba con un modelo biográfico fluido que produce reconversiones y cambios incesantes que desequilibran la antigua estabilidad de la ciudadanía social.

El contexto del programa neoliberal

A mediados de la década de los setenta, el declive del enmarque westfaliano se anudó simultáneamente a la crisis de la sociedad salarial y a la crisis de las formas de regulación social vigentes desde la Segunda Posguerra. De este modo, las perturbaciones catastróficas, que aparecían como un signo contingente del proceso de acumulación, evidenciaron el carácter estructural de las contradicciones sistémicas. Posteriormente, en la década de los ochenta, el entrecruzamiento entre la crisis del socialismo real, el desmembramiento de la Unión Soviética, la celebración del fin de la historia teorizado por Francis Fukuyama y la emergencia global de la doctrina neoliberal establecían un nuevo sentido común epocal. Desde una perspectiva programática, la globalización neoliberal se convertía en el mantra corporativo, multilateral y financiero en el manejo de las crisis económicas globales. De cualquier manera, estas prescripciones de política fueron concebidas como una *receta única*, instrumentada a un conjunto heterogéneo de crisis económicas generalizadas en el sistema histórico capitalista. En términos fácticos, el desmantelamiento progresivo del Estado de bienestar mediante recortes presupuestarios en las áreas de la salud, la educación y la seguridad social, se combinaba con una política de privatización de servicios públicos y empresas del Estado, que organizaban en su conjunto las transformaciones político-culturales.

El *trickle down* effect como utopía y promesa del paradigma tecnoeconómico neoliberal se ofreció como garantía de generación automática de crecimiento económico, mayores ingresos, mejores empleos y una ampliación del consumo global. Por el contrario, la orientación neoclásica de la economía fortaleció la concentración del ingreso, el incremento de la desigualdad social y el aumento de la pobreza a escala societal. El diagrama político-económico del neoliberalismo (prescripción económica, ontología posesiva y sentido común epocal) debe comprenderse como un intento de restaurar política, económica y culturalmente las *condiciones decimonónicas* de los procesos de acumulación de capital. Por un lado, los déficits crecientes del

Estado de bienestar –en tanto garantía de la integración sistémica mediante la universalización de los derechos sociales– estrechó los márgenes de un régimen basado en la distribución asimétrica de la riqueza. Por el otro, la idea de que las fuerzas naturales del mercado organizan y regulan los intercambios y funcionamientos humanos –de acuerdo a un orden espontáneo que evoluciona, se adapta y es neutral de las influencias exteriores– comenzó a fortalecer el discurso libertario del neoliberalismo.

En el contexto de esta poderosa embestida tecno-política, el Estado se retrae de sus compromisos y el mercado irrumpe como ámbito de organización de la *sociedad de individuos* y, en última instancia, como mecanismo objetivo de asignación de recursos. En efecto, la idea del mercado autorregulado supone la separación estricta entre lo económico y lo político en tanto «Una economía de mercado sólo puede existir en una sociedad de mercado. Una economía de mercado debe comprender todos los elementos de la industria, incluidos la mano de obra, la tierra y el dinero» (Polanyi, 2003:121-122). La amplitud de este conjunto de transformaciones globales subordina la sustancia de la sociedad, incluyendo la mano de obra y la tierra, al mecanismo autorregulado del mercado con consecuencias práctico-morales de largo alcance. La noción de sociedad de individuos descansa en la separación radical entre la economía y el tejido de la sociedad, en donde la primera funciona como un dominio autónomo con reglas, lógicas y esferas independientes. En la segunda, los individuos en el ejercicio de su *libertad negativa* expresan y desarrollan sus capacidades e iniciativas contra los bloqueos, obstáculos y constricciones que la burocracia estatal despliega en sus acciones *coercitivas*.⁶ El pecado capital del Estado de bienestar –en los términos de la doctrina neoliberal– es el culto a la soberanía popular que ahoga la esencia de la libertad (negativa) a lo interno de un orden espontáneo basado en principios heredados y compartidos, como lo presenta Friedrich von Hayek en su obra *Los fundamentos de la libertad*. Para este último, el punto fundamental «estriba en que ser miembro libre y responsable de la comunidad supone un estatus particular que acarrea cargas y privilegios. Si la libertad ha de

⁶ «El neoliberalismo intentó directamente dismantlar el Estado social, ya fuera privatizándolo (la revolución Reagan-Thatcher), devolviendo sus tareas a la sociedad (a través del Big Society del Reino Unido y los Points of Light de Bush), eliminando los restos del Estado de bienestar o <deconstruyendo el Estado administrativo> (el objetivo de Steve Bannon para la presidencia de Trump). En cada caso, no es solo la regulación social y la redistribución lo que se rechaza como inapropiadas interferencias en los mercados o ataques contra la libertad. También se descarta la dependencia de la democracia respecto a la igualdad política» (Brown, 2021:55).

lograr sus fines, la concesión de dicho status no puede subordinarse a la discreción de cualquier persona» (Hayek, 1991:101). La justicia social y con ella la existencia del Estado de bienestar aparecía como una idea carente de significado «porque el orden espontáneo del mercado no sólo imposibilita la igualdad, sino que necesariamente pasa por alto algo fundamental: el éxito en el a menudo no es más que pura casualidad» (Anderson, 2008:30).

El esfuerzo teórico-crítico por comprender la redefinición de esta totalidad histórico-social y sus vastas consecuencias globales conforma la aproximación analítica al objetivo número uno de la Agenda 2030. Para ello, es necesario contextualizar tres documentos fundamentales del Sistema de Naciones Unidas para comprender los diagnósticos, propuestas y acuerdos que se impulsaron para enfrentar la pobreza. Desde la Cumbre Social de Copenhague, pasando por los Objetivos del Milenio hasta llegar a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el consenso programático se centra en la necesidad de confrontar las perniciosas consecuencias de la pobreza. Este desafío se concentra en los esfuerzos de los gobiernos para diseñar e instrumentar políticas públicas que atiendan la problemática de la desigualdad en un contexto de producción vertiginosa de riquezas. Esta paradoja aparentemente irresoluble integra crecimiento económico, distribución equitativa de los beneficios, protección del medio ambiente y fomento de la autonomía de la persona en el concepto normativo de desarrollo humano sostenible. Al incluir estos tópicos, señala una agenda para los gobiernos, la ciudadanía y las instituciones multilaterales, que define como objetivo esencial colocar la satisfacción de las necesidades humanas en el centro de la economía y el desarrollo. En definitiva, el objetivo de la mirada crítica del presente artículo es mostrar los principales argumentos de los documentos referidos a la meta de erradicación de la pobreza para contrastarlo con los desafíos fácticos que confronta la economía mundo-capitalista.

De la Cumbre Social de Copenhague a los Objetivos del Milenio

En términos paradigmáticos, la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social contrastaba con el *Zeit Geist* que el programa neoliberal había logrado consolidar como sentido común epocal en las décadas de los setenta, ochenta y noventa. La Declaración de Copenhague y el Programa de Acción representaron un consenso normativo sobre tres objetivos definidos como fundamentales para alcanzar el desarrollo social. El compromiso político y multilateral, centrado en el imperativo de erradicar la pobreza, promover el empleo productivo

e instrumentar políticas inclusivas, refrendaba el paradigma de desarrollo humano sostenible como el horizonte fáctico que los gobiernos de los países signatarios debían suscribir para el futuro inmediato. El documento oficial de la Cumbre Social de Copenhague establecía que la prosperidad y el aumento de la pobreza crítica coexisten, contradictoriamente, con la irrupción de la globalización económica (neoliberal). Por un lado, la creación de riqueza, la extensión de las comunicaciones y el cambio tecnológico están abriendo nuevas oportunidades para el desarrollo integral de una economía mundial. Por el otro, el desempleo, la desintegración social y la violencia consolidan tendencias estructurales en una variedad de sociedades en tanto «más de 1.000 millones de habitantes del mundo viven en la pobreza extrema y la mayoría de ellos padece hambre cada día» (Naciones Unidas, 1996:8).

La Cumbre, bajo el lema *esperanza, compromiso y actuación*, revelaba la disyunción radical entre el crecimiento económico y el desarrollo social, y, al mismo tiempo, reconocía que la pobreza, el trabajo y la integración eran las urgencias medulares a enfrentar. Sin duda alguna, la pobreza se convertía en una de las agendas políticas, sociales y económicas del Sistema de Naciones Unidas que evidenciaba los límites estructurales del crecimiento económico globalizado. Es sintomático que, en la celebración del cincuenta aniversario del organismo multilateral, se admitiera como un asunto de crucial importancia las temáticas de la pobreza, el trabajo y la integración. Al hacer referencia a las necesidades de las personas que viven en situación de riesgo, vulnerabilidad y precariedad, el documento solicitaba reorientar la economía para satisfacer las urgentes carencias humanas. La declaración final del documento, suscrito por los gobiernos asistentes (186 países) y miles de organizaciones no gubernamentales, establece que la dignidad humana, los derechos humanos, la igualdad, el respeto, la paz, la democracia, la cooperación, la responsabilidad mutua y el pleno respeto del tejido axiológico, moral y cultural de los orígenes de las personas son fundamentales para pensar el desarrollo social. Pero, sobre todo, esta concepción del desarrollo le otorgaba una prioridad fundamental a la atención de las personas pobres, con la finalidad de ampliar sus opciones en un contexto de participación en las decisiones que afectan sus vidas cotidianas. En su conjunto, la agenda multilateral se sintetizaba en la declaración final que establecía la necesidad de promover un enfoque holístico, que integrara el mejoramiento progresivo de la condición humana en un contexto de creciente participación social y democrática. Al reconocer que el desarrollo humano sostenible no puede lograrse mediante iniciativas

parciales en el ámbito económico, político y social, dicha agenda establece una comunidad de fines y valores que promueve el bienestar de todos. Esta mirada comprehensiva –anclada en un enfoque holístico e integrado– contrasta con la visión fraccionada que persiste como fundamentalismo de mercado para el tratamiento de las problemáticas globales.

A principios del siglo XXI, los líderes del mundo se reunieron para revaluar los logros alcanzados en materia de desarrollo económico y social, y, sobre todo, para suscribir un audaz programa que se sintetizaba en el Informe sobre los *Objetivos de Desarrollo del Milenio* (ODM). La erradicación de la pobreza aparecía como una meta concreta que obligaba a evaluar la idoneidad, eficiencia y pertinencia de los planes de acción instrumentados por los gobiernos en la consecución de este fin. En el balance y evaluación de los resultados realizados por el equipo técnico de Naciones Unidas, se establecía que se han cumplido varios ODM en tanto la pobreza se ha reducido considerablemente respecto a los datos de finales del siglo XX. «En 1990, casi la mitad de la población de las regiones en desarrollo vivía con menos de 1,25 dólares al día. En 2010 ese porcentaje había caído 22 por ciento, con lo cual 700 millones de personas menos viven en la pobreza extrema» (Naciones Unidas, 2014:4). Desde las formulaciones iniciales, el 2015 aparece como una «fecha límite para la realización de una evaluación final de los avances logrados en la consecución de los ODM, la comunidad internacional ha comenzado a preparar un *nuevo marco de trabajo para el desarrollo*» (Naciones Unidas, 2014:7). Para el entonces Secretario General de Naciones Unidas, Ban Ki-Moon, los ODM plantean un conjunto de propósitos concretos susceptibles de lograrse con un plan de acción relacionado con los urgentes desafíos globales.

El tránsito de la Cumbre Social a los ODM exigía una valoración de los recursos financieros, las estrategias concertadas y la voluntad política para alcanzar los objetivos del enfoque holístico e integrado de desarrollo sostenible. A pesar de los esfuerzos en la consecución de los fines normativos, los progresos sociales han sido desiguales y, por consiguiente, las metas fijadas en materia de los ODM siguen siendo objeto de preocupación global. En este contexto, las medidas neoliberales de austeridad fiscal adoptadas para confrontar los efectos de la crisis económica y financiera de 2008 tuvieron efectos recesivos en la economía global. En una gran mayoría de situaciones nacionales esto implicó recortes sustantivos en los programas y servicios sociales, con las consecuencias directas en el aumento de los

niveles de pobreza y vulnerabilidad de amplios sectores de la población a escala regional y global. Este acontecimiento planetario obligaba a evaluar los alcances programáticos de la Cumbre Social para reconsiderar los objetivos de desarrollo y esto pasaba por incorporar las múltiples dimensiones que explican la pobreza. En este último sentido, la identidad causal entre la pobreza y una pluralidad de determinaciones, como la desigualdad, la desafiación, el ciclo de vida, el género, los criterios raciales, la diversidad de grupos vulnerables, las enfermedades, las discapacidades, la migración, las minorías étnicas, la violencia, la guerra, el cambio climático, tecnológico y energético, obligan a comprender las causas profundas, estructurales y recurrentes de esta compleja fenomenología más allá de la métrica de su medición. «En la actualidad se reconoce ampliamente que la reducción de la pobreza es una cuestión universal, a la que deben hacer frente todos los países y no solo los países en desarrollo» (Naciones Unidas, 2015:4). Sin duda alguna, la lucha contra la pobreza, el desempleo y la desintegración supone enfrentar las contradicciones básicas que construye la civilización del capital en la modernidad euroccidental: por un lado, la concentración, centralización y oligopolización de la producción de riquezas y, por el otro, el control político, informativo, militar, tecnológico y financiero de las instituciones en algunos países. La contradicción sistémica entre el funcionamiento de la lógica social y la lógica económica ha evidenciado que los prerrequisitos funcionales de la integración social y la producción de riquezas son lógicas inconmensurables entre sí.

Apuntes al debate sobre la pobreza

Desde la Cumbre Social a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, los compromisos gubernamentales e institucionales se han confrontado objetivamente con las dinámicas irracionales de los procesos de acumulación de capital. A pesar de ello, los consensos normativos del Sistema de Naciones Unidas han incorporado los temas del cambio climático y la seguridad humana, lo que ha significado una ampliación sustantiva de la agenda global. En esta última dirección, los acuerdos institucionales, los instrumentos normativos y la voluntad política concluyen que la búsqueda de un nuevo modelo de desarrollo económico y social debe incluir como objetivo inmediato la erradicación de la pobreza mundial. De este modo, como un imperativo categórico kantiano se impone la necesidad de revisar las teorizaciones dominantes en esta materia para comprender los límites en el diseño de las políticas públicas.

La extendida campaña multilateral alrededor de los ODM «define la pobreza como vivir con menos de 2 dólares por día y la extrema pobreza con vivir con menos de 1 dólar por día. Las cifras de 2 y 1 dólar por día están evaluadas al tipo de cambio de la paridad del poder de compra, en términos del poder adquisitivo de 1990» (MacEwan, 2010:16). Indudablemente, esta métrica de la pobreza obliga a disponer de un sistema público de estadísticas (nacionales e internacionales) que atienda las nuevas demandas de datos y, sobre todo, integre las tecnologías de la información en el diseño de planes, programas y acciones de erradicación de la pobreza. Al mismo tiempo –y esto puede parecer paradójico respecto a la meta normativa de los ODM–, la pobreza y la extrema pobreza se miden atendiendo el criterio variable de poder de compra según el año base de referencia.

Al comprender y caracterizar la pobreza como *privación absoluta* se teoriza que la ausencia de garantías para satisfacer las necesidades de alimentos, vivienda y vestido constriñen la posibilidad de una vida razonable. Tanto la meta de convertir a la pobreza en historia pasada para la humanidad en su conjunto como la revolución de datos que propician los instrumentos de los ODM obligan a evaluaciones y mediciones cada vez más sofisticadas para la comprensión de la fenomenología de la pobreza. El contraste entre bienestar económico y pobreza extrema exige examinar los conceptos que orientan el diseño de la planificación pública para estimar sus alcances prácticos. Por un lado, la interrogante fundamental de la métrica de la pobreza como privación absoluta es si una medida de ingresos logra captar la complejidad de los plexos de vida vinculados con la pobreza. Por el otro, esta definición excluye la multiplicidad de orientaciones axiológicas en la comprensión del concepto de privación absoluta que conforman las tradiciones y experiencias culturales de cada país. Aunque el tratamiento analítico es coherente en los dos planos anteriores suprime las cuestiones medulares de la desigualdad tanto en la distribución como en otras medidas de bienestar.

La historia de los estudios sobre la pobreza establecen que las diferencias centradas en edad, género, educación y grupo étnico siguen siendo las variables fundamentales en la medición estándar. En esta dirección, los aportes de Amartya Sen en la comprensión de los *entitlements*, que son recursos que habilitan a la persona a utilizarlos o consumirlos, representan un desplazamiento fundamental en un enfoque centrado en las capacidades y funcionamientos del individuo. Para él, «cuando se aplica el enfoque sobre la capacidad a la ventaja de una persona, lo que interesa es evaluarla en

términos de su habilidad real para lograr funcionamientos valiosos como parte de la vida» (Sen, 1998:55). El concepto de capacidades permite realizar evaluaciones sobre los niveles de vida en cuanto incorpora la satisfacción de necesidades nutricionales, enfermedades evitables, protección, vestido, viajes y educación. De este modo, integra las capacidades individuales como las condiciones contextuales para ejercerlas con dignidad, que implican un más allá de los requerimientos abstractos de la teología del mercado. En este último caso, es necesario establecer la mutua dependencia entre capacidades y realizaciones para «concebir el bienestar en términos de vectores de realización y de la capacidad para conseguirlos» (Sen, 1997:84). La pobreza se define entonces como «la privación de capacidades básicas y no solo como una renta baja (...) mortalidad prematura, un grado significativo de desnutrición (...) un elevado nivel de analfabetismo y otros fracasos» (Sen, 2000:37). En esta misma dirección, la pobreza de una vida reside, no en la condición de pobreza material en la que vive la persona, sino en la falta de oportunidades reales y en limitaciones sociales que, por circunstancias personales, contextuales y estructurales, les *impiden* elegir formas de vida dignas. «Incluso, la importancia de los bajos ingresos, escasas posesiones y otros aspectos que son normalmente considerados como pobreza económica, se relacionan, en última instancia, con su facultad inhibitoria» (Contreras Natera, 2015:161).

De este modo, la idea de la pobreza se organiza sobre la estructura de derechos que otorga una sociedad en cuanto esta misma estructura social funciona como un límite objetivo a la capacidad de la persona a acceder a los bienes. Este deslizamiento epistémico obliga avanzar en nuevas preguntas que integren las valoraciones «acerca de la distribución de esos recursos y de lo que hacen en las vidas de la gente» (Nussbaum y Sen, 1998:15). La interrogante alrededor del funcionamiento de los mecanismos de reproducción de la pobreza obliga a internarse en las explicaciones subyacentes que posibilitan la circularidad de patrones nomológicos que actúan recursivamente. En efecto, desde los novedosos trabajos de Amartya Sen, se han incorporado los conceptos de capacidades y funcionamientos en los estudios sobre la pobreza, desplazando las estimaciones de los ingresos hacia una métrica de los bienes primarios. Este deslizamiento epistémico funciona como una ampliación política y económica de la llamada cuestión social que se sintetiza en el Índice de Desarrollo Humano (ingreso, salud y educación) que impulsa la propia Naciones Unidas. Este cambio supone

sustituir una lista heterogénea de bienes primarios centrados en recursos e ingresos por una lista de capacidades que podrían utilizarse para medir los índices de calidad de vida. Indudablemente, esto implica un *más allá* de un principio abstracto de justicia cuando intentamos valorar la eficacia de una política global en términos de Objetivos de Desarrollo Sostenible.

El enfoque de las capacidades incorpora una mirada no reducida y fragmentada de la pobreza debido a que agrega la relación entre elección, desigualdad y condiciones de vida en los estados fácticos de las personas. Principalmente, en cuanto orientación teórico-práctica, integra derechos básicos de ciudadanía individual, política y social que constituyen garantías fundamentales para el ejercicio de la dignidad humana. Una sociedad «que da derechos de acceso a recursos sociales –seguro de desempleo, educación, atención sanitaria, servicios sociales, etc.– hace que las personas tengan a su disposición un conjunto mayor de bienes que en aquellas sociedades cuyas estructuras no están así dispuestas» (Salcedo, 1997:25).

Para Amartya Sen, la arbitrariedad de los juicios sociales (occidentalizados) oculta un debate sobre las concepciones del bienestar que precisa la necesidad de estudios comparativos. De este modo, la crítica a una concepción abstracta de la justicia exige una pluralidad de razones imparciales que integren la simetría, la reciprocidad y las preocupaciones morales en la elaboración de las políticas globales. Para él, «el empleo de una perspectiva comparada, más allá del limitado y limitante marco del contrato social, puede constituir aquí una contribución muy útil» (Sen, 2014:15-16). Sin duda, una idea abstracta, ahistórica y descontextualizada de la justicia es ciega a los logros, propósitos y deseos de las personas, y, por consiguiente, excluye el tejido axiológico y material que conforma las elecciones vitales de los individuos. El escrutinio crítico necesita orientarse hacia una concepción pluralista de la justicia para poder confrontar la diversidad de situaciones que se convierten en causas estructurales de injusticia en el sistema mundial. En palabras de Judith Shklar, «en la medida en que tengamos un sentido de la injusticia, no sólo queremos comprender las fuerzas que nos causan dolor, sino también hacerlas responsables por ello, *si es que podemos identificarlas*» (Shklar, 2010:32).

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030

El tránsito de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) no implicó una reformulación práctica de los

contenidos programáticos del panorama conceptual de Naciones Unidas. Aunque supone un reconocimiento fáctico a una definición del bienestar material que incluye un conjunto interrelacionado de variables (ingreso, salud y educación), implícitamente acepta la idea de que la pobreza se mide en términos de ingresos. En este caso, los ODS plantean una senda común y diferenciada alrededor de una agenda universal, transformadora y civilizatoria, basada en la defensa irrestricta de los derechos humanos. Este horizonte normativo está fundamentado en alianzas estratégicas entre los Estados para desarrollar instrumentos de planificación, monitoreo y evaluación en la forma de políticas públicas de mediano y largo plazo para lograr el desarrollo sostenible. Indudablemente, la interrelación creativa entre crecimiento económico e igualdad social supone que la erradicación de la pobreza depende tanto de aumentar los ingresos como de disminuir la desigualdad, cuestión que se inscribe en la necesidad de trazar un camino compartido entre los Estados miembros acerca de un futuro mejor. Los ODS consienten en producir una mirada integral, indivisible y de colaboración renovada entre los Estados y la sociedad civil, con la finalidad de proyectar retos comunes *mundiales* para alcanzar los propósitos normativos de la Agenda 2030. El informe de los progresos alcanzados en sus consideraciones iniciales «muestra que más de la mitad del mundo está quedando atrás. Los avances para más del 50 por ciento de las metas de los ODS son endeble e insuficientes, y el 30 por ciento están estancados o han retrocedido. Estos incluye metas esenciales sobre la pobreza, el hambre y el clima» (Naciones Unidas, 2023:2).

Los desafíos urgentes que enfrenta la humanidad en su pluralidad constitutiva reflejan la gravedad, la tragedia y el dramatismo de una crisis general que *desborda* los instrumentos multilaterales. Desde la Cumbre Social, pasando por los ODM hasta llegar a los ODS, existe la facticidad de que el compromiso político y multilateral para enfrentar los límites de los instrumentos jurídicos, financieros e institucionales en la atención de la pobreza no son suficientes. En esta dirección, el informe especial de los ODS redefine el diagnóstico, los programas y las propuestas de la Agenda 2030, reconociendo la complejidad de las circunstancias planetarias que retan la *validez* de las teorías sociales comprensivas. La pandemia del coronavirus, el entrelazamiento entre cambio climático, contaminación y pérdida de biodiversidad, junto con la desinversión financiera en los países en desarrollo y las políticas fiscales expansivas en los países industrializados, conforman un arco de problemas globales que precisan de un diagnóstico general.

Pero, además, el quiebre de los mecanismos de regulación que hicieron posible la convivencia global –con sus profundas crisis políticas, económicas y militares– desde la Segunda Posguerra, acrecientan los síntomas de ruptura. En todo caso, los ODS funcionan como una hoja de ruta universal, necesaria y consensuada para superar las divisiones y escisiones económicas y geopolíticas, con el propósito de restablecer la confianza y reconstruir la solidaridad humana. «La falta de progreso significa que las desigualdades seguirán profundizándose y aumentará el riesgo de un mundo fragmentado que funcione a dos velocidades. Ningún país *puede permitirse* el fracaso de la Agenda 2030» (Naciones Unidas, 2023:2).

El plan de rescate –que se discutió en la Cumbre de los ODS de septiembre de 2023– se presenta como una renovación del compromiso con políticas inclusivas y resilientes que beneficien a la humanidad. Los ODS dependen de la voluntad política para confrontar los desafíos urgentes y de la interacción creativa a lo interno de cada uno de los países entre lo público y lo privado para financiar los grandes cambios. Y, sobre todo, de la capacidad de los países del Norte industrializado para destinar recursos financieros que contribuyan con los retos inmediatos de los ODS en los países del Sur informalizado. En este punto, el anudamiento entre la recesión económica y la pandemia del coronavirus tuvo efectos catalíticos en el aumento de la pobreza a nivel global, en tanto los datos demuestran que las personas viviendo en pobreza extrema se elevó a 724 millones. El Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo de la Universidad de las Naciones Unidas advirtió que las consecuencias económicas de la pandemia están revirtiendo los logros alcanzados en materia de los ODS. «La pandemia de Covid-19 ha puesto de manifiesto la vulnerabilidad y fragilidad del mundo en el que vivimos. El virus ha trastocado las sociedades, ha puesto a la población en grave peligro y ha hecho aflorar profundas desigualdades» (Panel Independiente, 2021:4). Principalmente, las interacciones causales no mecánicas entre «enfermedades no transmisibles (ENT), enfermedades por lesiones (NCDI), pobreza y destrucción de los ecosistemas culturales» (Contreras Natera, 2022:57), constatan la facticidad de la concentración de los padecimientos en poblaciones históricamente vulnerables, excluidas y precarizadas.

La alarmante situación social indica que los esfuerzos realizados en materia de erradicación de la pobreza se encuentran comprometidos por el entrelazamiento de una crisis general de múltiples dimensiones. En la actualidad, tal como lo señala Abbasi *et al.* (2023) «el mundo está

respondiendo a la crisis climática y a la crisis de la naturaleza como si fueran desafíos separados (...) sólo considerando el clima y la biodiversidad como partes del mismo problema complejo» se pueden confrontar los acuciantes desafíos planetarios. Los destructivos efectos de la modernización capitalista en la biosfera consolidan formaciones predatorias que contribuyen simultáneamente con la concentración de las finanzas y una geografía de la extracción que se ha expandido «dejándonos extensiones cada vez mayores de tierra muerta y agua muerta» (Sassen, 2015:23). Pero, además, no es posible separar «las lógicas de la expulsión y la desposesión capitalista, como profundización de los mecanismos de acumulación originaria en el sentido marxiano, con la irrupción de la *pandemia*» (Contreras Natera, 2022:75). Las tendencias económicas actuales muestran un aumento de la deuda externa, de las tasas de interés y de la inflación que se entretije con un dominio omnímodo de las instituciones financieras en la definición de una agenda contrafáctica a los ODS. En este contexto, las injusticias globales cuestionan las expectativas en un mundo racional que forma parte indisoluble de los programas concertados en las últimas cumbres de Naciones Unidas. El horizonte normativo de una *paz perpetua* en términos kantianos obliga a *establecer acuerdos sistémicos* que eviten la extensión del caos, el desorden y la violencia con el propósito de confrontar la persistencia de las injusticias.

La pretensión de un mundo racional que transversaliza el plan de rescate de los ODS impone el imperativo global de evitar el colapso de la civilización moderna, teniendo como máxima *evitar el sufrimiento humano*. De este modo, la protección de los soportes institucionales, que garantizan el disfrute de los bienes de las personas, se colocan en el centro de la defensa de los procedimientos democráticos que intentan visibilizar a las víctimas de la injusticia. La ficción idealizadora de la justicia individualiza, excluye y oculta las dimensiones estructurales de la injusticia global, y, sobre todo, impide la búsqueda de razones plurales en materia de concepciones de la justicia. Indudablemente, esto obliga a incorporar la evaluación de los estados de cosas y la valoración de los efectos comprensivos «estos últimos incluyen las acciones emprendidas, la capacidad de acción implicada, los procesos empleados, etcétera, junto con los efectos simples separados de procesos, capacidades y relaciones: lo que he llamado efectos de culminación» (Sen, 2014:246). La meta de erradicación de la pobreza aparece como una pretensión universalista, ilustrada y moralmente deseable de un mundo

racional, que se contraponen radicalmente a las alarmas actuales que comprometen la promesa común de la paz perpetua.

Sin duda alguna, la desafiliación, la vulnerabilidad y la violencia emergen como efectuaciones sistémicas que se entrelazan con la precarización del trabajo, el deterioro de los niveles de ingreso y la progresiva representación *zombi* (desprecio y aporofobia) de la pobreza. Al pensar las dimensiones materiales, simbólicas y axiológicas de la problemática de la pobreza, se hace necesario comprender la *metamorfosis* de la cuestión social en tanto dialéctica de lo mismo y lo otro. El quiebre de los soportes institucionales y la ruptura dinámica que estableció la concepción neoliberal del individuo, logró imponer una sociabilidad darwiniana que contribuyó a fragilizar la vida. En el reciclaje incesante de la mundialización económica, algunas categorías de personas devienen en inempleables, residuales e inútiles para la producción y el consumo, «condenados a sobrevivir en los intersticios de un universo social recompuesto sólo a partir de las exigencias de la eficiencia y el rendimiento» (Castel, 2013:67). En este punto, la falta creciente de empleo se anudó con el debilitamiento de las garantías, las protecciones y las condiciones del mercado de trabajo, y ambas consolidaron los mecanismos de precarización, desafiliación y vulneración del individuo. La metamorfosis de la cuestión social apunta a la ampliación de la amenaza de la desocupación como el dispositivo de disciplinamiento de la profunda transformación del trabajo. En esta dirección, «el individuo desafiliado es aquel que ha roto, una detrás de otra, todas sus conexiones, que ya no está inserto en ninguna red, que ya no forma parte de ninguna de las cadenas cuyo engarce constituye el tejido social y que se ha vuelto, por ende, inútil para el mundo» (Boltanski y Chiapello, 2010:448).

La cuestión del control biopolítico se intensifica en tanto el extranjero, el inmigrante y el refugiado, como las figuras emergentes del capitalismo informacional, visibilizan los paisajes urbanos de un Norte atravesado por un Sur pluralizado, que configuran la lógica poscolonial global dominante (aumento exponencial de los inútiles de la producción). Las formas de degradación, opresión y desprecio como patologías sociales generalizadas se anudan a la desindustrialización, la desocupación y la desafiliación como fracasos persistentes de las políticas modernizadoras reforzando las representaciones y estigmas que marcan a las poblaciones precarizadas. Pero, además, la nueva constelación de riesgos globales designa «las consecuencias nefastas

que se producen como un efecto bumerán de los desarrollos de la ciencia y la tecnología, y de la explotación descontrolada de los recursos del planeta» (Castel, 2010:33). La emergencia de estos conceptos –que siguen los trabajos de Robert Castel– intenta evitar el carácter homogéneo y estático de una mirada centrada exclusivamente en la privación de los ingresos con el propósito de cartografiar las rupturas y continuidades. La metamorfosis señala las transformaciones históricas de cohesión y fractura que experimentan las sociedades cuando se conjugan dialécticamente y conflictivamente el bienestar y la pobreza. Desde la Cumbre Social de Copenhague pasando por las Metas del Milenio hasta llegar a la Agenda 2030 encontramos que las formas de medición y conceptualización de la pobreza en el sistema multilateral presentan más continuidades que rupturas. En todo caso, los aspectos sombríos persisten cuando constatamos que las promesas están en peligro teniendo más retrocesos que avances en ámbitos fundamentales de las metas programadas.

En 2030 seguirán viviendo en la pobreza extrema 575 millones de personas y apenas un tercio de los países habrán cumplido la meta de reducir a la mitad el nivel nacional de la pobreza. No había tanta hambre en el mundo desde 2005, lo cual es alarmante, y los precios de los alimentos son elevados en más países que en el periodo 2015-2019. Si las cosas siguen así, se tardará 286 años en cerrar las brechas de género que existen respecto de la protección jurídica y en eliminar las leyes discriminatorias. En el ámbito de la educación, las repercusiones de años de inversiones insuficientes y pérdidas de aprendizaje son tales que en 2030 habrá unos 84 millones de niños sin escolarizar y 300 millones de niños o jóvenes abandonarán la escuela sin saber leer ni escribir (Naciones Unidas, 2023:4).

Para los redactores del documento de Naciones Unidas, este dramático diagnóstico exige cinco medidas urgentes que están orientadas a contrarrestar radicalmente las consecuencias indeseables de la crisis general en la población vulnerable. Desde tomar medidas aceleradas, sostenidas y transformadoras pasando por la promoción de políticas concretas que permitan fortalecer un sistema transparente de rendición de cuentas, hasta la movilización de recursos e inversiones que incrementen la capacidad del sistema multilateral en afrontar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. El consenso multilateral exige un compromiso en la forma de medidas apremiantes que intenten revertir el retroceso que se ha experimentado en materias esenciales e inaplazables para el logro del horizonte común de la Agenda 2030. Para ello, los avances en la

inversión de datos que resultan esenciales para la elaboración de programas, planes y políticas, la incorporación de agencias privadas en la elaboración de encuestas y el uso de metodologías avanzadas de medición conforman el instrumental técnico necesario en los estudios de la pobreza. Los déficits en la financiación de los datos –en países de ingresos bajos y medios– se están convirtiendo en cuellos de botella para confrontar los anudamientos entre las crisis alimentarias, energéticas y climáticas. La necesidad de consolidar las instituciones estadísticas se convierte en un recurso ineludible y estratégico para comprender las interrelaciones recursivas entre pobreza, pandemia y cambio climático.

La crisis general, indivisible y multidimensional tiene «efectos importantes en la salud como resultado de la alteración de los sistemas sociales y económicos: escasez de tierra, vivienda, alimento y agua, lo que *exacerbará la pobreza*, lo que a su vez conducirá a migraciones masivas y conflictos» (Abbasi *et al.*, 2023:). Indudablemente, la interdependencia global obliga a pensar acciones, planes y políticas que intenten preservar formas de vida digna y eviten la probabilidad catastrófica de un *Katrina planetario*.

OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE



El entrecruzamiento entre estas problemáticas tiene efectos recursivos que apuntan a precarizar la existencia humana, destruir zonas cultivables y consolidar la migración climática.

«A pesar de la expansión de la protección social durante la crisis de la Covid-19, más de 4.000 millones de personas continúan sin protección alguna» (Naciones Unidas, 2023:12). Esto último se relaciona directa y causalmente, con los nuevos determinantes de la oferta y el aumento de la demandas de los cuidados que se correspondía con la agenda global de privatización y mercantilización del programa neoliberal. Este tránsito implicaba convertir el sistema hospitalario en espacios de acumulación para adelantar «la construcción axiomática del riesgo moral que consistía 'en tratar el seguro de salud como un mecanismo de incentivo y no como una fuente de bienestar' de la ciudadanía» (Contreras Natera, 2022:148). La ausencia de cobertura social –consecuencia de las políticas de desmantelamiento de la salud pública– se convirtió en un tópico fundamental de la profundización de los dramáticos efectos de la pandemia en grupos vulnerables y regiones del Sur informalizado. Sin duda alguna, el desbordamiento y colapso sanitario evidenció dramáticamente la gravedad del acontecimiento planetario y «puso de relieve la importancia de los sistemas de protección» (Naciones Unidas, 2023:13).

El cruce entre la pandemia del coronavirus, el colapso del sistema hospitalario y la ruptura en la cadena de suministros evidenció el carácter interdependiente de la globalización neoliberal. En este contexto, «aunque 828 millones de personas se enfrentaban al hambre, el 13,2 por ciento de los alimentos del mundo se perdieron después de ser cosechados en el curso de la cadena de suministro, desde la granja hasta el consumidor, lo que apenas ha cambiado desde 2016» (Naciones Unidas, 2023:37), pero estas estimaciones no alcanzaban para reducir las pérdidas de alimentos para 2030. Indudablemente, la gravedad del diagnóstico del Informe Especial de los ODS plantea dos imperativos complementarios para alcanzar las ambiciosas metas en los próximos siete años: por un lado, el compromiso de los países industrializados en incrementar las inversiones financieras hacia los países de ingresos medios y bajos y, por el otro, renovar los esfuerzos del Estado como herramienta primordial para la lucha contra la pobreza y los males que de ella se producen.

Ciertamente, en los documentos que van de la Cumbre Social a los Objetivos del Milenio hasta llegar a los Objetivos de Desarrollo Sostenible,

se rescatan las nociones de derechos sociales, de democracia política y de universalidad de las propuestas. Estos imperativos político-económicos suponen la recuperación de la eticidad democrática que se relaciona con la equidad, la libertad y la justicia social como un reconocimiento de la gravedad de las alarmas actuales. El primer requisito indispensable para el mantenimiento y la estabilización de la democracia y la vigencia de los derechos humanos es la lucha contra la pobreza, en el entendido que este concepto no es sino la metáfora para el combate frontal contra los agobiantes problemas sociales de la desigualdad. La consolidación de la democracia exige –un segundo requisito– la creación de un sistema institucional que garantice el ejercicio pleno de la ciudadanía, en el sentido más amplio del concepto. Esta tarea es el hilo central que lleva hacia una democracia consolidada; sin ella, cualquier grado de democracia alcanzado es precario y potencialmente explosivo. La articulación entre la dimensión institucional y la dimensión económica y social envuelve la conjugación entre el aumento de la libertad y de la participación política, y el aumento de las condiciones que favorezcan la igualdad y equidad sociales. En este sentido, un campo donde se teje y entreteje el debate político acerca de los derechos, la democracia y el desarrollo es en el ámbito de los movimientos sociales que apuntan a la ampliación y profundización de las discusiones sobre la dignidad humana.

Sin duda alguna, la persistencia de las problemáticas globales como la desigualdad, la precariedad y la desafiliación cuestionan los compromisos políticos, multilaterales y financieros en esta materia. De un modo tópico, la poderosa y persistente influencia de las políticas neoliberales, la dislocación de los Estados-nación a escala mundializada, las persistentes intervenciones militares del Norte industrializado en los territorios del Sur informalizado, los grandes desplazamientos humanos hacia Europa y los Estados Unidos –como consecuencia de la desestructuración de territorios, pueblos y culturas con sus correspondientes amurrallamientos materiales y simbólicos–, el cambio climático y el quiebre de las formas de regulación social y política vigentes desde la Segunda Posguerra, configuran en su totalidad el ámbito analítico de las formas de comprensión de la cuestión social en el sistema histórico capitalista. De esta forma, las políticas de control, gestión y contención que establece la gobernanza neoliberal a esta compleja totalidad sociohistórica, deben comprenderse como un intento de profundizar la escisión subjetiva entre redundantes (los que sobran) y resilientes (capaces de sobrevivir). En esta dirección, los controles biométricos en Europa (Eurodac) y Estados Unidos (políticas de migración) de la población

migrante, refugiada y desplazada están consolidando formas de segregación y exclusión que construyen a la persona empobrecida como susceptible de ayuda humanitaria. En palabras de Jürgen Habermas, no tirar al niño con el agua sucia significa que la crítica debe ofrecer salidas razonables para confrontar las urgencias sociales que enfrentamos en tanto los enfoques excesivamente distópicos no contribuyen en la búsqueda de formas de vida dignas.

Referencias bibliográficas

- Abbasi, K., P. Ali, V. Barbour et al.** (2023) «Time to Treat the Climate and Nature Crisis as one Indivisible Global Health Emergency» in *Jamal Interna Medicine* https://jamanetwork.com/journals/jamainternalmedicine/fullarticle/2811306?guestAccessKey=7d43c033-5210-47e7-a85a-ef8e716d9d8b&utm_source=silverchair&utm_medium=email&utm_campaign=article_alert-jamainternalmedicine&utm_content=olf&utm_term=102523&adv=000004074844
- Anderson, B.** (2008). *Spectrum. De la derecha a la izquierda en el mundo de las ideas*. Madrid: Ediciones Akal.
- Blumenberg, H.** (2018). *Paradigmas para una metaforología*. Madrid: Editorial Trotta.
- Boltanski, L. y E. Chiapello** (2010). *El nuevo espíritu del capitalismo*. Madrid: Editorial Akal.
- Brown, W.** (2021). *En las ruinas del neoliberalismo. El ascenso de las políticas antidemocráticas en Occidente*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Castel, R.** (2010). «Políticas del riesgo y sentimiento de inseguridad» en R. Castel, G. Kessler, D. Merklen y N. Murard, *Individuación, precariedad, Inseguridad ¿Desinstitucionalización del presente?* Buenos Aires: Editorial Paidós.
- Castel, R.** (2013). *La inseguridad social ¿Qué es estar protegido?* Buenos Aires: Editorial Manantial.
- Collins, R.** (2005). *Sociología de las filosofías. Una teoría global del cambio intelectual*. Barcelona: Hacer Editorial.
- Cortina, A.** (2017). *Aporofobia, el rechazo al pobre: Un desafío a la sociedad democrática*. Barcelona: Editorial Paidós.
- Contreras Natera, M. A.** (2022). *Los laberintos de la pandemia. Depredación, razón científica y laboratorio colectivo*. Madrid: Editorial Sequitur.
- Contreras Natera, M. A.** (2015). *Otro modo del ser o más allá del eurooccidentalismo*. Asunción: Editorial Arandurá.
- Domingo, A.** (2018). *Demografía zombi. Resilientes y redundantes en la utopía neoliberal*. Barcelona: Editorial Icaria.
- Harvey, D.** (1998). *La condición de la posmodernidad. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural*. Buenos Aires: Editorial Amorrortu.
- Hayek, F.** (1991). *Los fundamentos de la libertad*. Madrid: Unión Editorial.
- Honneth, A.** (2011). *La sociedad del desprecio*. Madrid: Editorial Trotta.
- Koselleck, R.** (2021). *El concepto de Estado y otros ensayos*. Buenos Aires: F. C. E.

MacEwan, A. (2010). «El significado de la pobreza: cuestiones de distribución y poder». *Investigación Económica*, vol. LXIX, 272, abril-junio.

Naciones Unidas (1995). *Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social*. Copenhague: Naciones Unidas.

Naciones Unidas (2014). *Objetivos de Desarrollo del Milenio*. New York: Naciones Unidas.

Naciones Unidas (2015). *Aplicación de los resultados de la Cumbre sobre Desarrollo Social*. New York: Naciones Unidas.

Naciones Unidas (2023). *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Edición Especial. New York: Naciones Unidas.

Nussbaum, M. (2007). *Las fronteras de la justicia. Consideraciones sobre la exclusión*. Barcelona: Editorial Paidós.

Panel Independiente (2021). *Covid-19. Hagamos que esta sea la última pandemia*, <https://theindependentpanel.org/wp-content/uploads/2021/05/COVID-19-SpanishFinal.pdf>

Polanyi, K. (2003). *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. Ciudad de México: F. C. E.

Poulantzas, N. (1977). *La crisis del Estado*. Barcelona: Editorial Fontanella.

Salcedo, D. (1997). «Introducción. La evaluación de las instituciones sociales según A. K. Sen» en A. Sen, *Bienestar, justicia y mercado*. Barcelona: Ediciones Paidós.

Sassen, S. (2015). *Expulsiones. Brutalidad y complejidad en la economía global*. Buenos Aires: Editorial Katz.

Sen, A. (1997). *Bienestar, justicia y mercado*. Barcelona: Ediciones Paidós.

Sen, A. (1998). «Capacidad y bienestar» en M. Nussbaum y A. Sen, comp., *La calidad de vida*. Ciudad de México: F. C. E.

Sen, A. (2014). *La idea de la justicia*. Madrid: Editorial Taurus.

Shklar, J. (2010). *Los rostros de la injusticia*. Barcelona: Editorial Herder.

Pobreza en América Latina Estado de la situación y cumplimiento de los ODS

FERNANDO MEDINA H. * pp. 25-46

Resumen

Este trabajo analiza la situación de la pobreza en América Latina y el Caribe y su trayectoria hacia el cumplimiento de los objetivos de la agenda 2030. Se llama la atención acerca de los bajos umbrales monetarios elegidos para el cumplimiento de las metas del ODS 1 y sobre la comparabilidad de las fuentes de información. Enfatiza en la desactualización de los patrones de gasto y en la urgencia de renovarlos. Afirma que las líneas de pobreza vigentes no se corresponden con la realidad, porque no tienen en cuenta los cambios en los patrones del gasto familiar introducidos por la pandemia. Propone cambiar el actual paradigma de política social, transitando de la condicionalidad hacia la universalidad, diseñando un nuevo contrato social con amplia participación social.

Palabras clave

Líneas de pobreza / Pobreza / ODS / Patrones de gasto / América Latina

Abstract

This paper analyzes the situation of poverty in Latin America and the Caribbean and its trajectory towards the fulfillment of the objectives of the 2030 agenda. It draws attention to the low monetary thresholds chosen for the fulfillment of the goals of SDG 1 and to the comparability of information sources. It emphasizes the outdated spending patterns and the urgency of renewing them. Affirms that the current poverty lines do not correspond to reality, because they do not take into account the changes in the structure of family spending introduced by the pandemic. It proposes to change the current paradigm of social policy, moving from conditionality to universality, and designing a new social contract with broad social participation.

Key words

Poverty Lines / Poverty / Sgd / Expenditure Patterns / Latin America

* Lic. Ciencias Actariales. Especialista en análisis del mercado de trabajo y en estudios de pobreza y desigualdad. Se desempeñó como Subsecretario de Desarrollo Social en México y Asesor Regional en Políticas Públicas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).
Correo: fmedina20@yahoo.com

Introducción

Los países de América Latina y el Caribe mostraron una relativa capacidad de resiliencia ante el aumento del estrés por la deuda, la inflación y la incertidumbre en torno a las perturbaciones geopolíticas internacionales. En términos generales, los niveles de ingreso y de empleo se recuperaron tras la pandemia, pero los analistas no son muy optimistas respecto al corto plazo (Cepal, 2021a; Banco Mundial).¹ Las perspectivas de crecimiento para 2023 han ido disminuyendo durante los últimos meses, hasta ubicarse en el 1.4 por ciento (Cepal, 2022a). Para el año 2024 se estima que el crecimiento será del 2.4 por ciento, previéndose el mismo porcentaje para 2025 (Cepal, 2022a).

El crecimiento económico que se materializó durante la primera década del presente siglo permitió reducir la incidencia de la pobreza del 45.5 por ciento al 27.8 por ciento, entre 2004 y 2014, lo que representa una disminución absoluta de casi 18 puntos porcentuales (Cepal, 2022b).

Tras la llegada de la pandemia del Covid-19, los países pusieron en marcha estrategias para contener su propagación. El cierre temporal de fronteras, la paralización de las actividades económicas no prioritarias, la suspensión de clases presenciales, las restricciones a la movilidad y al uso del transporte público, entre otras medidas, comprometieron los progresos alcanzados hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), aunque con efectos disímiles entre países.

El impacto de la pandemia en el ingreso de las familias canceló parte de los avances logrados en la reducción de la pobreza. A pesar del repunte que tuvo la actividad económica en el 2021, la indigencia se mantuvo por encima de los niveles de 2019, en tanto que la pobreza total involucró al 33.7 por ciento de la población. Al cierre del 2022, se estima que 201 millones de personas vivían en alguna condición de pobreza, de los cuales 81 millones eran pobres extremos (Cepal, 2022b).

La medición de los avances hacia la consecución de las metas de los ODS representa uno de los principales desafíos para la región y la superación de los obstáculos en materia de monitoreo y evaluación es fundamental para medir y cuantificar sus progresos. Según los ODS (Sachs *et al.*, 2023), sólo 4 países de la región se ubican en las primeras 50 posiciones de acuerdo a su avance en el cumplimiento de los ODS: Chile (78.2 por ciento) en la posición 30,

¹ <https://www.bancomundial.org/es/region/lac/overview>

Uruguay (77.7 por ciento) en el lugar 32, Cuba (74.0 por ciento) en el puesto 46 y Brasil (73.7) en el sitio 50.

Un diagnóstico realizado por la Cepal (2018b)² reconocía que la región contaba con información completa para el 31 por ciento de los indicadores; para el 36 por ciento se disponía de algún tipo de datos, pero requería de ajustes y para el 23 por ciento no se contaba con cifras para su seguimiento. Solo Costa Rica, Panamá y Uruguay declararon producir más del 50 por ciento de los indicadores, mientras que Perú, Guatemala, Haití, Bolivia y San Vicente y las Granadinas, reportaron disponibilidad de información para menos del 20 por ciento de los indicadores.

En Cepal (2018b) se afirma que la disponibilidad de información se ubicaba en torno al 45 por ciento, considerando aquellos indicadores que ya se producían o podían obtenerse con la información existente. Los ODS con mayor disponibilidad de datos fueron los de la salud y el bienestar (el Objetivo 3), pobreza (Objetivo 1), trabajo decente (Objetivo 8) e igualdad de género (Objetivo 5).

A pesar de las restricciones de información, se reconocen los esfuerzos por reportar los avances en el cumplimiento de las metas de los ODS. Prueba de ello son los *Informes nacionales voluntarios*, presentados por los países en el *Foro político de alto nivel* de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). En 2020, al cumplirse cinco años de la adopción de los ODS, 24 países de la región habían presentado al menos un informe (Cepal, 2018b).

Según un estudio del Centro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para América Latina, el avance en la consecución de las metas del ODS 1 se ubicaba en 81.6 por ciento, identificando a Chile, Costa Rica y Uruguay como los países con los mayores progresos. Se afirma que estas naciones ya lograron el objetivo de reducir la tasa de extrema pobreza a la mitad, con relación a la línea de base del año 2015, cuando los ODS fueron asumidos por la comunidad internacional.

El informe confirma que un número importante de países avanzaba en la consecución del ODS 1. Se afirma que nueve, de los veinticuatro países

² Disponible en https://www.google.com/search?q=infromacion+faltante+para+el+seguimiento+de+los+ods+cepal+daniel&client=firefox-b-d&sca_esv=555929706&ei=tU3WZP_0GrGR4dUP5K65oAc&ved=0ahUKEwi_o_eZ8NSAAxWxSLgEHWRXNnQQ4dUDCA4&uact=5&oq=infromacio+faltante+para+el+seguimiento+de+los+ods+cepal+daniel&gs_l=jp=Egxn3Mtd2l6LX-NlcnAiQGluznJvbWFJaW9ulGZhbHRhbnRlIHhcmEgZWwgc2VndWltaWVudG8gZGUgG9zIG9kcyBjZXh0bCkYw5pZWxix-iBQjgZYwh1wA3gBkAEAmAEyoAHnDiAqoBATm4AQPIAQD4AQHCagoQABhHGNYEGLADwglIECEYoAEYCuiDBBgAIEHI-AwUSATeGQlgGAZAGCA&client=gws-wiz-serp

de América Latina y el Caribe, se ubicaban en la trayectoria correcta hacia el cumplimiento del objetivo.

Para propósitos de comparabilidad es suficiente disponer de mediciones a fin de equiparar los progresos en la consecución del ODS 1. No obstante, prevalecen diferencias en la calidad de los datos utilizados, así como en la robustez estadística de las mediciones nacionales de pobreza y en las comparaciones que realizan los organismos internacionales. La realidad acredita que las mediciones de pobreza no son estrictamente comparables entre países, ya que difieren en el marco conceptual utilizado para la formación del ingreso y en la cantidad y calidad de los datos recabados por las encuestas de hogares.

El objetivo de este trabajo es examinar la situación que guardan los indicadores de pobreza en la región y reflexionar acerca de su comparabilidad y su utilidad para el seguimiento del ODS 1. En el primer apartado se revisa el desempeño económico de la región y en el segundo se describen los cambios de los principales indicadores del mercado de trabajo. De seguidas se describe la evolución de los indicadores de pobreza y de desigualdad, comparando sus niveles antes y después de la pandemia para, en el siguiente apartado, presentar algunas reflexiones acerca de la pertinencia de los indicadores elegidos para el seguimiento de las metas del ODS 1. Se postula que las mediciones de pobreza no son estrictamente comparables entre países y se debate acerca de los cambios ocurridos en las estructuras de demanda de los hogares asociados a los efectos del Covid-19; queda expuesto el desacople entre los patrones de consumo utilizados para determinar los valores nacionales e internacionales de las líneas de indigencia y de pobreza. Finalmente, se presentan algunas reflexiones acerca de las políticas públicas que podrían ponerse en marcha para la superación de la pobreza.

Desempeño de la economía

En materia económica, el balance es poco alentador. La estrepitosa caída de la actividad económica a consecuencia del Covid-19 en 2020 repercutió en el mercado de trabajo y en la evolución de los indicadores laborales, de pobreza y de desigualdad en la región.

La crisis se manifestó de manera heterogénea y la magnitud de sus efectos, y la persistencia de sus consecuencias, tampoco se dio con la misma intensidad en las economías y en los mercados de trabajo. La severidad del cierre de las economías tampoco fue homogénea. Las cifras acreditan que la actividad económica de los países ya exhibía diferentes dinámicas antes

de la irrupción de la pandemia. La magnitud de los efectos de la crisis sobre la actividad económica se asocia a factores estructurales dependiendo del grado de integración en el comercio internacional y en las cadenas de valor mundiales, estructura productiva, dinámica demográfica y nivel de formalización de los mercados laborales.

Posterior al colapso económico de 2020, originado por la irrupción del Covid-19, cuando el PIB regional se desplomó -6.8 por ciento, el crecimiento de la región en el 2021 se reactivó hasta alcanzar una tasa similar, pero con signo positivo (6.8 por ciento) (Cepal, 2021a). Esto se dio como resultado del sólido crecimiento de los socios comerciales, el alza de los precios de las materias primas y las favorables condiciones de financiamiento externo, además del restablecimiento de las cadenas de suministro que sufrieron severas disrupciones ante la expansión de la pandemia.

No obstante, las economías de la región perdieron impulso y en 2022 la tasa de crecimiento interanual del PIB se ubicó muy por debajo del año precedente (Cepal, 2022b). En un contexto de incertidumbres de naturaleza externa (comercial y geopolítica), los países de América Latina y el Caribe crecieron un 3.8 por ciento, una cifra significativamente menor que el 6.8 por ciento reportado el año anterior.

La desaceleración era inevitable a medida que las economías retornaron a los niveles del PIB previos a la pandemia, pero también reflejan otras dificultades como: el enfriamiento de las economías china y estadounidense, las interrupciones en el suministro de insumos y trabajo, el endurecimiento de las condiciones monetarias y de financiamiento, así como la aparición de la variante del virus omicron.

Tras el dinamismo mostrado en el primer semestre de 2022, la actividad económica de la región se desaceleró en la segunda parte del año, lo que refleja, por una parte, el agotamiento del *efecto rebote* de las estadísticas, o la normalización de las actividades; por la otra, los efectos de las políticas monetarias restrictivas, las limitaciones del gasto fiscal, los menores niveles de consumo interno e inversión, así como el mayor deterioro del contexto externo. En 2022, el aumento de los precios de los alimentos y de la energía, y la mayor volatilidad cambiaria alentaron las presiones inflacionarias, acen tuando los desafíos de los diseñadores de políticas para conciliar acciones que impulsaran la reactivación económica mediante el control de la inflación y la sostenibilidad de las finanzas públicas.

En 2022, las economías de América Latina y el Caribe también afrontaron un complejo escenario externo que repercutió severamente en el desempeño

de los países y de la región en su conjunto. Se presentó una importante desaceleración de la actividad económica y del comercio internacional, así como un aumento en la inflación mundial, lo que impulsó cambios en las estrategias de política monetaria y propició aumentos de la volatilidad financiera y la reducción de los flujos de capital hacia economías emergentes, incluidas las de la región.

Ante un escenario externo que cada día se torna más convulso, las economías de América Latina y el Caribe enfrentan un complejo entorno internacional marcado por el bajo crecimiento de la actividad económica y del comercio mundial. Adicionalmente, a las alzas en las tasas de interés a nivel mundial, se añaden las turbulencias financieras acaecidas a comienzos de marzo que han acentuado la incertidumbre y volatilidad de los mercados financieros. Si bien se han desacelerado las presiones inflacionarias, cabe esperar que las tasas de política monetaria permanezcan altas en lo que resta de 2023 en las principales economías desarrolladas.

En este contexto, la Cepal (2022b) espera que se profundice la desaceleración de la actividad económica y que al cierre del 2023 se observe una tasa de crecimiento interanual del 1.2 por ciento. No obstante, la proyección regional está sujeta a revisión a la baja, ante la posibilidad de que acentúen las turbulencias del sistema bancario global, lo que propiciaría el endurecimiento de las condiciones financieras mundiales, con consecuencias imprevistas en el acceso y costo del financiamiento.

Mercado de trabajo

En un contexto macroeconómico complejo y plagado de incertidumbre, los mercados de trabajo de la región mostraron en 2021 una recuperación en sus principales indicadores: tasa de participación, tasa de desocupación, tasa de ocupación y número de ocupados. Esta mejora propició que algunos de estos indicadores recuperaran los valores pre-pandemia, reduciendo las brechas entre las tasas de participación laboral y de desempleo entre hombres y mujeres. Sin embargo, el rezago que se mantiene en la recuperación de la participación laboral puede subestimar las tasas de desocupación y, por consiguiente, sobredimensionar la recuperación de las tasas de ocupación.

En 2021 y 2022, los mercados laborales de América Latina y el Caribe se recuperaron del impacto causado por la crisis del Covid-19 en 2020 (Cepal/OIT, 2023). Los progresos en las tasas de participación laboral y de desocupación, iniciados en 2021, se prolongaron en 2022, y, en general, ambos indicadores retomaron los niveles previos a la irrupción de la pandemia.

En 2022, el promedio ponderado regional de la tasa de participación laboral (TPL) se incrementó un punto porcentual respecto del registro del 2021, ubicándose en el 62.6 por ciento de la población en edad de trabajar (PET). Pese a la recuperación aludida, la participación regional aún no ha logrado restituir los niveles anteriores a la pandemia y el registro de 2022 continúa siendo inferior al promedio registrado en el período 2014-2019 (62.8 por ciento), así como del valor de 2019 (63.3 por ciento) (Cepal/OIT, 2023).

La tasa de desocupación (TD) promedio de la región disminuyó 2.3 puntos porcentuales, al pasar del 9.3 por ciento en 2021 al 7.0 por ciento en 2022. Esta cifra resultó incluso inferior al registro de 2016, cuando se ubicó en el 7.8 por ciento de la PEA. La reducción de la desocupación se materializó en 19 de los 20 países para los que se dispone de información (Cepal/OIT, 2023).

A diferencia de lo ocurrido con la TD, en 2022, las tasas de ocupación (TO) aumentaron en la mayoría de los países, impulsando el promedio regional del 55.9 por ciento al 58.2 por ciento. Un incremento de 2.3 puntos porcentuales. Por su parte, la TPL regional experimentó una caída en 2022, destacándose la contracción reportada en los sectores de la construcción, las industrias y el comercio. Por otra parte, como resultado del aumento de la inflación, los salarios medios reales se estancaron en 2022, contrastando con el aumento materializado en 2021.

Restablecer los registros pre pandemia se mantiene como un desafío para todas las economías de la región. A pesar de los progresos del 2022, la recuperación ha sido heterogénea, prevaleciendo elevados niveles de informalidad y persisten desigualdades de género y etarias, que conspiran en favor del incremento de la pobreza y de la inequidad en materia de ingresos.

El crecimiento del 1.2 por ciento proyectado por la Cepal (2022b) para 2023, redundará en la menor generación de empleo, por lo que se estima que el aumento de la ocupación será inferior al 2 por ciento. Junto con el menor incremento del empleo, se prevé un deterioro de su calidad, lo que anticipa el aumento de trabajos en ocupaciones sin protección social y la concentración de nuevos empleos en los sectores menos productivos. Esto se traducirá en aumentos en la informalidad, así como en los niveles de pobreza y desigualdad.

Estamos en presencia de un círculo vicioso del cual no es fácil escapar. Ante este escenario poco auspicioso, se evidencian importantes desafíos para las políticas públicas, especialmente en el ámbito laboral. Se postula la

necesidad de poner en marcha políticas que fomenten la creación de empleos formales, incentivando la inclusión de mujeres y jóvenes al mercado de trabajo.

Se requiere alinear los objetivos de crecimiento a las demandas laborales y sociales. No se trata de *crecer como sea y a costa de lo que sea*, sino de una estrategia de crecimiento inclusivo, que promueva la creación de empleos formales, mejore los salarios, reduzca las disparidades en el mercado de trabajo, fortalezca la generación de ingresos autónomos, erradique la pobreza absoluta y reduzca las desigualdades estructurales que caracterizan al actual modelo de desarrollo.

Los ODS y la medición de la pobreza

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible expresa el consenso y la aspiración, casi universal, de la comunidad internacional por avanzar hacia sociedades más inclusivas, solidarias y cohesionadas, haciendo un llamado para «que nadie se quede atrás» en la senda del desarrollo. Representa una agenda holística con vocación universalista para promover el desarrollo poniendo en el centro de las políticas públicas el principio de igualdad basado en la noción de derechos.

Los países de la región suscribieron la Agenda 2030 y se comprometieron a emprender acciones para avanzar en el desarrollo social inclusivo y la promoción de la igualdad, la dignidad y los derechos de todas las personas.

Entre los 17 objetivos propuestos, el Objetivo 1 (ODS 1) postula «poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo». Se definen las siguientes metas e indicadores:

1.1. «De aquí a 2030, erradicar para todas las personas y en todo el mundo la pobreza extrema (actualmente se consideran que sufren pobreza extrema las personas que viven con menos de 1.25 dólares de los Estados Unidos al día)». Posteriormente el valor de este umbral se incrementó a USD 1.90 para la extrema pobreza y a USD 2.15 en el caso de la pobreza.

1.1.1. «Proporción de la población que vive por debajo del umbral internacional de pobreza, desglosada por sexo, edad, situación laboral y ubicación geográfica urbana o rural».

1.1.2. «Porcentaje de la población que vive por debajo del umbral de pobreza extrema regional, desglosado por sexo, edad, condición de actividad, ubicación geográfica (urbana o rural) y etnia».

1.2. «De aquí a 2030, reducir, al menos a la mitad, la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales».

1.2.1 «Proporción de población que vive por debajo del umbral nacional de pobreza, desglosada por sexo y edad».

1.2.2. «Proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza, en todas sus dimensiones, con arreglo a las definiciones nacionales».

De la misma manera en la que un piloto necesita conocer con precisión su ubicación para trazar la ruta hacia su destino, una condición *sine qua non* para diseñar políticas es identificar el estado de situación que guardan los países en materia de pobreza.

Es necesario saber en dónde estamos, por lo que para la medición de la pobreza se requieren fuentes de información confiables y metodologías apropiadas que permitan actualizar los indicadores y verificar el cumplimiento de las metas. Para ello se deben reconocer las fortalezas y debilidades de las fuentes de información, de los recursos y de los instrumentos de planificación y gestión disponibles.

Medir la pobreza debe vincularse con el diseño de políticas públicas para superarla. Demanda mediciones que reflejen la realidad, efectuadas por instituciones con autonomía técnica y normas de transparencia auditables. Se requiere, asimismo, que los organismos internacionales asuman una actitud crítica y constructiva ante las prácticas estadísticas que aplican los países para el diseño y ejecución de las encuestas en hogares, evaluando con estándares técnicos rigurosos la consistencia y confiabilidad estadística de los datos.

Para lograr el cumplimiento del ODS 1 cabe preguntarse *qué se desea medir con los umbrales monetarios* elegidos. La reflexión es pertinente, si se tiene en cuenta que USD 1.90 dólares diarios por persona representa un umbral muy bajo y podría no estar en consonancia con los derechos económicos y sociales promulgados por la Organización de las Naciones Unidas.

Para la elección del umbral se utilizó la definición de pobreza extrema absoluta suscrita por el Banco Mundial (BM), la cual se ha vuelto el referente de la cooperación internacional y, desde fines de los años noventa, se utiliza para informar sobre la magnitud y evolución de la pobreza global.

El BM propone una moneda ficticia, el dólar internacional, para calcular las paridades del poder adquisitivo (PPA) en las que se basa la línea internacional de pobreza (LIP). Se asume que un dólar internacional compra la

misma canasta de bienes en cualquier parte del mundo en un momento dado, lo cual es al menos debatible. Los umbrales monetarios elegidos en el ODS 1 ignoran las críticas a la manera en la que el BM mide la pobreza. En Reddy y Pogge (2010), se señala que la LIP no guarda relación con las necesidades humanas, afirmando que los umbrales son tan bajos que podrían atentar contra la dignidad de las personas.

En América Latina y el Caribe la práctica ha sido construir una canasta básica de alimentos (CBA) con los productos necesarios para que un individuo desarrolle capacidades elementales de acuerdo con su edad, género y actividad física. Se define el valor de una línea de pobreza extrema (LPE) como aquel que garantiza el acceso a un mínimo de nutrientes para satisfacer capacidades elementales como la de alimentarse adecuadamente. La LPE tiene una interpretación en términos de la disponibilidad de los recursos monetarios para satisfacer las necesidades humanas básicas.

En contraste con este enfoque, el BM propone una «métrica monetaria» que no se vincula con las necesidades básicas humanas. Es un valor relativamente arbitrario definido en términos monetarios abstractos, así como en unidades y montos en moneda local que considera «equivalentes».

En 1990 el BM construyó la LIP utilizando líneas nacionales para treinta y tres países con información de la década de 1980. Los valores obtenidos se modificaron de acuerdo a la evolución del índice de precios al consumidor (IPC) para determinar su «equivalencia» en unidades monetarias nacionales de 1985. Posteriormente, estos montos se convirtieron en una unidad común de «poder adquisitivo real», utilizando los factores de conversión de paridad de compra (PPA) propuestos por Summers y Heston (1988).

Se adoptó una LIP de \$31 por mes utilizando líneas de pobreza de los ocho países más pobres –por ejemplo, Chad y Burundi– convertidos a dólares. Se argumentó que esos valores reflejaban la línea de pobreza «más típica» para los países pobres.

No todos están convencidos con la manera en la que se obtuvo la LIP. El propio BM admite que sus valores son extremadamente bajos e insuficientes para cubrir el costo de una nutrición saludable. Ante los argumentos, surge la legítima pregunta de si verdaderamente se está avanzando en el camino correcto hacia la consecución de las metas del ODS 1 o si los umbrales monetarios elegidos son tan bajos que, ante cualquier aumento en el ingreso familiar, se producen reducciones extraordinarias en los niveles de extrema pobreza.

Fuentes de información

En América Latina y el Caribe se mantiene el desafío en materia de disponibilidad de información lo que dificulta la medición de la pobreza y de indicadores para seguimiento. Uno de los problemas más ingentes es la necesidad de fortalecer los sistemas públicos de información estadística, en donde las encuestas de hogares tienen un papel fundamental. Hay países que no cuentan con una encuesta de hogares que recabe información acerca de la manera en la que se forma el ingreso de las familias. El Salvador, Guatemala, Nicaragua y la República Bolivariana de Venezuela no tienen encuestas de hogares que cuantifiquen regularmente el ingreso de los hogares y, en caso de que existan, no se socializa el acceso a las bases de datos.

Un análisis comparado de las encuestas en hogares acredita que no se satisface la estricta comparabilidad en el marco metodológico y conceptual que se aplica para el seguimiento del mercado de trabajo, así como para la medición del ingreso personal y familiar. Persisten diferencias en la manera en la que se mide la ocupación y la desocupación y se advierten discrepancias en las partidas de ingreso que miden las encuestas, tanto en las fuentes de ingreso que utilizan como en el número de los rubros que investigan. Las diferencias aludidas y otras ponen en evidencia los desafíos en materia de medición de la pobreza, los cuales no se tiene en cuenta en las estimaciones regionales que divulgan «mediciones comparables» entre países.

Seguramente algo es mejor que nada. Los organismos internacionales utilizan los datos pasando por alto sus debilidades. Se omite que las múltiples discrepancias conspiran contra la comparabilidad. Existen diferencias en el marco conceptual, en la metodología utilizada para recabar los ingresos de las personas, así como en el agregado de ingresos de las familias. Las discrepancias y las limitaciones son más preocupantes cuando se acredita la desactualización de los patrones de gasto de las familias que se utilizan para determinar los valores de las líneas de indigencia y de pobreza. Es decir, el costo de la canasta básica alimentaria.

Las estructuras de gasto utilizadas para determinar los valores de las líneas de pobreza perdieron vigencia hace tiempo y no reflejan los actuales hábitos de consumo de la población. Los actuales valores de las líneas de pobreza no tienen en cuenta los efectos de la pandemia del Covid-19 ni los cambios suscitados en los hábitos de compra y patrones de consumo de las familias.

Cambios en los hábitos de consumo de las familias

Los efectos de las cuarentenas, de las restricciones de circulación y los cortes en las cadenas de suministros, alteraron el comportamiento de las personas, modificaron sus hábitos de consumo y modalidades de compra.

En la mayoría de los países, miles de locales y negocios bajaron sus persianas. Los efectos de la crisis obligaron a millones de hogares a reorganizar su presupuesto para llegar a fin de mes. Pero no sólo las familias tuvieron que reinventarse. Las empresas y los negocios modificaron sus estrategias de comercialización debido a que los cambios en los patrones de consumo, así como en las prácticas habituales de contacto con los clientes y sus estrategias de venta, dejaron de tener vigencia. Las finanzas familiares se volvieron más austeras y restrictivas. Se tornaron más selectivas.

Diversos estudios de investigación de mercado³ acreditan que uno de los cambios más importantes introducidos por la pandemia fue la modificación de los hábitos de los consumidores. El consumo se ha vuelto más racional y menos impulsivo. Ahora se piensa más antes de gastar y se medita en qué se gasta y cuánto se gasta, así como en el aporte de los bienes y servicios a la satisfacción de las personas. Se redefinieron las prioridades de gasto.

Los lugares de compra también cambiaron. Los consumidores están más dispuestos a conocer nuevos productos y a consumir en establecimientos cercanos a su domicilio por temas de seguridad y empatía con los comerciantes locales que les abastecieron durante los peores momentos del confinamiento. También se sabe que muchas personas probaron y adoptaron las compras «en línea» y recurrieron a pagos en cuotas. Se redujeron los gastos de transporte y movilidad, y las familias reorganizaron su presupuesto, destinando más recursos a la compra de teléfonos inteligentes, tabletas, televisores y las contrataciones de servicios de internet y de televisión por cable. Asimismo, la redefinición de las prioridades de gasto permitió a las familias destinar más recursos para la compra de alimentos y bebidas.

De acuerdo con la consultora Kantar,⁴ en cinco países la mayoría de las familias fueron afectadas por las consecuencias de la pandemia: Argentina (67 por ciento), Brasil (68 por ciento), Colombia (71 por ciento), Chile (64 por ciento) y México (67 por ciento).

³ Disponible en: <https://www.iproup.com/finanzas/25158-conoce-como-cambio-el-consumo-despues-de-la-pandemia>

⁴ Disponible en: <https://www.pactoglobal-colombia.org/news/asi-cambiaron-los-habitos-de-consumo-en-latinoamerica-tras-la-pandemia-del-covid-19.html>

Los países de la región no llevaron a cabo evaluaciones oficiales para medir el impacto de la pandemia en la formación del ingreso y en el gasto de las familias. La excepción fue Chile, que llevó a cabo una encuesta telefónica para medir el impacto de la crisis en la condición económica de los hogares.⁵

Los resultados indican que el 59.4 por ciento de los hogares disminuyeron sus ingresos. El 44.6 por ciento de las familias señaló que sus ingresos se redujeron a la mitad, o más, del nivel previo a la crisis. Antes de la pandemia, un 16.5 por ciento de los hogares declaró que su presupuesto no le alcanzaba para financiar sus gastos, mientras que durante la emergencia este porcentaje se incrementó al 48.8 por ciento de los hogares.

Adicional a la pérdida de recursos y de empleos, el 53.7 por ciento de los hogares redujo sus activos (vendió bienes, usó ahorros, arrendó o vendió propiedades) y el 40 por ciento de las familias contrajo deudas (pidió préstamo o crédito a un banco u otra entidad financiera, a familiares, amigos, vecinos o conocidos, retiró dinero de una tarjeta de crédito o de una casa comercial, o usó una línea de crédito).

Se estimó que los quintiles de menores ingresos recurrieron a préstamos de familiares o conocidos (Q1 35.5 por ciento y Q2 38.5 por ciento), en tanto que los hogares de los quintiles medios recurrieron al uso de tarjetas de crédito (Q3 16.0 por ciento y Q4 18.1 por ciento), y el quinto quintil el 13 por ciento solicitó crédito en entidades financieras.

Respecto a la reducción de los gastos, destaca la disminución del presupuesto en alimentación (54.6 por ciento de las familias) y los incrementos en el pago de servicios básicos –agua, gas luz, teléfono, entre otros– en el 44.1 por ciento de hogares. En relación a los apoyos recibidos durante la emergencia, un 42.3 por ciento declaró que recibió ayuda en bienes o dinero de parte del gobierno central o de los municipios. El 58 por ciento de los hogares del primer quintil y 54.6 por ciento en el segundo quintil.

Con respecto a las consecuencias de la crisis en la calidad de vida de los hogares, la investigación reveló que el 65.6 por ciento de los hogares encuestados postergó tratamientos de salud, 19.4 por ciento afrontó problemas de inseguridad alimentaria y el 21.4 por ciento presentó niveles moderados o severos de ansiedad o depresión.

⁵ Disponible en: <https://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/noticias/encuesta-social-covid-19-revela-impacto-socioeconomico-de-la-pandemia-en-los-hogares-del-pais>

Es muy probable que lo ocurrido en Chile se haya reproducido en el resto de países. Ante este escenario, cabe preguntarse si las estructuras de consumo que sustentan los actuales valores de las líneas de pobreza, tienen en cuenta estos cambios. La respuesta taxativa es que no representan los actuales patrones de demanda de las familias. No tienen en cuenta los cambios en los hábitos de compra ocurridos durante y después de la pandemia. En la mayoría de los países las líneas de pobreza ya evidenciaban poca o ninguna vinculación con la realidad, debido a que la fuente de información de donde se obtuvieron sus valores hace muchos años habían perdido vigencia.⁶

Para Argentina, por ejemplo, se utilizó la Encuesta de Gasto e Ingreso de los Hogares (EGIH) realizada en el periodo 1985-1986. Es decir, transcurrieron 33 años entre la fecha del trabajo de campo y en la que se dieron a conocer los nuevos valores de las líneas de indigencia y pobreza. Para el resto de los países los datos se recopilaron en el periodo 2004-2010, con excepción de Chile y Paraguay, cuyos patrones de gasto se corresponden con el bienio 2011-2012. Se confirma que transcurrieron 7 años entre la fecha en la que se recabó la información y el momento en que se difundió la actualización metodológica. En el proceso de actualización no se consideraron Bolivia, Brasil, Guatemala, Honduras, Nicaragua y la República Bolivariana de Venezuela, lo que significa que los patrones de gasto, utilizados en los estudios de pobreza en esos países, están aún más desactualizados.

Ante el panorama descrito, cabe preguntarse qué se está midiendo con los actuales umbrales de indigencia y de pobreza. ¿Es realista afirmar que Chile, Costa Rica y Uruguay ya cumplieron con las metas del ODS 1, sabiendo que las estructuras de consumo que definieron los valores de las líneas de indigencia y de pobreza vigentes corresponden al periodo 2011-2012 en Chile y para el bienio 2004-2005 en Costa Rica y para 2006 en el caso de Uruguay? ¿Es creíble que los niveles de pobreza extrema de Chile y Costa Rica sean 4.5 por ciento y 3.7 por ciento, respectivamente? ¿Cómo se justifica que la incidencia de la pobreza extrema en Uruguay sea 1 por ciento?⁷ Si estos datos

⁶ Basta confrontar las fechas en que se llevaron a cabo las encuestas utilizadas en el informe Cepal (2022c) que divulga la metodología actualizada para la medición de la pobreza. En el anexo del informe se describe el nombre de la encuesta y la fecha en que se llevó a cabo el levantamiento de la información. Se confirma que los datos se recabaron hace muchos años.

⁷ Unas 17.000 personas en Uruguay poseen un patrimonio neto superior al millón de dólares y también existen «los veinticinco mil pesistas», más de medio millón de uruguayos que perciben esa cifra, equivalente a unos 660 dólares, como salario. La riqueza en Uruguay tuvo un fuerte crecimiento y equivale a tres veces el PIB. El 14 por ciento de la riqueza está en manos del 0.1 por ciento de la población (2.500 personas y 120 personas

reflejaran la realidad, ¿cómo se explica que estos países se reconozcan como los más caros de la región, con Uruguay ocupando la primera posición seguido de Chile⁸ y Costa Rica? Asimismo, en las tres economías ha aumentado la informalidad en el empleo y mantienen marcadas disparidades en materia de ingresos.⁹ ¿Alguien se ha cuestionado si los valores monetarios de las líneas de pobreza son demasiados bajos y muy desactualizados, y por lo tanto podrían estar subestimando la pobreza?

Si efectivamente los niveles de pobreza extrema absolutos son tan bajos, ya han dejado de tener utilidad para el diseño de políticas públicas. Si superaron la pobreza alimentaria, estas economías deberían abandonar el criterio de medición de la pobreza absoluta con línea de pobreza alimentaria y transitar hacia la medición de la pobreza relativa, como hacen los países con mayor desarrollo, en donde los problemas del hambre han sido superados.

¿Están en realidad los países avanzando hacia la consecución de las metas del ODS 1 o los umbrales monetarios elegidos son tan laxos que, ante cualquier aumento en el ingreso familiar, se producen reducciones extraordinarias en los niveles de extrema pobreza?

Situación de la pobreza y de la desigualdad en América Latina y el Caribe

Pobreza

Antes de la irrupción del Covid-19, la situación social en América Latina y el Caribe se estaba deteriorando, como lo demuestran el aumento de los índices de pobreza y de extrema pobreza, así como la persistencia de las desigualdades y el descontento generalizado que motivó manifestaciones sociales en algunos países. La crisis sanitaria generó repercusiones negativas en la salud y la educación, así como en el empleo, los ingresos y la pobreza.

se consideran «ultrarricos», según un reporte financiero internacional, al poseer un patrimonio mayor a los 30 millones de dólares (véase <https://rebellion.org/de-los-ricos-que-sabemos/>).

⁸ Se dice que Chile ya cumplió la meta. No obstante, se reconoce que los «campamentos irregulares» han aumentado un 30 por ciento y la mayoría de las personas que los habitan son chilenos (70 por ciento). Son asentamientos irregulares sin servicios básicos y viviendas construidas con retazos de madera, edificadas en piso de tierra, sin agua, sin baños y sin luz. Además, según el World Inequality Report 2022, este país es uno de los más desiguales en América Latina, con niveles comparables a los reportados en Brasil, donde la participación del 50 por ciento inferior en el ingreso total, también se acerca en torno al 10 por ciento.

⁹ De acuerdo a la Cepal, en 2020 Chile (0.475), Costa Rica (0.501) y Uruguay (0.402) mantenían elevados niveles de desigualdad, medido a partir del índice de desigualdad de Gini (véase CepalSTAT). Disponible en: <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=1&lang=es>

América Latina y el Caribe continúa ubicándose entre las regiones con los índices de pobreza más altos del mundo. Durante la primera década de este siglo se logró reducir la pobreza del 45.5 por ciento en 2004 al 27.8 por ciento en 2014, pero, desde entonces, la región enfrenta un estancamiento debido a estructuras económicas poco productivas y a la rampante informalidad que involucra al 50 por ciento de la población, y en países como Bolivia, según la OIT (2023), involucra a más del 80 por ciento de los ocupados.

El año 2020 se caracterizó por un importante retroceso en materia de bienestar social y en la calidad de vida de las personas. Los efectos de la pandemia del Covid-19 repercutieron con fuerza en la caída de la actividad económica, propiciando la pérdida de millones de empleos, así como en la ausencia o merma de los ingresos de las familias.

Ante este entorno adverso, la pobreza extrema se incrementó a niveles que no se habían conocido en las dos últimas décadas. De acuerdo a las cifras de la Cepal (2022b), los registros de pobreza retrocedieron a niveles similares o superiores a los que se reportaron en 2014 en ciertos países y, en algunos, el indicador se compara con registros superiores a los conocidos en 2008. Si bien el número de las economías en las que el incremento de la pobreza implicó un retroceso tan marcado es menor, en el 2020 el total de personas posicionadas en alguna condición de pobreza superó los 200 millones por primera vez en más de diez años.

El deterioro en los indicadores de pobreza se produjo a consecuencia de una fuerte caída de los ingresos laborales, la cual fue atemperada parcialmente por las transferencias monetarias entregadas por los gobiernos a los hogares. En ausencia de dichos subsidios, es evidente que las cifras de pobreza habrían sido aún más pronunciadas.

En el 2020, el 33 por ciento de la población de América Latina y el Caribe se ubicó en alguna situación de pobreza, en tanto que un 13.1 por ciento se clasificó en extrema pobreza. Esto significa que alrededor de 204 millones de personas no dispusieron de ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas –alimentarias y no alimentarias– y de ellas, 81 millones personas no contaban con los ingresos mínimos necesarios para adquirir una canasta básica de bienes alimentarios que les asegurara la ingesta mínima recomendada de nutrientes y micronutrientes. Es decir, el año 2020 significó para la región un estrepitoso retroceso en materia social. La tasa de pobreza retrocedió a un nivel similar al de finales de la década del dos mil, en tanto

que la pobreza extrema retrocedió a los registros reportados 20 años atrás. Este deterioro consolidó la tendencia creciente que empezó a gestarse a partir de 2015, sobre todo en el caso de la incidencia de la pobreza extrema.

A diferencia del pasado, cuando las variaciones interanuales de la pobreza evolucionaban de manera heterogénea entre países, los cambios acaecidos en el 2020 se caracterizaron por el aumento generalizado de la insuficiencia de ingresos en la gran mayoría de las economías de la región. En 9 de los 13 países que la Cepal monitorea de manera regular, se materializaron incrementos en la tasa de extrema pobreza de, al menos, un punto porcentual y en 11 de ellos se produjeron aumentos superiores a dicho umbral.

Mientras que en algunas naciones la incidencia de la pobreza se empujó en 7 puntos porcentuales (pp.) o más (Argentina, Colombia y Perú), en otras el incremento reportado fue entre 3 y 5 pp. (Chile, Costa Rica, Ecuador y Paraguay). En todos los países aludidos, se registraron aumentos de al menos 2 pp. en el porcentaje de personas en situación de extrema pobreza, con excepción de Costa Rica, en donde la pobreza extrema se modificó 0.6 puntos porcentuales, y de la República del Paraguay, donde el indicador prácticamente permaneció sin cambios.

La recuperación económica no logró amortiguar el impacto en todos los estratos y sectores económicos, especialmente entre los colectivos más vulnerables. En el 2021, la situación en materia de pobreza se modificó levemente con relación al periodo anterior. En ese año, la tasa regional de pobreza involucró al 32.3 por ciento de la población, frente al 33 por ciento del periodo anterior, en tanto que la pobreza extrema se posicionó en el 12.9 por ciento, asumiendo prácticamente el mismo nivel de 2020.

Después de que 2020 se caracterizó por un marcado retroceso, en el que la pobreza extrema se elevó a niveles que no se habían visto por 20 años, la recuperación de la actividad económica permitió a muchos hogares volver a generar ingresos y escapar de la pobreza. De esta manera, la tasa de pobreza de 2021 fue 0.8 puntos porcentuales menor a la de 2020, mientras que la extrema pobreza, entre 2021 y 2022, sólo se redujo 0.2 puntos porcentuales.

De acuerdo con la Cepal, al cierre del 2022 se estimaba que 201 millones de personas (32.1 por ciento de la población total de la región) se ubicó en situación de pobreza, de los cuales, 80 millones (13.1 por ciento) no tuvieron ingresos para acceder a una canasta básica alimentaria, lo cual significa que se mantuvieron por encima de los niveles pre-pandemia.

Distribución del ingreso

Con frecuencia se alude a la región como una de las más inequitativas del mundo. Desde que se dispone de mediciones comparables, América Latina y el Caribe se ha ubicado sistemáticamente por encima de otras regiones del mundo en materia de inequidad. La alta concentración del ingreso prevalece en la mayoría de los países, mostrando una enorme rigidez a disminuir, lo que representa un rasgo estructural que se ha acentuado ante diversas modalidades de desarrollo adoptadas.

La región sufre diversas desigualdades que se arrastran desde hace varias décadas. En América Latina y el Caribe, el 50 por ciento más pobre de la población recibe el 10 por ciento de los ingresos totales, en tanto que el 10 por ciento más rico concentra el 55 por ciento de los recursos totales (BID, 2020). Cuando el análisis se extiende a la riqueza, la concentración es aún más pronunciada: el 10 por ciento más rico se apropia del 77 por ciento de la riqueza total, en tanto que el 50 por ciento más pobre sólo se beneficia con el 1 por ciento.

La desigualdad ha persistido a pesar de los esfuerzos que los países han realizado en materia de inversión social en las últimas décadas. Estamos en presencia de un fenómeno estructural con raíces muy profundas, que se transmite intergeneracionalmente. La desigualdad se ha traducido en bajos niveles de movilidad social y viceversa: ante la baja movilidad social el desafío de reducir la desigualdad se ha vuelto esquivo. Esta situación demuestra que cuando las oportunidades dependen del origen familiar, el principal determinante de las inequidades se asocia a «la cuna de origen» y tiene poco que ver con factores vinculados al esfuerzo individual de las personas.

De acuerdo con el BID (2020), el 10 por ciento más rico de la población recibe 22 veces más ingresos que el 10 por ciento más pobre, por lo cual el coeficiente de Kuznets de la región, que mide la distancia entre los más ricos y los más pobres, es más del doble del promedio simple reportado en los países desarrollados. Por su parte, el promedio simple del coeficiente de Gini para la región se ubica en torno a 0.46, mientras que en los países desarrollados es del 0.32.¹⁰

¹⁰ El índice de desigualdad de Gini es ampliamente utilizado para medir la concentración del ingreso. Cuando este indicador adquiere valores cercanos a cero, se interpreta como una característica de equidad en la sociedad, en tanto que valores próximos a la unidad estarían denotando que un porcentaje reducido de personas concentra una alta proporción del ingreso total de la economía.

Las marcadas diferencias en materia de ingresos representan apenas una de las diversas expresiones en que se manifiestan las desigualdades que socavan la cohesión social y el sentido comunitario de pertenencia. El género, la raza y la etnicidad, al igual que los ingresos, son poderosos determinantes estructurales que condicionan el acceso a la salud, la educación, al empleo, al sistema legal y a la impartición de justicia. Si no se concretan avances sustanciales en la reducción de las desigualdades, no será posible la erradicación de la pobreza. A esto hace precisamente referencia la noción de «ineficiencia de la desigualdad» propuesta por la Cepal (Cepal, 2018a).

Criterios generales en el diseño de políticas para la superación de la pobreza

Se mantiene abierto el debate que postula enfoques del desarrollo que ponen el acento en la construcción de un Estado mínimo, sustentados en el principio de subsidiariedad de la política social. Promueven la preeminencia del mercado y la aplicación de políticas sociales como medida excepcional. No obstante, el actual modelo de desarrollo ha demostrado que no reduce las desigualdades ni erradica la pobreza. Por lo tanto, se sugiere poner en marcha una nueva generación de políticas sociales que enfrenten los problemas del actual modelo de desarrollo y los desafíos que emanan de los cambios globales.

Han quedado en evidencia las limitaciones del actual modelo de desarrollo el cual enfatiza sólo en el crecimiento, sin hacerse cargo de los costos sociales de crecer sin equidad. Cada vez se ponderan con mayor fuerza los efectos a largo plazo de las políticas igualadoras y se postula favorecer la sinergia entre la igualdad y crecimiento de la economía, en la medida en que las políticas sociales han contribuido al incremento de la productividad y al crecimiento económico.

La pandemia de la enfermedad por coronavirus (Covid-19) irrumpió en América Latina y el Caribe en un contexto difícil desde el punto de vista económico y social, impactando de manera negativa los registros de pobreza e inequidad.

Las estrategias de políticas actuales han generado resultados con luces y sombras. Se requiere actualizarlas. Proponer una nueva generación de políticas audaces que aprovechen las bondades de las actuales estrategias, descontinuando lo que no ha funcionado. Para superar la pobreza y abatir las desigualdades, se requiere un *nuevo contrato social*, construido con la participación de todos los sectores de la sociedad, garantizando la

universalización de los derechos fundamentales, y con una nueva orientación en el modelo de desarrollo económico y social, sustentado en premisas de inclusión y equidad.

Debe privilegiarse la construcción de un Estado de bienestar que, entre otros objetivos, garantice el acceso universal a la alimentación, la educación y a la salud; promueva una fiscalidad sustentable y redistributiva, y el incremento de la productividad; priorice la generación de empleos formales con salarios dignos y garantías sociales; mejore la dotación de servicios públicos, un manejo sostenible de los recursos naturales y la diversificación de la inversión pública y privada.

Los consensos deben sustentarse en acuerdos de largo aliento, que incluso podrían derivar en nuevos procesos constitucionales. Para impulsar el nuevo contrato social se requerirá la participación activa de la sociedad y de todo el espectro político. Asumir que no se podrá erradicar la pobreza sin abatir las desigualdades. Reconocer que las desigualdades generan ineficiencias económicas y sociales, por lo que las instituciones y las políticas públicas deben promover la equidad distributiva, el cierre de brechas y los rezagos sociales que generan impactos negativos en la productividad. Dicho de otra manera, se asume que la desigualdad es ineficiente y representa un obstáculo para el crecimiento, el desarrollo y la sostenibilidad.

Las políticas de superación de la pobreza y reducción de las desigualdades deben contribuir a afrontar el doble desafío de inclusión social y laboral, indispensable para avanzar hacia mayores niveles de inclusión y mejor distribución de los beneficios del desarrollo, particularmente mediante la garantía de un ingreso básico y el acceso universal a servicios sociales, y a oportunidades de trabajo formal con salario digno y protección social.

Se sugiere transitar hacia políticas públicas basadas en un enfoque de derechos, fundamentadas en principios como la dignidad humana, la libertad, la igualdad y la solidaridad. Estas políticas tienen mejores posibilidades de contribuir a la superación de la pobreza y a lograr mayores niveles de bienestar e igualdad en la sociedad, reconociendo que los excluidos son ciudadanos con titularidad de derechos. Los destinatarios de los programas sociales dejan de ser «beneficiarios» pasivos para convertirse en «titulares de derechos y responsabilidades», legalmente vigentes y exigibles como garantías sociales.

Han transcurrido 33 años desde la irrupción del paradigma de las políticas focalizadas con la puesta en marcha del Programa de Asignación Familiar (PRAF) en 1990 en Honduras y la posterior adopción de los programas de

transferencias monetarias condicionadas (TMC), como el modelo de política social, cuando el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) de México fue promovido por el Banco Mundial como la solución a los problemas estructurales para la superación de la pobreza en la región. Hacia 2011, los programas TMC operaban en 19 países de América Latina y el Caribe, en 42 países del África y 23 de Asia (Cecchini y Madariaga, 2011).

Después de una larga vida y de resultados con luces y sombras, el enfoque de política social fragmentado asociado a las TMC se agotó. Es el momento de transitar hacia la universalización de los derechos sociales con criterios de equidad y de responsabilidad fiscal, dejando atrás la práctica de la focalización y las condicionalidades, como el «mantra» que sustentan la política social.

No hay atajos ni recetas universales. Cada país es diferente y la magnitud e intensidad de la pobreza y de la desigualdad responde a factores estructurales propios. La reducción de la informalidad, la promoción del empleo formal, el pago de salarios dignos, una reforma fiscal progresiva y el fortalecimiento de los ingresos autónomos, en favor de reducir los apoyos del gobierno, son condiciones fundamentales para avanzar en la erradicación de la pobreza y la reducción de las desigualdades con una mirada sustentable.

Referencias bibliográficas

- BID** (2020). «La Crisis de la Desigualdad: América Latina y el Caribe en la encrucijada». Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Cecchini, S. y A. Madariaga** (2011). «Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe». *Cuadernos de la Cepal*, n° 95, Santiago de Chile.
- Chancel, L., T. Piketty, E. Saez y G. Zucman** (2022). «World Inequality Report 2022», World Inequality Lab.
- Cepal** (2018a). «La Ineficiencia de la desigualdad». Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Cepal** (2018b). «Segundo informe anual sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe». Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Cepal** (2021a). «Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2020». Santiago de Chile: «Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Cepal** (2021b). «Panorama Social de América Latina y el Caribe 2020». Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Cepal** (2022a). «Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2021». Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Cepal (2022b). «Panorama Social de América Latina y el Caribe 2021». Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Cepal (2022c). «Medición de la pobreza por ingresos. Actualización metodológica y resultados». Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Cepal/OIT (2023). «Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe: Hacia la creación de mejor empleo en la post-pandemia». Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe / Organización Internacional del Trabajo.

OIT (2023). «Panorama Laboral 2022 de América Latina y el Caribe». Lima: Organización Internacional del Trabajo.

Reddy, S. y T. Pogge (2010). «How Not to Count the Poor. Debates on the Measurement of Global Poverty», in Sudhir Anand, Paul Segal y Joseph E. Stiglitz, ed., *Debates on the Measurement of Global Poverty*. New York: Oxford Academic Press.

Sachs, J.D., G. Lafortune, G. Fuller y E. Drumm (2023). *Implementing the SDG Stimulus. Sustainable Development Report 2023*. Paris: SDSN, Dublin: Dublin University Press, 2023. 10.25546/102924.

Summers, R. y A. Heston (1988). «The Penn World Table (Mark 5): An Expanded Set of International Comparisons, 1950–1988», *The Quarterly Journal of Economics*, 1991, vol. 106, issue 2, 327-368.

Hacia una medida oficial de pobreza multidimensional para Venezuela Lecciones aprendidas de México y Colombia

XAVIER VALENTE*
LIGMAR ALTAMAR

pp. 47-74

Resumen

El propósito de este artículo es explicar la importancia del desarrollo de una medida oficial de pobreza multidimensional para Venezuela, en atención a las más novedosas tendencias y prácticas nacionales en América Latina. Con una breve revisión de dos experiencias pioneras y exitosas de aplicación de medidas oficiales de pobreza (México y Colombia), se trazan un conjunto de recomendaciones para el caso venezolano. En definitiva, se reconoce el imperativo técnico y ético de incorporar al debate público nacional nuevas formas de medición de la pobreza, más acordes con las nuevas y complejas realidades actuales.

Palabras clave

Pobreza multidimensional / Medición de pobreza / Venezuela / México / Colombia

Abstract

The purpose of this essay is to describe the importance of developing an official multidimensional poverty measure for Venezuela in response to the latest national trends and practices in Latin America. With a brief review of two pioneering and successful experiences in the application of official poverty measures (Mexico and Colombia), a set of recommendations for the Venezuelan case is outlined. In short, it recognizes the technical and ethical imperative of incorporating new ways of measuring poverty into the national public debate, more in line with today's new and complex realities.

Key words

Multidimensional poverty / Poverty measurement / Venezuela / Mexico / Colombia

* X. Valente. Sociólogo. Mag. Planificación del Desarrollo (Cendes-UCV). Especialista en Gobierno y Política Pública (UCV) y Análisis Demográfico para el Desarrollo (UCAB). Doctorando en Estudios del Desarrollo (Cendes-UCV). Profesor-Investigador de Faces-UCV. Correo-e: xaviervalente@gmail.com.

L. Altamar. Economista (Universidad Santa María) y Socióloga (Universidad Central de Venezuela). Correo-e: ligmaraltamar10@gmail.com

Introducción

La Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible ha generado nuevos desafíos en el estudio de la pobreza. Por un lado, plantea repensar las formas como hasta ahora se ha entendido la pobreza desde el punto de vista teórico-conceptual y, por el otro, deja en evidencia la necesidad de seguir construyendo métodos de medición más cónsonos con la compleja realidad del mundo contemporáneo.

Tales retos han sido abordados en el plano académico, donde se entiende a la pobreza como categoría conceptual asociada a la «privación», «carencia» o «ausencia» (Lo Vuolo y Rodríguez, 1998). Sin embargo, las dificultades se presentan al tratar de encontrar un mínimo de acuerdo sobre qué tipo de «privación», «carencia» o «ausencia» realmente define a una persona en situación de pobreza (Cartaya, 2007).

Si bien, por ahora, el «paradigma dominante» sigue siendo la medición por ingresos, es decir, aquel que la aborda desde la privación material y fisiológica, se observa que recientes investigaciones apuntan a la medición de dimensiones que nunca habían sido consideradas empíricamente para el análisis de la pobreza (OPHI, 2008; Centro Lyra y OPHI, 2015). Y en consonancia con lo anterior, varios países de la región (Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, República Dominicana) han diseñado metodologías multidimensionales para la medición de la pobreza que rescatan y sintetizan aspectos no monetarios (Ponce, 2009; OEA, 2013).

En este espacio, el enfoque de capacidades (o *capabilidades*) que ha desarrollado Amartya Sen, como fundamento teórico del desarrollo humano, tiene mucho que ofrecer. Lamentablemente, su comprensión ha sido limitada y se han identificado erróneamente sus medidas (por ejemplo, el Índice de Desarrollo Humano o IDH) con sus conceptos, reduciendo de esa forma toda la riqueza teórica y metodológica que aporta esta perspectiva a la comprensión del bienestar (y en contraposición, a la pobreza) desde las capacidades (González, 2013).

No cabe duda de que el IDH constituye una medida del bienestar de una población; sin embargo, no puede asumirse que el desarrollo humano se limita a las tres capacidades básicas sintetizadas en el Índice (educación, salud e ingreso). En tal sentido, el IDH es un indicador que mide el bienestar (logros) y no su ausencia, siendo incorrecta su consideración como una forma de medición de la pobreza (Ponce, 2009; Riutort, 2009).

El propósito de estas nuevas aproximaciones es alcanzar el mayor provecho en el terreno de la medición, empleando un enfoque con mucho potencial teórico, sin que ello signifique sustituir los métodos existentes, sino, por el contrario, lo que se busca es complementar el análisis con otras perspectivas. De hecho, el ingreso sigue siendo un factor explicativo de la pobreza incluso desde el enfoque de capacidades.

Como es ampliamente conocido, la perspectiva de las capacidades es un enfoque en construcción y no una propuesta acabada. Por lo tanto, exhibe importantes novedades y aportes, pero también enfrenta ciertas limitaciones. En tal sentido, una de sus contribuciones (no la única) que, a nuestro juicio, permite evaluar los alcances del planteamiento conceptual y metodológico que representa la pobreza como privación de capacidades es, sin duda, la medición multidimensional de la pobreza.

En tal sentido, es importante reconocer que el enfoque de capacidades ha representado un «salto» significativo en la comprensión de los problemas del desarrollo y el bienestar. Si bien es un antecedente que considerar, no se trata simplemente de una suerte de evolución natural desde las necesidades básicas, sino de un enfoque que ha reclamado un espacio que se ha ido construyendo paulatinamente.

A partir de ahí, el propósito del presente artículo es describir la importancia del desarrollo de una medida oficial de pobreza multidimensional para Venezuela, en atención a las nuevas tendencias y experiencias nacionales en América Latina. Se toma como eje transversal a la multidimensionalidad, siendo uno de los aportes del enfoque de capacidades a los conceptos y mediciones de la pobreza, en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), específicamente en el Objetivo 1 «Fin de la pobreza», el cual contempla el indicador 1.2, que hace referencia a las definiciones nacionales.

En este indicador es posible rescatar dos elementos clave: el primero, es la mención a la «pobreza en todas sus dimensiones» lo que implica la necesidad de impulsar una comprensión de este fenómeno más allá del ingreso y de la forma más comprehensiva posible y, el segundo elemento es las «definiciones nacionales», abriendo paso a que cada país pueda «nacionalizar» o «localizar» el concepto de pobreza y su medición.

En ese contexto, este texto busca, desde un enfoque comparativo, contribuir a ampliar el necesario debate sobre los aportes del enfoque de capacidades y el imperativo ético y técnico de establecer medidas nacionales

de pobreza multidimensional. No obstante, es importante señalar que no se ofrece una propuesta concreta con dimensiones específicas y a partir de determinadas fuentes de datos. Es, por tanto, una iniciativa más modesta, que intenta incorporar en el debate público la necesidad de avanzar hacia nuevas formas de medición de la pobreza en Venezuela, más cónsonas con las tendencias actuales y pertinentes a nuestra compleja realidad, ofreciendo, para tal fin, la experiencia de otros países como valioso insumo. Para ello, este documento se estructura en siete (7) secciones, incluida esta introducción.

La segunda parte es titulada *La pobreza en la Agenda 2030* y presenta el alcance del objetivo y las metas que se adoptaron el 25 septiembre de 2015 con la Resolución 70/1 «Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible», aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), específicamente, en lo que respecta a superación de la pobreza en todas sus formas. Seguidamente, en *La pobreza multidimensional desde el enfoque de capacidades*, se plantean los aportes de esta perspectiva al debate sobre la diversidad conceptual y metodológica de la pobreza como problema complejo.

En el cuarto apartado, denominado *Breve recuento de dos experiencias de medición de pobreza multidimensional en América Latina*, se describen para ambos casos tanto el marco legal e institucional como las propuestas metodológicas que orientaron la creación de medidas oficiales en México (2009) y Colombia (2011). Si bien cada país tiene su propio contexto y desafíos específicos, aprender de las buenas prácticas y experiencias exitosas de otros puede ser de gran ayuda para aquellos que aún no han logrado progresos significativos, como es el caso de Venezuela.

La selección de estos países se debió a: i) son los países pioneros en la región y algunos de los primeros en todo el mundo en desarrollar su propia medición multidimensional; ii) cada caso contó con dos formas distintas de aproximación: México, partió de su propia experiencia institucional y desarrolló su medida nacional, mientras que Colombia tomó como referencia la metodología de Alkire y Foster (2009), que es también utilizada por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en el cálculo del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) a nivel mundial; y iii) son de los casos nacionales más documentados y con bibliografía disponible, no solo del enfoque metodológico sino también de la experiencia en sí misma.

Posteriormente, en *Lecciones aprendidas con relación a la medición multidimensional* planteada en la meta 1.2 del ODS 1, se reseñan algunas de las principales recomendaciones que se pueden aplicar al caso venezolano, en la búsqueda de su propia medición oficial de pobreza multidimensional. Se cierra con unas *reflexiones finales y las referencias bibliográficas*.

La pobreza en la Agenda 2030

En septiembre 2015, los Estados miembro de la ONU adoptaron los ODS como parte de la Agenda 2030, con el propósito de abordar los desafíos globales en términos sociales, económicos y ambientales, promoviendo un desarrollo sostenible (Cepal, 2018). El ODS 1 propone el fin de la pobreza a nivel global en todas sus formas. Para ello se establecieron cinco (5) sub-objetivos y diez (10) indicadores que abarcan temas que van desde el fortalecimiento de sistemas de protección social (1.3), la garantía de los derechos humanos de las personas en situación o riesgo de pobreza (1.4), la resiliencia ante el cambio climático y otras situaciones de crisis (1.5). Respecto a la superación de la pobreza se plantea, por un lado, la erradicación absoluta de la pobreza extrema (1.1) y la reducción a la mitad de la proporción de personas que viven en la pobreza en todas sus dimensiones, de acuerdo con las definiciones nacionales (1.2), en ambos casos antes del 2030 (ver cuadro 1, página siguiente).

En este momento, cuando se ha recorrido la mitad del periodo que abarca la Agenda 2030, es fundamental continuar implementando acciones hacia su cumplimiento. Una de ellas es promover un entendimiento de la pobreza en todas sus dimensiones, lo cual implica ir más allá de la tradicional medición de ingresos económicos y avanzar en una comprensión del fenómeno como una privación de oportunidades y recursos básicos necesarios para vivir dignamente, tales como el acceso a la educación, la salud, la vivienda adecuada, el agua potable, entre otros aspectos fundamentales (PNUD, 1997).

Nuestra región latinoamericana ha mostrado esfuerzos en esa dirección. Países como México y Colombia (los cuales se analizan con detenimiento más adelante) han adoptado metodologías multidimensionales con el fin de comprender el contexto y las necesidades de sus poblaciones, así como facilitar la identificación de las áreas prioritarias de acción en materia de políticas públicas (Santos, 2017).

Cuadro 1

Marco de indicadores mundiales para los ODS

Objetivos y metas	Indicadores
Objetivo 1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo	
1.1. De aquí a 2030, erradicar para todas las personas y en todo el mundo la pobreza extrema (pobreza extrema: las personas que viven con menos de 1,25 dólares de los Estados Unidos al día).	1.1.1. Proporción de la población que vive por debajo del umbral internacional de pobreza, desglosada por sexo, edad, situación laboral y ubicación geográfica (urbana o rural).
1.2. De aquí a 2030, reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales.	1.2.1. Proporción de la población que vive por debajo del umbral nacional de pobreza, desglosada por sexo y edad.
	1.2.2. Proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza, en todas sus dimensiones, con arreglo a las definiciones nacionales.
1.3. Implementar a nivel nacional sistemas y medidas apropiados de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y, de aquí a 2030, lograr una amplia cobertura de las personas pobres y vulnerables.	1.3.1. Proporción de la población cubierta por sistemas o niveles mínimos de protección social, desglosada por sexo: niños, desempleados, ancianos, personas con discapacidad, las mujeres embarazadas, los recién nacidos, las víctimas de accidentes de trabajo, los pobres y los vulnerables.
1.4. De aquí a 2030, garantizar que todos los hombres y mujeres, en particular los pobres y los vulnerables, tengan los mismos derechos a los recursos económicos y acceso a los servicios básicos, la propiedad y el control de la tierra y otros bienes, la herencia, los recursos naturales, las nuevas tecnologías apropiadas y los servicios financieros, incluida la micro financiación.	1.4.1. Proporción de la población que vive en hogares con acceso a los servicios básicos.
	1.4.2. Proporción del total de la población adulta con derechos seguros de tenencia de la tierra: a) que posee documentación reconocida legalmente al respecto y b) considera seguros sus derechos, desglosada por sexo y tipo de tenencia.
1.5. De aquí a 2030, fomentar la resiliencia de los pobres y las personas que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad y reducir su exposición y vulnerabilidad a los fenómenos extremos relacionados con el clima y otras perturbaciones y desastres económicos, sociales y ambientales.	1.5.1. Número de personas muertas, desaparecidas y afectadas directamente atribuido a desastres por cada 100.000 habitantes.
	1.5.2. Pérdidas económicas directas atribuidas a los desastres en relación con el producto interno bruto (PIB) mundial.
	1.5.3. Número de países que adoptan y aplican estrategias nacionales de reducción del riesgo de desastres en consonancia con el Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres, 2015-2030.
	1.5.4. Proporción de gobiernos locales que adoptan y aplican estrategias locales de reducción del riesgo de desastres en consonancia con las estrategias nacionales de reducción del riesgo de desastres.

Fuente: ONU (2015).

La pobreza multidimensional desde el enfoque de capacidades

El abordaje de la pobreza desde el enfoque de capacidades (*capability approach*) fue impulsado principalmente por el economista Amartya Sen y refiere a la carencia de oportunidades reales para alcanzar un funcionamiento mínimo; estos van desde estar nutrido, viviendas sólidas (no precarias) y vestimenta, hasta aspectos sociales que realcen su valoración (PNUD, 1997).

Desde este enfoque, Sen define la pobreza como un concepto absoluto en el espacio de las capacidades y oportunidades que permiten al individuo insertarse en la sociedad. Se diferencia de lo que expone Peter Townsend, quien la considera como relativa. Sin embargo, Boltvinik (2010) asegura que no hay conflicto con esta relatividad siempre que sea aplicada solo a bienes, servicios y recursos.

El enfoque de las capacidades deriva en dos subconceptos: *funcionamiento* y *capacidades* que son claves para el desarrollo y comprensión de este en el ámbito de la pobreza:

- Los *funcionamientos* se refieren a aquellos seres o haceres frente a los que las personas tienen razones para valorar porque contribuyen a su bienestar (Giménez y Valente, 2016).
- Las *capacidades* son las opciones o alternativas para hacer o ser aquello que valoran y a la libertad de escoger alguna de ellas. A manera de ejemplo «...una persona rica y sana que se desnutre con el ayuno puede distinguirse de una que se ve obligada a desnutrirse por falta de medios, o como resultado de una enfermedad parasitaria» (PNUD, 1997:18). La diferencia viene dada por la posibilidad de elegir.

En consecuencia, el bienestar, desde este enfoque, no es producido por los recursos en sí mismos, sino por lo que la persona obtiene con ellos o de ellos, «...dadas las características de éstos, sus características personales, y las circunstancias externas que definen el marco concreto de cada decisión y acción» (Ferullo, 2006: 13).

Sen (1991) explica que, la mayoría de las veces, las necesidades no son determinadas por los bienes o servicios, sino por las características¹ que estos aportan, aun cuando pueden ocurrir casos en los que las necesidades sean

¹ Para comprender un poco esto se ofrece el siguiente ejemplo: el pan, la harina o las frutas son bienes, mientras que las calorías, vitaminas, etc., que estos ofrecen son las características (Sen, 1991). Bajo esta lógica los problemas por desnutrición no requieren de bienes específicos para su resolución, sino de las características que estos ofrecen; sin embargo, las costumbres alimenticias de la comunidad pueden determinar la necesidad de un bien determinado.

directamente de bienes o servicios (dependiendo si solo puede ser aportada por una fuente en concreto). Por ejemplo: «muchos bienes proveen calorías o proteínas; muy pocos brindan techo. El alfabetismo proviene casi por completo de la escuela primaria, aunque existen, en principio, otras fuentes» (Sen, 1991: 319). Esto también se puede dar si, por costumbre y tradición, la comunidad prefiere un bien por encima de otro, aunque ambos aporten las mismas características. En ambos casos se observa la importancia de la valoración individual.

En síntesis, el enfoque de las capacidades define la pobreza:

...como un fenómeno inescapablemente multidimensional del que participan los distintos y variados funcionamientos que la gente necesita y valora, relacionados con la alimentación, la salud, la educación, la participación activa en la comunidad, etc., (...) La condición de pobreza de una persona equivale a algún grado de privación que impide el desarrollo pleno de sus capacidades y, en última instancia, de su libertad (Ferullo, 2006: 13-14).

El PNUD (1997) hace una distinción entre pobreza de ingresos y pobreza humana. La primera es referida a aquellos que se encuentran por debajo de la Línea de Pobreza (LP) que haya sido definida; mientras que, la segunda, abarca una privación de capacidades en el ámbito de la salud, vivienda, conocimientos, seguridad personal, entre otros.

Según Cortés (2014), la pobreza humana definida por el PNUD destaca un punto fundamental, promovido por el enfoque de las capacidades, que es la multidimensionalidad. Bajo este contexto, la pobreza no se concibe como una carencia de recursos, sino como una privación que afecta el bienestar y los derechos económicos, sociales y culturales. Por tal motivo, se promueve una vida plena en la cual las personas puedan ser partícipes y tomar decisiones respecto a sus necesidades y prioridades (*agencia*).

Desde este enfoque han surgido diversas propuestas de medición para abordar la multidimensionalidad de la pobreza, con el fin de identificar, no solo la población afectada, sino las áreas en las que en mayor o menor medida se manifiestan las carencias. Algunas de las metodologías propuestas son las siguientes:

- Índice de Pobreza de Capacidades (IPC): propuesto en el *Informe de Desarrollo Humano* de 1996 como una complementariedad al Índice de Pobreza de Ingreso, el cual solo se enfocaba en el acceso a

recursos económicos.² Sin embargo, en este reporte se enfatiza que el ingreso es solo una dimensión de la pobreza. El IPC se enfoca en tres capacidades básicas: tener una buena alimentación y vida sana; procreación en condiciones saludables y educación y conocimiento (PNUD, 1996). El PNUD añade que la pobreza de capacidades es la consecuencia de la falta de oportunidades de la sociedad para que los hogares alcancen estos niveles de logro o *funcionamiento*.

- Índice de Pobreza Humana (IPH): fue propuesto en el *Informe de Desarrollo Humano* de 1997 para abordar la pobreza en los países pobres³ a través de tres dimensiones: la longevidad, el conocimiento y un nivel de vida decente (PNUD, 1997). La primera dimensión se refiere a la vulnerabilidad de la muerte a edades tempranas, medido por la esperanza de vida. La segunda dimensión refiere a habilidades de lectura y comunicación, por lo que se estima a través de la cantidad de adultos analfabetos. Y la tercera dimensión está asociada al aprovisionamiento económico, el cual, a su vez, engloba dos variables: acceso a salud y agua potable, y niños menores de cinco años en desnutrición. El IPH se diferencia del IDH en cuanto a que el primero refleja cómo se distribuye la población en estas dimensiones, evidenciando las privaciones; por su parte, el IDH mide el progreso general de un país en relación con el desarrollo humano. Aquellos países con mayores valores en IDH que en IPH, indican que se debe prestar mayor atención a las poblaciones que sufren mayor privación (PNUD, 1997). Otra característica que presenta el IPH es la exclusión del ingreso dado que en el informe se afirma que el mínimo requerido para superar la línea de pobreza puede ser muy diferente entre países.
- Índice de Pobreza Multidimensional (IPM): fue propuesto en el *Informe de Desarrollo Humano* de 2010 y tuvo estrecha colaboración con la *Iniciativa sobre Pobreza y Desarrollo Humano de Oxford* (OPHI), dirigida por Sabina Alkire (PNUD, 2010: 8). Este reafirma la importancia de medir la pobreza como un fenómeno por el cual los hogares pueden tener distintas privaciones, en donde aquellos que

² La pobreza de ingresos establece que es el nivel de ingreso el que determina la posibilidad de tener bienestar a través de los bienes y servicios (PNUD, 1996).

³ Dentro del informe explican que la pobreza en los países ricos merece un instrumento que se adapte a dicho contexto por lo variable de las dimensiones, razón por la cual desarrollan y aplican el IPH-2 (PNUD, 1997: 20).

sufren de múltiples carencias padecen de peores situaciones que la registrada a través de la pobreza por ingresos (PNUD, 2010). El IPM proporciona información desagregada respecto a: i) la cantidad de personas afectadas por privaciones simultáneas (esto corresponde a la cantidad de personas que son pobres en diversas dimensiones); y ii) el número de carencias que enfrentan en promedio. Esto marca una importante diferenciación con el IPH, el cual solo proporciona información sobre las privaciones agregadas en sus dimensiones (PNUD, 2010: 106-107). De igual forma, el IPM:

...permite comparaciones entre países y regiones del mundo, y dentro de los países por grupo étnico, área urbana/rural, región subnacional y grupo de edad, así como otras características clave de los hogares y las comunidades. Para cada grupo y para los países en su conjunto, la composición del IPM por cada uno de los 10 indicadores muestra cuán pobres son las personas (OPHI, s/f).

Otra ventaja del método es la posibilidad de medir la *Incidencia* (H) de la pobreza, es decir, la proporción de hogares identificados como pobres (total de hogares pobres entre total de hogares) y la *Intensidad* (A) de la pobreza, que representa el promedio ponderado de privaciones de los hogares calificados como pobres (Correa, 2016). Esto permite obtener un índice de recuento ajustado ($IPM = H \times A$), el cual permitiría identificar un deterioro de las condiciones de los pobres, aun cuando la cantidad no varíe. El IPM índice está conformado por tres (3) dimensiones y diez (10) indicadores (PNUD, 2010:107) (cuadro 2).

El PNUD (2010: 111) establece que «un hogar será considerado como pobre multidimensional si manifiesta carencias en al menos seis indicadores de la dimensión niveles de vida, o en tres de estos y en uno de salud o educación». Por esta razón puede no tomar en cuenta o ser menos sensible a inexactitudes; es decir, aquellos hogares que presenten privaciones en un solo indicador o en indicadores que tengan menor ponderación (y en la totalidad no alcancen el estándar) no se considerarán pobres. Los indicadores tienen diferentes ponderaciones las cuales corresponden al número de indicadores por dimensión. Cada dimensión tiene una ponderación de 33 por ciento, por lo que basta con que un hogar tenga privaciones en una dimensión para

que sea considerado pobre. Una de las limitaciones que presenta el IPM es que no muestra las desigualdades que puedan existir en un hogar, ni entre pobres.

Cuadro 2

Índice de pobreza multidimensional

Dimensiones	Indicadores
Niveles de vida	Bienes
	Piso
	Electricidad
	Agua
	Saneamiento
	Combustible para cocinar
Educación	Matriculación escolar
	Años de instrucción
Salud	Mortalidad infantil
	Nutrición

Fuente: PNUD (2010).

- Índice Multidimensional de Pobreza (IMP): fue propuesto por la Cepal (2014:75), específicamente para la región latinoamericana con el objetivo de «...captar privaciones, carencias y vulneraciones de derechos que impiden o dificultan que las personas y los hogares satisfagan sus necesidades básicas y alcancen funcionamientos esenciales para su bienestar». El IMP contempla las siguientes dimensiones: vivienda, servicios básicos, estándar de vida, educación y empleo y protección social (cuadro 3).

Cuadro 3

Índice multidimensional de pobreza

Dimensiones	Indicadores
Vivienda	
Precariedad de los materiales de la vivienda	Viviendas con piso de tierra o con techo o muros con materiales precarios (desechos, cartón, latas, caña, palma, paja, otros materiales).
Hacinamiento	Hogares con tres o más personas por cuarto, en áreas rurales y urbanas.
Tenencia insegura de la vivienda	Hogares que: i) habitan viviendas ocupadas ilegalmente, o ii) residen en viviendas cedidas o prestadas.

Dimensiones	Indicadores
Servicios básicos	
Carencia de fuentes de agua mejoradas	Áreas urbanas: Hogares que obtienen agua de alguna de las siguientes fuentes: red pública fuera del terreno; pozos no protegidos o sin bomba a motor; fuentes móviles (aljibe, carro tanque, aguatero, entre otros); agua embotellada o río, quebrada, lluvia y otros. Áreas rurales: Hogares que obtienen agua de alguna de las siguientes fuentes: pozos no protegidos o con bomba manual; fuentes móviles; agua embotellada o río, quebrada, lluvia y otros.
Carencia de saneamiento mejorado	Áreas urbanas: Hogares en alguna de las siguientes situaciones: con evacuación no conectada a red de alcantarillado o fosa séptica; con baño compartido o que no disponen de servicio higiénico. Áreas rurales: Hogares en alguna de las siguientes situaciones: que no disponen de servicio higiénico; con baño compartido o con evacuación sin tratamiento a la superficie, río o mar.
Carencias de energía	Hogares que no tienen servicio eléctrico o que usan leña, carbón o desechos como combustible para cocinar.
Estándar de vida	
Insuficiencia de recursos	Hogares con ingresos per cápita insuficientes para cubrir sus necesidades alimentarias y no alimentarias
Carencia de bienes duraderos	Hogares que no cuentan con ninguno de los siguientes bienes: i) vehículo, ii) refrigerador y, iii) lavadora.
Educación	
Inasistencia a la escuela	Hogares donde al menos un niño o adolescente (entre 6 y 17 años) no asiste a un establecimiento educativo.
Rezago escolar	Hogares donde al menos un niño o adolescente (entre 6 y 17 años) está rezagado en el sistema educativo en más de dos años de acuerdo con su edad.
Logro educativo insuficiente	Hogares donde ninguna persona de 20 años o más alcanzó un nivel educativo mínimo, entendiéndose por ello lo siguiente: i) personas de entre 20 y 59 años: no cuentan con el primer ciclo de la educación secundaria completo y, ii) personas de 60 años o más: no cuentan con educación primaria completa.
Empleo y protección social	
Desocupación	Hogares donde al menos una persona de entre 15 y 65 años está en alguna de las siguientes situaciones: desempleada; empleada sin remuneración o es un trabajador desalentado.
Precariedad de la protección social	Hogares donde se cumplen todas las siguientes situaciones: i) ninguna persona cuenta con algún tipo de seguro de salud contributivo; ii) ninguna persona está afiliada a un sistema de previsión social contributivo, y, iii) ninguna persona tiene ingresos por pensiones o jubilaciones.

Fuente: Cepal (2014).

- Con estas nuevas dimensiones, la Cepal buscaba: i) la agregación de dimensiones no monetarias y monetarias, de manera de minimizar los errores de inclusión y exclusión en la identificación de las personas pobres; ii) la consideración de privaciones en materia de empleo y protección social, ampliando las dimensiones que se utilizan para medir la pobreza, junto con la incorporación de un indicador de rezago escolar; y, iii) nuevos umbrales de privación para dimensiones usualmente empleadas en la medición de la pobreza, a fin de contar con estándares más actualizados de la realidad latinoamericana (Cepal, 2014: 18).

Respecto a la ponderación de las dimensiones, todas tienen una ponderación de 7,4 por ciento, excepto las de protección social (3,7 por ciento) e ingresos (14,8 por ciento) (Cepal, 2014). Se identifican como pobres aquellos hogares que muestren privaciones en una dimensión completa y otro indicador, o que se encuentre una insuficiencia de recursos y otras dos dimensiones (Cepal, 2014).

Estos índices reconocen la pobreza como una privación de capacidades, por lo que han buscado sistematizar cuáles son esos espacios donde la población enfrenta la falta de oportunidades. Esto conlleva a una comparación entre los niveles de bienestar a través de indicadores que sean cuantificables (Feres y Mancero, 2001) y que proyecten, por un lado, aquellos ámbitos donde las personas pueden desarrollarse y, por el otro, manifiesten la especificidad acerca de cómo las personas se desenvuelven en ellos. Identificar estos elementos promueven el diseño de políticas públicas más pertinentes y adaptadas al contexto de cada país.

Breve recuento de dos experiencias de medición de pobreza multidimensional en América Latina

A continuación, se presenta un breve repaso por los casos de México y Colombia, países que fueron pioneros en desarrollar mediciones oficiales multidimensionales en la región (Santos, 2017). Se abordó cada uno de manera individual, ofreciendo una descripción concisa de los marcos legales e institucionales que priorizan la atención a la pobreza multidimensional y las metodologías propuestas, todo ello con vistas a identificar buenas prácticas y lecciones aprendidas útiles para el caso venezolano.

Experiencia de México

A. Marco legal e institucional

En 2001, el Gobierno Federal insta a la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) a convocar un Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (CT). Para el momento, México no contaba con una medición oficial de la pobreza (Coneval, s/f). Al año siguiente, se presenta una metodología de medición que estimaba la pobreza por ingresos y clasificaba la pobreza en tres líneas: pobreza alimentaria, de capacidades y de patrimonio, cuyas implicaciones se desarrollan más adelante (Coneval, s/f).

En 2004, el Congreso aprueba por unanimidad la *Ley General de Desarrollo Social* (LGDS) con el objetivo de garantizar:

...la promoción de las condiciones que aseguren el disfrute de los derechos sociales –individuales o colectivos–, así como el impulso de un desarrollo económico con sentido social que eleve el ingreso de la población y contribuya a reducir la desigualdad. La libertad, la justicia distributiva, la solidaridad, la integralidad, la participación social y el respeto a la diversidad, transparencia y libre determinación de las personas son los principios básicos que deben sustentar la política social (Coneval, 2010: 17).

Esta ley establece la conformación de un Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), que sería el encargado de «normar y coordinar la evaluación de las políticas y programas de desarrollo social, y de establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza» (Coneval, 2010:17). Fue «...concebido como un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, así como autonomía técnica y de gestión» (Ornelas, 2006: 102).

De igual forma, la LGDS expone una serie de criterios que el Coneval deberá considerar para realizar su función (Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 2018):

- La medición de la pobreza deberá realizarse cada dos años a nivel estatal y cada 5 años a nivel municipal (artículo 37).
- Debe utilizarse la información generada a partir del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) (artículo 36).
- En las mediciones se deberán incluir los siguientes indicadores: ingreso corriente *per cápita*; rezago educativo promedio en el hogar; acceso a los servicios de salud; acceso a la seguridad social; calidad y espacios de la vivienda; acceso a los servicios básicos de la vivienda; acceso a alimentación; y grado de cohesión social (artículo 36).

Sin embargo, no es hasta 2009 que este trabajo logra consolidarse en la presentación de una metodología oficial para la medición multidimensional de la pobreza mediante el abordaje integral de dos ámbitos: «1) bienestar económico, medido tradicionalmente por el ingreso de las personas, y 2) privación social, el cual identifica las carencias sociales relativas a los derechos a la educación, salud, seguridad social, alimentación y vivienda» (Coneval, 2020).

B. Método de medición

B.1. Propuesta multidimensional de la Coneval

En 2009, el CT propuso el Método de Medición Multidimensional Oficial de la Pobreza (Mmmop) a partir de las disposiciones establecidas en la LGDS. Este método realiza una agrupación de las dimensiones de: i) *ingreso o bienestar económico* y, ii) *privaciones o carencias sociales* (Boltvinik y Araceli, 2020). En la dimensión de ingreso, se considera el nivel de ingreso corriente *per cápita* como indicador principal para determinar la situación de pobreza; mientras que, en la dimensión de *privación social*, se consideran cinco (5) componentes (con sus respectivos indicadores), a saber: educación, salud, seguridad social, vivienda y alimentación (Coneval, 2010).

Para los métodos multidimensionales se deben definir umbrales que permitan identificar a la población en situación de pobreza. En el caso del Mmmop, se identifican los umbrales de cada dimensión de la siguiente forma (Coneval, 2010):

- Para el ámbito del *bienestar económico* se define la Línea de Bienestar (LB) y la Línea de Bienestar mínima. La primera se utiliza para identificar aquellos que no cuentan con suficientes recursos para adquirir los bienes y servicios tanto alimentarios como no alimentarios, medios necesarios para una vida digna. Por ello, es igual a la suma del costo de ambas canastas (Boltvinik y Araceli, 2020). Mientras que la segunda se utiliza para identificar a aquellos que, aún destinando la totalidad de sus ingresos a la adquisición de alimentos, no logran satisfacer sus necesidades básicas de nutrición adecuada, por lo que es igual al costo de la canasta alimentaria (Boltvinik y Araceli, 2020).
- Para el tema de las *privaciones sociales* se evalúa si una persona presenta alguna carencia o no. Si experimenta al menos una carencia, se considera que tiene privaciones sociales. En ese sentido, primero se identifican las dimensiones y a partir de indicadores específicos se

procede a clasificar. Los indicadores toman el valor de uno (1) cuando se tiene la carencia y de cero (0) en caso contrario (Coneval, 2010). En este sentido, se basan en el criterio de unión de los conjuntos: «es pobre quien está debajo de uno o más umbrales, sin importar lo que pase en los demás, lo que significa que no se aceptan compensaciones de ningún tipo» (Boltvinik y Araceli, 2020:109).

De esta manera, una vez que a una persona se le determina su ingreso y su índice de privación social puede ser clasificada en (Coneval, 2010):

- I. Pobres multidimensionales. Población con ingreso inferior al valor de la línea de bienestar y que padece al menos una carencia social.
- II. Vulnerables por carencias sociales. Población que presenta una o más carencias sociales, pero cuyo ingreso es superior a la línea de bienestar.
- III. Vulnerables por ingresos. Población que no presenta carencias sociales y cuyo ingreso es inferior o igual a la línea de bienestar.
- IV. No pobre multidimensional y no vulnerable. Población cuyo ingreso es superior a la línea de bienestar y que no tiene carencia social alguna (Coneval, 2010: 42).

Respecto a los criterios para la definición de indicadores, el Coneval (2010) explica que respecto a la dimensión de *bienestar económico* se consideran los ingresos que reciben anualmente, excluyendo aquellos que son aleatorios o poco recurrentes. También, se realizan ajustes en los ingresos para tener en cuenta las diferencias en la composición de los hogares y las economías de escala.⁴ A partir de estos ajustes, se compara el ingreso corriente *per cápita* de los hogares con el valor de la LB y la LB mínimo (Coneval, 2010).

Para el caso de los indicadores de carencias sociales se involucran en su proceso una revisión exhaustiva de la legislación, así como la consideración de la experiencia de expertos y la evidencia estadística para garantizar que la medición refleje de manera precisa la situación de privación de la población (Coneval, 2010). A continuación, en el esquema 1, se observan las dimensiones e indicadores de la primera versión de este método.

⁴ Por ejemplo, una familia con varios miembros tiene mayores gastos en alimentación, vivienda y otros rubros en comparación con una familia más pequeña. Por lo tanto, se aplica un ajuste en los ingresos de acuerdo con estas escalas para tener una medida más justa y comparable del nivel de ingreso entre hogares con diferentes números de miembros. Asimismo, compartir los gastos de vivienda o transporte entre varios miembros de una familia puede permitir un ahorro en comparación con una persona que vive sola.

Esquema 1

Dimensiones e indicadores del MMMOP

Rezago educativo

- Tiene de tres a quince años, no cuenta con la educación básica obligatoria y no asiste a un centro de educación formal.
- Nació antes de 1982 y no cuenta con el nivel de educación obligatoria vigente en el momento en que debía haberla cursado (primaria completa).
- Nació a partir de 1982 y no cuenta con el nivel de educación obligatoria (secundaria completa).

Acceso a los servicios de salud

- No cuenta con adscripción o derecho a recibir servicios médicos de alguna institución que los presta, incluyendo el Seguro Popular, las instituciones públicas de seguridad social (IMSS, Issste federal o estatal, Pemex, Ejército o Marina) o los servicios médicos privados.

Acceso a la seguridad social

- Se considera que la población económicamente activa asalariada no tiene carencias si disfruta de las prestaciones establecidas en la Ley del Seguro Social.
- Para la población trabajadora independiente, se considera que tienen acceso a la seguridad social si tienen servicios médicos como prestación laboral o si se inscriben voluntariamente al régimen obligatorio del IMSS y cuentan con SAR o Afore.
- Para la población en general, se considera que tienen acceso a la seguridad social si tienen alguna jubilación o pensión, o si son familiares de alguien con acceso a la seguridad social.
- Para la población en edad de jubilación, se considera que tienen acceso a la seguridad social si son beneficiarios de algún programa social de pensiones para adultos mayores.

Calidad y espacios de la vivienda

- Material de los pisos.
- Material del techo.
- Material de los muros.
- Hacinamiento (razón de personas por habitación).
- Agua.
- Drenaje.
- Combustible.
- Electricidad.

Seguridad Alimentaria

- Acceso en todo momento a comida suficiente para llevar una vida activa y sana, lo cual está asociado a los conceptos de estabilidad, suficiencia y variedad de los alimentos.

Ingresos

- Puede obtener canasta alimentaria.
- Puede obtener la canasta básica alimentaria y no alimentaria.

Fuente: Coneval (2010).

En sucesivas versiones de la metodología se sumaron otros elementos. Por ejemplo, la medición del grado de cohesión social en relación con el contexto territorial (Coneval, 2019), el cual se identifica «mediante cuatro indicadores: la desigualdad económica (coeficiente de Gini); la razón de ingreso de la población pobre multidimensional extrema respecto a la población no pobre multidimensional y no vulnerable; la polarización social; y las redes sociales» (Coneval, 2019: 61). Finalmente, otro cambio importante relevante es que la LB se comienza a denominar LP. Este cambio se observa en el informe sobre los avances de la pobreza multidimensional entre 2008 y 2018. La tercera edición de esta metodología, publicada en 2019, integra a la dimensión de cohesión social otro indicador: el grado de accesibilidad a carretera pavimentada.

Experiencia de Colombia

A. Marco legal e institucional

Con la entrada en vigor de la Constitución de 1991, el marco legal colombiano comenzó a abordar de manera más detallada aspectos relativos a la protección y seguridad social (Acosta, Forero y Pardo, 2015). La Ley 100 en 1993, estableció una concepción de la seguridad social de forma integral, que engloba la protección asociada al trabajo formal, la protección de los grupos más vulnerables y la lucha contra la pobreza (Acosta, Forero y Pardo, 2015). Este tipo de instrumentos legislativos tenían como propósito potencializar los efectos de las políticas sociales, especialmente aquellas dirigidas a la disminución de la pobreza. La identificación de la población vulnerable se realizaba a través de los tradicionales métodos de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y Línea de Pobreza (LP), además del Índice de Condiciones de Vida (ICV) (Ramírez y Rodríguez, 2002). En consecuencia, el esfuerzo estuvo orientado principalmente a la implementación de programas asistenciales.

En 2010, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) (encargado de formular y evaluar las políticas públicas) propuso la implementación del IPM-C, con el apoyo de OPHI, con base en la metodología de Alkire-Foster (2007) (Botello, 2017). La evaluación de las dimensiones y de los indicadores se realizó a través de la revisión del marco legal de Colombia (leyes, decretos y resoluciones), de indicadores de los índices de bienestar en los hogares (NBI, ICV, IDH) y consultas de expertos y estudios especializados (Botello, 2017). En 2011, se presentó oficialmente el Índice de Pobreza Multidimensional en Colombia (IPM-C) y, en 2012, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (responsable de producir y difundir información oficial

sobre aspectos económicos y sociales del país), fue el encargado de la medición multidimensional de la pobreza (Botello, 2017). Como se observa, a diferencia de México, en Colombia fueron instituciones previamente existentes las que, ampliando sus funciones, lograron diseñar e implementar el IPM-C.

Para fortalecer la medición multidimensional de la pobreza, el DANE creó el Comité de Expertos para la Medición Multidimensional de la Pobreza, conformado por representantes de organismos multilaterales, expertos nacionales y vinculados con la academia, así como representantes de entidades gubernamentales (Botello, 2017). Este Comité emite informes técnicos, asesora en posibles cambios metodológicos y valida las estimaciones periódicas de indicadores de pobreza multidimensionales. Por tanto, el diseño, aplicación y gestión del IPM-C involucra a varias instituciones gubernamentales, lo cual ha sido denominado por Angulo (2016) como la arquitectura institucional que se observa en el esquema 2.

Esquema 2

Arquitectura institucional para el IPM-C. Principales actores involucrados en el proceso



Estructura de información, métodos de medición, reglas oficiales para la presentación e interpretación de los datos

Fuente: Angulo (2016).

En resumen, el DNP se encargó de coordinar el proceso y diseñar el índice; el DANE responsable de las mediciones estadísticas y el Departamento de Prosperidad Social (DPS) se enfocó en la implementación de políticas públicas para reducir la pobreza. Además, se involucraron otros actores como ministerios, instituciones, gobiernos locales y el sector privado en el proceso de implementación del IPM-C (Angulo, 2016).

Según Angulo (2016), además de la coordinación institucional, existen otros aspectos destacados en el enfoque de la pobreza multidimensional desarrollado en Colombia:

- En primer lugar, la *participación de actores externos* en los procesos de diseño y validación asegura la integridad y la calidad técnica del índice al protegerlo de influencias externas. Esta colaboración promueve la transparencia en la medición y garantiza resultados confiables.
- La integración de otros indicadores y herramientas, como la pobreza monetaria y el coeficiente de Gini, proporcionan una visión más completa de las necesidades de la población. Esto facilita la focalización de los programas sociales y permite abordar de manera más efectiva los diferentes aspectos de la pobreza.
- La implementación de la Mesa Transversal para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad brinda un enfoque multisectorial y político al IPM-C, al revisar y dar seguimiento a las acciones del gobierno para combatir la pobreza, lo que convierte al índice en un instrumento de política pública integral.

B. Método de medición

B.1. Índice de Pobreza Multidimensional de Colombia (IPM-C)

El DPN diseñó la propuesta de un índice multidimensional basándose en los criterios de identificación y agregación de Amartya Sen, por lo que se requería de un instrumento que determinara las personas que se encuentran en condiciones de pobreza abarcando las distintas dimensiones (Angulo, 2010). A partir de esa premisa el DPN caracterizó los métodos disponibles y las ventajas de esta nueva propuesta (Angulo, 2010):

- El método NBI, con su enfoque de unión, determina como pobre a quien sufre privación en al menos una dimensión, por lo que lo consideran poco riguroso y con tendencia a sobrestimar la pobreza.
- El ICV utiliza un enfoque univariado, en el cual es pobre quien esté por debajo del umbral de una dimensión, por lo que no incorpora información sobre las interacciones entre las dimensiones.

- La metodología propuesta por Alkire y Foster (2009) permite, en cambio, una evaluación por dimensión y por el ponderado de todas las dimensiones.

Luego de esta revisión, el DNP realizó la selección de las dimensiones y de los indicadores, en función de aquellos que utilizan otros índices aplicados en Latinoamérica y en Colombia, y en relación directa con las políticas sociales (Bustamante, 2013). En este sentido, seleccionaron cinco (5) dimensiones: i) condiciones educativas del hogar, ii) condiciones de la niñez y juventud, iii) trabajo, iv) salud, y, v) acceso a servicios públicos domiciliarios y condiciones de la vivienda (Botello, 2017) (esquema 3). Asimismo, la unidad de análisis son los hogares y la fuente de información es la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ENCV), la cual se realiza de forma anual (Bustamante, 2013).

Esquema 3

Composición del IPM-C



Cada dimensión del IPM-C, tiene la misma ponderación (20 por ciento), aun cuando tienen cantidades diferentes de indicadores. Por tanto, los indicadores en una misma dimensión tendrán la misma ponderación;

es decir, el peso de cada indicador es igual al valor de la dimensión entre el número de indicadores con la intención de que cada dimensión tenga la misma importancia dentro del índice (Botello, 2017). En este sentido se considerarán pobres a aquellos hogares que presenten un 33 por ciento o más de privaciones.

Como se observa, Colombia, a diferencia de México, no incluye en su índice la dimensión de ingresos. Esto se debe a que la incorporación del IPM-C es complementaria a la LP. Colombia mantiene mediciones separadas para determinar la pobreza multidimensional y la pobreza monetaria (DANE, 2012).

Lecciones aprendidas con relación a la medición multidimensional planteada en la meta 1.2 del ODS 1

En Venezuela, las medidas oficiales de pobreza que ofrece el Instituto Nacional de Estadística (INE) han sido básicamente dos: la LP y el método de NBI.⁵ No obstante, se han tenido experiencias relevantes en la aplicación de metodologías para la medición de pobreza multidimensional. Destacan las iniciativas del Banco Central de Venezuela y el OPHI, implementadas por César Gallo y José Manuel Roche, con una aplicación de la metodología Alkire y Foster (2009), y utilizando la encuesta de hogares por muestreo (Gallo y Roche, 2011; 2012). Adicionalmente, desde 2015, la Universidad Católica Andrés Bello (UCAB), ofrece resultados nacionales de pobreza multidimensional con base en la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (Encovi). En este último caso se realizó una adaptación del IMP de la Cepal. Lastimosamente, estas iniciativas no han derivado en la adopción de una medida oficial de pobreza multidimensional.

Por lo tanto, tomando como referencia las formas de medición de la pobreza multidimensional desarrolladas en México y Colombia, se exponen a continuación una lista no exhaustiva de recomendaciones que pueden facilitar y promover el cumplimiento de la meta 1.2 del ODS 1.

- *Creación de comités con participación de diversos sectores:* México y Colombia destacan por tener dentro de sus procesos de evaluación de la pobreza instancias tales como los Comités o Mesas Técnicas conformados por expertos tanto nacionales como internacionales

⁵ Para más detalles sobre sus características, metodología, ventajas y desventajas ver: Valente (2023).

e instituciones gubernamentales que se involucran en el proceso de medición y análisis de resultados. También pueden contar con otros actores extraestatales relevantes, tales como las universidades, el Sistema de Naciones Unidas y las agencias de cooperación internacional. Esta apertura promueve la confianza, otorga mayor credibilidad a los resultados obtenidos, incentiva la participación y favorece la transparencia y la rendición de cuentas. Valga destacar el papel fundamental del Coneval en México, una instancia independiente, integrada por académicos de larga trayectoria y prestigio.

- *Fomento del debate público sobre los resultados obtenidos:* el debate teórico y metodológico sobre la pobreza debe trascender los espacios técnicos y convertirse en una oportunidad para que la sociedad defina los umbrales de las condiciones de vida que pueden ser considerados como inaceptables. Del mismo modo, este enfoque deliberativo permite que algunos sectores puedan promover alternativas de solución en forma de acciones concretas (políticas o programas) que coadyuven al abordaje de la pobreza, en tanto fenómeno complejo y multicausal, desde sus distintas aristas. Este punto, es tal vez uno de los primeros pasos que requiere Venezuela, por cuanto, las instancias gubernamentales han abandonado su rol protagónico en el Sistema Estadístico Nacional.
- *Establecimiento de mecanismos de seguimiento y evaluación:* además de establecer una periodicidad en la publicación de resultados, es necesario establecer mecanismos de monitoreo y evaluación efectivos que permitan medir los avances y resultados obtenidos, identificando áreas de mejora y ajustando las estrategias en consecuencia. En particular, las experiencias analizadas han demostrado que el seguimiento permite identificar variaciones irregulares en la recolección de datos.
- *Articulación de la medición con las políticas públicas:* los resultados de las mediciones deben ser utilizados para identificar de manera precisa a la población vulnerable y las áreas donde presentan carencias. De esta forma, se podrán diseñar e implementar políticas y programas que atiendan de manera efectiva a estas poblaciones, abordando las dimensiones de la pobreza y proporcionando las oportunidades y recursos necesarios para una vida digna. Así, se puede avanzar en la superación de la pobreza en todas sus dimensiones.

- *Gestión del conocimiento*: dada la multiplicidad de experiencias exitosas que se han desarrollado en la región e, incluso, en el país, luce evidente que no es necesario partir de cero para establecer una medición oficial de pobreza multidimensional para Venezuela. El estudio de estos (y otros) casos nacionales puede servir como punto de partida para la incorporación de nuevas adaptaciones metodológicas que permitan medir y evaluar la pobreza en todas sus dimensiones. En suma, aprovechar estas buenas prácticas puede facilitar el diseño de una estrategia pertinente y efectiva.
- *Actualización del sistema de recolección de datos*: es importante la incorporación de ítems en los instrumentos de recolección que permitan obtener información complementaria y dar respuestas a situaciones coyunturales, como lo fue la pandemia. Al respecto, las experiencias mexicana y colombiana demuestran claros ejemplos. De esta forma, se garantiza la obtención de datos más precisos y relevantes para la toma de decisiones y, potencialmente, la formulación e implementación de políticas públicas más efectivas para la superación de la pobreza.

En el contexto nacional, todos estos aspectos lucen relevantes a fin de avanzar en el diseño de una medición oficial de pobreza multidimensional asumida por el Estado venezolano con sus distintas especificidades. Sin embargo, existe un factor clave que debe ser resaltado: el compromiso político-institucional de las autoridades gubernamentales. Si desde las altas esferas del poder político o en los organismos públicos de carácter técnico, vinculados al diseño y evaluación de políticas públicas, no existe la necesidad de establecer este tipo de mediciones, aun cuando desde la Agenda 2030 se promueva un enfoque multidimensional y centrado en el ser humano, no será posible avanzar en esta dirección.

En la actualidad, además de la ausencia de datos oficiales oportunos en distintos ámbitos, el Gobierno Nacional insiste en presentar como indicador de la meta 1.2. del ODS 1, los resultados del método NBI. Lamentablemente, esta forma de medición no trasciende la lógica de propuestas que se focalizan únicamente en variables estructurales, con un fuerte énfasis en la situación de las viviendas (Valente, 2023) y, por consiguiente, no evidencia fehacientemente las condiciones de vida de la población venezolana en el marco de una Emergencia Humanitaria Compleja (EHC), como la que vive el país.

Reflexiones finales

El desarrollo sostenible, definido como la capacidad de satisfacer las necesidades actuales sin comprometer las de futuras generaciones, se ha convertido en una prioridad para la humanidad en las últimas décadas. La Agenda 2030, propuesta por la ONU, surge en el año 2015, como parte de ese esfuerzo colectivo por abordar de manera integral los desafíos globales. Dentro de los retos actuales, «la erradicación de la pobreza es el mayor problema que afronta el mundo (...) y una condición indispensable del desarrollo sostenible» (ONU, 2012: 2).

En el caso de Venezuela, en 2016, el gobierno nacional realizó su primera y única (hasta ahora) *Presentación Nacional Voluntaria ante el Foro Político de Alto Nivel sobre Desarrollo Sostenible* (RBV, 2016), reafirmando su compromiso con los ODS y exponiendo que a través del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social de la Nación (Plan de la Patria 2013-2019) se abarcarían los objetivos de la Agenda 2030 (Sinergia, 2023).

Sin embargo, en los últimos años se evidencia un importante deterioro de la calidad de vida de los venezolanos y, a pesar de la narrativa oficial que presenta una relativa mejora de la situación, la crisis continúa. Por ello, la utilización del método de NBI como propuesta multidimensional en Venezuela no ofrece una representación adecuada de la realidad actual, razón por lo cual se hace imperativo la incorporación de métodos actualizados, orientados por propuestas innovadoras como, por ejemplo, la de Alkire y Foster (2009), que ha sido adoptada en la región por algunos países, brindando una visión más precisa de la incidencia e intensidad de la pobreza.

Al estudiar las experiencias de México y Colombia, se pudo conocer lo que implica el proceso de construcción de índices multidimensionales, no solo desde el punto de vista técnico, sino también político-institucional, y saber en cuales aspectos se han encontrado oportunidades de mejora. También se reconoce la importancia de que estos índices puedan adaptarse a las coyunturas o que eventualmente puedan dialogar con otros indicadores que brinden información complementaria. Finalmente, se evidencia en ambas experiencias un compromiso político de las autoridades gubernamentales por desarrollar y mantener las mediciones, así como su integración como guía para la inversión social y el diseño de políticas sociales pertinentes.

Esta investigación es apenas una primera aproximación a la sistematización de distintas experiencias nacionales que pueden ser útiles para

recabar elementos que coadyuven a promover una mayor incidencia pública respecto a la necesidad de establecer una medición oficial de la pobreza multidimensional en el país. La discusión aún no se agota y tenemos la oportunidad de aprender de las buenas prácticas sin abandonar nuestras propias características y necesidades en términos de información social.

Referencias bibliográficas

Acosta, Olga, Nohora Forero y Renata Pardo (2015). Sistema de protección social de Colombia. Avances y desafíos. *Serie Estudios y Perspectivas*, n° 28, Bogotá: Cepal.

Alkire, Sabina y James Foster (2009). *Counting and multidimensional poverty measurement*, OPHI Working Paper, n° 32, Oxford: OPHI.

Angulo, Roberto (2016). «Medición de la pobreza multidimensional en Colombia: ¿qué lecciones podemos aprender?», *Revista Dimensiones*, n° 1, noviembre, pp. 11-14, Oxford.

Angulo, Roberto (2010). *Propuesta de un Índice de Pobreza Multidimensional (IPM-OPHI) para Colombia*. Bogotá: DNP.

Boltvinik, Julio (2010). «Peter Townsend y el rumbo de la investigación sobre pobreza en Gran Bretaña». *Mundo Siglo XXI*, vol. V, n° 19, invierno, pp. 45-62, México.

Boltvinik, Julio y Araceli Damián (2020). «Medición de la pobreza en México: análisis crítico de los diferentes métodos aplicados. Recomendaciones de buenas prácticas para la medición de la pobreza en México y América Latina», *Serie Estudios y Perspectivas*, n° 183, México: Cepal.

Botello, Silvia (2017). «Avances del rediseño del índice de pobreza multidimensional de Colombia», en Pablo Villatoro, comp., «Indicadores no monetarios de pobreza: avances y desafíos para su medición». Memoria del seminario regional realizado en Santiago, los días 15 y 16 de mayo de 2017. *Serie Seminarios y Conferencias*, n° 87, pp. 117-123, Santiago: Cepal.

Bustamante, Jorge (2013). *Índice de Pobreza Multidimensional (IPM)*. Colombia, Bogotá: DANE.

Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (2018). *Ley General de Desarrollo Social*. México: Congreso de la Unión.

Cartaya, Vanessa (2007). *Agenda para el diálogo sobre la pobreza en Venezuela*. Caracas: Ildis.

Centro Lyra y OPHI-Oxford Poverty and Human Development Initiative (2015). «Encuesta sobre mediciones faltantes en la medición de la pobreza». Caracas: inédito.

Cepal (2018). *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: Una oportunidad para América Latina y el Caribe*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Cepal (2014). *Panorama Social de América Latina 2013*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Coneval (2020). *Informe de la pobreza multidimensional 2008-2018. Una década de medición multidimensional de la pobreza en México*. México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

Coneval (2019). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*. 3ra. ed., México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

Coneval (2010). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*. México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

Coneval (s/f). *¿Cómo se logró construir la medición de pobreza del Coneval?* México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

Cortés, Fernando (2014). «La medición multidimensional de la pobreza en México», en Boltvinik, Julio *et al.* *Multidimensionalidad de la pobreza. propuestas para su definición y evaluación en América Latina y el Caribe*, pp. 99-126, Buenos Aires: Clacso-CROP.

Correa, Gerardo (2016). «Medición de la pobreza y estratificación social a través de las Encovi», en UCAB, *Venezuela: Vivir a medias. Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2015 (Encovi)*, pp. 16-32, Caracas: UCAB/Fundación Konrad Adenauer.

DANE (2012). *Pobreza monetaria y multidimensional en Colombia 2011*. Bogotá: Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

Feres, Juan y Xavier Mancero (2001). «Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de la literatura». *Serie estudios estadísticos y prospectivos*, n° 4, Santiago: Cepal.

Ferullo, Hugo (2006). «El concepto de pobreza en Amartya Sen». *Revista Valores en la Sociedad Industrial*, año 24, n° 66, agosto, pp. 10-16, Buenos Aires.

Gallo, César y José Roche (2012). «Análisis multidimensional de la pobreza en Venezuela por entidades federales entre 2001 y 2010». *Serie Documentos de trabajo*, n° 131, Caracas: BCV.

Gallo, César y José Roche (2011). «Las dimensiones de la pobreza en Venezuela y sus cambios entre 1997 y 2010: propuesta de una medida multidimensional». *Serie Documentos de trabajo*, n° 126, Caracas: BCV.

Giménez, Claudia y Xavier Valente (2016). «Una aproximación a la pobreza desde el enfoque de capacidades de Amartya Sen», *Provincia*, n° 35, enero-junio, pp. 99-149, Mérida.

González, Silverio (2013). «Desarrollo humano, capacidades y responsabilidad», en Mireya Vargas, coord., *En torno al país. Reflexiones para empresas comprometidas con el desarrollo humano sustentable*. Caracas: Venamcham.

Lo Vuolo, Rubén y Corina Rodríguez (1998). «El concepto de pobreza y las políticas públicas», *Cuadernos Médicos Sociales*, n° 74, pp. 25-38, Rosario.

OEA (2013). *Índices de pobreza multidimensional: compartiendo experiencias e iniciando una discusión regional*, Washington: Organización de Estados Americanos.

ONU (2015). *Resolución 70/1: Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, Nueva York: Organización de las Naciones Unidas.

ONU (2012). «El futuro que queremos» (Documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, Rio de Janeiro-Brasil, Rio+20), Nueva York: Organización de las Naciones Unidas.

OPHI (2008). *Las dimensiones faltantes de los datos de pobreza: una propuesta comparable a nivel internacional*. Oxford: Oxford Poverty and Human Development Initiative.

- Ornelas, Jaime** (2006). «La política de combate a la pobreza en México, 1982-2005», *Papeles de Población*, vol. 12, n° 47, enero-marzo, pp. 85-114, Toluca.
- PNUD** (2010). *Informe sobre Desarrollo Humano 2010. La verdadera riqueza de las naciones: caminos al desarrollo humano*. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Nueva York: Mundi-Prensa.
- PNUD** (1997). *Informe sobre Desarrollo Humano 1997. Desarrollo humano para erradicar la pobreza*. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Madrid: Mundi-Prensa.
- PNUD** (1996). *Informe sobre Desarrollo Humano 1996. Crecimiento económico y desarrollo humano*. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Madrid: Mundi-Prensa.
- Ponce, María Gabriela** (2009). *La pobreza en Venezuela. Mediciones y diversidad*. Caracas: UCAB.
- Ramírez, Carlos y Johann Rodríguez** (2002). «Pobreza en Colombia: tipos de medición y evolución de políticas entre los años 1950 y 2000», *Estudios Gerenciales*, n° 85, pp. 81-107. Cali.
- RBV** (2016). *Presentación Nacional Voluntaria (PNV) ante el Foro Político de Alto Nivel sobre Desarrollo Sustentable (FPAN) de Naciones Unidas*, Caracas: República Bolivariana de Venezuela.
- Riutort, Matías** (2009). *Ingreso, desigualdad y pobreza en Venezuela. Aspectos metodológicos y evidencia empírica*. Caracas: UCAB.
- Santos, María Emma** (2017). «Breve historia de la medición de la pobreza multidimensional en América Latina», *Revista Dimensiones*, n° 2, Oxford, febrero, pp. 18-23.
- Sen, Amartya** (1991). «Sobre conceptos y medidas de pobreza», *Comercio Exterior*, vol. 42, n° 4, México, abril, pp. 310-322.
- Sinergia** (2023). *Objetivos de Desarrollo Sostenible en Venezuela 2016-2022. Revisión a medio término, (junio, 2023)*. Caracas: Sinergia.
- Valente, Xavier** (2023). «La pobreza en Venezuela: conceptos, medidas y políticas de los enfoques tradicionales», *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, vol. XXIX, n° 1, enero-junio, pp. 9-42. Caracas.

La pobreza en el bioma amazónico latinoamericano analizada vía Agenda 2030 ONU*

ANTONIO DE LISIO ** pp. 75-95

Resumen

En este artículo se analiza la pobreza en los territorios del bioma amazónico latinoamericano en el marco de la Agenda 2030, conjunto de objetivos, metas e indicadores, que obligan a una visión articulada de los distintos alcances implícitos: sociales, económicos, ambientales y políticos. Se parte en el análisis de la consideración del ODS 1, como síntesis de la problemática de la pobreza, abordada de manera particular en los restantes ODS sociales. Posteriormente se pasa a la consideración de las incongruencias del extractivismo, a nuestro juicio la causa primaria del empobrecimiento analizado mediante los ODS sociales, económicos, ambientales y políticos institucionales. En la reflexión final, sobre la base de experiencias comprobadas, se consideran las oportunidades de desarrollo sostenible del bioma amazónico latinoamericano.

Palabras clave

Pobreza / Extractivismo / Deforestación / Amazonia

Abstract

This article analyzes poverty in the territories of the Latin American Amazon biome within the framework of the 2030 Agenda, as a set of objectives, goals and indicators, which requires an articulated vision of the different implicit scopes: social, economic, environmental and politicians. The starting point is the analysis of the consideration of SDG 1, as a synthesis of the problem of poverty, addressed in a particular way in the remaining social SDGs. Subsequently, we move on to consider the inconsistencies of extractivism, in our opinion the primary cause of the impoverishment analyzed, with the social, economic, environmental and institutional political SDGs. In the final reflection, based on proven experiences, the opportunities for sustainable development of the Latin American Amazon biome are highlighted.

Key words

Poverty / Extractivism / Deforestation / Amazon

* Este artículo se deriva del «Estudio y lineamientos para el trabajo en países amazónicos», realizado para FES transformación en 2022.

** Geógrafo por la Universidad Central de Venezuela (UCV). Magister en Ciencias del Ambiente por la Universidad de París VII. Doctor por la Facultad de Arquitectura, UCV y Profesor Titular de la misma institución. Investigador Asociado del Cendes-UCV. Correo-e: delisioantonio@gmail.com

Introducción

El bioma amazónico, de acuerdo a la Red Amazónica de Información Socio-ambiental Georreferenciada (RAISG), es la unidad bio-geográfica demarcada por la continuidad de la selva húmeda tropical o bosque amazónico a lo largo de los territorios de Bolivia, Brasil, Colombia, Guayana Francesa, Guyana, Ecuador, Surinam, Perú y Venezuela. Constituye la mayor superficie forestal del planeta. Como veremos a lo largo del artículo, la sostenibilidad de este bioma es fundamental para el abordaje de la pobreza amazónica en el marco de la Agenda 2030.

Ahora bien, en la perspectiva multifactorial que nos ofrecen los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible y sus metas e indicadores para América Latina y el Caribe emerge, como un problema determinante de la pobreza, el modelo primario exportador predominante en los países de la región. El Business As Usual (BAU) del extractivismo, basado especialmente en la exportación de bienes agrícolas, minerales y energético-fósiles –sin o con muy poco valor agregado para satisfacer las demandas del mercado internacional–, de la misma forma como presiona sobre la biodiversidad y los ecosistemas, excluye a las comunidades, llegando inclusive a la desposesión territorial. Este asunto, abordado bajo el planteamiento que hace David Harvey (2007), de que la sobreacumulación capitalista se realiza a costa del empobrecimiento de los marginados de la economía de mercado, refiere a la pérdida de los derechos de propiedad comunitaria o particular de la tierra de los habitantes de las localidades impactadas, quienes son excluidos de las actividades extractivistas. Enfatizamos así que la producción de *commodities* para abastecer al mercado internacional, suprimiendo los derechos económicos, sociales y ambientales que giran alrededor de la propiedad de la tierra, se convierte, desde nuestra óptica, en la causa primaria de la pobreza material que atiende el ODS1 y sus metas (cuadro 1)

Finalmente, hay que resaltar en esta introducción que el extractivismo, en esta visión compleja, también ayuda a entender la decisión de circunscribirnos, en términos históricos y económicos, al bioma amazónico latinoamericano ya que Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, comparten un legado común de colonización ibérica, independencia decimonónica y ocupación interna republicana de los respectivos *hinterland* amazónicos nacionales. Todo esto marca una diferencia fundamental con Guyana y Surinam, que se independizaron en la segunda mitad del siglo XX y mucho más con la Guayana Francesa, que sigue bajo el dominio de Francia, como Territorio de Ultramar.

La pobreza en el marco de la Agenda 2030

El primer ODS de la Agenda 2030 está dirigido a «Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo». Sus metas se recogen en el siguiente cuadro.

Cuadro 1

Metas del ODS 1

1.1 De aquí a 2030, erradicar para todas las personas y en todo el mundo la pobreza extrema (actualmente se considera que sufren pobreza extrema las personas que viven con menos de 1,25 dólares de los Estados Unidos al día).

1.2 De aquí a 2030, reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales.

1.3 Implementar a nivel nacional sistemas y medidas apropiados de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y, de aquí a 2030, lograr una amplia cobertura de las personas pobres y vulnerables.

1.4 De aquí a 2030, garantizar que todos los hombres y mujeres, en particular los pobres y los vulnerables, tengan los mismos derechos a los recursos económicos y acceso a los servicios básicos, la propiedad y el control de la tierra y otros bienes, la herencia, los recursos naturales, las nuevas tecnologías apropiadas y los servicios financieros, incluida la microfinanciación.

1.5 De aquí a 2030, fomentar la resiliencia de los pobres y las personas que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad y reducir su exposición y vulnerabilidad a los fenómenos extremos relacionados con el clima y otras perturbaciones y desastres económicos, sociales y ambientales.

1.a Garantizar una movilización significativa de recursos procedentes de diversas fuentes, incluso mediante la mejora de la cooperación para el desarrollo, a fin de proporcionar medios suficientes y previsibles a los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, para que implementen programas y políticas encaminadas a poner fin a la pobreza en todas sus dimensiones.

1.b Crear marcos normativos sólidos en los planos nacional, regional e internacional, sobre la base de estrategias de desarrollo en favor de los pobres que tengan en cuenta las cuestiones de género, a fin de apoyar la inversión acelerada en medidas para erradicar la pobreza.

Fuente: Cepal (2018:15-16).

Como se puede apreciar, se trata de alcances particulares en los que está implícito el abordaje de las distintas expresiones de la pobreza, que se tocan de manera más específica en los restantes ODS sociales que abordan

los siguientes temas sociales clave para la sostenibilidad del desarrollo: alimentación (ODS 2), salud (ODS 3), educación (ODS 4), equidad de género (ODS 5), acceso a los servicios básicos de agua (ODS 6) y energía (ODS 7), ciudades y demás asentamientos humanos (ODS 11). Sin embargo, también esos alcances particulares nos indican que para la superación de la pobreza resulta indispensable la consideración de asuntos ambientales, económico-financieros, políticos-institucionales, que iremos precisando en las distintas secciones del artículo.

De tal forma, que la pobreza en el marco de la Agenda 2030 de la ONU debe ser abordada de manera articulada en relación a los restantes ODS, indicadores y metas. Sin embargo, no se trata de una necesidad particular. Es un requerimiento para cualquier ODS, ya que estamos muy de acuerdo con Bhattacharya *et al.* (2016) en la necesidad de entender a la Agenda como el conjunto de alcances generales expresados por los 17 ODS particulares que están recogidos en las 169 metas y sus distintos indicadores, requiriendo por tanto la identificación y comprensión holística de las sinergias que se entrecruzan en las cinco dimensiones «p»: Planeta, Persona, Prosperidad, Paz, Participación colectiva, que cubre esta especie de hoja de ruta al 2030 de la sostenibilidad suscrita, desde 2016, por los Estados miembro de la ONU.

El extractivismo latinoamericano como expresión de una economía insostenible

En la Agenda 2030 se ha hecho un particular esfuerzo por propiciar una economía sostenible, tal como se desprende de los lineamientos ODS 8, 9, 10, y 12. El extractivismo latinoamericano entra en una serie de contravenciones con los postulados de base económicos de la sostenibilidad, las cuales intentamos explicar en el cuadro 2.

Sin embargo, el problema hay que analizarlo trascendiendo cualquier tipo de economicismo, ya que desde la perspectiva de la economía política se debe enfatizar que la relación entre recursos naturales y el comportamiento de la economía no ocurre en un «vacío» político. El extractivismo de acuerdo a Burchardt, debemos asumirlo:

[...] más que la mera revitalización de una modalidad particular de economía en América Latina. Más bien, ha de concebirse como una expresión central de dominio político en la que se condensan los conflictos y las dimensiones materiales, culturales y sociopolíticas de un modelo de desarrollo dominante en esta región (Burchardt 2016: 11).

Cuadro 2
Las incongruencias del extractivismo latinoamericano con los ODS económicos de la Agenda 2030 ONU

ODS	Incongruencias del extractivismo
8) «Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos» (Cepal, 2018:29).	La economía de América Latina sigue siendo primaria exportadora, poco dinamizadora y ello, en gran medida, explica el lento crecimiento del PIB regional de 3,8 % en los últimos 60 años, entre 1960 y 2014, por debajo de las restantes regiones en desarrollo, excepto el África Subsahariana (3,0 %) y los países en desarrollo de Europa y de Asia Central (2,4 %). De manera similar, la región redujo sus exportaciones mundiales de cerca de 10 % en la pasada década de los 50, a poco más de 5 % en la segunda década del siglo XXI. Contrariamente, las economías de Asia durante el mismo período pasaron de algo menos de 13 % a más de 24 % (Cepal, 2016).
9) «Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible, y fomentar la innovación» (Cepal, 2018:31).	El extractivismo está basado en <i>commodities</i> que por su propia naturaleza se exportan sin valor agregado industrial. Por otra parte, los proyectos extractivistas están asociados a la construcción de infraestructura de comunicación y transporte: carreteras, hidrovías, oleoductos, gasoductos que afectan suelos, ríos, bosques y en lugar de generar resiliencia, capacidad de respuesta de los territorios frente a amenazas naturales y tecnológicas, aumentan la vulnerabilidad de las localidades (De Lisio, 2014).
10) «Reducir la desigualdad en y entre los países» (Cepal, 2018:33).	En el ámbito interno de los países, hay que advertir que el extractivismo genera economías de enclave de exclusión social (Gudynas, 2017). En cuanto a las desigualdades entre países, en los años 2003-2007, en pleno auge de los precios de los <i>commodities</i> extractivistas, la tasa de crecimiento medio del PIB de América Latina y El Caribe de 2,7 % se mantuvo significativamente por debajo de las de Asia Oriental y el Pacífico (9,2 %), los países en desarrollo de Europa y de Asia Central (7,0 %) y Asia Meridional (6,5 %), África Subsahariana (3,7 %), Oriente Medio y África del Norte (3,5 %) (Cepal, 2015).
12) «Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles» (Cepal, 2018:37).	El consumo y la producción sostenible se garantizan con circuitos cortos de producción y consumo (ONU-Hábitat 2020), es decir propiciando la complementariedad territorial entre productores y consumidores locales. El extractivismo, al contrario, está propiciando lo que Walter Pengue (2015) denomina un Prebish ecológico, pues releva las implicaciones económicas y ecológicas de este intercambio comercial desigual, caracterizado por Raúl Prebish en sus estudios realizados en la Cepal durante las décadas de los 60 y los 70. Pengue plantea que la balanza de pagos negativa de los países latinoamericanos, exportadores netos de grandes volúmenes de materias primas con bajo valor unitario e importadores de costosos bienes industriales, conduce a que cada unidad de <i>commodity</i> exportado, por más pequeña que sea, lleva implícito los pasivos ambientales de la degradación de los suelos, los bosques, las aguas en las que se incurre para su extracción, pero que el mercado internacional obvia. Nosotros, además, en el marco de este ODS 12, afirmamos que esta devastación, mientras siga excluida de los costos de producción de las materias primas latinoamericanas, le resta posibilidades a las economías sostenibles de alternativas locales de la región.

Fuente: elaboración propia a partir de las citas señaladas.

De manera general, hay que advertir que existe un conjunto de normas, una estructura institucional o marco regulatorio (formal e informal) que establece las reglas dentro de las cuales actúan los agentes económicos para explotar el recurso natural, así como las implicaciones que este usufructo tiene para el sector público y el resto de la economía (Palacios y Layrisse, 2011). En tal sentido, de manera particular, Gudynas (2017) sostiene que el negociado extractivista se realiza en un entramado en el que se propicia el vínculo directo de los empresarios nacionales o globales con el presidente o con el ministro de turno que aquél designe, anulando así las obligaciones de información y consulta a la ciudadanía. Es más fácil lograr acuerdos con pocas personas: un presidente y su entorno, que con las comunidades.

Esta forma de hacer negocios ha venido en aumento. Durante los últimos años ha crecido el interés de los gobernantes latinoamericanos por la captación de renta de los *commodities*, especialmente mineros e hidrocarbúricos, para posteriormente realizar su redistribución presupuestaria. Sin embargo, Gudynas advierte que los «derrames» presupuestarios extractivistas gubernamentales en la región, cuando no están enmarcados en estructuras formales, permiten que el presidente pase a tener conducciones personalizadas, sin contrapesos, facilitando la corrupción y propiciando el clientelismo político o, lo que es peor, el control social. La apropiación y control de la renta extractivista de los gobernantes de turno, exacerba el presidencialismo que predomina en los regímenes políticos de los distintos países latinoamericanos.

Estas prácticas de ejercicio del poder están en contradicción con el ODS 16 que bajo el enunciado de «Promover sociedades, justas, pacíficas e inclusivas», privilegia como alcances particulares: la igualdad de acceso a la justicia; la adopción de decisiones inclusivas, participativas y representativas; el acceso público a la información, el establecimiento de instituciones eficaces, responsables y transparentes; y la adopción de leyes y políticas no discriminatorias a favor del desarrollo sostenible (Cepal, 2018)

Igualmente, se contradice con el ODS 17 «Alianzas para los objetivos» (Cepal, 2018: 47), en el cual los ciudadanos están llamados a cumplir con el rol del seguimiento y contraloría social de la acción de gobierno, cosa que está negada en los regímenes clientelares y de control social.

La pobreza amazónica causada por el extractivismo en la perspectiva de los ODS ambientales

El ODS 1 tiene dos metas directamente vinculados con los ODS ambientales N° 13 y N° 15 (cuadro 1), ambos de muy especial significación para el bioma

amazónico. Por ejemplo, la meta 1.5 indica que para reducir la pobreza hay que disminuir la vulnerabilidad de las comunidades a las inundaciones y la sequía, eventos extremos que se atienden en el ODS 13 «Acción por el clima» (Cepal, 2018:39). Por su parte, la Meta 1.4 nos lleva a resaltar de una manera más propositiva los alcances del ODS 15 «Vida en los ecosistemas terrestres» (Cepal, 2018:43), que a nuestro juicio se convierte en el alcance clave de la Agenda 2030, para pasar del diagnóstico a la formulación de alternativas frente a las incongruencias del BAU extractivista con la economía sostenible, ya identificadas en el cuadro 2.

Estas controversias se magnifican particularmente en el escenario amazónico, ya que las actividades extractivas, en lugar de conservar y preservar, degradan y destruyen los bienes y servicios de la biodiversidad y los ecosistemas, y son un obstáculo para lograr protocolos de producción con y no contra la naturaleza. En tal sentido, y atendiendo el asunto medular de la pobreza, nos parece particularmente importante relevar el enunciado de la meta 15.9:

De aquí a 2020, integrar los valores de los ecosistemas y la biodiversidad en la planificación, los procesos de desarrollo, las estrategias de reducción de la pobreza y la contabilidad nacionales y locales (Cepal 2018: 44).

Si bien se ha logrado un cumplimiento parcial de este alcance, ya que de acuerdo a la ONU (2021), 89 países y territorios han venido consolidando su *Sistema de Estadísticas Económicas-Ambientales*, estos datos son de particular relevancia para los países amazónicos, como bien se constata con los avances que el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE) colombiano y el Instituto Brasileño de Geografía y Estadísticas (IBGE) muestran en la implementación y seguimientos de los indicadores económico-ambientales.

Colombia y particularmente Brasil, con estos logros, que se corresponden a los alcances ya referidos del ODS 16, están tejiendo las Alianzas que se persiguen en el ODS 17, entre otras cosas para captar financiamiento «verde» internacional, necesario para soportar la ruta hacia la economía alternativa que, para países como los amazónicos, debiera estar anclada fundamentalmente en la gestión sostenible del bosque y con incentivos adecuados para promoverla, aspectos que se enuncian en la meta 15.2, que busca: «promover la puesta en práctica de la gestión sostenible de todos los tipos de bosques, detener la deforestación, recuperar los bosques degradados y aumentar considerablemente la forestación y la reforestación a nivel mundial» (Cepal, 2018:43).

El ODS 15, también permite responder las debilidades que muestran los instrumentos internacionales como el Protocolo de Nagoya (De Lisio, 2023) del Convenio de Diversidad Biológica de la ONU, ya que en la meta 15.6 se aboga por la participación justa y equitativa (Cepal, 2018) de los países poseedores de la biodiversidad en los beneficios derivados de la utilización de los recursos genéticos que hacen los países con industrias de punta en el sector de la bioeconomía. En el ámbito del bioma amazónico latinoamericano estas empresas en muchos casos incurren en la práctica ilegal de la biopiratería o la sustracción, sin el conocimiento y mucho menos consentimiento de extracción de recursos genéticos de los territorios de los países propietarios.

Se han sustanciado las denuncias contra esta extracción ilícita en Colombia, Perú y Venezuela. En general, la biopiratería se está convirtiendo en la vía que han encontrado muchas industrias de la farmacia, alimentos y cosméticos globales para excluir –contraviniendo el espíritu del Protocolo de Nagoya– a los países y a las comunidades que detentan la propiedad *in situ* de la biodiversidad, de la participación en los beneficios de la bio-transformación *ex situ* (Assumpção y Lima 2021).

Historia del extractivismo en el bioma amazónico latinoamericano

En la historia económica del bioma amazónico latinoamericano durante el período republicano, el extractivismo ha tenido un papel relevante, especialmente a partir del auge del caucho durante las últimas décadas del siglo XIX y las primeras del siglo XX. La extracción y comercialización del producto estuvo bajo el control y monopolio de capitales estadounidenses y británicos, que lograron la apertura del río Amazonas y sus principales afluentes a la libre navegación internacional, en la que los países amazónicos latinoamericanos ya independientes, cumplían sólo el papel de aduanas. Después de la llamada «fiebre del caucho», los Estados latinoamericanos del bioma amazónico asumieron la soberanía y seguridad nacional como prioridad, teniendo a las fuerzas militares como protagonistas. A partir de los años cincuenta pasados, las políticas en la región se orientaron a reforzar la seguridad fronteriza y a la integración de estos espacios (Betancourt y Rubiños, 2021).

Los gobiernos centrales desde mediados del siglo XX decidieron aumentar la ocupación de los respectivos territorios amazónicos. La expansión hacia la periferia amazónica fue impulsada primero por Juscelino Kubitschek en Brasil, con el inicio de la construcción de la carretera Brasilia-Belem de Pará, cuando la nueva capital Brasilia estaba en etapa de consolidación, en el segundo

semestre de 1958. Posteriormente, en Perú, el presidente Belaunde Terri, inicia la Carretera Marginal de la Selva para ocupar la amazonia peruana y el presidente Paz Estensoro en Bolivia, priorizó la construcción de la vialidad para mejorar la conexión entre el altiplano boliviano y Santa Cruz, centro neurálgico de la amazonia boliviana (Orsag y Guzmán, 2021). En Colombia, la Troncal de Piedemonte y la Carretera Marginal de la Selva fueron las vías para propiciar la ocupación interna de la periferia amazónica (Guio y Rojas, 2019). En Ecuador, la Troncal Amazónica ha propiciado esta penetración (Mongabay 2023). En Venezuela, la ocupación del interior o *hinterland* amazónico, se ha hecho mediante carreteras asfaltadas que partiendo de los poblados principales «penetran el bosque y lo abren a parceleros, mineros, cazadores y madereros» (Massuti, 2004; 21).

Así que, en los seis países, desde mediados del siglo XX, se integraron con distintos grados de ocupación, la periferia del bioma amazónico, plétora de aguas y tierras, recursos que fueron consideradas ventajas comparativas para garantizar la exportación mineral, petrolera, gasífera y agrícola de los *commodities* locales. La presencia estatal en la amazonia ha estado dirigida a facilitar el rol del capital trasnacional como principal actor económico. Desde los noventa pasados en adelante, especialmente en las zonas fronterizas amazónicas, se agudizaron los conflictos, violencias y problemas socio-ambientales, generados por la expansión extractivista (Betancourt y Rubiños, 2021).

Posteriormente, durante las primeras décadas del siglo XXI, se ha venido consolidando la imagen de la amazonia como última frontera nacional de recursos para el mercado internacional. Ha jugado un papel relevante en esta nueva etapa el último largo boom de precios de las materias primas (2002-2014), el surgimiento de los Brics y la relevancia de China como actor económico internacional en América Latina, los cuales han venido configurando «un escenario propicio para el impulso de proyectos y megaproyectos; por otro lado, las condiciones sociopolíticas regionales constituyeron significativos estímulos para las iniciativas de cooperación Sudamericana al estilo de la IIRSA» (Chuquimarca, 2021: 722).

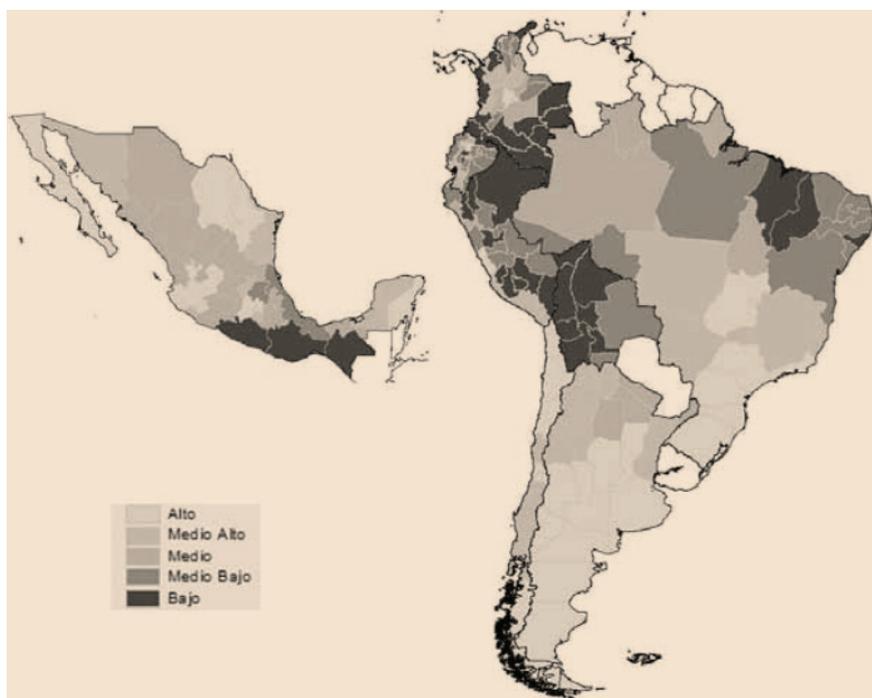
La pobreza en la Amazonia

La ocupación del bioma amazónico latinoamericano, para favorecer los enclaves extractivistas, ha derivado en un empobrecimiento de la población que lo habita, que en su gran mayoría está excluida de esas actividades de

producción de los *commodities*. De acuerdo a la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA), en la región amazónica (de la que se excluye a la Guayana Francesa por su condición de dominio colonia) se registran, en general, niveles de pobreza por encima de los promedios nacionales. Las zonas rurales aparecen con peores indicadores que las urbanas (OTCA, 2020). De acuerdo a la Cepal (2017), el Índice de Desarrollo Regional (IDR) de carácter multifactorial,¹ expresa que los territorios andinos-amazónicos de Colombia, Perú y Bolivia, tienen un «menor nivel de desarrollo» (Cepal, 2017:38), con respecto a los promedios nacionales respectivos (figura 1).

Figura 1

Desigualdades del Índice de Desarrollo Regional (IDR) en América Latina



Fuente: Cepal, 2017.

¹ El IDR es un índice compuesto, que incluye diez variables de análisis, las cuales expresan diversas manifestaciones o dimensiones del desarrollo. Supera las limitaciones del PIB por habitante, que tan sólo registra la capacidad de generación de bienes o servicios económicos.

En Perú, el 42 por ciento de la población total en las áreas rurales de la Amazonía vivía en la pobreza y el 12 por ciento en condiciones de pobreza extrema (OTCA, 2020). En Colombia, un 45,8 por ciento de los hogares en la región presenta necesidades básicas insatisfechas, muy superior al promedio nacional (27,7 por ciento) (Cepal, 2013). Como se puede apreciar en la figura 1, la mayoría de los estados brasileños registran un IDR de medio a bajo. Estas entidades subnacionales cuentan con la mayor proporción de población indígena de Brasil, alrededor de 380.000 habitantes, que suelen enfrentar peores condiciones de vida (WB, 2023). En Venezuela –país que no aportó información para el IDR de la Cepal–, en el estado Amazonas, que hace parte del bioma amazónico nacional junto a los estados Bolívar y Delta Amacuro, el 71 por ciento de la población está viviendo en situación de pobreza extrema, comprometiéndose la posibilidad de alcanzar las metas de los distintos ODS sociales y económicos (UCAB, 2018). En Brasil, nación donde se concentran aproximadamente dos tercios de la cubierta vegetal amazónica suramericana, más de un tercio de sus «amazonidas» (como se denominan a quienes viven en el Amazonas brasileño) son pobres.

La deforestación amazónica y sus implicaciones ecológicas, sociales y económicas

La superficie forestal en el mundo se estimó en 2020 en 4.006 millones de hectáreas, equivalente a poco menos de un tercio de la superficie terrestre del planeta. Alrededor del 20 por ciento se localiza en los territorios que hacen parte de la Región Amazónica incluida en el Tratado (OTCA) y que tienen aproximadamente un 70 por ciento de sus áreas nacionales (OTCA, 2020). Algunas estimaciones indican que los bosques del bioma amazónico reciclan a la atmósfera 50 trillones de toneladas de agua al año por medio de la evapotranspiración y el 75 por ciento de la lluvia anual del ciclo hidrológico planetario (Moutinho y Schwartzman, 2005). Sin embargo este papel en la ecología del planeta se está viendo amenazado, ya que, de acuerdo a Raisg (2021), en los últimos 35 años se ha registrado una pérdida importante de la cubierta vegetal amazónica, especialmente de los bosques, por la expansión de la frontera agrícola (figura 2).

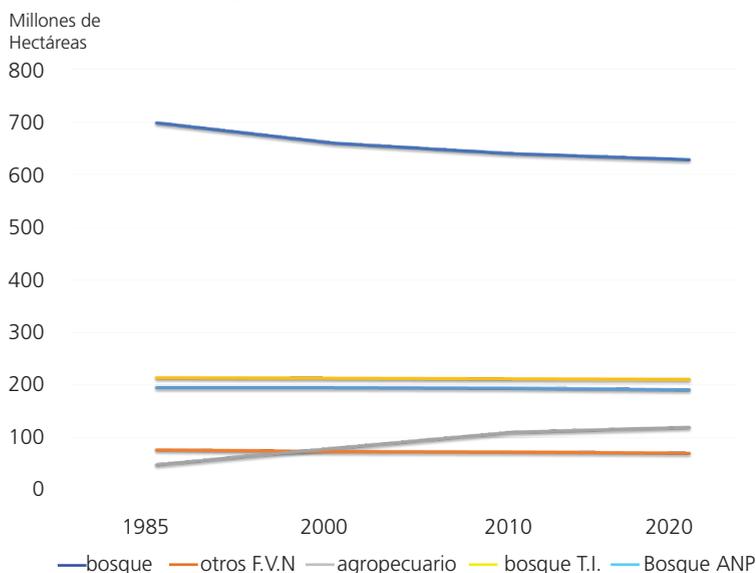
Como se puede observar, entre 1985 y 2020 la cobertura boscosa se redujo de 697,1 a 628 millones de hectáreas, una pérdida de 69,1 millones de hectáreas, el 10 por ciento. Para la comprensión cabal de esta cifra, se debe advertir que la frontera agropecuaria extractivista amazónica, que deja

mayor huella espacial comparada con la extracción hidrocarburos y minerales, ha crecido en términos absolutos en la misma proporción en la que ha disminuido el bosque y las demás formaciones vegetales, al pasar de 48,6 a 122,1 millones de hectáreas, es decir 77 millones de hectáreas más, un aumento alarmante en términos relativos de 151 por ciento.

En los Territorios Indígenas (TI) y en las Áreas Naturales Protegidas (ANP), en espacios que representan el 54 por ciento del total de la superficie amazónica regional, los bosques registraron una disminución de 6.5 millones de hectáreas equivalente al 9.4 por ciento de la reducción total. Bajo esas figuras de ordenamiento territorial amazónico se localizaban, para 2020, 402,5 millones de hectáreas de bosques, equivalente al 64 por ciento del total de la cubierta boscosa amazónica.

Figura 2

Cambios cobertura vegetal y usos de la tierra, bioma amazónico. 1985-2020



Fuente: elaboración propia a partir de RAISG 2021.

Esta superficie, supuestamente de resguardo para los pueblos originarios y de protección de la naturaleza, como vemos, no está exenta de la presión de las actividades extractivistas, no solo agropecuarias sino también de la minería y de los hidrocarburos. Éstas, si bien no tienen una expresión espacial de la misma magnitud de las primeras, sin embargo, tienen impactos socio-ambientales graves, que a pesar de su carácter más puntual, pueden difundirse

en los distintos medios naturales amazónicos. A continuación, señalamos los principales impactos de los diferentes extractivismos en el bioma amazónico:

– La extracción de recursos minerales por lo general ha producido impactos ambientales directos en la biodiversidad: eliminación de la vegetación; los drenajes ácidos; altas concentraciones de metales en los ríos, suelos y cadenas tróficas; fragmentación de hábitats. Entre 2001 y 2013, se perdieron, debido a la minería, cerca de 1.680 km² de hábitat de bosques húmedos tropicales amazónicos (UNEP-WCMC, 2016). Los sectores con biodiversidad crítica más afectados son los biomas de: bosque montano del Valle del Magdalena y de bosque húmedo Magdalena-Urabá (9 por ciento), bosque húmedo Tapajós-Xingú (11 por ciento), bosque húmedo del sudoeste de la Amazonia (28 por ciento), bosque húmedo de Guayana (41 por ciento) (UNEP-WCMC, 2016). Particular alarma produce que el Gobierno Venezolano, haya emprendido en el 2016 el megaproyecto del Arco Minero del Orinoco (AMO), sobre un territorio de unos 111.844 km², cubierto de bosques tropicales del bioma amazónico (De Lisio, 2022).

– Los impactos de la extracción petrolera sobre la biodiversidad tienden a ser particularmente alarmantes en los sectores andino-amazónicos de Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia, donde se han afectado inclusive Áreas Naturales Protegidas, como el Parque Nacional de Yasuní en Ecuador y el Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Sécuré (Tipnis). En ambos casos se trata de verdaderos *hot spot* ecológicos del planeta y en los que habitan pueblos originarios amenazados por los impactos ecológicos y culturales del extractivismo petrolero y gasífero (De Lisio, 2023). Entre los problemas más preocupantes están la deforestación y la fragmentación de hábitats ocasionadas por las líneas sísmicas de 12 Km de ancho, que se utilizan para la prospección petrolera previa a la explotación. Solo en la amazonia peruana, entre 1970 y 2010, se desmotaron más de 104.000 km de estas líneas (Harfoot *et al.*, 2018).

– La pérdida de vegetación natural, primaria y secundaria, está directamente relacionada con la pérdida de diversidad lingüística de las lenguas originarias, teniendo incidencia en la merma del conocimiento tradicional que se trasmite por vía materna. De acuerdo a Ipbes (2018), el 60 por ciento de las lenguas originarias pre-europeas se han perdido a lo largo de las Américas, para lo cual la delimitación de territorios para los pueblos originarios se muestra como una medida limitada.

Además de estos impactos directos, hay que agregar los indirectos que producen las obras de infraestructura que propician la propagación –y son determinantes– de la producción extractivista. En este sentido, de manera especial hay que destacar:

– Las represas y la expansión de la hidroenergía, en áreas protegidas o territorios indígenas, los cuales han implicado la desposesión y desplazamientos de comunidades locales. Especialmente afectadas están las cuencas de los ríos Juruá, Trombetas, Marañón, Ucayali e Içá-Putumayo, en Brasil y Perú. Igualmente preocupa los represamientos sobre el río Beni en Bolivia. La construcción de represas hidroeléctricas en Brasil se ha convertido en la principal causa de desregularización de las áreas protegidas amazónicas. Entre los principales impactos socio-ecológicos se señalan: la alteración de la dinámica y geometría de los cursos de agua, las afectaciones de los flujos migratorios de fauna ictícola, incluyendo al delfín de río, deforestación inclusive en las cuencas altas de los cursos de agua que reducen la vida útil de las represas (Charity *et al.*, 2016).

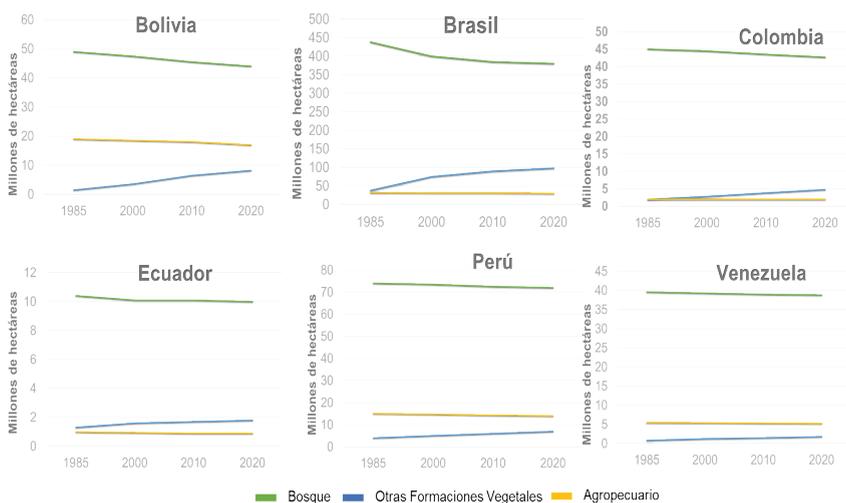
– Las carreteras, las ferrovías y las hidrovías están entre las principales causas de deforestación. La mayor presión se registra en las áreas de mayor accesibilidad. Alrededor del 95 por ciento de la deforestación en la Amazonía brasileña ocurre a menos de 5,5 km de las carreteras y a 1 km de los ríos navegables. Además de las implicaciones de la Interoceánica Brasil-Perú, hay que poner de relieve los impactos del ferrocarril Atlántico-Pacífico, también entre los dos países, y las hidrovías entre Brasil y Ecuador (De Lisio, 2014; Charity *et al.*, 2016).

La agricultura y deforestación en el bioma amazónico latinoamericano Implicaciones climáticas y ambientales frente a la pobreza

En los seis países de América Latina que hacen parte del bioma amazónico, la agricultura es la principal causa de deforestación como se aprecia en la figura 3. El proceso de sustitución de bosques por uso agropecuario ocurre fundamentalmente en Brasil, donde se concentran grandes extensiones de propiedades volcadas a la exportación de carne bovina y de rubros como soya, aceite de palma y maíz, especialmente dirigidos al agronegocio global de alimentos para animales y biocombustibles. Estas actividades extractivistas reciben el subsidio del Estado brasileño. China es el principal comprador de carne bovina brasileña.

Figura 3

La agricultura, principal causa de deforestación en el bioma amazónico en América Latina



Fuente: elaboración propia basado en datos RAISG, 2020.

Se viene registrando un aumento en la participación de la economía agrícola extractivista en los restantes países del bioma amazónico latinoamericano, especialmente en Bolivia, donde en el Departamento de Santa Cruz viene incrementándose los rebaños de ganado para la producción de carne para exportar.

En la amazonía colombiana se está expandiendo el cultivo de palma africana (Betancourt y Robiño, 2021). Desde el punto de vista social, hay que destacar que, en general, el extractivismo agrícola está ligado a la especulación de las tierras y la desposesión de la propiedad familiar y comunitaria de campesinos y pueblos originarios (Charity *et al.*, 2016).

Esta sustitución de bosques, aumenta la vulnerabilidad amazónica frente a la sequía y la inundación, que, como vimos, es un tema clave para lograr la reducción de la pobreza de acuerdo al ODS 1.

Como se puede apreciar en el cuadro 3, la tierra bajo uso agropecuario es más susceptible a estos eventos extremos que las diferentes formaciones vegetales presentes en el bioma amazónico.

Cuadro 3

Los niveles de susceptibilidad a los eventos extremos climáticos del uso agropecuario y los distintos tipos de vegetación del bioma amazónico*

	Sequía	Inundación
Uso Agropecuario	5	5
Bosque decíduo/seco de tierras bajas	2	4
Bosque húmedo siempreverde de tierras bajas	1	4
Bosque semidecíduo montano	3	2
Bosque siempreverde de tierras bajas	2	3
Bosque siempreverde inundable de tierras bajas	2	1
Bosque siempreverde montano alto	3	1
Bosque siempreverde montano bajo	3	2
Bosque siempreverde piemontano	4	2
Herbazal lacustre de tierras bajas	2	3
Matorral húmedo de tierras bajas	2	3
Matorral húmedo montano	3	2
Matorral seco montano	3	2
Sabana	3	4
Vegetación en transición	4	4

*1 Bajo – 5 Alto.

Fuente: elaboración propia basada en datos OTCA, Ciifen 2021.

En el cuadro 4 se recoge el nivel de los impactos socio-ecológicos de los eventos extremos tanto en la cubierta boscosa como en los distintos componentes de la actividad humana amazónica.

Paradójicamente, para la actividad pecuaria, causa determinante en la deforestación del bosque, principalmente en Brasil, se pronostica una susceptibilidad del 50 por ciento a los impactos producidos por la sequía. De tal manera que, la deforestación agropecuaria basada en el BAU extractivista propicia un efecto *boomerang* que compromete su propia permanencia.

Ahora bien, atendiendo el asunto de la vulnerabilidad climática en los términos de justicia climática, hay que resaltar que la población y sus centros poblados, en su mayoría excluidos de los agronegocios globales, aparecen en segundo lugar en cuanto al impacto socio ecológico de la sequía, poniendo así en situación crítica la posibilidad de tener asentamientos humanos inclusivos, resilientes, seguros y sostenibles como se persiguen atendiendo los postulados del ODS N° 11.

Cuadro 4

Los impactos socio-ecológicos de los eventos climáticos extremos en el bioma amazónico

Inundaciones en Amazonía	
Población	16%
Cultivos y bosques	23%
Ganado	15%
Vías	23%
Infraestructura	23%
Sequía en la Amazonía	
Población	36%
Cultivos y bosques	6%
Ganado	58%
Infraestructura / vías	0,1

Fuente: elaboración propia basado en datos de OTCA, Ciifen 2021.

Para el bioma amazónico se pronostican escenarios de mayor sequía para las próximas décadas, por lo que si se quieren reducir los riesgos de la población amazónica en general ante el evento extremo climático más probable (OTCA y Ciife, 2021), hay que evitar la propagación de la frontera agropecuaria y la de los demás *commodities* extractivistas.

Una reflexión final

La atención a la pobreza en el bioma amazónico latinoamericano, en el escenario más probable de aumento de las condiciones de sequía, obliga a asumir como necesidad impostergable la sustitución del extractivismo por la economía sostenible que enmarca el ODS 15 «Vida de los Ecosistemas Terrestres». En general, podemos decir que sus metas constituyen el núcleo de iniciativas básicas para lograr una economía sostenible soportada en los valores ecológicos, sociales y económicos de los ecosistemas y la biodiversidad amazónica, los cuales permitirían superar, en el marco político institucional que demarcan los ODS N° 16 y N° 17, la pobreza social y la degradación de la naturaleza en la que nos sume el BAU extractivista amazónico latinoamericano.

Creemos que, particularmente en los países latinoamericanos del bioma, hay condiciones para responder a los desafíos que la OTCA y la CAF (2017) han puesto en el debate, entre los cuales destaca la valorización de los bienes y servicios de los ecosistemas que, como se dijo, es una iniciativa que se

recoge en la meta 15.9, por la necesidad de incorporar estos valores en: la planificación, los procesos de desarrollo, las estrategias de reducción de la pobreza y la contabilidad nacional y local. Como ya también referimos, las experiencias de los sistemas nacionales de estadísticas de Colombia y Brasil, son un ejemplo a seguir para esta incorporación.

Ahora bien, así como consideramos los rasgos históricos compartidos para la identificación del bioma –la extracción del caucho y la ocupación de la periferia amazónicas nacional–, igualmente nos parece que para propiciar opciones de cambio a la economía de la sostenibilidad que se pretende con el ODS 15, hay que tomar en cuenta las experiencias que pueden indicar un futuro común, como por ejemplo, los programas nacionales de bio-comercio, que se han realizado en los diversos países andino-amazónicos y que especialmente en Colombia y Perú siguen con particular vigencia. Estos programas nacionales han partido de los siguientes principios acordados:

«1. Conservación de la diversidad biológica; 2. Uso sostenible de la diversidad biológica; 3. Distribución justa y equitativa de beneficios derivados del uso de la diversidad biológica; 4. Sostenibilidad socioeconómica (de gestión, productiva, financiera y de mercado); 5. Cumplimiento de la legislación nacional e internacional; 6. Respeto a los derechos de los actores involucrados en el Biocomercio; y, 7. Claridad sobre la tenencia de la tierra, el uso y acceso a los recursos naturales y a los conocimientos» (Minambiente, 2014: 51).

Estas son orientaciones que con justicia social permiten una economía con y no contra la biodiversidad y los ecosistemas, que toma en cuenta las particularidades ecológicas de los territorios, ya que en cada localidad nos encontramos con situaciones no generalizables en cuanto a umbrales críticos como: especies en peligro de extinción, endemismo, stress hídrico, vulnerabilidad climática. Igualmente, la valorización social propia que cada sociedad hace, por ejemplo de componentes como el paisaje, impide establecer un prototipo universal, generando arquetipos singulares que expresan que cada experiencia local es única e irrepetible. Además, desde el punto de vista productivo, la biodiversidad y los ecosistemas constituyen componentes que pueden apalancar cadenas de valor basados en el conocimiento propio.

Esta condición de la biodiversidad como reflejo de las condiciones de un territorio determinado, contrasta diametralmente con el extractivismo, ya que la extracción de materias primas agropecuarias, minerales y energéticas se valora en función de sus posibilidades de transacción en el mercado internacional, sin tomar en cuenta las especificidades de los distintos sitios

de extracción. No importa si, por ejemplo, se trata de petróleo en el interior amazónico o costa afuera en el Atlántico brasileño o en el Caribe, lo importante es el barril de petróleo obtenido, valorado como un recurso común (*commodities*), sin ninguna singularidad. Poco importan las particularidades del ámbito geográfico donde se localizan sus yacimientos o las condiciones sociales de las comunidades locales asociadas a esos sitios de extracción.

Lo mismo pasa con los restantes *commodities* minerales e inclusive con los agrícolas, como la soya, rubro que indistintamente se puede cultivar en el altiplano boliviano, la pampa argentina y uruguaya, en el cerrado brasileño o en los llanos colombo-venezolanos. De tal manera, que las actividades extractivistas, en lugar de reflejar el conjunto de características únicas e irrepetibles de los territorios que necesariamente debemos tomar en cuenta para solucionar la pobreza –en su imbricación con en el resto de los ODS sociales– constituyen enclaves puntuales que se proyectan al exterior de los territorios.

Debemos tener siempre presente que las economías de enclave propician el empobrecimiento de las comunidades que habitan los territorios donde se instalan, originando, contrario a lo que se persigue en el ODS 11, asentamientos humanos precarios, insostenibles, incapaces de dar respuestas a las amenazas y a los pasivos climáticos y ambientales, que, en gran medida, como hemos visto en el caso del bioma amazónico, están generando el *Prebisch ecológico*, que hemos advertido, en tanto que expresión de la degradación de las condiciones de las bases de soporte ecológica de la vida, incluyendo la humana.

Referencias bibliográficas

Assumpção, Debora y **Andrea Sosa** (2021). «Avance de la frontera, land grabbing y resistencias en la Amazonía brasileña» en Cedla-Clacso, ed., *Amazonía y expansión mercantil capitalista Nueva frontera de recursos en el siglo XX*, pp. 83-136. Ciudad Autónoma de Buenos Aires; La Paz: Publicaciones Clacso.

Bhattacharya, Debapriy, Towfiqul Islam Khan, Umme Shefa Rezbana y **Lam-Ya Mostaque** (2016). *Moving forwards with the SDGs Implementation Challenges in challenges in Developing Countries*. Berlín: CPD/ Southern Voice.

Betancourt, Milson y **Simón Rubiños** (2021). «Colonialidad territorial y conflictividad. Disputas globales-locales en la Amazonía Andina (Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia)» en Cedla-Clacso, ed., *Amazonía y expansión mercantil capitalista Nueva frontera de recursos en el siglo XXI*, pp. 316-369. Ciudad Autónoma de Buenos Aires; La Paz: Publicaciones Clacso.

- Burchardt, Has-Jurgen** (2016). «El neo-extractivismo en el siglo XXI. Qué podemos aprender del ciclo de desarrollo más reciente en América Latina» en H-J. Burchardt, R. Domínguez, C. Larrea y S. Peter, ed., *Nada dura para siempre. Neo-extractivismo tras el boom de las materias primas*, pp.55-88. Quito: Ed.Abya-Yala.
- Cepal** (2018). *Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Impreso en Naciones Unidas Santiago.
- Cepal** (2017). *Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe. Pactos para la igualdad territorial*. Santiago de Chile: Cepal/GIZ.
- Cepal** (2016). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2016: La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los desafíos del financiamiento para el desarrollo*. Santiago de Chile: Impreso en Naciones Unidas.
- Cepal** (2015). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2015: desafíos para impulsar el ciclo de inversión con miras a reactivar el crecimiento*. Santiago de Chile: Impreso en Naciones Unidas Santiago.
- Cepal** (2013) *Amazonia posible y sostenible*. Disponible en: https://www.cepal.org/sites/default/files/news/files/folleto_amazonia_posible_y_sostenible.pdf 30-09-2013. Consultado 10-11-2022.
- Charity, Susana, Nora Dudley, Dariana Oliveira y Samuel Stolton** (2016). *Amazonia Viva - Informe 2016: Un enfoque regional para la conservación en la Amazonia. Iniciativa Amazonia Viva de WWF*. Brasilia/Quito: Ed. WWF.
- Chuquimarca, Maria** (2021). «Estado y capital megaminero en la Amazonía ecuatoriana. Estudio aproximativo en la parroquia Tundayme, provincia de Zamora Chinchipe, Ecuador» en Cedla-Clacso, ed., *Amazonia y expansión mercantil capitalista. Nueva frontera de recursos en el siglo XXI*, pp. 709-758. Ciudad Autónoma de Buenos Aires; La Paz: Publicaciones Clacso.
- De Lisio, Antonio** (2023). «Situación ecológica-política-estratégica de la biodiversidad y los ecosistemas en América Latina y el Caribe» en Ximena González, Mitzi Flores-Sequera, Emeloin Ochoa y Annie Mejías, *Crisis por y pospandemia: las transformaciones en nuestras sociedades y las desigualdades preexistentes. Memorias IV Conferencia Red de Centros Clacso Venezuela*. Tomo 1, pp. 119-152 Caracas/Valencia: Ed. Clacso Venezuela.
- De Lisio, Antonio** (2022). «Extractivismo minero-hidrocarburífero versus bioeconomía en ALC. El caso venezolano en tiempos del Cambio Climático» en *Revista Tramas y redes*, n° 3, diciembre, pp. 51-74. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- De Lisio, Antonio** (2014). *Desarrollo Sostenible/Cambio Climático/IIIRSA: Elementos de ecología política en América Latina y El Caribe*. Workin Papers. Buenos Aires: Engov UE-Clacso.
- Gudynas, Eduardo** (2017). *Extractivismos y corrupción. Anatomía de una íntima relación*. CooperAcción, Lima; Red Peruana por una Globalización con Equidad/Claes.
- Guio, Camilo y Adriana Rojas** (2019). *Amazonia colombiana Dinámicas territoriales*. Fundación Heinrich Böll, Oficina Bogotá, Colombia. Disponible en: https://co.boell.org/sites/default/files/2020-01/IDEASporciento20VERDEspor ciento20web por ciento20_1.pdf. Consultado 10-02-2022.
- Harfoot, Michael, Derek Tittensor et al.** (2018). «Present and future biodiversity risks from fossil fuel exploitation» en *Conservation Letters*. 11:12448. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/conl.12448>. Consultado 10-10-2023.

- Harvey, David** (2007). *Espacios del capital. Hacia una geografía crítica*. Madrid: Akal.
- Ipbes** (2018). « Summary of the Sixth Session of the Plenary of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services » en *Earth Negotiations Bulletin*, vol. 31, n° 42, pp. 1-16.
- Mansutti, Alexander** (2004). «El bosque cercado; características del poblamiento en los bosques de la Guayana venezolana» en *Revista Arbitrada de Divulgación Científica Copérnico*, año I, n° 1, julio-diciembre, pp. 13-23.
- Minambiente** (2014) *Plan Nacional de Biocomercio 2014-2024*. Bogotá: Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible.
- Mongabay** (2023) «Carretera Marginal de la Selva». Disponible en: <https://es.mongabay.com/2023/07/carretera-marginal-de-la-selva-libro/>. Consultado 10-10- 2023.
- Moutinho, Peter y Samuel Schwartzman** (2005). *Tropical Deforestation and Climate Change*, Instituto de Pesquis Ambiental da Amazônia, Belém: Environmental Defense, Washington, USA.
- ONU-Habitat** (2020). *La nueva agenda urbana*. ONU-Habitat. Kenia. Disponible en: <https://unhabitat.org/sites/default/files/2021/10/nueva-agenda-urbana-ilustrada.pdf>. Consultado 01-10-2023.
- Orsag, José y Nohely Guzmán** (2021). «Tecnología, modernidad y desplazamiento del conflicto social. El continuo avance de la frontera agraria en la Amazonía sur Brasil y Bolivia (1960-2020)» en Cedla-Clacso, ed., *Amazonía y expansión mercantil capitalista Nueva frontera de recursos en el siglo XXI*, pp. 137-256, Ciudad Autónoma de Buenos Aires; La Paz: Publicaciones Clacso.
- OTCA** (2020). *La Amazonía y la Agenda 2030*. Disponible en: <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/latinamerica/UNDP-RBLAC-AmazonAgenda2030ES.pdf>. Consultado 11-06-2022.
- OTCA - CAF** (2017). *Iniciativas de conservación regional y transfronteriza de la región amazónica*. Brasilia, DF: OTCA.
- OTCA - Ciifen** (2021). Atlas de Vulnerabilidad Hidroclimática de la Región Amazónica. Brasilia DF: OTCA/ CIIFEN.
- Palacios, Carlos e Irene Layrisse** (2011). *Crecimiento en Venezuela. Una reconsideración de la maldición petrolera*. Caracas: CDCH, UCV.
- Pengue, Walter** (2015). «Recursos naturales, servicios ambientales y desarrollo en América Latina» en *Revista Redbioética/Unesco*, año 6, 1 (11): 12 - 12 enero- junio, pp.64-70. Buenos Aires.
- UCAB** (2018). *Reto país*. Disponible en: <https://retopaisvenezuela.org/wp-content/uploads/2018/07/Amazonas.pdf>. Consulta 09-10-2023.
- UNEP-WCMC** (2016) *El estado de la biodiversidad en América Latina y el Caribe*. Cambridge, Reino Unido: UNEP-WCMC.
- WB** (2023). «A Balancing Act for Brazil's Amazonian States: An Economic Memorandum». <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2023/05/09/brazil-world-bank-report-calls-for-a-new-development-model-amazonian-states>. Consulta 10-10-2023.

Superación de la pobreza: testimonios sobre prácticas agrícolas amigables conservando la naturaleza*

MAURICIO IRANZO T. **

pp. 97-119

Resumen

La relación entre las prácticas agrícolas y la conservación de la naturaleza es generalmente mostrada como el conflicto entre la expansión de la frontera agrícola —para ampliar la producción agroalimentaria y favorecer a la erradicación de la pobreza— y la preservación de la biodiversidad y los recursos naturales. No se entra a considerar que existen opciones amigables con el ambiente que pueden ser avaladas y practicadas por productores conscientes, con las que además pueden mejorar sus ingresos para superar la pobreza. Es ello lo que se pretende demostrar en este artículo a través de los testimonios, obtenidos a través de entrevistas en profundidad, de quienes se han incorporado a un proyecto de una ONG con ese fin y que fueron sistematizados mediante una investigación cualitativa en el marco del método de Investigación-Acción.

Palabras clave

Prácticas agrícolas amigables / Conservación de la naturaleza / Testimonios

Abstract

The relationship between agricultural practices and nature conservation is generally portrayed as the conflict between the expansion of the agricultural frontier —to expand agri-food production and promote the eradication of poverty— and the preservation of biodiversity and natural resources. It does not take into account that there are environmentally friendly options that can be endorsed and practiced by conscious producers, with which they can also improve their income to overcome poverty. This is what this article aims to demonstrate through the testimonies, obtained through in-depth interviews, of those who have joined an NGO project for this purpose and who were systematized through qualitative research within the framework of the Action-Research method.

Key words

Friendly Agricultural Practices / Nature Conservation / Testimonies

* Participaron en la investigación los profesionales Luis Arrieta, Ricmary Bron, Génesis Cardozo y Jheizy Oropeza.

** Sociólogo por la UCV. Dr. en Planificación del Desarrollo Regional por la Universidad París III. Profesor de la Escuela de Ciencias Sociales de la Universidad Católica Andrés Bello (UCAB) y del Doctorado del Cendes-UCV. Especialista Socioambiental del Proyecto Aves y Café de Provita. Correo-e: mauricio.iranzo@provitanonline.org

Introducción

La posibilidad de que sea alcanzado el objetivo 1 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, como es la erradicación de la pobreza, depende en gran medida del establecimiento de prácticas, métodos y sistemas que trasciendan las ayudas circunstanciales y que puedan convertirse en vías certeras de generar recursos acordes con el mantenimiento del medio ambiente. Es por ello que, parte del esfuerzo de investigación orientado en el cumplimiento de los objetivos de la Agenda 2030, debe estar enfocado en dar a conocer las experiencias exitosas que a pequeña escala están teniendo lugar en nuestro país, insertas en esos mismos objetivos.

Tal es el caso del estudio que se recoge a continuación, en el cual se presentan los testimonios de un grupo de productores¹ agrícolas de las zonas rurales de la Cordillera de la Costa, frente a una nueva forma de producir que, ayudándolos a salir de la pobreza, no atenta contra el medio ambiente. Concretamente, en dicha zona existen trabajadores con condiciones de vida asociadas a la pobreza, las cuales, aunque no se pueden catalogar de extremas, les impiden el acceso a oportunidades con las que pudieran alcanzar plenamente el *desarrollo humano*, referencia fundamental para recalcar que, además de la necesidad de alcanzar un nivel de ingresos para satisfacer los requerimientos materiales esenciales, es preciso desarrollar capacidades que fomenten modos de vida acordes con una relación armónica con la naturaleza.

Desde esta perspectiva, para analizar la situación del pequeño productor agrícola que generalmente opera con el respaldo de su familia, es preciso comprender que, en condiciones normales, se ve obligado a ignorar el respeto a la biodiversidad, profesado en tradiciones culturales transmitidas de generación en generación, porque, para poder subsistir, se siente forzado, con demasiada frecuencia, a talar y quemar los bosques para expandir su área de producción; es decir, para el productor priva en la actividad agrícola el interés por la supervivencia y, por lo tanto, además de las prácticas mencionadas, emplea otras que son dañinas para el medio ambiente, como es el uso de productos químicos, en tanto opción para mejorar y acelerar los rendimientos.

De esta manera, se empobrece la tierra progresivamente, pero, además, las familias se ven afectadas por enfermedades que producen dichos químicos,

¹ Asumimos que la terminación «es» incluye a todos los géneros. N. de la E.

aparte de que su adquisición les consume sus precarios ingresos. Aparece, entonces, un círculo vicioso que supone ampliar las áreas de producción deforestando, a fin de incrementar los volúmenes de ventas –aunque sea a pequeña escala– para disponer de más recursos, pero a su vez, esas prácticas agrícolas convencionales, agravan los problemas de salud y la misma pobreza en el mediando plazo.

Aunque no sea el resultado de una toma de conciencia sobre el efecto de esas prácticas agrícolas sobre la naturaleza, los productores sí pueden terminar reconociendo que su aplicación incide negativamente en la salud, tanto de las personas como de la tierra, a mediano y largo plazo, pero no suelen llegar a modificar su actitud sin un incentivo externo. En un pasado reciente este era un fenómeno generalizado en la zona donde realizamos nuestra investigación, cuando los productores procuraban apoyarse mutuamente para adquirir los insumos químicos a través de organismos gubernamentales, pero sus altos precios les provocaban un endeudamiento progresivo.

Sin embargo, también han tenido lugar respuestas individuales a tales dificultades, demostrando capacidades de adaptación, que se podrían identificar como resiliencia, como es el hecho de rotar cultivos de acuerdo a los que presenten mayor rentabilidad. No obstante, una de las opciones organizativas que manejaron fueron inconvenientes, como fue la conformación, por iniciativa gubernamental, de cooperativas, pues a tal fin no recibieron paralelamente ni capacitación en cooperativismo ni asistencia técnica ni financiamiento, lo que frustró completamente su posible desarrollo exitoso.

Bajo estas circunstancias, surgió la inquietud por parte de algunos productores de afrontar la situación desde una perspectiva conservacionista, por lo que entraron en contacto con Provita,² organización no gubernamental ambientalista. Esta respondió, como es su costumbre, formulando un Proyecto, en este caso denominado Aves y Café, a partir del cual se gestionan recursos financieros cuyo fin es convertir las prácticas agrícolas en una oportunidad tanto para conocer formas de producir la tierra en forma amigable –caso de la *producción orgánica y de sombra*– como para generar nuevas posibilidades de obtención de ingresos que contribuyan a superar la situación de pobreza. Es decir, dicha organización asume un abordaje integral, en el cual se manejan alternativas para modificar patrones productivos perjudiciales para la

² www.provita.org.ve

naturaleza, pero que a su vez buscan contribuir efectivamente a la erradicación de la pobreza, por lo que se alinean plenamente con los planteamientos del número uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible promovidos por las Naciones Unidas.

Siendo los agricultores los que ocupan el lugar central de cualquier propuesta en esta dirección y siendo Provita una organización que tiene como misión adelantar iniciativas socioambientales innovadoras para la conservación de la naturaleza, se pudieron conjugar aspiraciones y perspectivas que fueron comprendidas y respaldadas por instancias internacionales, dispuestas a financiarlas, en la óptica de contribuir a la consecución de los ODS. Abordar con premura esfuerzos consistentes con el tratamiento de las repercusiones en la biodiversidad del trabajo de los agricultores requirió de financiamiento orientado a la reforestación, pero, también, a la recuperación del hábitat de las aves residentes y migratorias, a la rehabilitación de manantiales y a la regeneración de los suelos, lo que, ubicado en el marco de la implantación de prácticas agrícolas amigables, fomentará opciones como la mencionada producción orgánica y de sombra, abriendo posibilidades de aspirar a una mejor colocación de los productos en los mercados internacionales.

Esta propuesta fue asumida por los productores a través de la asistencia técnica y el interés en encontrar vías efectivas para solventar los problemas mencionados, para comunidades como Piedra e' Cachimbo, La Florida, la Peñita, el Lirial y Potrero Perdido, aledañas a la Colonia Tovar, entre los estados Aragua y La Guaira, Venezuela. De allí surgió, desde un inicio, una asociación agroforestal, Acaflo, que ha respondido a las exigencias del apoyo mutuo, gracias al respaldo participativo de sus miembros.

Desde la primera fase, el énfasis ha estado en la recuperación del café, cultivo tradicional de la zona, pero desechado por el decaimiento de su precio hace más de diez años; ahora está siendo fomentado en la transición hacia lo orgánico y el rescate del valor de la sombra y las ventajas que trae consigo. Además, al cumplir las normas de certificación orgánica, requisito para tener acceso a los mercados internacionales, se puede obtener la calificación como café de especialidad, con un incremento significativo en los precios de venta, lo que progresivamente se irá ampliando a otros rubros, especialmente al incorporar nuevos productores.

En este artículo, se presentarán los testimonios de *informantes claves* entre los productores que se han ido sumando a esta iniciativa, unos cincuenta

hasta este momento, comprometidos con las prácticas agrícolas amigables a lo largo de este proceso de expansión, llevado a cabo en los últimos dos años, –de los cinco de ejecución del Proyecto, en las comunidades mencionadas de La Peñita, El Lirial y Potrero Perdido, de donde se extrae hasta ahora un resultado exitoso. La recolección de dichos testimonios se llevó a cabo en el marco de la metodología cualitativa, especialmente con la técnica de entrevistas en profundidad, la cual se explica en el aparte respectivo.

Referentes teóricos

Desde la perspectiva de quienes participamos en el Proyecto Aves y Café, entendemos que es preciso superar una visión antropocentrista, reduccionista y por lo tanto simplificadora, mediante el reconocimiento de la complejidad de la vida como principio integrador, donde los seres humanos –el humanismo– se asumen como un componente que admite y propugna que todos los organismos vivientes somos parte de un sistema global en el que nos damos sentido mutuamente.

La conceptualización del ambiente, desde esta perspectiva, alcanza a lo que nos rodea integralmente y deja entrever el entorno del que dependemos, donde todo está relacionado. Esa interdependencia significa que las dimensiones del hacer no están aisladas y que lo que ocurre en una repercute en las otras, que a su vez generan una secuencia inacabable en la que se confunden las causas y los efectos.

Por su parte, la conceptualización de lo social, que existe por las relaciones entre los seres humanos, donde cada quien se reconoce en el otro, ocurre en un tiempo y en un espacio, al interactuar en su contexto, en el que están presentes recursos, tangibles e intangibles, que adquieren significado gracias al uso o aplicación, aprovechamiento o descarte, posesión o rechazo, que posibilitan o frustran su existencia. Por lo tanto, el binomio persona-entorno o contexto, en sentido amplio sociedad-ambiente, proyecta una manera de ser y hacer, en un proceso en el que uno existe o deja de existir en la interrelación con el otro y donde, pretender abordarlos aisladamente, impide comprenderlos en su correspondencia mutua, en toda su extensión e implicaciones.

De aquí que se impone concebir la dinámica de los *proyectos de intervención*, desde una perspectiva multidimensional, conduciendo sus resultados hacia el encuentro de lo social con lo ambiental, donde se conjugan lo eco-

nómico con lo cultural y político, y aunque también podría decirse de lo ambiental con lo social, única garantía que la gestión y sistematización del conocimiento o de la información sobre el ambiente, en su expresión como flora y fauna, como naturaleza, sea apropiada por quien interactúa con ellas al comprender e interiorizar la trascendencia de su significado.

Ubicación teórico-conceptual

Más allá de los modelos, de los patrones para actuar, de las utopías, está lo que somos, la necesidad de responder a la pregunta de dónde venimos. Y esa historia concreta que nos visibiliza, que nos da un sentido, está enraizada en un proceso que nos coloca en un presente, articulado con el pasado, que nos proyecta a un futuro apenas visualizado, lleno de incertidumbres, que someramente nos enrumba, a duras penas, al éxito, siempre y cuando seamos capaces de garantizar la conservación de la naturaleza.

Cuántas veces se ha oído y reconocido que, si no se cambia la direccionalidad, vamos indefectiblemente hacia el caos, porque nuestra relación con el planeta, basada en el aprovechamiento indiscriminado de sus recursos, va a llegar a un punto de no retorno.

Desde 1972, cuando surgieron las primeras alarmas, difundidas mundialmente, sobre los graves efectos de la explotación indiscriminada de los recursos naturales, se ha llegado a múltiples acuerdos a nivel internacional para procurar contrarrestarla y su escaso resultado lo demuestra la denuncia global del cambio climático, consecuencia directa de la falta de aplicación masiva y efectiva de las medidas propuestas.

Sin querer profundizar sobre sus responsables ya transnacionalizados, reconocidos hasta por los mismos causantes con desparpajo, hay que ubicarse, en esta oportunidad, en la interpretación de las manifestaciones locales de un tratamiento equivocado de lo ambiental, a la relación del ser humano con los recursos naturales, que se suele analizar en el terreno de lo abstracto, de lo teórico, pero hay que encontrarlo en las formas de ser y hacer de los pobladores, de los habitantes de un territorio. En el tratamiento de dichos recursos, hay que diferenciar, por un lado, los que solo conocen su aprovechamiento indiscriminado, para obtener de su explotación el mayor beneficio posible, independientemente del daño que pudieran causar, y, por el otro, quienes, desde su precariedad, se han visto impelidos a establecer una relación con la naturaleza para satisfacer sus necesidades básicas; obligados a distorsionar costumbres y usos ancestrales en la producción de alimentos,

tanto para el autoconsumo como para su comercialización, deben aplicar técnicas agrícolas agresivas en aras de una productividad y un rendimiento económico que les permita percibir ingresos suficientes para subsistir.

Estas actuaciones, que se expresan con matices de distinta intensidad según el medio socioeconómico al que se haga referencia, se desenvuelven a su vez en ámbitos socioculturales que sirven de soporte a conductas depredadoras, pero que han ido entrando en conflicto con la toma de conciencia progresiva que amplios sectores de la población expresan por la preservación de la naturaleza.

La conjugación de valores asociados a distintas «formas de vida» y «redes de significación», que permiten distinguir unos grupos de otros (Álvarez *et al.*, 128) –lo que en definitiva definimos como cultura–, vincula esta problemática a las condiciones específicas en que ocurre, al entorno y en un sentido más amplio, al ambiente. Por lo tanto, cultura y ambiente deben colocarse en un mismo marco conceptual, al identificarlas con la relación persona-contexto, ya que no es posible aislar la apreciación de la cultura del entorno donde se manifiesta, mucho más cuando se cuenta con ciencias integradoras como la ecología, que nos permiten comprender al ambiente como un todo que incluye al ser humano.

Edgar Morin (2012), sociólogo y filósofo francés, expone de una manera contundente como la civilización occidental se va conformando, especialmente desde Descartes en el siglo XVII, bajo la concepción de un ser humano como único sujeto en el universo que posee un alma, de la que los animales están desprovistos, y que su condición lo define como dueño y poseedor de la naturaleza, a la que conquista el desarrollo técnico, económico, capitalista, de la civilización occidental, de tal manera que todo ser viviente en ella es sometido, manipulado o destruido. Él sostiene que esta concepción, a lo largo de los siglos siguientes, conduce a un surgimiento de las ciencias que reduce la naturaleza a las partes que la componen, a través de la física, la química, la biología, haciendo énfasis en que la vida del ser humano es el resultado de la simple interacción entre moléculas, por lo que estas ciencias devienen reduccionistas y ciegas a la auto-eco-organización, que es la que produce la autonomía viviente.

Ha sido necesario, plantea Morin, que apareciera la ciencia de la ecología, desde la cosmología, las ciencias de la tierra, el conocimiento de la prehistoria, para que se reconozca que, más allá de nuestra diferencia con los animales por la conciencia y la cultura, el ser humano lleva en sí mismo

toda la historia del universo y de la vida, teniendo en cuenta el proceso que dio lugar a su aparición. La organización biológica que nos caracteriza, se encuentra al exterior de nosotros, en la naturaleza, pero también dentro de nuestra condición, al interior de nosotros mismos.

De esta manera, «Con la ecología aparece la primera ciencia sistémica y transdisciplinaria. La naturaleza terrestre está constituida de ecosistemas, conjuntos geográficamente localizables constituidos por la interacción entre animales, vegetales, unicelulares, suelos y climas» (Morin, 2012:130).

La idea del desarrollo

Resulta muy difícil abarcar este tema en toda su extensión en esta oportunidad, pero con la trilogía cultura-ambiente-ecología, se pretende mostrar la interdependencia de las dos primeras y lo que aporta la tercera al estudiarlas, desde una perspectiva integral, considerando las relaciones entre los seres humanos y entre éstos y la naturaleza, referidos a espacios de convivencia, rurales o urbanos, donde las manifestaciones ocurren en territorios con su historia, sus tradiciones y límites geográficos, que parten de una escala local, que va tomando forma en su expansión a lo regional y nacional, en la medida en que la población y, sobre todo, sus líderes van asumiendo una determinada manera de entender el desarrollo.

El tema del desarrollo se muestra entonces como un tema crucial, que se expresa en cada cultura a través de las cosmovisiones, modos de racionalidad, imaginarios sociales, pero también en los significados, ideas, percepciones, creencias, conocimientos científicos, religiones, concepciones políticas y morales, valores; sin descartar costumbres, hábitos, prácticas y sus cristalizaciones en normas, reglas, leyes, instituciones o en saberes aplicados, técnicas y tecnologías, y hasta sensibilidades, estéticas y artes, donde se debería encontrar la explicación del sujeto de su conducta. Es decir, allí puede estar la respuesta a la pregunta del por qué, a pesar de los efectos nefastos de la explotación indiscriminada de los recursos naturales, persisten ciertas prácticas en la idea de determinados modelos de desarrollo, sobre todo en la sociedad occidental y en el medio agrícola. Se toman tímidas medidas para evitarlo, pero se sigue poniendo en peligro el futuro, abordando escasamente su discusión, sin considerar la realidad sociocultural como componente de un todo. Apenas el siglo pasado se tomó en cuenta el abordaje sistémico, a partir del cual la unidad biosicosocial puede ser reconocida e identificada en su interdependencia con el ambiente, como lo demuestra y propone la concepción del desarrollo sostenible.

Más allá de la definición generalmente aceptada de desarrollo sostenible, como «aquél que satisface las necesidades de hoy sin comprometer la posibilidad de que las generaciones futuras satisfagan sus necesidades» (WCED, 1987 citado por Castellano, 2005:16), se asume la idea siguiente que Hercilio Castellano califica como complementaria:

El proceso de lograr el desarrollo humano de manera incluyente, conectada, equitativa, prudente y segura. La inclusividad implica desarrollo humano en el tiempo y el espacio. Conectividad implica interdependencia de lo ecológico, lo económico y lo social. Equidad sugiere justicia intergeneracional, intrageneracional e interespecies. Prudencia tiene que ver con los deberes de cuidado y prevención tecnológica, científica y política. La seguridad demanda estar a salvo de amenazas crónicas y protección contra disrupciones dañinas (Gladwin y Krause, citado por Castellano, 2005:17).

Tiempo y espacio nos remite al hoy localizado, donde se desenvuelven valores de sustentabilidad detentados por actores concretos que los suscriben y que parten de las interdependencias de las ventajas territoriales que se identifican con criterios de equidad compartida.

Esta definición permite reunir lo que se ha venido expresando: la concepción biosicosocial del ser humano que interactúa en un ambiente, donde se privilegia la vida y su concreción en un espacio y un tiempo localmente establecido, y donde a su vez se encuentran complementariamente sus múltiples dimensiones y se protegen en la interdependencia, para concebir los términos de su propio desarrollo, que, en una primera instancia pudiera manejarse como desarrollo local.

A los efectos de este artículo, se suscribe la idea de una identidad inseparable entre estos componentes, hasta el punto que el manejo conjunto conduce a que sea preciso referirse, como aspiración o imagen-objetivo de mediano y largo plazo, al desarrollo humano sostenible local. Éste, en el caso de las comunidades rurales, se particulariza en valores socioculturales y socioambientales que pueden expresarse en una manera o modo de convivir y producir, en el aprovechamiento socioeconómico de las ventajas territoriales, denominado también desarrollo endógeno, y en la conjugación sociopolítica de los interesados en lograr las transformaciones necesarias (Iranzo T., 2006).

Al concentrarnos en la vertiente de la sustentabilidad y abordar el conocimiento desde esta perspectiva es preciso profundizar en aspectos que han enriquecido este enfoque, como el de la diversidad biológica, requisito o condición del equilibrio ecológico, la cual ha sido también conceptualizada

como agrobiodiversidad biológica o agrobiodiversidad, donde opera el principio de que, afectar a alguno de los componentes de la vida en esta relación, llámese flora, fauna o seres humanos, es afectar al conjunto. Una definición ilustrativa, en este sentido, es la siguiente:

La agrobiodiversidad biológica está constituida por las comunidades, especies, organismos integrantes de la variabilidad genética utilizada en la agricultura (plantas, animales y microorganismos) además de las especies silvestres relacionadas con las especies cultivadas, domesticadas y de futura utilización. La agrobiodiversidad biológica, así definida, vincula la conservación y uso sustentable de la diversidad biológica global, a la realidad socioeconómica (Antonio De Lisio, 2016: 16).

Y, nuevamente, es en la escala local donde se puede apreciar la importancia de la agrobiodiversidad, ya que, para suscribir el corolario del autor, es fundamental desembocar en el vínculo que propone con la realidad socio-económica.

Pautas del Proyecto

Desde el inicio del Proyecto Aves y Café de Provita en 2017, concebido dentro de su misión para adelantar iniciativas socioambientales dirigidas a la conservación de la naturaleza, se planteó como objetivo la promoción de prácticas agrícolas amigables en comunidades aledañas a la Colonia Tovar, donde era preciso reforestar y recuperar el hábitat de aves residentes y migratorias, mediante cultivos como el café y otros rubros, aplicando técnicas orgánicas y de producción bajo sombra.

En la orientación de dicha organización es imprescindible sumergirse en los procesos comunitarios para identificar sus experiencias y obtener resultados, de manera de generar una reflexión motivadora que conduzca a la definición de objetivos comunes de cambio y transformación de las prácticas convencionales; lo que lo conciben como un proceso conjunto entre el equipo del Proyecto y los productores. Para lograr esto, se adoptó, en el componente socioambiental, el método de Investigación-Acción (López de Méndez, 2012), en el cual, mediante talleres y técnicas participativas que propiciaron un modelo organizativo alternativo e impulsaron la recuperación de la producción del café en los términos propuestos, se aplicaron entrevistas en profundidad (Iranzo, 2019; 2020). Con ellas se pudo constatar, en las primeras comunidades donde se actuó, la receptividad frente a la intervención externa y el respaldo de los productores a las prácticas agrícolas amigables.

Cumplidas las dos primeras fases, concentradas básicamente en las comunidades de Piedra e´ Cachimbo y La Florida, donde los avances en la identificación con los objetivos del Proyecto fueron constantes, se obtuvo un financiamiento adicional gracias al cual fue posible ampliarlo hacia las comunidades de La Peñita, El Lirial y Potrero Perdido. Allí se llevó a cabo un proceso similar, con la presencia de técnicos que iban estableciendo contacto con nuevos productores interesados, tanto en visitas a las parcelas o unidades de producción, como en talleres técnicos y organizacionales en los que suministraban información a través de sesiones demostrativas de las prácticas agrícolas amigables con la naturaleza. Para garantizar la continuidad de la experiencia, fue necesario evaluar el impacto de esta iniciativa en las comunidades donde se había actuado sistemáticamente, siempre en el marco del enfoque cualitativo y el método de Investigación-Acción.

Siendo las entrevistas a profundidad una técnica con una efectividad comprobada, se empleó para la obtención de los testimonios por parte de quienes habían vivido este proceso en primer plano; se tomó como referencia la cercanía de quienes habían participado en los talleres, donde se animaba a los productores a revisar sus prácticas, así como a la asistencia técnica de campo. Esto lo presentaremos a través de frases seleccionadas para dar a conocer los puntos de vista de la muestra intencional establecida.³

En un principio, de forma general, se pudieron detectar reacciones contraproducentes en relación a los objetivos del Proyecto, cosa lógica, en vista de una resistencia natural a modificar los quehaceres convencionales: «...pero es bien difícil, bien difícil, trabajar la hortaliza y trabajar todo sin la cuestión química y los venenos. Te lo digo, sobre todo con el bendito gamelote» (UR).⁴ Las tradiciones con las prácticas agrícolas agresivas han inculcado unas costumbres y de allí tales reacciones, pero ellas no son necesariamente inmodificables. En los encuentros para definir las acciones inmediatas, se pudo observar que la postura sobre dichas costumbres no se defendía a ultranza, mostrando disposición a considerar otras opciones, lo que facilitó el proceso que se ha estado llevando a cabo.

Se concibió como lo más pertinente en estas entrevistas cara a cara, que los entrevistadores, personas entrenadas en fomentar un intercambio

³ La aplicación y transcripción de las entrevistas en profundidad, estuvo a cargo de la bióloga Génesis Cardozo, asistente del Proyecto Aves y Café y la estudiante de Relaciones Industriales de la UCAB, Oriana Ornelas, como Servicio Comunitario, ambas instruidas en la técnica por el autor del presente artículo, responsable del análisis.

⁴ El autor (a) del testimonio será identificado mediante sus iniciales, preservando su identidad.

distendido, aplicaran una técnica cualitativa que propicia la conversación, buscando provocar las opiniones más francas y abiertas que fuese posible. Es decir, dentro de la informalidad, se debía procurar que el productor expresara lo que piensa y siente de su proceso de vida en general, pero, especialmente, después de haber puesto en práctica las orientaciones de la producción orgánica y de sombra, las cuales se habían transmitido tanto en actividades grupales como individuales a nivel de campo, en la misma parcela donde se desempeñan.

De este modo, la aplicación de la entrevista en profundidad, con participantes del Proyecto definidos como *informantes clave*, favoreció el recorrido sobre la experiencia vivida por los productores en el uso de las prácticas agrícolas amigables, registrado con un apreciable nivel de espontaneidad, como un testimonio sincero de parte de unos dieciocho productores; la comunicación se produjo en un ambiente de confianza del que se presentará un balance general ilustrativo y que puede ser definido como demostración de la receptividad hacia los objetivos e ideas propuestas por el Proyecto, el cual podría ser reproducido en otros ambientes campesinos en la búsqueda de nuevas prácticas que concilien los intereses de mejorar las condiciones de vida en ambientes acordes con la naturaleza.

Balance de resultados

La técnica empleada reconoce el valor de la palabra y busca captar las ideas que se comparten; la entrevista en profundidad suministra, como se dijo, expresiones relacionadas con los temas tratados por parte de los técnicos del Proyecto, las cuales constituyen una prueba fiel de lo que los productores consideran el resultado de su experiencia.

La guía propuesta para la entrevista fue definida considerando unas categorías obtenidas mediante un sondeo previo, de las cuales se hará una sistematización, según el agrupamiento y registro de las respuestas más destacadas; éstas se ubicaron según su correspondencia con los objetivos de la evaluación de la experiencia, como son la identificación con las propuestas del Proyecto, las prácticas agrícolas y las formas organizativas, aspectos en los que aparece la importancia de la incidencia que se pudo haber obtenido. También se abordaron otros temas que, dependiendo de la disposición e interés del entrevistado, permitieron, colateralmente, apreciar el impacto del Proyecto en su reflexión sobre otros ámbitos de su vida comunitaria como productores y que serán mostrados posteriormente.

Identificación con las propuestas del Proyecto

A través de las preguntas a los informantes clave, se captaron expresiones que muestran en general una reacción positiva hacia el mensaje emitido en los encuentros, como, por ejemplo, al reconocer «...muchos ya hemos despertado, pero igual esto del café es bueno, porque se vuelve a activar la producción» (DM), admitiendo cierto manejo previo «Cómo hacer un abono orgánico, un biol, esas cosas, yo tenía conocimientos, pero no los ponía en práctica» (DM) y demostrando la necesidad de apoyo técnico al señalar que «Provita nos ha ayudado en las cuestiones técnicas, lo que nos ha ayudado a identificar algunos problemas» (UR).

Se refuerzan por otra parte ideas centrales que inspiran la existencia del Proyecto «La idea de ustedes con el café es primero reforestar, creo yo que eso, eso es lo principal, reforestar la zona» (DM), expresando también la importancia de la continuidad «Ojalá ahorita, con esto, la gente empiece a valorar más los árboles, pero, aparte de eso, ayudas al ambiente, te beneficias con el café y varias cosas más» (DM); reconocen el respaldo que han conseguido «... sacaron la mata, le vieron las enfermedades que tenía, nos han dicho cómo se debe cultivar, cómo fumigarla... esas cosas las hemos descubierto ahorita con Provita, que nos ayuda en eso» (UR). En definitiva: «Entonces es bueno lo que ustedes están haciendo» (MC).

En la siguiente frase, se podría decir que se resume la convicción que acompaña la participación de productores y productoras: «... incentivando a la gente a que siembren el café, para que se multiplique la siembra del café, porque están descubriendo que el mejor café del mundo es el de Venezuela» (MC) y, en esta otra, al sostener que «...no sé si será verdad, pero dicen que el café de Venezuela tiene un sabor diferente, lo que llamamos un café achocolatado y tiene mucho, mucho campo» (UR).

Un factor importante será el efecto demostración que se estima podrá ocurrir «... vinieron ustedes y le dan el apoyo a uno... y demostramos que, cultivando así ecológicamente, se puede tener un ingreso igual o mejor. Entonces puede ser que otro vecino se incentive también y quiera seguir haciendo lo mismo» (DS). Así mismo se reconoce una receptividad por los resultados «...me va bien [con los técnicos], porque le dan otras ideas a uno. Yo, por lo menos, con abono orgánico no había trabajado nunca y ya vi que sí resulta» (WD). En las respuestas se expresa, también, la importancia de los conocimientos agronómicos obtenidos, al decir «... porque ahorita es que me vienen a explicar lo que contiene el Bucare, que es el Nitrógeno; al

cambur ellos no le paraban mecate, pero había siembras de cambur dentro del café, que era el que le aportaba el potasio. Y el Guamo, que ahorita con ustedes me enteré, que es un recolector de enfermedades» (DS); opinión que se refuerza cuando dicen «... he visto que tienen bastante receptividad por eso, porque ellos [los productores] ven que hay conocimientos y que las personas que están viniendo, le están diciendo, le están aportando...» (AR).

Es decir, de diversas maneras manifiestan el valor de lo que están aprendiendo «... y que los bosques regresen. O sea, hacer una relación que sea más amigable entre el medio ambiente y la forma de producir, qué se puede hacer con los cultivos que se dan en el sector, lo que es el café, lo que es el cambur...» (LG).

La vinculación de la sombra con la productividad, un planteamiento central del Proyecto, se expresa de diferentes maneras: «Se mantiene mejor en la sombra [el café] y dura más por madurarse en la sombra. Y en el verano, se mantienen más... es mejor en la sombra que en el sol» (WD). «Varios que estamos, estamos interesados en sembrar bajo sombra pues» (DM). «Allá abajo, bajo sombra, la mayoría bajo sombra» (WD). «Es que la sombra nos da un mejor suelo. A lo que nosotros le decimos la sombra es el árbol como tal» (DS). En definitiva, «Porque [la mata de café] carga más y el sol no lo maltrata tanto» (MVA).

Específicamente sobre lo orgánico, los testimonios son coincidentes al opinar «...[prefiero] el orgánico, porque ya vi el cambio, lleva más tiempo, pero es mejor» (WD). Respaldan su uso al decir: «Mantenimiento y abono ese orgánico [en su parcela], porque me di cuenta que el cambio es buenísimo» (WD). «Con los insumos que ustedes nos han hecho llegar y he visto bastantes resultados, y eso que no lo he aplicado bien ahí» (DS). Aunque tenían conocimientos previos «... buscaba ser lo más orgánico posible... Se cansaron de decirme, para que le echara Glifosán a la parte donde está el gamelote y siempre me he rehusado» (DS).

Además, se presenta un reconocimiento explícito a las afirmaciones manejadas por el Proyecto «Provita en ese sentido nos habla mucho de no usar los químicos...porque tenemos tierra y no podemos seguir contaminando» (UR), así como se comprende el papel de prestador de asistencia técnica y no de financiamiento, que está acorde con la filosofía dada a conocer: «Toda esa información que tiene Provita ha sido beneficiosa. Y una cosa que me gusta mucho, es que nos dan la asesoría técnica, más no dan el dinero» (UR). Al tiempo que se reconoce la presencia de la ayuda, «La ayuda que nos

están dando, están pendientes, vienen constantes, lo llaman a uno...eso es importante» (UR). En materia de resultados, se reconoce que no siempre todo es exitoso «Hay gente que sí es echada para adelante, pero hay otros que se quedan estancados» (DM).

No hay de parte del Proyecto una negativa a ultranza de aportar bienes materiales, ya que, destinar recursos para algunas contribuciones puntuales jugó un papel importante al animar a los beneficiarios a poner en práctica las orientaciones, como pasó con los viveros: «...una cosa que tiene Provita también es que, con esas plantas, por ejemplo, si hago un vivero, ellos me dan bolsas para esas plantas» (WS), o con la entrega de los insumos «Esta última vez le echamos MOB, Biomix y humus de lombriz. El MOB lo pone bonito» (WD), o con los secadores solares al suministrar la información impresa «...ahorita que vamos a hacer el secador que ustedes nos van a enseñar, o sea Luis y ellos, ya me dieron los planos, lo que hay que sacar es los palos pues, pero como allá hay mucha madera caída...» (DM).

Sin embargo, alguno productores han manifestado su preocupación por la presencia de los técnicos, pero aquellos que han observado en qué consiste su desempeño, los defienden: «¿qué hacen visitando por ahí? apoyando, asesorando, trayendo insumos. Están haciendo el trabajo para el cual fue creada la ONG y aparte, los talleres que están dando que es muy importante, que deberían ser con más frecuencia» (MC).

Paradójicamente, el testimonio de una productora muestra la facilidad que, por una parte, le provee el insumo químico, «...quiero tener este pedacito limpio y me pongo a limpiarlo y es un trabajo fuerte para mantenerlo; me parece que el agroquímico te ayuda más, te ayuda más por el trabajo» (UR), pero, por la otra, está consciente de que «...a largo plazo vemos una tierra envenenada, que ya no te da la productividad que te da el otro...» (UR). También manifiesta su consciencia respecto a otro de los asuntos claves, como es «...lo orgánico, la mayoría de las personas que lo compran, es porque quieren tener una buena salud, que les importa su salud» (UR).

En la revisión de las explicaciones, se puede constatar que existe una dinámica comprensible, ya que confiesan que están viviendo una transición, verificable a través de testimonios como los siguientes:

... lo que se necesita: formación, disponibilidad y cambio de conducta en el sentido de la cultura de trabajar como orgánico (WS).

Usted no sabe el daño que se están haciendo con la deforestación, pero la gente no tiene esa cultura de cuidar la naturaleza (UR).

... nos han inducido a un objetivo que es prácticamente normal, es más normal producir orgánico, que producir inorgánico (DS).

... el cuidado de manipular esas cosas [los químicos] que en verdad nos afecta bastante, no nos damos cuenta, pero sí nos afecta bastante (DS).

Hay que estudiar la tierra, hacer un estudio de qué le falta y buscar, a través de lo orgánico, qué se le puede colocar que le pueda dar el nivel de compostura a la tierra para que produzca buen café criollo (WS).

La reflexión sobre una forma equivocada de trabajar, se expresa como autocrítica «...uno decía que sin sombra se cultivaba mejor...que ese terreno lo que lo tiene atrasado no es el monte, es la sombra» (DS), a la que se contrapone lo que se ha comprobado «...el poco de hojas de Bucare...tú lo mueves y abajo está húmedo y se ve la tierra negrita y se ve el cambio, las lombrices y eso. Y en el sol no, lo que uno corta, todo seco» (WD).

Se podría adelantar que existe una sensibilidad, que está propiciando un cambio de comportamiento, pero que sin duda hay que reforzar haciéndole seguimiento a los resultados, como de hecho proponen algunos de los entrevistados: «Sí, la conservación [la razón para seguir sembrando café] y conservar el ambiente y la tradición» (DS).

Prácticas agrícolas

El descarte de los químicos como opción, se expresa de diversas maneras «...para la certificación tiene que ser un café puro, sin químicos, nada de eso. Natural, acuérdate que, si llevan un café con haber usado químicos, ellos lo detectan, algo así» (DM), considerando que «...vas a ofrecer calidad [con la certificación]. Primero saber que lo que yo me estoy tomando es un producto sano. Me tomo un café de calidad con el certificado» (UR), aunque hay que admitir las dificultades «...lo que pasa es que aquí el cambio de chip de venenos tradicionales, de las siembras tradicionales, a la siembra mejor tecnificada, es difícil...» (DM), pero se admiten las ventajas «En sombra, es mejor claro, bueno en verano ayuda mucho, ayuda a no resecar, que es lo que ha sucedido aquí» (DM), incluyendo detalles en la recolección que influyen en la valoración del café «...el proceso de agarrado (*del café*) que tiene que ser maduro no verde, porque el verde cambia el sabor...» (DM).

Es recurrente la mención a la necesidad de superar las maneras convencionales «Esa es la mentalidad de cambiar el productor todas esas cosas. Enseñarlos a que ellos valgan más, porque el café ahora no es como antes, ahora se clasifica... ahora la mentalidad es que hay que seleccionarlo, hay que clasificarlo...» (WS), teniendo en cuenta que «Ahora, que es más lento

el proceso, sí [con lo orgánico], porque yo llegaba arriba y echaba veneno y quedaba esa parcela parejita, ahora no» (LG), por lo que el esfuerzo es mayor, pero se reconoce el daño de las prácticas convencionales. «Y en eso se usa mucho químico [con la zanahoria], por lo que empobreció demasiado el suelo, el suelo allá arriba es demasiado pobre, una cosa pequeña, pero es muy pobre» (LG).

La certificación, posibilidad que se manejó como uno de los incentivos para las prácticas agrícolas amigables en los talleres, pues abre el acceso a los mercados internacionales con mejores precios, sirvió de aliciente para reforzar la idea de la necesidad de la condición orgánica: «Tener la certificación es lo que me garantiza a mí tener un producto orgánico» (DS), ya que el cumplimiento de las normas orgánicas facilita el acceso a los mercados de los cafés especiales.

Es interesante encontrar hasta un recuento bastante completo de lo que se ha venido promoviendo, sobre todo porque ya se ha traducido en una oportunidad concreta para una de las productoras:

los muchachos de Provita han estado ahí... [explicando que] en el proceso recogían verde con maduro, grano grande con chico, que la pasan completo en la despulpadora allá en el tanque. Entonces también que no dejaran el café recolectado del lunes hasta el viernes para despulparlo, porque todo eso se va avinagrando y le cambia el sabor al café. O sea, es un trabajón. Pero lo agarraron ellos, los muchachos del Proyecto y lo han ido llevando y ese café de ella, inclusive, ahorita viene otro concurso que van a ver si clasifica ella otra vez (WS).

Formas organizativas

Existe preocupación y dudas con las posibilidades organizativas a pesar del apoyo que pudieran obtener «Es cómo nos organizamos nosotros. Ellos nos dan la asesoría y técnicas, pero la parte de organizarnos en cómo vamos a hacer la producción, sobre todo la parte del café...el problema es de nosotros, de cómo debe funcionar mejor, no es problema de Provita, porque Provita no va a organizar eso» (UR).

En vista de esta convicción, se reforzó la idea de tomar iniciativas para actuar en ese sentido «Entonces ahorita los estoy convenciendo para ver si nos organizamos diez parceleros, pero debe hacerse por escrito. Nos organizamos diez parceleros para ayudarnos y sacar que nuestra producción sea de calidad, para tratar de buscar nosotros mismos un mejor mercado» (UR).

De todas maneras, prevalece en productores de otras comunidades cercanas, la postura sobre las dificultades para organizarse; «Tú sabes que para organizar a los vecinos es difícil» (DS), «Me imagino que es falta de organización [para colaborar]» (MVA). Aunque se acepta que ello puede depender de las iniciativas que se manejen, «...estoy atrás de Luis para que me ayude con la organización, pero para seguir un proyecto de plástico...» (DM). Sobre todo, con propuestas específicas como el reciclaje del plástico, aunque se reconoce que es preciso dar pasos previos, «En la medida que nosotros descubramos que nuestra fuente es el cambur y el café, mejorarlo, pero la forma de nosotros salir hacia adelante es que lo hagamos de forma organizada, eso tiene que ser cultural, es un problema cultural» (UR). Hay comunidades en las que se considera que hay un comportamiento diferente: «Sí, todos colaboran. Aquí lo que hay es que plantearles la idea y vamos a hacerlo pues y al trabajar, ellos te ayudan» (AR).

Por otro lado, hay conciencia acerca de lo que falta por hacer para obtener ventajas en lo organizacional, que en líneas generales está en manos de los mismos productores: «... eso es un proyecto de años y no se ha cuajado todavía. Entonces aquí la idea es que la gente trabaje, procese y comercialicen ellos mismos su café. La idea es eso, eso que están haciendo los muchachos yo lo aplaudo, lo que hacen ustedes, pues» (WS).

Aspectos complementarios

Aunque no estuvo planteada en el Proyecto la posibilidad de una acción directa en el tema de los servicios, dimensión más propia de la intervención del Estado con la población en situación de pobreza y carente de ellos, se consideró pertinente incluir preguntas relacionadas. Su funcionamiento o inexistencia, puede incidir de manera decisiva en las condiciones en las que operan los productores y en la probabilidad de modificar sus prácticas, primero por su interrelación con la actividad agrícola, especialmente en aquellos que les afectan en su vida cotidiana, como el manejo de las fuentes de agua y su distribución, el tratamiento de los desechos sólidos y de la vialidad, así como lo vinculado más directamente con el bienestar de sus familias, como la salud y la educación.

No se asume como problema el manejo de las *fuentes de agua* y su distribución, aunque se estima que ha mermado de alguna manera «... porque mira que había antes, en este sector, siete nacientes de agua, siete y con la cuestión de la deforestación y la tala ya van quedando, creo que 3 o 4» (AR).

En otra comunidad cercana se le resta importancia al asunto, porque «Uno antes siempre se han respetado las fuentes, lo que es la naciente, eso siempre se ha respetado y, otra, también está muy alta. Entonces para los cultivos de nosotros no sirve» (DS), lo que tiene que ver con la ubicación de las parcelas en relación a los manantiales, cuando otro testimonio así lo ratifica «Todo esto es manantial, son caídas de agua, aquí toda el agua es por manantial. Nacen dentro de las mismas fincas a veces» (WS), por lo que pareciera que la situación más bien radica en lo que se hace con el agua después de utilizarla en las labores domésticas «... las aguas servidas de lavamanos, cocinas... les colocan siempre una tubería o una manguera que bote para allá hacia dónde están las corrientes de agua y eso contamina las partes de abajo» (WS) o al darse la saturación de los pozos sépticos.

En lo que se refiere a la distribución del agua, genera roces entre vecinos, pero las repercusiones no son muchas «...porque la toma de agua pasa y a juro tengo que pasar la manguera por el terreno de otra persona y de repente ellos cuando están cortando, te rompen la manguera y te la dejan botando, entonces vas a tener que repararla...» (AR), pero se entiende que «Lo más importante de todo eso es la conservación de las nacientes y el agua» (AR).

El problema de la *basura* o más bien de los desechos sólidos, se presenta como algo en lo que es preciso actuar, ya que sus consecuencias en la contaminación ambiental son evidentes: «Cada quién quema su basura en su pueblo, porque no queda de otra. Yo la quemo» (WD), y se da como un hecho inevitable, «Ahorita todo el mundo lo que hace es que te tira la basura por ahí, por cualquier lado» (SA), comportamiento que se describe como generalizado «Aquí la basura, la reciclan, la queman y otros la tiran a la carretera, a la orilla de la carretera o por los cauces de agua» (MC) reconociendo que «...las personas queman la basura, a veces la recogen y la botan a otros sectores, viene lo que llaman el chatarrero y recoge todos los metales y esas cosas así, entierran la basura, en la familia cada uno recoge y limpia sus pedazos...» (UR), comentario que se repite: «Algunos la queman (*la basura*), algunos la llevan y la arrojan en sitios donde la colocan fuera de aquí, algunos la entierran y eso contamina la tierra, porque hay cosas que tardan mucho tiempo en descomponerse» (WS). Pero también hay una comunidad que actúa diferente: «Aquí no nos llega el aseo, aquí es vertedero..., aquí apartamos lo que es orgánico y lo inorgánico aparte, el cartón aparte. O sea, en pequeña escala, pero lo hacemos» (DM), apreciándose iniciativas de clasificación de la basura, pero todavía con un impacto muy limitado.

De la misma forma, el problema de la *quema* del monte, hasta como una manera de «preparar» el terreno para la siembra, sigue existiendo a pesar de las expresiones de molestia sobre el hecho, «...porque ven eso demasiado lleno de monte y en vez de ponerse a limpiarlo, lo queman» (UR), considerándose que ha adquirido dimensiones preocupantes: «lo que más ha afectado es realmente la tala y la quema, y el desconocimiento de cómo trabajar la tierra» (AR), hasta el punto que se afirma, «Nunca va a ser igual, porque lo que es la tierra quemada, pierde los nutrientes. La gente dice 'no, cuando quemas sale mejor', no, eso es mentira» (WS).

No obstante, existe una iniciativa para tratar un componente frecuente en la basura, como es el plástico desechado, con la finalidad de «... hacer bloques de plástico para ayudar a hacer casas...» estimando que se podrían obtener «... mensual más o menos cincuenta kilos de plástico... cada casa por ejemplo aquí es un botadero de plástico, tu entras al terreno y es un botadero de plástico. La vecina quema entonces el plástico, que bota químicos en la tierra y la contamina...» (DM). Esto se podría contrarrestar clasificando el plástico procesable, que atendería una situación muy difícil de resolver simplemente con la recolección, para la que además no existen recursos públicos.

Al considerar la *vialidad*, es unánime la opinión de que «... aquí los servicios son pésimos, la vialidad está destrozada, el servicio eléctrico falla a cada momento...» (LG), así como el transporte «... casi no hay transporte para acá... en la mañana y en la tarde, dos veces [al día] nada más» (MVA), «... aquí es un poco difícil para el transporte» (GO), [por lo que] «... la vialidad [se debería arreglar]. Primero, porque de aquí sale mucha mercancía y las carreteras están destruidas y los carros se ven muy afectados». (LG), problema ante el que no consiguen respuesta «... con estas lluvias que hubo, hubo desplazamiento de fallas de borde y esas cosas y la gente era la que estaba, por necesidad, tapando huecos, haciendo cosas, pero el gobierno nada...» (LG). Se constata que mediante la ayuda mutua han podido resolver algunas cosas de manera puntual: «Por lo menos cuando van a limpiar las carreteras y eso, uno se organiza pues y nos ayudamos» (MVA), «...donde se vinieron esos derrumbes, ahí tuvimos que salir todas las comunidades y colaborar...» (GO). También se señala otras actitudes que debe tomar la gente, como por ejemplo en relación con el transporte: «Todo el mundo tiene que poner su granito de arena para pagar el transporte y que llegue ese beneficio hasta aquí» (ID).

La situación de la *salud* puede apreciarse por los efectos de los químicos en ella, «Porque claro, se sabe que el químico sí te ayuda, pero llega un momento que la salud también te la afecta bastante» (SA), y ese momento para algunos ya llegó «Porque sabemos que ya los químicos no son indispensables para producir, sabemos que los productos sin ellos son más sanos» (WS), como por el funcionamiento del servicio, bastante precario en general, ya que el sistema de salud muestra deficiencias graves «... en el ambulatorio... y ahí ni que te vayas muriendo, no te ponen nada, porque no tienen nada...» (MVA).

Las opiniones sobre la *educación*, están más matizadas; mientras por una parte se sostiene que « la educación también está por el piso, pero nada, uno ahí va...» (LG), «...la escuela se estaba quedando sin maestras. El grado tercero, que es el que estudia mi nieto, ha cambiado como tres veces la maestra» (ID), otros sostienen que funciona bien, aunque, «Lo único que la tenemos es así, fea [la escuela] porque no nos han dado recursos pues para arreglarla» (GO).

No obstante, también se afirma que «...esto ha crecido mucho, las escuelas tienen desde preescolar, sexto grado, auxiliares, directoras, sub-directoras, tienen responsables pedagógicos» y además se resalta que «Los fines de semanas están activadas las misiones Rivas y Sucre» (WS).

Aprendizajes

Está claro que el proceso es complejo y en las mismas comunidades hay factores que impiden o dificultan los cambios necesarios, aunque se están dando, pero hay que superar lo que podría identificarse como la resistencia natural al cambio, pero también como la dificultad para cambiar patrones de conducta: «...me ponen de loco porque estoy recogiendo la basura de la parcela, porque dejo un árbol donde no había árbol y donde el vecino está cortando el árbol, lo estoy sembrando».⁵

No obstante, los testimonios registrados por parte de productores de las comunidades atendidas, no dejan lugar a dudas sobre el impacto positivo en su manera de actuar, como resultado de su proceso de aprendizaje, al cambiar, ante muchos de sus problemas productivos, las respuestas para resolverlos, junto con la comprobación del aporte de las prácticas agrícolas amigables: «...me va bien [con los técnicos], porque le dan otras ideas a uno.

⁵ Las frases en este punto se colocan como expresiones resumen de sentimientos comunes con ideas análogas planteadas por diferentes productores, por lo que no se identifica el autor o autora.

Yo, por lo menos, con abono orgánico no había trabajado nunca y ya vi que sí resulta»

Quienes se manifiestan por la conservación de la naturaleza y están dispuestos a seguir adelante, entienden los riesgos que corren y los impedimentos que irán surgiendo, pero muestran una convicción con todas sus implicaciones, a pesar de la oposición por quienes prefieren las salidas fáciles; también incide que están conscientes de que la alternativa debe incluir una posibilidad cierta de mejorar sus ingresos y, por ende, sus condiciones de vida.

Desde estos términos, surge la asociación entre la oportunidad que representa producir en armonía con la naturaleza y esforzarse por adquirir las capacidades para lograrlo, lo que permite visualizar opciones para el desarrollo humano a partir de la decisión de aplicar prácticas agrícolas amigables.

Existe la convocatoria a comprender «Aunque el producto biológico vale tres veces más caro [para la venta], es más nutritivo, más sano, que no solamente lo comercial es el dinero...no daña la capa de ozono, no daña la tierra ni el ecosistema», acompañando la idea que hay que ubicarse hacia dónde va dirigida la producción: «Es como en el mercado europeo, que clasifican de acuerdo a la calidad del producto, pero ven calidad también del tratamiento y el que más valor tiene es el que sea orgánico».

La frase «...incentivando a la gente a que siembren el café, para que se multiplique su siembra, porque están descubriendo que el mejor café del mundo es el de Venezuela», refleja las enormes posibilidades de reactivación de un rubro tradicional al que se sentían apegados, pero sin una opción clara de su rendimiento y aceptación en el mercado internacional, pero que con las prácticas orgánicas y de sombra podrán ser avaladas por la certificación.

Superación de la pobreza y nuevas prácticas

La importancia de esta experiencia del cambio de cultivo en la Cordillera de la Costa es que es el resultado del intento de llevar a cabo un acercamiento distinto a una problemática delicada y difícil, como es la de promover la modificación de conductas en el tratamiento de la naturaleza, lo que supone un esfuerzo adicional para personas de muy bajo recursos, pero que a su vez les abre hacia nuevos nichos de mercado que les favorecerán en la mejora de sus condiciones de vida.

Lo que se ha querido mostrar en este texto es que es posible inducir a comunidades pobres a buscar nuevos caminos en su quehacer productivo

en forma coherente con las necesidades del medio ambiente, pero que ello requiere de capacitación, asistencia técnica y tiempo para que dichas comunidades asuman integralmente esa tarea, no como una imposición sino como un acompañamiento de una verdadera opción para afrontar sus requerimientos vitales con sentido de futuro.

El balance de los testimonios deja claro que ese esfuerzo tuvo éxito pues se constata una disposición, aunque también se podría denominar una tendencia, a abordar conscientemente la relación entre la condición de productor, la conservación de la naturaleza y la oportunidad de mejorar sus ingresos, apropiándose de la producción orgánica sustentable. Pero también, desde la perspectiva de quienes han estado comprometidos en este proceso, como organización no gubernamental, queda planteada una experiencia que, sin duda, a pequeña escala, está contribuyendo a la superación de la pobreza en consonancia con el objetivo número 1 de los ODS, experiencia que se espera multiplicar en otros ámbitos con base en sus buenos resultados.

Referencias bibliográficas

- Bastidas-Delgado, O.** (2018). *La economía social entre la economía popular y la economía solidaria*. Caracas: Ed. Galaxia.
- Castellano, H.** (2005). *La planificación del desarrollo sostenible*. Caracas: Ed. Cendes, UCV.
- De Lisio, A.** (2016): *Transición al Desarrollo Sustentable en Venezuela*. Caracas: Fundación Friedrich Ebert.
- Duque Moreno, J.** (2005). *La cooperación Internacional en la conservación y uso sustentable de la diversidad biológica en Venezuela*. Caracas: Ed. Isabel de los Ríos.
- Hernández Sampieri, R. et al.** (2014). *Metodología de la Investigación*, México: Ed. Mcgraw-Hill.
- Iranzo T., M.** (2019). «Acaflo y Provita, una alianza para el desarrollo local y solidario», en *Cuadernos del Cendes*, n° 101, Caracas.
- Iranzo T., M.** (2020). «Testimonios de un proceso organizacional comprometido con el territorio» en *Temas de Coyuntura*, n° 80-81, Caracas: UCAB.
- Iranzo T., M.** (2006). «Bases teóricas del proyecto de creación de la Unidad de Investigación en Desarrollo Regional y Local» en *Planificación del Desarrollo Regional y Local*, Barquisimeto: Ed. UCLA-BCV.
- Morin, E.** (2012). *La Voie. Pour l'avenir de l'humanité*. Paris: Ed. Pluriel.
- López de Méndez, Arturo** (2012). *Investigación – Acción*. San Juan: CIE-Universidad de Puerto Rico.
- Provita** (2021). *Proyecto Aves y Café desde la perspectiva de la ejecución del Programa de Pequeñas Donaciones, PPD. Estudio de Caso*. Caracas: FMAM-PNUD.

La reducción de la pobreza en México: hacia una nueva visión de desarrollo

DIANA ALARCÓN*
EDUARDO ZEPEDA
MARCO ANTONIO RAMÍREZ

pp. 121- 134

Resumen

Las mediciones de pobreza más recientes en México dan cuenta de su reducción significativa en el corto periodo que va de 2018-2022, el cual coincide con la inauguración de una nueva visión de desarrollo centrada en el bienestar de las personas. Un aumento significativo del salario mínimo y una serie de políticas sociales, de carácter universal, para garantizar una pensión mínima a todos los adultos mayores, a los jóvenes en las escuelas y para las poblaciones rurales, están en la base de la reducción de la pobreza que se observa en las estadísticas más recientes. Estos resultados contrastan con el largo periodo del neoliberalismo en México que, por más de 35 años mantuvo salarios deprimidos, políticas sociales focalizadas y una gran proporción de la población en condiciones de pobreza.

Palabras clave

Pobreza / Estabilidad macroeconómica / Desarrollo con bienestar / Políticas neoliberales / México

Abstract

The latest estimates of poverty in Mexico report a significant improvement in the short span that goes from 2018 to 2022. A period of time marked by a new vision of development centered around the goal of improving people's well-being. A significant increase in the minimum wage and a series of universal social policies to guarantee a minimum pension for the elderly, for young people to promote education and for people in rural areas are at the core of poverty reduction observed in most recent data. These results are in contrast with the high incidence of poverty observed in over 35 years of neoliberal policies in Mexico that maintained depressed wages and targeted social policies.

Key words

Poverty / Macroeconomic stability / Welfare state / Neoliberalism / Mexico

* D. Alarcón. Doctora en Economía por la Universidad de California, Riverside. Coordinadora General de Asesores y Asuntos Internacionales en el Gobierno de la Ciudad de México.

Correo-e: dianaalar@gmail.com

E. Zepeda. Doctor en Economía. Asesor en el Instituto de Planeación y Prospectiva del Gobierno de la Ciudad de México.

Correo-e: ezepedam@gmail.com

M. A. Ramírez. Licenciado en Economía, asesor en la Coordinación General de Asesores y Asuntos Internacionales del Gobierno de la Ciudad de México.

Correo: mrklenin.rv@gmail.com

Introducción

Hace solo unos meses, el Consejo Nacional de Evaluación (Coneval) publicó sus estimaciones más recientes de la pobreza. En el periodo 2020-2022 la pobreza en México disminuyó. En la medición más ambiciosa, que incluye varias dimensiones económicas y sociales, la pobreza multidimensional se redujo de 43.9 por ciento en 2020 a 36.3 por ciento en 2022. Tal reducción es muy significativa en un periodo de tiempo tan corto, por lo demás, sorprendente, si consideramos que son los años de recuperación de una de las mayores crisis que haya vivido México (y el mundo) por la pandemia por Covid 19.

Estos resultados han provocado una gran discusión en México porque se dan justamente en un momento de los cambios profundos en la visión del desarrollo y las políticas públicas que ha implementado el Presidente López Obrador desde 2018, cuando ganó las elecciones. La visión neoliberal que gobernó en el país por más de 30 años apostaba por el crecimiento económico y el «goteo» que éste tendría en el ingreso de los hogares, gracias a los programas asistencialistas y focalizados para aliviar la pobreza. En la concepción del Humanismo Mexicano, como empieza a identificarse esta nueva propuesta, el Estado tiene un papel rector en la construcción de un modelo de crecimiento incluyente, orientado al bienestar.

Por más de 30 años, el salario mínimo en México se había mantenido estancado en términos reales. En diciembre de 2023, el Presidente López Obrador anunció un nuevo acuerdo obrero-patronal que logró otro aumento salarial de 20 por ciento en relación al existente. En sólo cinco años, este gobierno aumentó el salario mínimo (en términos reales) a más del doble en relación al nivel que tenía en 2018, cuando comenzó su gestión (gráfico 1). Un conjunto de programas sociales, de cobertura universal, han tenido un impacto importante también en el ingreso de los hogares y el bienestar de las familias.

En las notas que siguen nos limitamos a hacer una lectura de los datos básicos de pobreza, ingreso de los hogares y orientación de las políticas públicas, tratando de dilucidar el impacto que esta nueva concepción de desarrollo tiene en el bienestar de los hogares.

Para dar contexto a la discusión específica en México, haremos una revisión de cómo ha evolucionado la agenda de desarrollo a nivel mundial, desde los años noventa, cuando se puso por primera vez el acento en la pobreza, como el mayor reto de desarrollo de los países, hasta la adopción de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Gráfico 1

México. Salario mínimo integral



Nota: para el salario real se encadenaron las series de enero del año 2000 a julio de 2018 (deflactada con base en el INPC de hasta un salario mínimo con base en la segunda quincena de diciembre de 2010) y de agosto del 2018 a octubre de 2022 (deflactada con base en el INPC de hasta un salario mínimo con base en la segunda quincena de julio).

* Cálculo con la inflación observada hasta octubre.

** Crecimiento de materializarse un pronóstico de inflación de 4.01 por ciento, como el planteado por los especialistas en economía del sector privado que encuesta Banxico.

Fuente: *El Economista*.

Pobreza y desarrollo en la agenda internacional

En 1990, el Banco Mundial (BM) colocó el tema de la pobreza en el centro del debate y no es de extrañar que en su Informe «Sobre el desarrollo mundial» haya sonado la alarma sobre el deterioro en las condiciones de vida que generó la crisis de la deuda que se desató en 1982 y que tuvo graves consecuencias para el bienestar de millones de personas, sobre todo en América Latina.

El BM identificaba dos objetivos centrales en cualquier estrategia de reducción de la pobreza: i) restablecer el crecimiento económico, como factor clave para reducir la pobreza y, ii) la provisión de servicios sociales básicos para las poblaciones en condiciones de pobreza. A partir de una revisión en distintos países, el diagnóstico del BM concluía, también, que la provisión de los servicios públicos en educación, salud y otros, en realidad no llegaba a las poblaciones más pobres, de tal manera que ni los mercados ni los programas sociales funcionaban para los pobres.

A partir de este diagnóstico, la recomendación del BM apuntaba a revisar las bases del crecimiento económico de los países para adoptar estrategias que hicieran un uso intensivo del recurso más abundante de los pobres, su fuerza de trabajo, al tiempo que se revisaran las políticas sociales para focalizar sus beneficios a las poblaciones en condiciones de pobreza.

Con estas consignas y en gran parte presionados por las condiciones de reestructuración de las deudas millonarias que habían contraído los países de América Latina en los años 80, se inauguró la era del neoliberalismo. Una ideología y práctica política conservadora, que descansa en el predominio del mercado y de la propiedad privada para «liberar» el potencial económico de los países, renunciando a la rectoría y a la capacidad de planificación del Estado. En política social, el neoliberalismo introdujo la práctica de la focalización y acceso condicionado a los programas que atendían a poblaciones en condiciones de pobreza.

En septiembre 2010, Naciones Unidas adopta los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) que colocan a la pobreza extrema en el centro de la cooperación internacional para el desarrollo. La evaluación sobre el cumplimiento de los ODM, en el año 2015, dejó un gran vacío en la discusión. En las estadísticas, el objetivo de reducir la pobreza extrema a la mitad, ciertamente se cumplió; en los hechos, sin embargo, las condiciones de vida de grandes sectores de la población no mejoraron en lo sustancial. El libre mercado no alcanzó para mejorar los ingresos de los hogares y la focalización

de los programas sociales dejó a los pobres con servicios públicos limitados y de baja calidad.

Con una visión más amplia sobre el desarrollo, la Agenda 2030 coloca nuevamente la pobreza como el primer Objetivo de Desarrollo Sostenible y propone, no sólo reducir a la mitad la proporción de personas en situación de pobreza, sino, además, implementar sistemas de protección social para garantizar el derecho de las personas a los recursos económicos y los servicios sociales básicos. Plantea también la necesidad de generar nuevas estrategias de desarrollo para erradicar la pobreza.

Ciertamente, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible ofrece un marco conceptual distinto para la discusión sobre pobreza y desigualdad. El fracaso del neoliberalismo para mejorar las condiciones de vida de sectores muy amplios de la población dio lugar a una reflexión de fondo sobre los objetivos de desarrollo y el papel del Estado, como garante de los derechos ciudadanos.

En México, este cambio de paradigma, se expresa con claridad en el triunfo de Andrés Manuel López Obrador en 2018. Con una propuesta de transformación de la vida pública de México, se propone acabar con la corrupción, hacer un uso responsable de los recursos públicos, apuntalar un crecimiento económico incluyente y una política social universal para garantizar los derechos ciudadanos.

La reciente reducción de la pobreza en México

Cuatro años después de haberse iniciado un cambio de fondo en la orientación de las políticas públicas en México, los datos de pobreza publicados recientemente dan cuenta del gran potencial que tiene una propuesta de desarrollo que apuesta por el bienestar de las personas como motor de crecimiento. Estos resultados son muy importantes a unos cuantos años de haber transitado por una de las crisis económicas más profundas provocada por la epidemia de Covid-19.

En la medición de pobreza más ambiciosa que hace el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), la pobreza multidimensional se redujo de manera significativa al pasar de 43.9 por ciento de la población en México en 2020, a 36.3 por ciento en 2022. La pobreza moderada pasó de 35.4 por ciento a 29.3 por ciento y el porcentaje de la población vulnerable por ingresos pasó de 8.9 por ciento en 2020 a 7.2 por ciento en 2022.

Cuadro 1

Población en situación de pobreza en México, 2018-2022

Indicador	Porcentaje			Millones de personas		
	2018	2020	2022	2018	2020	2022
Población en situación de pobreza	41.9	43.9	36.3	51.9	55.7	46.8
Población en situación de pobreza moderada	34.9	35.4	29.3	43.2	44.9	37.7
Población en situación de vulnerabilidad por ingreso	8.0	8.9	7.2	9.9	11.2	9.3

Fuente: Coneval (2023). Medición de la pobreza: anexo estadístico 2018-2022.

Es importante reconocer que el ritmo con el que se dio esta disminución en las distintas mediciones de pobreza no tiene paralelo en la historia reciente del país. En la visión neoliberal que gobernó México en los últimos 35 años, el bienestar y la reducción de la pobreza se veían como un resultado residual del crecimiento económico, la famosa teoría del goteo. En ausencia de políticas que promuevan un crecimiento económico incluyente, con generación de empleos y sin programas sociales de amplia cobertura que complementen el ingreso familiar, la relación entre crecimiento y pobreza es débil. Cuando crece la economía, la pobreza disminuye, pero en una proporción mucho menor. Esta relación crecimiento-pobreza se puede medir con el coeficiente que compara el cambio proporcional en la pobreza con respecto al cambio proporcional en el PIB, con el que se obtiene un coeficiente de alrededor de 2.4;¹ es decir, la disminución de la pobreza en el periodo 2018-2022 ha sido más de dos veces el crecimiento de la economía. Un resultado muy por encima de lo que ocurrió en la década 2008-2018.

Es importante hacer esta comparación de resultados en periodos de crisis, cuando la contracción de la economía impone altos costos en el bienestar de las familias y la pobreza aumenta. La crisis provocada por la pandemia de Covid-19 se reflejó con claridad en las mediciones de pobreza que se hicieron para el periodo 2018 a 2020. La pobreza multidimensional pasó de 41.9 por ciento en 2018 a 43.9 por ciento en 2020; mientras que la pobreza extrema aumentó de 7.0 por ciento en 2018 a 8.5 por ciento en 2020. Si bien este

¹ Este coeficiente es similar tanto para la pobreza multidimensional como para la medición de vulnerabilidad por ingresos.

resultado no sorprende, pues la pobreza normalmente aumenta en periodos de crisis, es importante decir que, una vez tomada en cuenta la magnitud de la caída del PIB (de -4 por ciento en promedio), el aumento de la pobreza fue pequeño.

El coeficiente que resulta de comparar el cambio porcentual en la pobreza en relación al cambio porcentual del PIB en estos años de crisis es de -0.6 y -2.5 para la pobreza multidimensional y extrema, respectivamente. Este mismo coeficiente calculado para el periodo 2008-2010, que incluye el golpe de la crisis financiera, es de -11.2 y -6.9 para la pobreza multidimensional y la pobreza extrema. Es decir, en crisis anteriores, la pobreza aumentaba mucho más que la caída de la producción nacional; eran los hogares con menores ingresos los que pagaban los costos de la crisis. En contraste, la crisis provocada por el Covid-19 sí pegó en los ingresos de los hogares más pobres, pero en una proporción mucho menor al tamaño de la contracción económica. Los programas sociales del gobierno lograron mitigar el peor impacto de las pérdidas, sobre todo entre los hogares con menores recursos. Con políticas públicas similares a las que tenía México en gobiernos anteriores, la caída del PIB de 2018 a 2020 habría llevado la pobreza a niveles catastróficos.

Esta simple comparación de resultados en dos periodos distintos de la historia reciente apunta a una conclusión: la orientación de las políticas públicas en el gobierno de López Obrador ha tenido un efecto positivo en el bienestar de las familias tanto en términos de ingresos, con una reducción de la pobreza extrema, como en otras dimensiones del bienestar, a juzgar por la reducción de la pobreza multidimensional que incluye, en su medición, componentes no monetarios de aquel. Esto es cierto, tanto en los años de crecimiento de la economía, como en el periodo de crisis provocado por la pandemia.

Estos resultados, de reducción significativa de la pobreza no tienen paralelo en la historia reciente de México. En el largo periodo de políticas neoliberales, de 1992 a 2018, con una medición de pobreza por ingresos que la hace comparable en el tiempo, la pobreza se mantuvo en niveles que fluctuaban alrededor del 50 por ciento de la población: de 53.1 por ciento en 1992, 49 por ciento en 2008, 52.3 en 2012 y 48.8 en 2018.² El mantra de la

² <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Evolucion-de-las-dimensiones-de-pobreza.aspx#:~:text=Con%20informaci%C3%B3n%20de%20los%20Censos%20de%20Poblaci%C3%B3n%20y,serie%20de%20dimensiones%20de%20la%20pobreza.%20%E2%80%8B%20Ingreso>

teoría del goteo, de la propuesta de crecer primero para distribuir después, nunca se materializó en bienestar para una gran mayoría de la población que se mantuvo en condiciones de pobreza.

¿Qué cambió en estos cuatro años de 2018 a 2022?

La gran diferencia de estos cuatro años respecto a lo ocurrido entre 2008 y 2018 es el enfoque de política vigente a partir de diciembre de éste último año: un enfoque fundado en derechos, que rechaza la supremacía incontestada del mercado, que sobrepone el bienestar al simple crecimiento del PIB y que propone, de manera explícita y como orientación rectora del desarrollo, atender las necesidades de los que menos tienen para reducir la pobreza y la desigualdad. Un verdadero cambio de paradigma que deja atrás los principios del neoliberalismo que modelaron las políticas públicas en México por más de 30 años.

Rescatamos tres lineamientos del ideario político de la nueva propuesta relevantes para esta discusión. En primer lugar, el principio de «austeridad republicana», traducida en: la conducción ortodoxa de la macroeconomía con finanzas públicas sanas; acabando con los privilegios de los altos funcionarios del gobierno; haciendo efectivo el pago de impuestos y un mayor acceso al financiamiento para los pequeños negocios. Un segundo principio ha sido el de garantizar los derechos de las personas e invertir en su bienestar, traducido en un aumento real de las transferencias desde el Estado a través de programas sociales universales, en congruencia con el ideario de derechos. Destaca, por su importancia, la pensión universal a todos los adultos mayores, que es ya un derecho constitucional. Esta nueva visión de derechos y la obligación del Estado de garantizar, en forma directa, el bienestar de las personas, contrasta claramente con el esquema de transferencias focalizadas y condicionadas del neoliberalismo, frecuentemente asociado al clientelismo político y la corrupción. El tercer elemento, muy importante para el bienestar de millones de trabajadores, es la política laboral, centrada en el aumento real del salario mínimo, en la eliminación del subterfugio legal de la subcontratación que deprimía el salario y eximía del pago de prestaciones laborales a las empresas y la revisión de leyes y reglamentos laborales en favor de los trabajadores.

Fuentes de ingresos y reducción de la pobreza

Si bien cuatro años es un periodo de tiempo muy corto para evaluar el impacto de las políticas públicas en la pobreza y la distribución de ingresos, hay elementos importantes que apuntan en buena dirección. Centramos la

atención en el ingreso corriente de los hogares clasificados en deciles,³ y observamos el origen de sus ingresos.

Según datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (Enigh), entre 2018 y 2022, los ingresos corrientes de todos los hogares aumentaron en 4.6 por ciento en promedio, pasando de \$60,916 a \$63,695 al trimestre. Con mucho, la principal fuente de ingresos son los derivados del trabajo, que aportaba el 65.7 por ciento del ingreso total en 2022. Las transferencias en este mismo año fueron el 17.2 por ciento del total de ingresos.

Cuadro 2

Composición del ingreso corriente promedio trimestral por hogar* (pesos 2022)

Composición del ingreso	Enigh			Variación %
	2018	2020	2022	2018-2022
Ingreso corriente	60.916	57.370	63.695	4,6
Ingreso del trabajo	40.997	36.612	41.860	2,1
Remuneraciones por trabajo subordinado	34.695	30.936	35.259	1,6
Ingresos por trabajo independiente	4.797	4.305	5.416	12,9
Ingresos de otros trabajos	1.505	1.372	1.185	-21,3
Renta de la propiedad	3.591	3.101	3.312	-7,8
Transferencias	9.340	10.116	10.928	17
Jubilaciones y pensiones	4.244	4.886	5.169	21,8
Programas sociales	884	1.330	1.777	100,9
Estimación del alquiler de la vivienda	6.934	7.490	7.540	8,7
Otros ingresos corrientes	54	50	56	4,1

* Tabla resumen

Fuente: Inegi (2023). Enigh. Microdatos: principales variables por hogar (concentrado hogar) 2022.

Si bien los ingresos de todos los hogares en los primeros nueve deciles aumentó,⁴ el mayor incremento se registró en los ingresos del primer decil

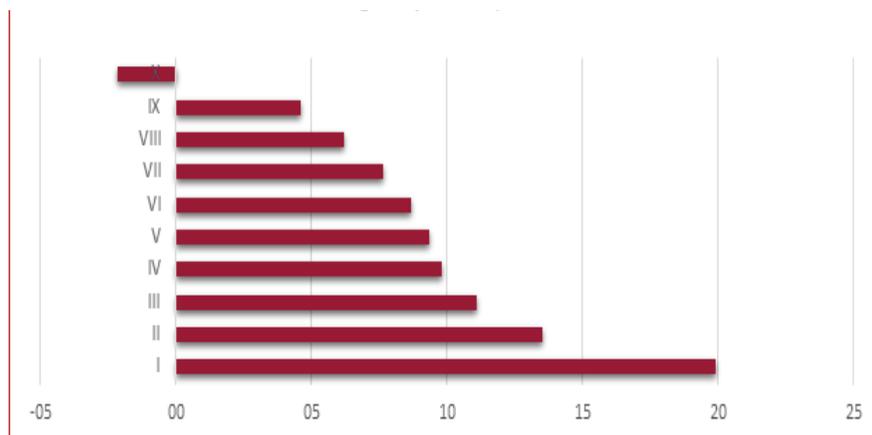
³ Una vez que se ordenan los hogares en diez grupos, de menor a mayores ingresos, el decil 1 se define como el 10 por ciento más pobre de la población, mientras que en el decil 10 está el 10 por ciento de los hogares de mayores ingresos.

⁴ En 2018 las transferencias eran el 15.3 por ciento del ingreso de los hogares. En 2022 las transferencias a los hogares llegaron a ser 17.2 por ciento del ingreso total. La diferencia entre estos dos años son los ingresos por programas sociales que aumentaron en más de 100 por ciento. En 2018 los hogares recibían en promedio \$884 trimestrales, para 2022 ese monto ya era de \$1,777, aumento que se explica, de manera principal, por la pensión universal a los adultos mayores que otorga el gobierno federal. Inegi. Encuesta nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, 2022 (publicada en 2023).

(19.9 por ciento) y del segundo decil (13.5 por ciento); es decir, fueron los ingresos del 20 por ciento más pobre de la población los que más crecieron.

Gráfico 2

Tasa de crecimiento del ingreso corriente promedio trimestral de los hogares por decil, 2018-2022



Fuente: Inegi (2022) Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares: Nota técnica 2022. Microdatos: Principales variables por hogar (concentrado hogar) 2022.

Cuadro 3

Ingreso corriente promedio trimestre por hogar y decil, 2018-2022

Decil	Ingreso Corriente total		Variación ingresos 2018-2022
	2018	2022	
I	11.183	13.411	19,9
II	19.755	22.421	13,5
III	26.288	29.201	11,1
IV	32.743	35.947	9,8
V	39.640	43.341	9,3
VI	47.777	51.924	8,7
VII	57.979	62.412	7,6
VIII	72.239	76.736	6,2
IX	96.445	100.866	4,6
X	205.106	200.696	-2,2

Fuente: Inegi (2022) Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares: Nota técnica 2022. Microdatos: principales variables por hogar (concentrado hogar) 2022.

Volcamos la atención a los ingresos del 40 por ciento de la población con menores ingresos, la población pobre, según el indicador de pobreza más amplio de Coneval. Dividimos este grupo de población en dos: el 10 por ciento de la población con menos ingresos, decil 1, y la población en el 30 por ciento de los hogares ubicados en los deciles de hogares 2, 3 y 4.

Ingresos del 10 por ciento de los hogares con menores ingresos

Analizando las distintas fuentes de ingreso de los hogares, resulta claro que el aumento de los ingresos en el decil 1, el 10 por ciento de los hogares más pobres, se debe, en primer lugar, a un aumento en los ingresos del trabajo asalariado. En segundo lugar, están las transferencias recibidas de los distintos programas de gobierno y, en tercer lugar, los ingresos recibidos a través de «otras» transferencias, donde se encuentran las remesas que reciben de sus familiares trabajando en otros países.

Si bien es cierto que son los salarios los que tienen una mayor importancia en los ingresos de los hogares del decil 1, también es cierto que fueron las transferencias del exterior las que tuvieron un mayor crecimiento (50.5 por ciento en 2020-2022); así mismo, los ingresos provenientes del trabajo asalariado presentaron un crecimiento del 18 por ciento.

Cuadro 4

Ingreso corriente por hogar en el decil I, por fuente de ingreso.* Nacional 2020-2022

Concepto	2020	2022	Tasa de crecimiento 2020-2022 (%)
Ingreso corriente promedio	11,33	13,411	18,3
Trabajo	4,979	5,717	14.8
Trabajo subordinado	2,849	3,361	18.0
Transferencias	3,590	4,794	33.5
Remesas	172	260	50.5
Programas sociales (gubernamentales)	1,375	1,975	43.6
Jubilaciones y pensiones	271	357	32.1

*Tabla resumen: se muestran los cambios más representativos en las dos principales fuentes de ingreso, por trabajo y transferencias.

Fuente: Inegi (2023) Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares: Nota técnica 2022; Microdatos: principales variables por hogar (concentrado hogar) 2022.

En este decil, las transferencias relacionadas con programas gubernamentales crecieron 43.6 por ciento y destacan por su importancia los ingresos por jubilación y pensiones que crecieron 32.1 por ciento. Un resultado esperado a partir de la creación de un sistema de pensiones universales, para todos los adultos mayores, derecho hoy garantizado en la Constitución Política Mexicana. Otros programas de transferencias gubernamentales tienen un impacto importante en los ingresos de los jóvenes; tal es el caso de programas como «Jóvenes construyendo el futuro» y «Jóvenes escribiendo el futuro»; y un programa de transferencias a poblaciones rurales: «Sembrando vida».

Ingresos de los deciles de hogares 2, 3 y 4

Para el otro 30 por ciento de la población de bajos ingresos, los hogares clasificados en los deciles 2 a 4, los resultados son muy similares. La mayor parte de sus ingresos provienen del trabajo asalariado. Este rubro aportó, en promedio, el 67 por ciento del aumento en el ingreso (alrededor del 59 por ciento en los deciles dos y tres, y 83 por ciento en el decil cuatro).

De igual manera, las fuentes de ingresos que más crecieron en estos deciles fueron, en orden de dinamismo, las transferencias del exterior (44.5 por ciento) y los ingresos al trabajo asalariado (24.4 por ciento). El cambio en el ingreso al trabajo independiente fue notablemente menor: 19.1 por ciento en promedio. En los hogares clasificados en los deciles 2-4, los ingresos por transferencias gubernamentales también crecieron (33.9 por ciento).

Cuadro 5

Ingreso corriente por hogar, deciles II-IV, por fuente de ingreso.* Nacional 2020-2022

Concepto	Ingreso promedio						Tasa de crecimiento promedio %
	Decil II		Decil III		Decil IV		Decil II-IV
	2020	2022	2020	2022	2020	2022	2020 - 2022
Ingreso corriente promedio	9,229	22,41	25,400	29,41	31,426	35,947	15.3
Trabajo	10,000	12,182	14,705	17,453	18,978	23,039	20.6
Trabajo subordinado	6,986	8,920	11,232	13,484	14,850	18,628	24.4
Trabajo independiente	2,270	2,750	2,638	3,235	3,120	3,547	19.1
Transferencias	5,146	6,214	6,017	6,927	6,782	7,376	14.9
Remesas	318	476	416	599	412	576	44.5
Programas sociales (gubernamentales)	1,446	1,925	1,396	1,858	1,350	1,828	33.9

*Tabla resumen: se muestran los cambios más representativos, los cuales se corresponden con las fuentes de ingreso más importantes del ingreso corriente en los deciles 2-4.

Fuente: Inegi (2023) Enigh: Nota técnica 2022.

Microdatos: Principales variables por hogar (concentrado hogar) 2022

En resumen, el 40 por ciento de la población con menores ingresos en México, ahí donde se encuentran los hogares en condiciones de pobreza, son en su mayoría trabajadores asalariados. De ahí la importancia que ha tenido la política laboral desplegada en estos cinco años, centrada en mejorar las condiciones de trabajo y, sobre todo, el aumento histórico del salario mínimo.

Aumento del salario mínimo

En 2023, el salario mínimo es más de dos veces mayor de lo que era en 2018 (último año del neoliberalismo en México) y más del doble del valor que tenía, en términos reales, en 1995. Por casi 30 años, el salario mínimo se había mantenido deprimido bajo la premisa de que el aumento salarial crea inflación y distorsiona el funcionamiento de los mercados (gráfico 1).

El aumento del salario mínimo es una de las políticas más emblemáticas del gobierno de López Obrador, no sólo por el efecto positivo que ha tenido en el ingreso de los hogares de menores ingresos, también porque se da en un contexto de crecimiento de la economía (3.1 por ciento en 2022) y de baja inflación (7 por ciento en el mismo año, una de las más bajas a nivel mundial). Un buen resultado del principio: «por el bien de todos, primero los pobres».

En 2023 el salario mínimo real es:

- 90 por ciento mayor que el de 2018, último año del neoliberalismo en México.
- 95 por ciento mayor que el de 1995, cuando inició el congelamiento de los salarios.
- 115 por ciento mayor que el de 2009, mínimo nivel alcanzado en el periodo neoliberal.
- En 2024 el salario mínimo será 112 por ciento mayor que el de 2018, una vez que entre en vigor el último acuerdo obrero-patronal firmado en diciembre 2023.

El aumento en el salario mínimo, que se logró a partir de la intención del gobierno de mejorar los ingresos de los trabajadores y de un buen acuerdo concertado con los sindicatos y los empresarios, produjo un aumento importante en la proporción de trabajadores que reciben hasta uno y dos salarios mínimos. Junto con amplios programas de transferencias universales, el aumento histórico del salario mínimo está en la base de la reducción de la pobreza y la desigualdad observada en 2022. Son resultados que están sentando nuevas bases para un mayor crecimiento de la economía, de manera sostenible, a partir del fortalecimiento del mercado interno que resulta de un mayor poder adquisitivo de las familias.

Algunas reflexiones

Cuatro años es poco tiempo para cambiar un régimen de desarrollo. Este tiempo es aún más breve para producir resultados, considerando que estuvo atravesado por una pandemia con serias consecuencias económicas en todo el mundo y por una oposición virulenta de los grandes intereses creados durante el periodo neoliberal, los cuales han retrasado muchas de las reformas necesarias para mejorar las bases de funcionamiento de una economía orientada al bienestar.

La breve revisión de datos que hemos hecho, con un escueto análisis de las fuentes de ingresos de los hogares, sugiere que la reducción de la pobreza registrada en este corto periodo de tiempo depende, de manera importante de un mejor funcionamiento del mercado laboral que, lejos de penalizar el ingreso de los trabajadores, apunta a fortalecer su poder adquisitivo y, con ello, a expandir el mercado interno sobre el que será posible un crecimiento económico más dinámico y estable.

Un nuevo paradigma de desarrollo es posible con políticas públicas orientadas a mejorar el crecimiento de la economía con inclusión social y para el bienestar de las personas. Fortalecer la creación de empleos y los salarios con políticas sociales incluyentes en México, está en la base de un crecimiento más dinámico de la economía con menor pobreza y mejor distribución del ingreso.

Referencias bibliográficas

- Coneval** (2023). «Medición de la Pobreza: Resultados de pobreza en México 2022», Anexo Estadístico.
- Coneval** (2023). «Medición de la Pobreza: Nota técnica sobre la información empleada para la estimación de la medición de pobreza en México».
- Coneval** (2023). «Medición de la Pobreza: Documento de análisis sobre la medición multidimensional de la pobreza, 2022».
- Coneval** (2023). «Medición de la Pobreza: Programas de cálculo y bases de datos 2022».
- Inegi** (2023). «Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, 2022. Presentación de resultados».
- Inegi** (2023). «Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, 2022. Nota técnica».
- Inegi** (2023). «Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, 2022. Microdatos: Principales variables por hogar (concentrado hogar)».



Magdy Martínez Soliman El PNUD ante los Objetivos de Desarrollo Sostenible

por ISABEL LICHA*

pp. 135- 138

Magdy Martínez Solimán es el Representante Residente a.i. en la Oficina de Venezuela del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Es un experto en relaciones internacionales y cooperación al desarrollo, jurista de formación, exabogado en ejercicio y profesor asistente de Derecho Internacional. Ha sido Director General de Juventud del Gobierno de España y miembro del Comité Organizador de los Juegos Olímpicos de Barcelona 92. Fue Viceconsejero de Presidencia de la Junta de Andalucía, encargado de las relaciones con el Parlamento y elegido Concejal del Ayuntamiento de su Málaga. Ha trabajado para la ONU durante los últimos 25 años, ocupando cargos en Burundi, Togo, Bangladesh, Senegal, México, Trinidad y Tobago, Barbados, Chile, Venezuela y la sede de Nueva York. Fue nombrado por el Secretario General Kofi Annan como el primer Director Ejecutivo del Fondo de las Naciones Unidas para la Democracia (Undef). En enero de 2008, asumió el cargo de Coordinador Residente de las Naciones Unidas en México. Luego fue nombrado por el Secretario General Ban Ki-Moon al cargo de Secretario General Adjunto de la ONU, responsable de la Política de Desarrollo en el PNUD, miembro de la Comisión de Redacción de la Agenda 2030 y, sucesivamente, Representante Residente del PNUD en Trinidad y Tobago, Barbados, Chile y Venezuela. Fue director de la Aecid, la Agencia Española de Desarrollo Internacional y Humanitario, y Subsecretario del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación desde 2020 hasta mediados de 2021. Ha asesorado como consultor principal a los tres Coordinadores Residentes de las Naciones Unidas en el Pacífico.

Isabel Licha: *¿Cuál es el papel del PNUD en la implementación de la Agenda 2030?*

Magdy Martínez Soliman: El PNUD fue un impulsor y uno de los redactores de la propuesta de la Agenda 2030 y de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), del mismo modo en que jugó ese mismo papel fundacional en el 2000, con los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y en 1985 fue proponente de la Resolución 41/128 del año siguiente, en que se adoptó la Declaración del Derecho al Desarrollo.

* Doctora en Sociología del Desarrollo por la Universidad de París I (Panthéon-Sorbonne). Consultora en temas de desarrollo social e investigadora asociada del Cendes y miembro de su Comité Académico de Doctorado en Estudios del Desarrollo.

Correo-e: isabellicha@gmail.com

En realidad, desde que el PNUD existe ha sido uno de los focos de la codificación de los derechos económicos y sociales de la humanidad. Específicamente, respecto de la Agenda 2030, más plural y diversa que las anteriores, al PNUD se le concedió el papel de «integrador», es decir, de una fuerza que conecta los distintos objetivos y derechos para evitar su disgregación. Además, naturalmente, seguimos siendo la principal organización del sistema de la ONU en luchar contra la pobreza, por la gobernabilidad democrática y contra el cambio climático peligroso, lo cual nos da un mandato especial en relación a los Objetivos 1-10-16 y todos los ODS verdes. Así que tenemos un papel muy amplio, difícil de abarcar y desempeñar con éxito en todos los países, regiones y a nivel global. Pero lo intentamos. Es nuestra agenda.

IL: *¿Qué instrumentos novedosos y valiosos han sido creados por el PNUD para avanzar en la implementación de la agenda y el logro de los ODS?*

MMS: El primer instrumento novedoso en el 2020 fue el de los aceleradores, descubrir en cada país cuáles de los objetivos generan más sinergias con los demás; en síntesis, establecer prioridades sistémicas en la política económica, la política social, la transformación ecológica, incluida la transición energética o la gobernanza.

El segundo de los grandes esquemas innovadores fue la localización de los ODS, abrirle a cada municipio, cada región, cada alcalde o alcaldesa, gobernador o regidora regional la posibilidad de hacer también su propio «Plan 2030».

El tercer instrumento, un hermano de la presupuestación de género que inventaron nuestras colegas feministas, fue la presupuestación por Objetivos de Desarrollo Sostenible. En la misma caja de herramientas está la metodología del análisis de brechas; en otras palabras, explicarle a cada gobierno cuánto le costaría en dinero alcanzar con buenas políticas públicas los objetivos que sean prioritarios para el 2030.

IL: *¿Cuáles son los principales logros en la región? ¿Cuáles son los principales logros en el país?*

MMS: Yo diría que son varios. Primero, la región fue abrumadoramente una proponente de la Agenda, siendo exigente con los objetivos de democracia, igualdad y resiliencia. América y Asia aportaron el objetivo de las grandes ciudades habitables, por ejemplo. En ello incluyó a Venezuela, que jugó un papel positivo dentro de la región en su momento. En la implementación hubo un momento inicial de entusiasmo al que ha seguido algo de fatiga

y mucho de distracción para atender algunas prioridades focalizadas, como por ejemplo la seguridad. Los momentos de crisis económica han sido duros para la parte verde de la agenda. Los resultados difieren entre los objetivos. Paradójicamente, estamos peor en lo que en su día propuso la región, probablemente porque veía como necesidades acuciantes problemas tales como la pobreza, desigualdad, clima, paz y justicia o ciudades sostenibles, más que la salud, energías limpias, industria e innovación, consumo responsable o alianzas.

En Venezuela, lamentablemente, nos faltan datos para saber dónde estamos.

IL: *¿Cuáles son los principales desafíos que enfrenta la región (y el país) en el proceso de implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible?*

MMS: De algún modo respondí a esta pregunta antes haciendo balance de éxitos y rezagos a nivel regional. Haciendo una proyección que habría que comprobar con datos, las políticas económicas de mediados de la década del 2010, seguidas de las graves sanciones a Venezuela, han alejado el cumplimiento de algunos de los objetivos sociales, ya que no ha habido recursos ni técnicos ni financieros para la salud o la educación. La sociedad se ha tensionado y sin hacer atribuciones de méritos o responsabilidades, es evidente que la convivencia es compleja. Hay tal disparidad en las cifras según las fuentes, que cuesta trabajo hacer un diagnóstico objetivo sin temor a caer en algún tipo de narrativa políticamente sesgada. Pero estemos donde estemos, seguro que al igual que en el resto de los países, queda mucho por hacer para cumplir los objetivos. Así que ninguna inversión en reducción de la pobreza o del hambre, en salud, empleo, igualdad o en acción climática, en promoción de la paz y fortalecimiento de la convivencia democrática caerán en saco roto.

En el futuro inmediato, las prioridades del PNUD en Venezuela son: apoyar al país en su recuperación económica, el reforzamiento de la convivencia democrática y de la mejora de los servicios públicos.

IL: *¿Qué papel juega la academia en este proceso?*

MMS: Sin duda la academia tiene el deber crítico de reflexionar, investigar, constituirse en antídoto de la desinformación, la demagogia y la propaganda. El conocimiento científico y el pensamiento crítico nos ayudan muchísimo cuando fallan las fuentes de producción pública de datos y de

conocimiento inapelable. La academia fue parte del nacimiento de los ODS, ha acompañado la agenda en decenas de países. Tal vez ahora le toque ya empezar a pensar en cómo será la nueva agenda, los ambiciosos objetivos que deben nacer en el 2031.

IL: *¿Qué redes se han creado a nivel regional y nacional para favorecer sinergias y la participación de los actores clave en su implementación?*

MMS: Muchas. Hasta hay un objetivo que no se llamó *Redes* de milagro, probablemente porque todavía no estaba de moda ese término cuando escribíamos en el 2012 y 2013. Se prefirió el de alianzas, pero es lo mismo: se venía a decir que ningún gobierno puede por sí solo alcanzar los objetivos; ningún país aisladamente, por potente que sea; ninguna empresa, aún la más avanzada y grande del mundo; y, desde luego, no es la ONU si no se construyen esas redes. Y se crearon: de análisis e investigación; de lo público y lo privado; de lo estatal y no subnacional de gobierno; de gobiernos y sociedades civiles. En realidad, la agenda es la sustancia, la política pública mundial alrededor de la cual se ha tejido una red de activistas del progreso social y económico, del desarrollo humano sostenible y de la paz, y la gobernabilidad democrática.

Informe Global de Desarrollo Sostenible (GSDR) 2023*

GRUPO INDEPENDIENTE DE CIENTÍFICOS
Ed. Naciones Unidas

por ISABEL LICHA**

pp. 139- 143

El informe «Tiempos de Crisis, Tiempos de Cambio: Ciencia para Acelerar las Transformaciones hacia el Desarrollo Sostenible», también conocido como «Informe Global de Desarrollo Sostenible (GSDR)», fue publicado el 26 de septiembre de 2023. Se enfoca en una evaluación completa y exhaustiva de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y su progreso en el mundo. Con sus 224 páginas y sus 6 capítulos de análisis y propuestas, abundantes y sólidamente desarrolladas, el informe se centra en la necesidad de avanzar urgentemente en el logro de los ODS y proporciona una síntesis de los factores transformadores clave, necesarios en diferentes temas, a saber: bienestar y capacidades humanas, economías sostenibles y justas, sistemas alimentarios y nutrición saludable, descarbonización energética con acceso universal, desarrollo urbano y periurbano, y bienes comunes ambientales globales. Brinda, a su vez, un marco para comprender cómo, tales factores, pueden desarrollarse con el tiempo. Su principal aporte es proporcionar un marco integral para comprender cómo lograr las mutaciones necesarias para alcanzar los ODS en los próximos siete años, planteando claramente que, a pesar de algunos avances, un conjunto de desafíos, como la pandemia, las dificultades económicas y las crisis ambientales han interrumpido gravemente su progreso en los últimos tres años.

* Independent Group of Scientists appointed by the Secretary-General (2023). Global Sustainable Development Report (GSDR) 2023: Times of Crisis, Times of Change. Science for Accelerating Transformations to Sustainable Development. United Nations, New York. Disponible en: https://sdgs.un.org/sites/default/files/2023-09/FINAL%20GSDR%202023-Digital%20-110923_1.pdf

** Doctora en Sociología del Desarrollo por la Universidad de París I (Panthéon-Sorbonne). Consultora en temas de desarrollo social e investigadora asociada del Cendes y miembro de su Comité Académico de Doctorado en Estudios del Desarrollo.
Correo-e: isabellicha@gmail.com

El informe, además, busca fortalecer la vinculación entre ciencia y toma de decisiones. Un aspecto importante es su exigencia de contar con bases científicas amplias, para que la generación de conocimiento pueda contribuir con las transformaciones necesarias, de suerte tal que dicho conocimiento permita vincular más estrechamente ciencia y sociedad. Es importante tener presente que este informe es una completa investigación sobre el desarrollo sostenible producido cada cuatro años por un destacado grupo de científicos independientes, designados por el Secretario General de las Naciones Unidas. En dicho marco, el informe exhorta a generar conocimiento de manera inclusiva a fin de integrarlo en los procesos de toma de decisiones. Sus seis capítulos cubren el progreso de los ODS y describen el papel unificador de la ciencia, con un llamado urgente a los aportes transformadores impulsados por ella. Incluye proyecciones futuras, describe intervenciones esenciales y define un marco de acción estratégica. En su nota introductoria se presenta la lista de científicos independientes designados para elaborarlo, pertenecientes a renombradas universidades y fundaciones del mundo.

El Informe Global de Desarrollo Sostenible (GSDR) 2023 presenta una clasificación completa de los 193 Estados miembros de las Naciones Unidas en función de su desempeño en los 17 ODS. De acuerdo con el informe, los países latinoamericanos que se encuentran en la parte superior de la clasificación son: Costa Rica, Chile, Uruguay, Argentina, México, Brasil, Colombia, Ecuador, Perú y Paraguay. Sin embargo, también señala que la región de América Latina y el Caribe enfrenta desafíos significativos en la implementación de los ODS, incluyendo la desigualdad, la pobreza, la falta de acceso a servicios básicos y la degradación ambiental. En cuanto a los países con mejor desempeño en los ODS, Finlandia encabeza la lista, seguida de Suecia, Dinamarca, Alemania y Austria.

Las seis propuestas claves del Informe GSDR, 2023 para acelerar de manera integrada el progreso son:

1. *Bienestar humano y capacidades*: Propone aumentar la inversión en tres ámbitos: salud, educación y agua.
2. *Economías sostenibles y justas*: Fomentar un crecimiento inclusivo que duplique las transferencias de bienestar hacia países de bajos ingresos, además de implementar políticas climáticas, precios globales del carbono y promover estilos de vida seguros, invertir en innovación verde y modelos de economía circular.

3. *Sistemas alimentarios sostenibles y nutrición saludable*: Aumentar la oferta y aumentar los rendimientos de manera sostenible, mientras se reducen insumos e impactos negativos.
4. *Descarbonización energética y acceso universal*: Implementación a gran escala de energías renovables y mejores tecnologías disponibles, electrodomésticos y equipos. Aumento rápido de la inversión en infraestructura y apoyo para el acceso universal a la electricidad y alternativas limpias para cocinar. Reducir gradualmente los combustibles fósiles para 2030 de manera justa, tanto a nivel nacional como global.
5. *Desarrollo urbano y periurbano*: Esta propuesta se orienta a duplicar el porcentaje de residuos municipales reciclados y compostados para 2030, con el propósito de crear economías circulares a nivel local. Además, un mayor uso de vehículos eléctricos, tanto particulares como en el transporte público.
6. *Bienes ambientales globales*: «Expansión de las áreas protegidas, abandono de prácticas agrícolas intensivas, reforestación ambiciosa de todas las áreas forestales degradadas y cambio hacia preferencias sociales que fomenten el uso conservacionista del suelo». Estas medidas se complementan con una reducción en el consumo de agua y la adopción de una hoja de ruta que combine conservación y restauración.

Como mensajes fundamentales del Informe Global de Desarrollo Sostenible podemos subrayar los siguientes:

- A mitad del camino hacia 2030, los ODS están muy lejos de cumplirse. La implementación ha sido demasiado lenta y hasta ha retrocedido en algunas áreas, como en la acción climática, la pérdida de biodiversidad y la desigualdad antes de la pandemia. Existen reveses significativos, incluso en la erradicación de la pobreza, la igualdad de género, la educación y la eliminación del hambre. Sin una corrección urgente del rumbo y una aceleración hacia los ODS, la humanidad entera corre el riesgo de períodos prolongados de crisis e incertidumbre, desencadenados y reforzados por la pobreza, la desigualdad, el hambre, las enfermedades, los conflictos y los desastres.
- Los líderes mundiales deben abordar las tendencias de mediano y largo plazo que están teniendo efectos sistémicos en todos los ODS y, al mismo tiempo, deben enfrentar las crisis inmediatas.

Principalmente, deben enfrentar el cambio climático, la pérdida de naturaleza y biodiversidad, el cambio demográfico, la digitalización, las desigualdades económicas y los conflictos violentos, con el fin de evitar socavar los avances logrados en el corto plazo y generar resiliencia.

- Si bien existe una mayor conciencia y compromiso con los ODS, ello no logra traducirse en acción. Ellos se han arraigado en todos los sectores y niveles de gobierno, mejorando las perspectivas de logro, pero las aspiraciones y compromisos deben traducirse en acción e implementación a una escala visible en su progreso.
- El desarrollo de capacidades en todos los países es crucial para apoyar acciones decisivas y transformadoras con el fin de avanzar en la implementación de la Agenda 2030. El desarrollo de capacidades debe aplicarse de manera coherente con y en apoyo de otros factores, incluidos la gobernanza, los negocios y las finanzas, la acción individual y colectiva, y la ciencia y la tecnología. Más específicamente, se necesita: creación de capacidad en las áreas de gerencia estratégica y previsión; innovación y generación de nuevas alternativas; compromiso, pactos y negociación; identificación y superación de obstáculos; aprendizaje y resiliencia.
- La transformación es posible e inevitable. Se necesitan urgentemente transformaciones impulsadas por la ciencia para permitir el progreso hacia los ODS. Esto significa identificar intervenciones clave que tengan efectos sistémicos en cada uno de ellos, aumentar la inversión, movilizar el conocimiento de científicos, profesionales y comunidades en todos los niveles, y desarrollar la capacidad necesaria en todos los países e instituciones; ello junto con el mejoramiento del aprendizaje de políticas y la rendición de cuentas y el estrecho monitoreo de los impactos de las intervenciones.
- Los gobiernos y otros actores deben dirigir las transformaciones activando sinergias en cada una de las seis propuestas clave del informe: bienestar y capacidades humanas, economías sostenibles y justas, sistemas alimentarios y patrones de nutrición, descarbonización de la energía y acceso universal, urbano y periurbano, y desarrollo de los bienes comunes ambientales globales.
- Los beneficios de la ciencia como bien público para los ODS se deben aprovechar al máximo. Esto implica aumentar la inversión en sistemas

de ciencia e innovación, especialmente en países de ingresos bajos y medios; financiar y recompensar la ciencia que permita alcanzar los ODS; además de promover el acceso abierto a investigaciones, publicaciones y datos científicos, y fortalecer los mecanismos para el intercambio de conocimientos, incluido el apoyo al GSDR.

Para la concreción de tales propuestas, el informe explica que es necesaria la comprensión de que los cambios son sistémicos y que exigen el trabajo con distintos actores, prestando la debida atención a los desafíos, prioridades y capacidades que tiene cada país.

Es importante tener presente que el Consejo Internacional de Ciencias (International Science Council, ISC) dirigió la revisión científica del Informe de Desarrollo Sostenible Global 2023 por invitación del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (DAES). Para su revisión, el ISC trabajó con un grupo multidisciplinario de 104 especialistas que brindaron valiosos aportes al informe preliminar.¹ Esta revisión rigurosa y diversa bajo el liderazgo del ISC contribuyó a enriquecerlo y aseguró la prevalencia de una perspectiva holística y fundamentada sobre los desafíos y oportunidades para lograr los ODS.

Este informe debería ser un texto prioritario del debate sobre los principales avances y desafíos concretos que enfrenta actualmente el país en el marco de la implementación de la Agenda 2030 y el logro de los ODS. La revista *Cuadernos del Cendes* podría convocar a este debate necesario y urgente.

¹ <https://council.science/es/current/blog/science-driving-transformation-gsdr/>

Autores

Miguel Ángel Contreras Natera

Sociólogo. Doctor en Estudios del Desarrollo por el Centro de Estudios del Desarrollo (Cendes-UCV). Especialista y Magíster en Planificación del Desarrollo (Cendes-UCV). Profesor Agregado de la Escuela de Sociología (UCV). Investigador Asociado del Centro de Estudios Latinoamericanos Rómulo Gallegos (Celarg). Investigador Titular del Instituto Venezolano de Investigaciones Científicas (IVIC) y Coordinador Académico del Centro de Estudios de la Ciencia de la misma institución. Profesor de Posgrado en la UCV, la Universidad Bolivariana de Venezuela, la Escuela Venezolana de Planificación, el Centro Nacional de Historia, la Universidad de Los Andes (ULA) y el IVIC. Correo-e: miguelangel.contrerasnatera@gmail.com

Fernando Medina H.

Licenciado en Ciencias Actuariales por la Universidad Nacional Autónoma de México. Maestrías en Estadística Matemática y en Métodos Actuariales por el Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social. Subsecretario de Desarrollo Social del gobierno de México y, por 18 años, Asesor Regional en Estadísticas Sociales de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). Asesor principal en política del Presidente Leonel Fernández. Actualmente trabaja como consultor independiente asesorando a gobiernos de América Latina en el diseño y evaluación de impacto de políticas públicas, así como en estudios del mercado laboral, mediciones de pobreza y diseño de encuestas probabilísticas en hogares y establecimientos económicos. Correo-e: fmedina20@yahoo.com

Xavier Valente

Sociólogo por la Universidad Central de Venezuela. Magíster en Planificación del Desarrollo, Mención Política Social por el Cendes, UCV. Especialista en Gobierno y Política Pública (UCV). Diploma de Estudios Avanzados en Análisis Demográfico para el Desarrollo (UCAB). Doctorando en Estudios del Desarrollo (Cendes). Profesor-Investigador del Departamento de Análisis Económico, Político y de la Planificación de la Escuela de Sociología (UCV). Correo-e: xaviervalente@gmail.com

Ligmar Altamar

Economista por la Universidad Santa María y Socióloga por la Universidad Central de Venezuela.

Correo-e: ligmaraltamar10@gmail.com

Antonio De Lisio

Geógrafo (UCV). Maestría en Ciencias del Ambiente (París 7). Doctor de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo (FAU-UCV), mención Acondicionamiento Ambiental. Profesor titular (j) FAU-UCV. Miembro del Observatorio Venezuela, Universidad del Rosario, Bogotá. Investigador asociado del Cendes-UCV. Exdirector del Cenamb-UCV. Exsecretario General Asociación Universidades Amazónicas (Unamaz). Profesor invitado en universidades de América Latina, Europa y Canadá. Un centenar de publicaciones académicas en los campos de: epistemología ambiental, desarrollo sustentable, planificación ambiental, cambio climático local.

Correo-e: delisioantonio@gmail.com

Mauricio Iranzo T.

Sociólogo por la UCV, Doctor en Planificación del Desarrollo Regional por la Universidad de Paris III, Sorbonne Nouvelle, Francia. Profesor jubilado de la Universidad Centro Occidental Lisandro Alvarado, UCLA, donde fuera Fundador-Director de la Licenciatura en Desarrollo Humano y Decano de Humanidades y Artes. Profesor invitado en el Doctorado del Cendes-UCV y profesor Asociado en la Escuela de Ciencias Sociales de la Universidad Católica Andrés Bello, UCAB. Especialista Socioambiental en Provita, organización no gubernamental ambientalista. Estudioso de la Economía Social con numerosas publicaciones en esa área.

Correo-e: miranzot@ucab.edu.ve, miranzo@ucla.edu.ve

Diana Alarcón

Doctora en Economía por la Universidad de California, Riverside. Académica en varias universidades de México y Estados Unidos, con amplia experiencia en organismos internacionales, principalmente de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Entre 2018 y 2023 fue Coordinadora General de Asesores y Asuntos Internacionales del Gobierno de la Ciudad de México. Anteriormente, Jefa de la Unidad de Análisis de Política y Desarrollo del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales en Naciones Unidas (Undesa)

y allí dirigió el equipo de redacción del Estudio Económico y Social Mundial. Trabajó 10 años en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), así como en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Correo-e: dianaalar@gmail.com

Eduardo Zepeda

Doctor en Economía por la Universidad de California, Riverside. Director Ejecutivo de Análisis y Prospectiva Socioeconómica del Instituto de Planificación y Prospectiva Democrática, Gobierno de la Ciudad de México. Desde 2019 su trabajo se ha centrado en los cambios de desarrollo de la Ciudad de México. Ha trabajado en varios países en desarrollo (en América Latina, África y Asia) y ha ocupado diversos cargos públicos, así como en Naciones Unidas, en la UAM-A, en la UAC y en el Colef. Cuenta con diversas publicaciones sobre desarrollo sostenible, comercio y desarrollo, pobreza, empleo y desarrollo.

Correo-e: ezepedam@gmail.com

Marco Antonio Ramírez

Economista por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y especialista en Minería de datos en «Data Science e Inteligencia Artificial» de la plataforma Platzi. Actualmente es colaborador en la Coordinación General de Asesores y Asuntos Internacionales del Gobierno de la Ciudad de México y responsable de Formación en JuventusMx. Ha colaborado con diferentes agencias de cooperación internacional y es coautor de diferentes artículos, estudios y planes sobre equidad y sostenibilidad y desarrollo urbano.

Correo: mrklenin.rv@gmail.com

Normas para autores

Los manuscritos enviados a la Revista Cuadernos del Cendes son sometidos, en primer lugar, a la revisión del Comité Editor para garantizar que cumplan con los requisitos mínimos de calidad, propios de una revista académica, y que sean procedentes dentro de la temática del desarrollo. Si el veredicto del Comité es favorable, el texto se remite a expertos de reconocida trayectoria en el tema en cuestión para su arbitraje, bajo el sistema doble ciego. Las sugerencias de los árbitros, cuando las hubiere, serán dadas a conocer, con la confidencialidad del caso, a cada autor.

Los artículos científicos a ser considerados para su publicación por el Comité Editor de la Revista Cuadernos del Cendes deben cumplir los siguientes requerimientos:

- **Propuesta de artículo**

El artículo deben ser enviado al correo electrónico del Departamento de Publicaciones del Cendes: cupublicaciones@gmail.com dirigido al Comité Editor de la *Revista Cuadernos del Cendes* acompañado con una correspondencia de Certificación de Originalidad del artículo propuesto, haciendo constar que el mismo no ha sido presentado ni publicado en otras revistas científicas, nacionales o internacionales, ni en ningún portal electrónico de acceso abierto y que, por tanto, puede ser sometido a evaluación de acuerdo a las normas del Comité Editor de la Revista Cuadernos del Cendes.

- **Las propuestas deben incluir**

- Título del artículo en español e inglés (máximo 15 palabras)
- Nombre del autor o autores con su correspondiente mini sinopsis curricular de máximo 50 palabras, que debe incluir: título académico, lugar de adscripción profesional, cargo y dirección electrónica.
- Resumen del artículo en español e inglés, el cual no puede exceder las 130 palabras. La traducción al inglés es estrictamente responsabilidad del autor.
- Tres a cinco palabras clave en español e inglés.
- Nombre del proyecto de investigación que dio origen al artículo.

- **Extensión**

Los artículos propuestos deben tener una extensión mínima de 20 páginas y máxima de 30, incluyendo ilustraciones, gráficos, tablas, figuras y referencias bibliográficas. No se incluyen anexos.

- **Características formales del texto**

- Tipografía: Arial 11
- Interlineado: 1,5 cm.
- Margen: 2,5 cm. general
- Hoja: tamaño carta
- Comillas: solo las latinas « »
- Cita de autor o autores: se deben hacer con el sistema apellido del autor, año de la publicación. Si es una cita textual, debe ir el número de página después del año, separado por : (dos puntos); cuando son varias páginas, separadas por un guión.

Si son varios autores, separados por ; (punto y coma).

Si dos autores se apellidan igual, se incluye el segundo apellido.

- **No** se aceptan **negritas** dentro del texto, solo en los títulos. De ser necesario, usar *cursivas*.
- Notas a pie de página: la identificación de la investigación que respalda al artículo o la del autor deben ir en asteriscos (*). La nota 1 comienza en el cuerpo del artículo y las citas de autores deben hacerse de la misma forma que dentro del texto.
- Apoyo gráfico: los gráficos, figuras, cuadros o tablas se deben incluir en el texto a la medida de la mancha de la revista indicando su fuente de origen y fecha de publicación, y, aparte, se debe enviar la versión original en Excel o Power point. Los títulos y la fuente deben ir fuera del cuadro o gráfico.

- **Referencias bibliográficas**

Solo los textos citados dentro del artículo deben ser incluidos en las referencias bibliográficas y viceversa, colocados en orden alfabético al final del artículo.

Cada referencia debe seguir estrictamente los siguientes pasos:

- **Artículo de revista**

Apellido, Nombre (año de publicación). «Título del artículo» (comillas latinas). *Título de la revista* (cursivas), vol. (si es el caso), nº, pp. (páginas). Ciudad de publicación.

- Libro

Apellido, Nombre (año de publicación). *Título de la obra* (en cursivas).
Ciudad de publicación: (dos puntos) Editorial.

- Capítulo de libro

Apellido, Nombre (año de publicación). «Título del artículo» (entre comillas latinas) en Nombre y Apellido, ed. (editor), *Título de la obra* (en cursivas). Ciudad de publicación: (dos puntos) Editorial.

- Texto tomado de una página web

Disponible en: <http://www...> Consultado el día/mes/año.

- En cualquier caso, si son varios autores

Apellido, Nombre, Nombre Apellido y Nombre Apellido (año de publicación).

• Sección de Autores

Se requiere una sinopsis curricular, de máximo 150 palabras, que incluya:

- Apellidos y Nombres
- Institución
- Dependencia
- Cargo
- Categoría
- Dedicación
- Títulos académicos
- Experiencia Profesional (perfil académico y profesional; líneas de investigación)
- Credenciales de Mérito
- Dirección electrónica

El Comité Editor no asume el compromiso de mantener correspondencia con los autores sobre las decisiones adoptadas.

Standards for authors

Manuscripts sent to the *Journal Cuadernos del Cendes* are first submitted to the review of the Editorial Committee to ensure that they meet the minimum quality requirements expected of an academic journal, and that they are related with the subject of development. If the Committee's verdict is favorable, the text is referred to experts of recognized background on the subject in question for their arbitration, under the double-blind system. The suggestions of the arbitrators, if any, will be made known confidentially to the author.

The scientific articles to be considered for publication by the Editor Committee of the *Journal Cuadernos del Cendes* must meet the following requirements:

- **Article proposal**

The article must be sent to the email of the Department of Publications of Cendes: cupublicaciones@gmail.com, addressed to the Editorial Committee of the *Journal Cuadernos del Cendes* accompanied by a correspondence of Certification of Originality of the proposed article, stating that it has not been presented or published in other scientific journals, national or international, or in any open access electronic portal and that, therefore, it can be submitted for evaluation according to the standards of the Editor Committee of the Journal.

- **Proposals should include**

- Title of the article in Spanish and English (maximum 15 words)
- Name of the author or authors with their corresponding three-line mini synopsis that must include: academic degree, place of professional admission, position and electronic address.
- Summary of the article in Spanish and English, which cannot exceed 150 words.
English translation is strictly the responsibility of the author.

- Three to five keywords in Spanish and English.
- Name of the research project that gave rise to the article.

- **Extension**

The proposed articles must have a minimum length of 20 pages and a maximum of 30, including illustrations, graphics, tables, figures and bibliographic references. No annexes are included.

- **Formal features of the text**

- Typography: Arial 11
- Leading: 1.5 cm.
- Margin: 2.5 cm. general
- Sheet: letter size
- Quotes: only double angle quotation marks: « »
- Quote from author or authors: must be made ordered: author's last name, year of publication. If it is a textual quotation, the page number must be shown after the year, separated by : (two dots); when it is several pages, separated by a hyphen. If there are multiple authors, separated by ; (semicolon). If two authors have the same name, the second surname is included.
- No bolds are accepted within the text, only in titles. If necessary, use italics.
- Footnotes: Must be numbered and should be referred to in the body of the article. Also quotes from authors in the same way as within the text.
- Graphic support: Charts, figures or tables should be included in the text tailored to the magazine's printed area, indicating its source and publication date. Additionally, the original version must be sent in an Excel or Power Point file. Titles and font must go outside the graphic or chart.

- **Bibliographic references**

Only the texts quoted within the article should be included in the bibliographic references and vice versa, ordered alphabetically at the end of the article.

Each reference must strictly contain the following information:

- **Magazine article**

Last Name, Name (year of publication). «Title of the article» (double angle quotation marks), Title of the magazine (in italics), vol. (if applicable), pp. (pages) City of publication.

- **Book**
Last Name, Name (year of publication). Title of the work (in italics).
Place (city): (two points) Publisher.
- **Book chapter**
Last Name, Name (year of publication). «Article title» (double angle quotation marks) in First and Last Name, Title of the work (in italics).
Place (city): (two points) Publisher.
- **Text taken from a website**
Available at « www... » and consulted on day/month/year.
- **In any case, if they are multiple authors**
Last Name, Name, Name Last Name and Name Last Name (year of publication).
- **Authors Section**
A curricular synopsis of up to 150 words is required, including:
 - Surname and Name
 - Institution
 - Dependency
 - Position
 - Category
 - Dedication
 - Academic Titles
 - Professional Experience (Academic and Professional Profile; Lines of Research)
 - Merit Credentials
 - E-mail address

The Editorial Committee does not commit to written communication with the authors on the decisions taken.

Guía de arbitraje

La Revista *Cuadernos del Cendes* es una publicación periódica cuatrimestral, arbitrada por el sistema doble ciego. Desde 1983 es el órgano institucional del Centro de Estudios del Desarrollo (Cendes) de la Universidad Central de Venezuela.

En cada número se publican los resultados de investigaciones de los miembros de planta del Cendes y de investigadores de otras instituciones o independientes, así como también documentos, reseñas bibliográficas e informaciones referidas al área de Estudios del Desarrollo y de las Ciencias Sociales en general.

A continuación le presentamos un conjunto de criterios de evaluación que deberán ser observados por el árbitro a los fines de realizar un arbitraje integral.

Importancia del tema

Se deberá valorar cuán relevante es para las ciencias sociales el tema analizado en el artículo.

Aportes al conocimiento del tema

Se trata de precisar si el tema desarrollado constituye efectivamente un nuevo aporte a la discusión respectiva.

Fundamentación de las ideas

Se trata de evitar que el artículo sea una colección de ideas superficiales sin basamento teórico y respaldo empírico cuando este sea necesario.

Coherencia

El trabajo deberá articular las ideas conformando un todo cohesionado.

Redacción

La exposición deberá estar escrita en forma clara, precisando los conceptos utilizados.

Bibliografía adecuada y actualizada

Presentación correcta de cuadros, tablas y gráficos

Se trata de cuidar que el autor observe las reglas convenidas universalmente para tales efectos.

Finalmente, se agradece exponer el juicio de la manera más amplia y clara posible. Ello permitirá al autor conocer con más detalle las observaciones y contribuirá a una toma de decisión más adecuada por parte del Comité Editor de la Revista.

Arbitration Guidelines

The Revista Cuadernos del Cendes is a quarterly periodical, arbitrated by the double-blind system. Since 1983 it has been the institutional body of the Center for Development Studies (Cendes) of the Central University of Venezuela.

Each issue offers the reader the results from research projects of Cendes staff as well as from and independent researchers or researchers from other institutions, plus documents, bibliographic reviews and informative reports concerning the field of development studies and of social sciences in general.

Following you will find a set of evaluation criteria that the arbiter should take into account in order to deliver an integral arbitration.

Importance of the subject

The relevance for the social sciences of the subject analyzed in the article needs to be evaluated.

New contribution to the theme

Namely, to determine whether the subject at issue actually constitutes a new contribution to the respective debate.

Conceptual grounds

The article must not be a collection of shallow ideas without a theoretical basis and empirical support, when required.

Coherence

The ideas are to be linked in such a way as to constitute a cohesive whole.

Writing

The exposition is to be written in a comprehensible way, with the concepts precisely stated.

Suitable and updated bibliography is to complement the article

Proper display of tables and graphics

The author is to observe the international rules that apply in this matter.

Finally, we will appreciate that you deliver your assessment in the broadest and most straightforward possible way. This will allow the author to understand thoroughly the observations to his or her work and will facilitate a sounder decision by the Editorial Committee.

Autores**Miguel Ángel Contreras Natera**

Sociólogo. Doctor en Estudios del Desarrollo por el Centro de Estudios del Desarrollo (Cendes-UCV). Especialista y Magíster en Planificación del Desarrollo (Cendes-UCV). Profesor Agregado de la Escuela de Sociología (UCV). Investigador Asociado del Centro de Estudios Latinoamericanos Rómulo Gallegos (Celarg). Investigador Titular del Instituto Venezolano de Investigaciones Científicas (IVIC) y Coordinador Académico del Centro de Estudios de la Ciencia de la misma institución. Profesor de Posgrado en la UCV, la Universidad Bolivariana de Venezuela, la Escuela Venezolana de Planificación, el Centro Nacional de Historia, la Universidad de Los Andes (ULA) y el IVIC. Correo-e: miguelangel.contrerasnatera@gmail.com

Fernando Medina H.

Licenciado en Ciencias Actuariales por la Universidad Nacional Autónoma de México. Maestrías en Estadística Matemática y en Métodos Actuariales por el Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social. Subsecretario de Desarrollo Social del gobierno de México y, por 18 años, Asesor Regional en Estadísticas Sociales de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). Asesor principal en política del Presidente Leonel Fernández. Actualmente trabaja como consultor independiente asesorando a gobiernos de América Latina en el diseño y evaluación de impacto de políticas públicas, así como en estudios del mercado laboral, mediciones de pobreza y diseño de encuestas probabilísticas en hogares y establecimientos económicos. Correo-e: fmedina20@yahoo.com

Xavier Valente

Sociólogo por la Universidad Central de Venezuela. Magister en Planificación del Desarrollo, Mención Política Social por el Cendes, UCV. Especialista en Gobierno y Política Pública (UCV). Diploma de Estudios Avanzados en Análisis Demográfico para el Desarrollo (UCAB). Doctorando en Estudios del Desarrollo (Cendes). Profesor-Investigador del Departamento de Análisis Económico, Político y de la Planificación de la Escuela de Sociología (UCV). Correo-e: xaviervalente@gmail.com

Ligmar Altamar

Economista por la Universidad Santa María y Socióloga por la Universidad Central de Venezuela. Trabaja en un holding de empresas desde mayo 2021, donde destaca el Salón de la Fama y Museo de Béisbol de Venezuela AC., lo que le ha permitido adquirir conocimientos y habilidades en gestión financiera y administrativa. Formó parte del Proyecto IMclusion, cuyo objetivo es promover y visibilizar los derechos de los paratletas en el marco de los juegos parapanamericanos celebrados en Chile en 2023, donde desempeñó funciones administrativas y de logística, desde junio hasta noviembre 2023. Su interés es trabajar las intersecciones entre la economía y la sociología, especialmente en áreas relacionadas con las desigualdades socioeconómicas y su impacto en los países en desarrollo.
Correo-e: ligmaraltamar10@gmail.com

Antonio De Liso

Geógrafo (UCV). Maestría en Ciencias del Ambiente (París 7). Doctor de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo (FAU-UCV), mención Acondicionamiento Ambiental. Profesor titular (j) FAU-UCV. Miembro del Observatorio Venezuela, Universidad del Rosario, Bogotá. Investigador asociado del Cendes-UCV. Exdirector del Cenamb-UCV. Exsecretario General Asociación Universidades Amazónicas (Unamaz). Profesor invitado en universidades de América Latina, Europa y Canadá. Un centenar de publicaciones académicas en los campos de: epistemología ambiental, desarrollo sustentable, planificación ambiental, cambio climático local.
Correo-e: delisioantonio@gmail.com

Mauricio Iranzo T.

Sociólogo por la UCV, Doctor en Planificación del Desarrollo Regional por la Universidad de Paris III, Sorbonne Nouvelle, Francia. Profesor jubilado de la Universidad Centro Occidental Lisandro Alvarado, UCLA, donde fuera Fundador-Director de la Licenciatura en Desarrollo Humano y Decano de Humanidades y Artes. Profesor invitado en el Doctorado del Cendes-UCV y profesor Asociado en la Escuela de Ciencias Sociales de la Universidad Católica Andrés Bello, UCAB. Especialista Socioambiental en Provita, organización no gubernamental ambientalista. Estudioso de la Economía Social con numerosas publicaciones en esa área.
Correo-e: miranzot@ucab.edu.ve, miranzo@ucla.edu.ve

Diana Alarcón

Doctora en Economía por la Universidad de California, Riverside. Académica en varias universidades de México y Estados Unidos, con amplia experiencia en organismos internacionales, principalmente de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Entre 2018 y 2023 fue Coordinadora General de Asesores y Asuntos Internacionales del Gobierno de la Ciudad de México. Anteriormente, Jefa de la Unidad de Análisis de Política y Desarrollo del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales en Naciones Unidas (Undesa) y allí dirigió el equipo de redacción del Estudio Económico y Social Mundial. Trabajó 10 años en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), así como en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Correo-e: dianaalar@gmail.com

Eduardo Zepeda

Doctor en Economía por la Universidad de California, Riverside. Director Ejecutivo de Análisis y Prospectiva Socioeconómica del Instituto de Planificación y Prospectiva Democrática, Gobierno de la Ciudad de México. Desde 2019 su trabajo se ha centrado en los cambios de desarrollo de la Ciudad de México. Ha trabajado en varios países en desarrollo (en América Latina, África y Asia) y ha ocupado diversos cargos públicos, así como en Naciones Unidas, en la UAM-A, en la UAC y en el Colef. Cuenta con diversas publicaciones sobre desarrollo sostenible, comercio y desarrollo, pobreza, empleo y desarrollo.

Correo-e: ezepedam@gmail.com

Marco Antonio Ramírez

Economista por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y especialista en Minería de datos en «Data Science e Inteligencia Artificial» de la plataforma Platzi. Actualmente es colaborador en la Coordinación General de Asesores y Asuntos Internacionales del Gobierno de la Ciudad de México y responsable de Formación en JuventusMx. Ha colaborado con diferentes agencias de cooperación internacional y es coautor de diferentes artículos, estudios y planes sobre equidad y sostenibilidad y desarrollo urbano.

Correo: mrklenin.rv@gmail.com

Normas para autores

Los manuscritos enviados a la Revista Cuadernos del Cendes son sometidos, en primer lugar, a la revisión del Comité Editor para garantizar que cumplan con los requisitos mínimos de calidad, propios de una revista académica, y que sean procedentes dentro de la temática del desarrollo. Si el veredicto del Comité es favorable, el texto se remite a expertos de reconocida trayectoria en el tema en cuestión para su arbitraje, bajo el sistema doble ciego. Las sugerencias de los árbitros, cuando las hubiere, serán dadas a conocer, con la confidencialidad del caso, a cada autor.

Los artículos científicos a ser considerados para su publicación por el Comité Editor de la Revista Cuadernos del Cendes deben cumplir los siguientes requerimientos:

- **Propuesta de artículo**

El artículo deben ser enviado al correo electrónico del Departamento de Publicaciones del Cendes: cupublicaciones@gmail.com dirigido al Comité Editor de la *Revista Cuadernos del Cendes* acompañado con una correspondencia de Certificación de Originalidad del artículo propuesto, haciendo constar que el mismo no ha sido presentado ni publicado en otras revistas científicas, nacionales o internacionales, ni en ningún portal electrónico de acceso abierto y que, por tanto, puede ser sometido a evaluación de acuerdo a las normas del Comité Editor de la Revista Cuadernos del Cendes.

- **Las propuestas deben incluir**

- Título del artículo en español e inglés (máximo 15 palabras)
- Nombre del autor o autores con su correspondiente mini sinopsis curricular de máximo 50 palabras, que debe incluir: título académico, lugar de adscripción profesional, cargo y dirección electrónica.
- Resumen del artículo en español e inglés, el cual no puede exceder las 130 palabras. La traducción al inglés es estrictamente responsabilidad del autor.
- Tres a cinco palabras clave en español e inglés.
- Nombre del proyecto de investigación que dio origen al artículo.

- **Extensión**

Los artículos propuestos deben tener una extensión mínima de 20 páginas y máxima de 30, incluyendo ilustraciones, gráficos, tablas, figuras y referencias bibliográficas. No se incluyen anexos.

- **Características formales del texto**

- Tipografía: Arial 11
- Interlineado: 1,5 cm.
- Margen: 2,5 cm. general
- Hoja: tamaño carta
- Comillas: solo las latinas « »
- Cita de autor o autores: se deben hacer con el sistema apellido del autor, año de la publicación. Si es una cita textual, debe ir el número de página después del año, separado por : (dos puntos); cuando son varias páginas, separadas por un guión.
Si son varios autores, separados por ; (punto y coma).
Si dos autores se apellidan igual, se incluye el segundo apellido.
- **No** se aceptan **negritas** dentro del texto, solo en los títulos. De ser necesario, usar *cursivas*.
- Notas a pie de página: la identificación de la investigación que respalda al artículo o la del autor deben ir en asteriscos (*). La nota 1 comienza en el cuerpo del artículo y las citas de autores deben hacerse de la misma forma que dentro del texto.
- Apoyo gráfico: los gráficos, figuras, cuadros o tablas se deben incluir en el texto a la medida de la mancha de la revista indicando su fuente de origen y fecha de publicación, y, aparte, se debe enviar la versión original en Excel o Power point. Los títulos y la fuente deben ir fuera del cuadro o gráfico.

- **Referencias bibliográficas**

Solo los textos citados dentro del artículo deben ser incluidos en las referencias bibliográficas y viceversa, colocados en orden alfabético al final del artículo.

Cada referencia debe seguir estrictamente los siguientes pasos:

- **Artículo de revista**

Apellido, Nombre (año de publicación). «Título del artículo» (comillas latinas). *Título de la revista* (cursivas), vol. (si es el caso), nº, pp. (páginas). Ciudad de publicación.

- **Libro**
Apellido, Nombre (año de publicación). *Título de la obra* (en cursivas).
Ciudad de publicación: (dos puntos) Editorial.
 - **Capítulo de libro**
Apellido, Nombre (año de publicación). «Título del artículo» (entre comillas latinas) en Nombre y Apellido, ed. (editor), *Título de la obra* (en cursivas). Ciudad de publicación: (dos puntos) Editorial.
 - **Texto tomado de una página web**
Disponible en: <http://www...> Consultado el día/mes/año.
 - **En cualquier caso, si son varios autores**
Apellido, Nombre, Nombre Apellido y Nombre Apellido (año de publicación).
- **Sección de Autores**
Se requiere una sinopsis curricular, de máximo 150 palabras, que incluya:
 - Apellidos y Nombres
 - Institución
 - Dependencia
 - Cargo
 - Categoría
 - Dedicación
 - Títulos académicos
 - Experiencia Profesional (perfil académico y profesional; líneas de investigación)
 - Credenciales de Mérito
 - Dirección electrónica

El Comité Editor no asume el compromiso de mantener correspondencia con los autores sobre las decisiones adoptadas.

Standards for authors

Manuscripts sent to the *Journal Cuadernos del Cendes* are first submitted to the review of the Editorial Committee to ensure that they meet the minimum quality requirements expected of an academic journal, and that they are related with the subject of development. If the Committee's verdict is favorable, the text is referred to experts of recognized background on the subject in question for their arbitration, under the double-blind system. The suggestions of the arbitrators, if any, will be made known confidentially to the author.

The scientific articles to be considered for publication by the Editor Committee of the *Journal Cuadernos del Cendes* must meet the following requirements:

- **Article proposal**

The article must be sent to the email of the Department of Publications of Cendes: cupublicaciones@gmail.com, addressed to the Editorial Committee of the *Journal Cuadernos del Cendes* accompanied by a correspondence of Certification of Originality of the proposed article, stating that it has not been presented or published in other scientific journals, national or international, or in any open access electronic portal and that, therefore, it can be submitted for evaluation according to the standards of the Editor Committee of the Journal.

- **Proposals should include**

- Title of the article in Spanish and English (maximum 15 words)
- Name of the author or authors with their corresponding three-line mini synopsis that must include: academic degree, place of professional admission, position and electronic address.
- Summary of the article in Spanish and English, which cannot exceed 150 words.
English translation is strictly the responsibility of the author.

- Three to five keywords in Spanish and English.
- Name of the research project that gave rise to the article.
- **Extension**

The proposed articles must have a minimum length of 20 pages and a maximum of 30, including illustrations, graphics, tables, figures and bibliographic references. No annexes are included.
- **Formal features of the text**
 - Typography: Arial 11
 - Leading: 1.5 cm.
 - Margin: 2.5 cm. general
 - Sheet: letter size
 - Quotes: only double angle quotation marks: « »
 - Quote from author or authors: must be made ordered: author's last name, year of publication. If it is a textual quotation, the page number must be shown after the year, separated by : (two dots); when it is several pages, separated by a hyphen. If there are multiple authors, separated by ; (semicolon). If two authors have the same name, the second surname is included.
 - No bolds are accepted within the text, only in titles. If necessary, use italics.
 - Footnotes: Must be numbered and should be referred to in the body of the article. Also quotes from authors in the same way as within the text.
 - Graphic support: Charts, figures or tables should be included in the text tailored to the magazine's printed area, indicating its source and publication date. Additionally, the original version must be sent in an Excel or Power Point file. Titles and font must go outside the graphic or chart.
- **Bibliographic references**

Only the texts quoted within the article should be included in the bibliographic references and vice versa, ordered alphabetically at the end of the article.

Each reference must strictly contain the following information:

 - **Magazine article**

Last Name, Name (year of publication). «Title of the article» (double angle quotation marks), Title of the magazine (in italics), vol. (if applicable), pp. (pages) City of publication.

- **Book**
Last Name, Name (year of publication). Title of the work (in italics).
Place (city): (two points) Publisher.
 - **Book chapter**
Last Name, Name (year of publication). «Article title» (double angle quotation marks) in First and Last Name, Title of the work (in italics).
Place (city): (two points) Publisher.
 - **Text taken from a website**
Available at « www... » and consulted on day/month/year.
 - **In any case, if they are multiple authors**
Last Name, Name, Name Last Name and Name Last Name (year of publication).
- **Authors Section**
A curricular synopsis of up to 150 words is required, including:
 - Surname and Name
 - Institution
 - Dependency
 - Position
 - Category
 - Dedication
 - Academic Titles
 - Professional Experience (Academic and Professional Profile; Lines of Research)
 - Merit Credentials
 - E-mail address

The Editorial Committee does not commit to written communication with the authors on the decisions taken.

Guía de arbitraje

La Revista *Cuadernos del Cendes* es una publicación periódica cuatrimestral, arbitrada por el sistema doble ciego. Desde 1983 es el órgano institucional del Centro de Estudios del Desarrollo (Cendes) de la Universidad Central de Venezuela.

En cada número se publican los resultados de investigaciones de los miembros de planta del Cendes y de investigadores de otras instituciones o independientes, así como también documentos, reseñas bibliográficas e informaciones referidas al área de Estudios del Desarrollo y de las Ciencias Sociales en general.

A continuación le presentamos un conjunto de criterios de evaluación que deberán ser observados por el árbitro a los fines de realizar un arbitraje integral.

Importancia del tema

Se deberá valorar cuán relevante es para las ciencias sociales el tema analizado en el artículo.

Aportes al conocimiento del tema

Se trata de precisar si el tema desarrollado constituye efectivamente un nuevo aporte a la discusión respectiva.

Fundamentación de las ideas

Se trata de evitar que el artículo sea una colección de ideas superficiales sin basamento teórico y respaldo empírico cuando este sea necesario.

Coherencia

El trabajo deberá articular las ideas conformando un todo cohesionado.

Redacción

La exposición deberá estar escrita en forma clara, precisando los conceptos utilizados.

Bibliografía adecuada y actualizada

Presentación correcta de cuadros, tablas y gráficos

Se trata de cuidar que el autor observe las reglas convenidas universalmente para tales efectos.

Finalmente, se agradece exponer el juicio de la manera más amplia y clara posible. Ello permitirá al autor conocer con más detalle las observaciones y contribuirá a una toma de decisión más adecuada por parte del Comité Editor de la Revista.

Arbitration Guidelines

The Revista Cuadernos del Cendes is a quarterly periodical, arbitrated by the double-blind system. Since 1983 it has been the institutional body of the Center for Development Studies (Cendes) of the Central University of Venezuela.

Each issue offers the reader the results from research projects of Cendes staff as well as from and independent researchers or researchers from other institutions, plus documents, bibliographic reviews and informative reports concerning the field of development studies and of social sciences in general.

Following you will find a set of evaluation criteria that the arbiter should take into account in order to deliver an integral arbitration.

Importance of the subject

The relevance for the social sciences of the subject analyzed in the article needs to be evaluated.

New contribution to the theme

Namely, to determine whether the subject at issue actually constitutes a new contribution to the respective debate.

Conceptual grounds

The article must not be a collection of shallow ideas without a theoretical basis and empirical support, when required.

Coherence

The ideas are to be linked in such a way as to constitute a cohesive whole.

Writing

The exposition is to be written in a comprehensible way, with the concepts precisely stated.

Suitable and updated bibliography is to complement the article

Proper display of tables and graphics

The author is to observe the international rules that apply in this matter.

Finally, we will appreciate that you deliver your assessment in the broadest and most straightforward possible way. This will allow the author to understand thoroughly the observations to his or her work and will facilitate a sounder decision by the Editorial Committee.

Autores**Miguel Ángel Contreras Natera**

Sociólogo. Doctor en Estudios del Desarrollo por el Centro de Estudios del Desarrollo (Cendes-UCV). Especialista y Magíster en Planificación del Desarrollo (Cendes-UCV). Profesor Agregado de la Escuela de Sociología (UCV). Investigador Asociado del Centro de Estudios Latinoamericanos Rómulo Gallegos (Celarg). Investigador Titular del Instituto Venezolano de Investigaciones Científicas (IVIC) y Coordinador Académico del Centro de Estudios de la Ciencia de la misma institución. Profesor de Posgrado en la UCV, la Universidad Bolivariana de Venezuela, la Escuela Venezolana de Planificación, el Centro Nacional de Historia, la Universidad de Los Andes (ULA) y el IVIC. Correo-e: miguelangel.contrerasnatera@gmail.com

Fernando Medina H.

Licenciado en Ciencias Actuariales por la Universidad Nacional Autónoma de México. Maestrías en Estadística Matemática y en Métodos Actuariales por el Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social. Subsecretario de Desarrollo Social del gobierno de México y, por 18 años, Asesor Regional en Estadísticas Sociales de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). Asesor principal en política del Presidente Leonel Fernández. Actualmente trabaja como consultor independiente asesorando a gobiernos de América Latina en el diseño y evaluación de impacto de políticas públicas, así como en estudios del mercado laboral, mediciones de pobreza y diseño de encuestas probabilísticas en hogares y establecimientos económicos. Correo-e: fmedina20@yahoo.com

Xavier Valente

Sociólogo por la Universidad Central de Venezuela. Magíster en Planificación del Desarrollo, Mención Política Social por el Cendes, UCV. Especialista en Gobierno y Política Pública (UCV). Diploma de Estudios Avanzados en Análisis Demográfico para el Desarrollo (UCAB). Doctorando en Estudios del Desarrollo (Cendes). Profesor-Investigador del Departamento de Análisis Económico, Político y de la Planificación de la Escuela de Sociología (UCV). Correo-e: xaviervalente@gmail.com

Ligmar Altamar

Economista por la Universidad Santa María y Socióloga por la Universidad Central de Venezuela. Trabaja en un holding de empresas desde mayo 2021, donde destaca el Salón de la Fama y Museo de Béisbol de Venezuela AC., lo que le ha permitido adquirir conocimientos y habilidades en gestión financiera y administrativa. Formó parte del Proyecto IMClusion, cuyo objetivo es promover y visibilizar los derechos de los paratletas en el marco de los juegos parapanamericanos celebrados en Chile en 2023, donde desempeñó funciones administrativas y de logística, desde junio hasta noviembre 2023. Su interés es trabajar las intersecciones entre la economía y la sociología, especialmente en áreas relacionadas con las desigualdades socioeconómicas y su impacto en los países en desarrollo.
Correo-e: ligmaraltamar10@gmail.com

Antonio De Liso

Geógrafo (UCV). Maestría en Ciencias del Ambiente (París 7). Doctor de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo (FAU-UCV), mención Acondicionamiento Ambiental. Profesor titular (j) FAU-UCV. Miembro del Observatorio Venezuela, Universidad del Rosario, Bogotá. Investigador asociado del Cendes-UCV. Exdirector del Cenamb-UCV. Exsecretario General Asociación Universidades Amazónicas (Unamaz). Profesor invitado en universidades de América Latina, Europa y Canadá. Un centenar de publicaciones académicas en los campos de: epistemología ambiental, desarrollo sustentable, planificación ambiental, cambio climático local.
Correo-e: delisioantonio@gmail.com

Mauricio Iranzo T.

Sociólogo por la UCV, Doctor en Planificación del Desarrollo Regional por la Universidad de Paris III, Sorbonne Nouvelle, Francia. Profesor jubilado de la Universidad Centro Occidental Lisandro Alvarado, UCLA, donde fuera Fundador-Director de la Licenciatura en Desarrollo Humano y Decano de Humanidades y Artes. Profesor invitado en el Doctorado del Cendes-UCV y profesor Asociado en la Escuela de Ciencias Sociales de la Universidad Católica Andrés Bello, UCAB. Especialista Socioambiental en Provita, organización no gubernamental ambientalista. Estudioso de la Economía Social con numerosas publicaciones en esa área.
Correo-e: miranzot@ucab.edu.ve, miranzo@ucla.edu.ve

Diana Alarcón

Doctora en Economía por la Universidad de California, Riverside. Académica en varias universidades de México y Estados Unidos, con amplia experiencia en organismos internacionales, principalmente de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Entre 2018 y 2023 fue Coordinadora General de Asesores y Asuntos Internacionales del Gobierno de la Ciudad de México. Anteriormente, Jefa de la Unidad de Análisis de Política y Desarrollo del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales en Naciones Unidas (Undesa) y allí dirigió el equipo de redacción del Estudio Económico y Social Mundial. Trabajó 10 años en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), así como en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Correo-e: dianaalar@gmail.com

Eduardo Zepeda

Doctor en Economía por la Universidad de California, Riverside. Director Ejecutivo de Análisis y Prospectiva Socioeconómica del Instituto de Planificación y Prospectiva Democrática, Gobierno de la Ciudad de México. Desde 2019 su trabajo se ha centrado en los cambios de desarrollo de la Ciudad de México. Ha trabajado en varios países en desarrollo (en América Latina, África y Asia) y ha ocupado diversos cargos públicos, así como en Naciones Unidas, en la UAM-A, en la UAC y en el Colef. Cuenta con diversas publicaciones sobre desarrollo sostenible, comercio y desarrollo, pobreza, empleo y desarrollo.

Correo-e: ezepedam@gmail.com

Marco Antonio Ramírez

Economista por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y especialista en Minería de datos en «Data Science e Inteligencia Artificial» de la plataforma Platzi. Actualmente es colaborador en la Coordinación General de Asesores y Asuntos Internacionales del Gobierno de la Ciudad de México y responsable de Formación en JuventusMx. Ha colaborado con diferentes agencias de cooperación internacional y es coautor de diferentes artículos, estudios y planes sobre equidad y sostenibilidad y desarrollo urbano.

Correo: mrklenin.rv@gmail.com

Normas para autores

Los manuscritos enviados a la Revista Cuadernos del Cendes son sometidos, en primer lugar, a la revisión del Comité Editor para garantizar que cumplan con los requisitos mínimos de calidad, propios de una revista académica, y que sean procedentes dentro de la temática del desarrollo. Si el veredicto del Comité es favorable, el texto se remite a expertos de reconocida trayectoria en el tema en cuestión para su arbitraje, bajo el sistema doble ciego. Las sugerencias de los árbitros, cuando las hubiere, serán dadas a conocer, con la confidencialidad del caso, a cada autor.

Los artículos científicos a ser considerados para su publicación por el Comité Editor de la Revista Cuadernos del Cendes deben cumplir los siguientes requerimientos:

- **Propuesta de artículo**

El artículo deben ser enviado al correo electrónico del Departamento de Publicaciones del Cendes: cupublicaciones@gmail.com dirigido al Comité Editor de la *Revista Cuadernos del Cendes* acompañado con una correspondencia de Certificación de Originalidad del artículo propuesto, haciendo constar que el mismo no ha sido presentado ni publicado en otras revistas científicas, nacionales o internacionales, ni en ningún portal electrónico de acceso abierto y que, por tanto, puede ser sometido a evaluación de acuerdo a las normas del Comité Editor de la Revista Cuadernos del Cendes.

- **Las propuestas deben incluir**

- Título del artículo en español e inglés (máximo 15 palabras)
- Nombre del autor o autores con su correspondiente mini sinopsis curricular de máximo 50 palabras, que debe incluir: título académico, lugar de adscripción profesional, cargo y dirección electrónica.
- Resumen del artículo en español e inglés, el cual no puede exceder las 130 palabras. La traducción al inglés es estrictamente responsabilidad del autor.
- Tres a cinco palabras clave en español e inglés.
- Nombre del proyecto de investigación que dio origen al artículo.

- **Extensión**

Los artículos propuestos deben tener una extensión mínima de 20 páginas y máxima de 30, incluyendo ilustraciones, gráficos, tablas, figuras y referencias bibliográficas. No se incluyen anexos.

- **Características formales del texto**

- Tipografía: Arial 11
- Interlineado: 1,5 cm.
- Margen: 2,5 cm. general
- Hoja: tamaño carta
- Comillas: solo las latinas « »
- Cita de autor o autores: se deben hacer con el sistema apellido del autor, año de la publicación. Si es una cita textual, debe ir el número de página después del año, separado por : (dos puntos); cuando son varias páginas, separadas por un guión.
Si son varios autores, separados por ; (punto y coma).
Si dos autores se apellidan igual, se incluye el segundo apellido.
- **No** se aceptan **negritas** dentro del texto, solo en los títulos. De ser necesario, usar *cursivas*.
- Notas a pie de página: la identificación de la investigación que respalda al artículo o la del autor deben ir en asteriscos (*). La nota 1 comienza en el cuerpo del artículo y las citas de autores deben hacerse de la misma forma que dentro del texto.
- Apoyo gráfico: los gráficos, figuras, cuadros o tablas se deben incluir en el texto a la medida de la mancha de la revista indicando su fuente de origen y fecha de publicación, y, aparte, se debe enviar la versión original en Excel o Power point. Los títulos y la fuente deben ir fuera del cuadro o gráfico.

- **Referencias bibliográficas**

Solo los textos citados dentro del artículo deben ser incluidos en las referencias bibliográficas y viceversa, colocados en orden alfabético al final del artículo.

Cada referencia debe seguir estrictamente los siguientes pasos:

- **Artículo de revista**

Apellido, Nombre (año de publicación). «Título del artículo» (comillas latinas). *Título de la revista* (cursivas), vol. (si es el caso), n°, pp. (páginas). Ciudad de publicación.

- **Libro**
Apellido, Nombre (año de publicación). *Título de la obra* (en cursivas).
Ciudad de publicación: (dos puntos) Editorial.
 - **Capítulo de libro**
Apellido, Nombre (año de publicación). «Título del artículo» (entre comillas latinas) en Nombre y Apellido, ed. (editor), *Título de la obra* (en cursivas). Ciudad de publicación: (dos puntos) Editorial.
 - **Texto tomado de una página web**
Disponible en: <http://www...> Consultado el día/mes/año.
 - **En cualquier caso, si son varios autores**
Apellido, Nombre, Nombre Apellido y Nombre Apellido (año de publicación).
- **Sección de Autores**
Se requiere una sinopsis curricular, de máximo 150 palabras, que incluya:
 - Apellidos y Nombres
 - Institución
 - Dependencia
 - Cargo
 - Categoría
 - Dedicación
 - Títulos académicos
 - Experiencia Profesional (perfil académico y profesional; líneas de investigación)
 - Credenciales de Mérito
 - Dirección electrónica

El Comité Editor no asume el compromiso de mantener correspondencia con los autores sobre las decisiones adoptadas.

Standards for authors

Manuscripts sent to the *Journal Cuadernos del Cendes* are first submitted to the review of the Editorial Committee to ensure that they meet the minimum quality requirements expected of an academic journal, and that they are related with the subject of development. If the Committee's verdict is favorable, the text is referred to experts of recognized background on the subject in question for their arbitration, under the double-blind system. The suggestions of the arbitrators, if any, will be made known confidentially to the author.

The scientific articles to be considered for publication by the Editor Committee of the *Journal Cuadernos del Cendes* must meet the following requirements:

- **Article proposal**

The article must be sent to the email of the Department of Publications of Cendes: cupublicaciones@gmail.com, addressed to the Editorial Committee of the *Journal Cuadernos del Cendes* accompanied by a correspondence of Certification of Originality of the proposed article, stating that it has not been presented or published in other scientific journals, national or international, or in any open access electronic portal and that, therefore, it can be submitted for evaluation according to the standards of the Editor Committee of the Journal.

- **Proposals should include**

- Title of the article in Spanish and English (maximum 15 words)
- Name of the author or authors with their corresponding three-line mini synopsis that must include: academic degree, place of professional admission, position and electronic address.
- Summary of the article in Spanish and English, which cannot exceed 150 words.
English translation is strictly the responsibility of the author.

- Three to five keywords in Spanish and English.
- Name of the research project that gave rise to the article.
- **Extension**

The proposed articles must have a minimum length of 20 pages and a maximum of 30, including illustrations, graphics, tables, figures and bibliographic references. No annexes are included.
- **Formal features of the text**
 - Typography: Arial 11
 - Leading: 1.5 cm.
 - Margin: 2.5 cm. general
 - Sheet: letter size
 - Quotes: only double angle quotation marks: « »
 - Quote from author or authors: must be made ordered: author's last name, year of publication. If it is a textual quotation, the page number must be shown after the year, separated by : (two dots); when it is several pages, separated by a hyphen. If there are multiple authors, separated by ; (semicolon). If two authors have the same name, the second surname is included.
 - No bolds are accepted within the text, only in titles. If necessary, use italics.
 - Footnotes: Must be numbered and should be referred to in the body of the article. Also quotes from authors in the same way as within the text.
 - Graphic support: Charts, figures or tables should be included in the text tailored to the magazine's printed area, indicating its source and publication date. Additionally, the original version must be sent in an Excel or Power Point file. Titles and font must go outside the graphic or chart.
- **Bibliographic references**

Only the texts quoted within the article should be included in the bibliographic references and vice versa, ordered alphabetically at the end of the article.

Each reference must strictly contain the following information:

 - **Magazine article**

Last Name, Name (year of publication). «Title of the article» (double angle quotation marks), Title of the magazine (in italics), vol. (if applicable), pp. (pages) City of publication.

- **Book**
Last Name, Name (year of publication). Title of the work (in italics).
Place (city): (two points) Publisher.
 - **Book chapter**
Last Name, Name (year of publication). «Article title» (double angle quotation marks) in First and Last Name, Title of the work (in italics).
Place (city): (two points) Publisher.
 - **Text taken from a website**
Available at « www... » and consulted on day/month/year.
 - **In any case, if they are multiple authors**
Last Name, Name, Name Last Name and Name Last Name (year of publication).
- **Authors Section**
A curricular synopsis of up to 150 words is required, including:
 - Surname and Name
 - Institution
 - Dependency
 - Position
 - Category
 - Dedication
 - Academic Titles
 - Professional Experience (Academic and Professional Profile; Lines of Research)
 - Merit Credentials
 - E-mail address

The Editorial Committee does not commit to written communication with the authors on the decisions taken.

Guía de arbitraje

La Revista *Cuadernos del Cendes* es una publicación periódica cuatrimestral, arbitrada por el sistema doble ciego. Desde 1983 es el órgano institucional del Centro de Estudios del Desarrollo (Cendes) de la Universidad Central de Venezuela.

En cada número se publican los resultados de investigaciones de los miembros de planta del Cendes y de investigadores de otras instituciones o independientes, así como también documentos, reseñas bibliográficas e informaciones referidas al área de Estudios del Desarrollo y de las Ciencias Sociales en general.

A continuación le presentamos un conjunto de criterios de evaluación que deberán ser observados por el árbitro a los fines de realizar un arbitraje integral.

Importancia del tema

Se deberá valorar cuán relevante es para las ciencias sociales el tema analizado en el artículo.

Aportes al conocimiento del tema

Se trata de precisar si el tema desarrollado constituye efectivamente un nuevo aporte a la discusión respectiva.

Fundamentación de las ideas

Se trata de evitar que el artículo sea una colección de ideas superficiales sin basamento teórico y respaldo empírico cuando este sea necesario.

Coherencia

El trabajo deberá articular las ideas conformando un todo cohesionado.

Redacción

La exposición deberá estar escrita en forma clara, precisando los conceptos utilizados.

Bibliografía adecuada y actualizada

Presentación correcta de cuadros, tablas y gráficos

Se trata de cuidar que el autor observe las reglas convenidas universalmente para tales efectos.

Finalmente, se agradece exponer el juicio de la manera más amplia y clara posible. Ello permitirá al autor conocer con más detalle las observaciones y contribuirá a una toma de decisión más adecuada por parte del Comité Editor de la Revista.

Arbitration Guidelines

The Revista Cuadernos del Cendes is a quarterly periodical, arbitrated by the double-blind system. Since 1983 it has been the institutional body of the Center for Development Studies (Cendes) of the Central University of Venezuela.

Each issue offers the reader the results from research projects of Cendes staff as well as from and independent researchers or researchers from other institutions, plus documents, bibliographic reviews and informative reports concerning the field of development studies and of social sciences in general.

Following you will find a set of evaluation criteria that the arbiter should take into account in order to deliver an integral arbitration.

Importance of the subject

The relevance for the social sciences of the subject analyzed in the article needs to be evaluated.

New contribution to the theme

Namely, to determine whether the subject at issue actually constitutes a new contribution to the respective debate.

Conceptual grounds

The article must not be a collection of shallow ideas without a theoretical basis and empirical support, when required.

Coherence

The ideas are to be linked in such a way as to constitute a cohesive whole.

Writing

The exposition is to be written in a comprehensible way, with the concepts precisely stated.

Suitable and updated bibliography is to complement the article

Proper display of tables and graphics

The author is to observe the international rules that apply in this matter.

Finally, we will appreciate that you deliver your assessment in the broadest and most straightforward possible way. This will allow the author to understand thoroughly the observations to his or her work and will facilitate a sounder decision by the Editorial Committee.