

Reflexiones de José María Bengoa sobre la pobreza: aportes de una conferencia en la Universidad Simón Bolívar

Marino J. González R.¹

Resumen: El trabajo revisa las concepciones de José María Bengoa sobre la pobreza. Se parte del análisis de su célebre publicación sobre la Medicina Social en el medio rural venezolano de 1940, en la cual presenta sus primeras interpretaciones sobre las manifestaciones de la pobreza, especialmente vinculadas con el salario. En una segunda parte se analiza una conferencia dictada por Bengoa en la Universidad Simón Bolívar en 1990, en la cual presenta los rasgos fundamentales en la evolución de la pobreza en el contexto de América Latina y Venezuela. En esta publicación Bengoa formula propuestas para mejorar el diseño de los programas de reducción de la pobreza, con repercusiones en la práctica de las políticas sociales. Finalmente, se plantean las implicaciones para la acción que tales concepciones tienen en la agenda actual de la política social en Venezuela. *An Venez Nutr 2014; 27(1): 218-222.*

Palabras clave: pobreza, política social, asignaciones familiares, programas de gobierno, descentralización.

Reflections of Jose Maria Bengoa on poverty: contributions from a conference at Universidad Simón Bolívar

Abstract: The paper reviews the conceptions of Jose Maria Bengoa on poverty. Firstly, the analysis takes into account the initial reflections of Bengoa on poverty published in his seminal work "Medicina Social en el medio rural venezolano" in 1940. In this publication, Bengoa presents his first interpretations on the characteristics of poverty, especially those associated with family income. In the next section, the paper analyzes the contents presented by Bengoa in a conference at USB in 1990. In the conference, Bengoa points out the relevant features of the evolution of poverty in the context of Latin America and Venezuela and proposes alternatives to improve the design of programs in this area of social policy. Finally, the paper presents major implications for action in the current social policy agenda in Venezuela. *An Venez Nutr 2014; 27(1): 218-222.*

Key words: poverty, social policy, familiar allocations, government programs, decentralization.

Una preocupación vital

La pobreza fue una preocupación central en la vida de José María Bengoa. Fue uno de los ejes sobre los cuales construyó su inmenso aporte a la salud pública y la nutrición a escala global. Ya en su célebre publicación "Medicina social en el medio rural venezolano" (1), se encuentran conceptos que fueron variando con el tiempo, pero que conservaron los supuestos fundamentales, macerados en su experiencia como médico rural en la Venezuela de finales de los años treinta del siglo pasado. Al hacer el balance de los aspectos que condicionan la vida en el medio rural venezolano, Bengoa incluyó al salario. Así sencillamente es el título del capítulo III de la publicación antes mencionada. En la primera línea caracteriza al salario insuficiente como el tercer factor que afecta a su vez a la alimentación (primer factor) y

a la vivienda (segundo factor). Indica Bengoa que es el factor que mejor se puede medir, aunque es también el que "con más imprecisión presenta sus consecuencias".

Apuntaba Bengoa una de las restricciones que sigue teniendo la evaluación de las políticas sociales. Tenemos mejores procedimientos para medir el salario, por ejemplo, a través de las encuestas de hogares por muestreo que se han hecho regulares en todo el mundo en las últimas décadas. Pero seguimos sin tener mediciones que discriminen con precisión los efectos de los bajos ingresos de las familias en las condiciones de vida, especialmente cuando se incluyen aspectos como la calidad de los servicios, o la equidad en el acceso a beneficios.

En una tabla incluida en el capítulo mencionado, se presenta el salario medio publicado por el Ministerio de Fomento en 1939, clasificado según el área económica (industria, comercio, empresas, agricultura y pecuario) en algunos de los estados del país. Seguidamente, Bengoa presenta su cálculo para el caso del Municipio de Sanare.

¹ Universidad Simón Bolívar (USB), Unidad de Políticas Públicas, Sartenejas. Edo. Miranda, Venezuela.
Solicitar correspondencia a: Marino González : marinojgonzalez@gmail.com

Más adelante compara el costo de la alimentación mínima de una familia de cuatro miembros, con el salario promedio. Concluye que no se logra cubrir el costo de la alimentación. El análisis de Bengoa es similar en esencia al que hoy se realiza en todo el mundo con una mayor sofisticación en las fuentes y la calidad de la información.

También interesante, especialmente con la perspectiva transcurrida en tres cuartos de siglo desde esa publicación, es el énfasis de Bengoa en la intervención para enfrentar los bajos salarios. Describe de manera detallada los subsidios familiares, especialmente en la modalidad de las Cajas de Compensación de Cargas Familiares, creadas inicialmente en Francia y luego replicadas en muchos países europeos. También destaca Bengoa la importancia de la protección del salario femenino, especialmente para aquellas mujeres que tienen hijos sin haber contraído matrimonio. Y más adelante, casi al final de esa publicación, Bengoa recomienda el apoyo al desarrollo de cooperativas para fortalecer la capacidad de ahorro de las familias.

Desde esta publicación, Bengoa mantuvo un gran interés en vincular sus aportes en el campo nutricional con una visión más amplia de lo que hoy se conoce como las políticas sociales. Y dentro de ellas, la implementación de programas sociales que apoyen a las familias para la adquisición de alimentos o con subsidios directos al ingreso.

El 15 de noviembre de 1990, José María Bengoa dictó una conferencia en la Universidad Simón Bolívar (USB) intitulada “De, con, en, sobre, tras la pobreza”.¹ Dicha conferencia no fue publicada en su momento. Permaneció en su archivo personal y de allí fue tomada para ser publicada en la revista *Anales Venezolanos de Nutrición* en 2013 (2). Dicha conferencia expresa una síntesis del pensamiento de Bengoa sobre el tema. De allí que sea de gran utilidad analizar sus contenidos, especialmente por la vigencia que muchos de ellos tienen para el diseño y seguimientos de las políticas sociales.

Reflexiones desde la acción

Entre las primeras consideraciones de Bengoa sobre la pobreza, expresadas en “Medicina Social en el medio rural venezolano” y la conferencia mencionada, transcurrieron 50 años. Fue un período de profundos cambios en el diseño y ejecución de políticas sociales. Gran parte de esos cambios fueron vividos por Bengoa en muchos de los roles que le tocó desempeñar, desde sus diversas actividades en Venezuela hasta su participación en los organismos internacionales. Es indudable que toda esa experiencia es la base de sus reflexiones.

La conferencia dictada en noviembre de 1990 cubre los siguientes tópicos: (1) el mestizaje de tres pobrezas, para indicar sus diferentes orígenes y características, (2) las distintas formas de clasificar la pobreza, (3) las diferencias entre la pobreza en Europa y América Latina, (4) las expresiones de la pobreza, especialmente los tipos que se pueden proponer, (5) el efecto de la pobreza en los niños, (6) la situación social y nutricional del país y el rol de los programas sociales, y (7) la concepción de la pobreza en el Estado de Bienestar.

Desde una perspectiva de políticas públicas, se puede constatar en el análisis de Bengoa la importancia de precisar las causas de la pobreza, especialmente el rol que los factores históricos-culturales tienen en su valoración. Este aspecto es de creciente importancia en la implementación de políticas sociales, por cuanto los responsables de los programas y la población beneficiaria tienen diferentes valoraciones. De allí que la explicitación de dichas diferencias juega un papel central para definir pautas más efectivas.

Otra preocupación expresada por Bengoa, es la forma de clasificar la pobreza. Por cierto un tópico que sigue generando interés y polémicas en el ámbito de las políticas sociales. En primer lugar, presenta la clasificación utilizada históricamente por CEPAL, basada en el gran desarrollo que ya había tenido la implementación de encuestas de hogares por muestreo, las cuales son de regular aplicación en muchos países de América Latina. Dentro de las virtudes de esta clasificación, señala

¹Al menos desde 1980, Bengoa estuvo vinculado a diversos proyectos en la USB. Estos aportes se extendieron casi dos décadas, y cubrieron distintas áreas de investigación, docencia, y difusión de conocimientos y experiencias. Dentro de las áreas en las que participó se encuentra la formación de recursos humanos para la planificación alimentaria-nutricional, así como el impulso que coordinó desde la Fundación Cavendes para la elaboración de las Metas y Guías de Alimentación para Venezuela y el Manual de Encuestas de Consumo de Alimentos, y su rol activo en los simposios y talleres que se organizaron con la participación de equipos técnicos de la USB, entre otros especialistas nacionales e internacionales. Prueba de ello es la participación de muchos profesores e investigadores de la USB en las publicaciones de la Fundación Cavendes durante esos años.

Bengoa una de ellas: la posibilidad de relacionar el ingreso de las familias con la compra de alimentos. Y tal como ha sido también destacado, ya advertía Bengoa la limitación que tienen al tomar en cuenta solamente los ingresos de las familias.

De allí que a seguidas, Bengoa presenta la distinción realizada en Europa sobre la pobreza de acumulación y la de mantenimiento. En el primer caso se refiere a los activos acumulados por las familias a través de largos períodos de tiempo, especialmente en infraestructura y bienes. La pobreza de mantenimiento, por su parte, está relacionada con el ingreso de las familias. Ahora bien, Bengoa se muestra favorable a la utilización de una discriminación entre pobreza interna y externa, ya presentada por Walter en 1973 (3). De acuerdo con este concepto, la pobreza externa es la caracterizada por escasos ingresos. La pobreza interna es la que se agrava por la influencia de factores como la inestabilidad de la familia, adicciones, enfermedades de algún miembro del hogar, entre otros factores. En estas familias, señala Bengoa, las medidas como salarios mínimos o planes de empleos no son suficientes para atenuar las dificultades.

De acuerdo con el concepto de pobreza interna, esto es, las diferentes manifestaciones que puede tener la pobreza, Bengoa los denomina “componentes”, plantea que no tienen el mismo “peso y trascendencia”. Y utiliza la comparación entre el efecto de las limitaciones de la vivienda con las restricciones en la nutrición y la educación. En el primer caso, Bengoa señala que las personas o familias pueden superar las limitaciones de la vivienda más adelante en su vida. Esto es, pueden tener viviendas que tengan mejores condiciones. Lo que es más difícil de superar son las restricciones en la nutrición y en la educación, por cuanto la falta de atención a estos aspectos puede dejar efectos permanentes en las personas. Lo que no se pueda compensar en las primeras etapas de la vida, ya sería un factor de rezago en el desarrollo de las personas. En efecto, la deprivación nutricional, especialmente en niños menores a siete años, pero no exclusivamente, puede afectar los ritmos del crecimiento de manera irreversible.

De la misma manera pueden citarse los casos de la falta de atención a la salud en condiciones oportunas, y la baja cobertura y calidad en el sistema educativo. Los efectos en estos dos últimos casos también puede ser irreversibles y aumentar la diferencias entre las personas, especialmente en una perspectiva de mediano a largo plazo.

Todo lo anterior es el preámbulo a las consideraciones de mayor anticipación que plantea Bengoa en esta conferencia. Están señaladas bajo el subtítulo “pobrezas focales”. Para expresar este concepto plantea dos comparaciones. La primera de ellas está relacionada con el criterio geográfico y cultural. Se indica que es muy distinta la pobreza según se trate de un caficultor de los Andes o de los cortadores de caña de Aragua o de los pescadores de Oriente. En cada caso, señala Bengoa, existen condicionantes y características diferentes. Lo cual determina, como principal implicación de política, que las soluciones son necesariamente diferentes. A pesar de lo obvio de esta premisa, la dinámica de las políticas sociales no muestra muchas evidencias de que se responda con tanta facilidad y flexibilidad a los criterios de adaptación focal señalados.

En realidad, la experiencia está más bien dominada por los programas de corte nacional, en los cuales la representación de espacios locales no es la predominante. Las consecuencias prácticas de esta visión se manifiestan en las múltiples debilidades cuando se intenta acercar las soluciones a los problemas concretos de los ciudadanos, en sitios diferentes incluso en un mismo país. Esto puede resultar muy obvio en la segunda década del siglo XXI, con muchas experiencias acumuladas en la implementación de políticas sociales, especialmente la relacionada con subsidios en ámbitos regionales. Pero no lo era en 1990, cuando prácticamente estaba comenzando la tecnología que permitiría identificar mejor las diferencias entre sectores geográficos dentro de un mismo país, por ejemplo.

Bengoa va más allá de estas diferencias. Se concentra también en aquellos rasgos diferentes, en personas, familias, o incluso poblaciones, que coexisten en una misma ciudad o área geográfica. Cita, por ejemplo, la distinción entre los hogares cuyo jefe es una mujer abandonada (casualmente el mismo énfasis que expresaba en la publicación de 1940), con respecto a aquellos hogares con familias integradas. También menciona la pobreza de los ancianos o pensionados, cuya proporción ha aumentado de manera significativa en los últimos 25 años en todos los países de América Latina, y de manera especial en el caso de Venezuela.

El concepto de “pobreza focal”, es decir, aquel que se expresa en rasgos específicos de la población, fue una anticipación a lo que hoy conocemos como mapeo de beneficiarios o de usuarios de servicios, o de familias. Esto es, la identificación de rasgos o características en el

nivel más detallado que permitan especificar diferentes modalidades para enfrentar un mismo problema, en este caso, la pobreza. Es evidente que las diferencias en las modalidades laborales, por ejemplo, en comunidades dependientes de la agroindustria o de los servicios, determina diferentes mecanismos para transferencia de subsidios y el condicionamiento de ese beneficio. En ambos casos, existen diferencias en términos de la distancia de los hogares a los sitios de servicios, o en el acceso a cuentas bancarias, o en la calidad de los servicios de salud o educación. De allí que la adecuada discriminación de estas diferencias es clave para la efectividad de los programas de reducción de la pobreza.

Un caso similar se encuentra en áreas urbanas para discriminar las familias con personas jubiladas o pensionadas, o simplemente en la tercera edad, de aquellas familias con niños en edad escolar. El objetivo consiste en desarrollar sistemas de identificación que puedan diferenciar hogares, y dentro de ellos a familias, y dentro de las familias a personas. La disponibilidad de tecnologías en la actualidad, mucho mayor que hace 25 años, no es necesaria garantía de éxito. La razón estriba en que muchas veces la disponibilidad de tecnología no es garantía de utilización, especialmente si no existe el diseño de programas enfocados en la discriminación de riesgos. En las grandes aglomeraciones urbanas de América Latina, las dificultades del acceso geográfico deben sumarse a las limitaciones institucionales, tales como la ausencia de equipos entrenados y facilidades de comunicación, así como ausencia de información confiable, entre otras.

De manera que tenía mucha razón Bengoa cuando señalaba la importancia de establecer los diferentes tipos de pobreza que pueden presentarse en un país en un momento dado. Y tiene especial valor la siguiente consideración que propone. El año anterior (1989) se habían realizado en el país las primeras elecciones de alcaldes y gobernadores, con lo cual se contaba con liderazgos en cada una de las regiones y localidades. Previo a la elección se había aprobado la ley que facilitaba la transferencia de competencias y recursos a las instancias descentralizadas. De allí que, propone Bengoa, la atención de los programas de reducción de la pobreza debía tomar en cuenta esta nueva realidad. Señala que se pueden delinear enfoques particulares que tomen en cuenta las características de cada estado y municipio. Obviamente, en un marco de cooperación entre los distintos niveles de gobierno, existen políticas

y programas nacionales que deben ser homogéneos en todo el país. Pero también es deseable que, en la medida que se fortalezcan las capacidades de los gobiernos regionales y locales, se desarrollen modalidades adaptadas a los diferentes tipos de pobreza.

Han pasado casi 25 años desde la elección de gobernadores y alcaldes. La posibilidad de construir un federalismo cooperativo, expresada nítidamente en la Constitución de 1999, no se ha correspondido con lo efectivamente desarrollado. Las restricciones institucionales y financieras que afectan a los estados y municipios no han favorecido el diseño e implementación de programas de reducción de la pobreza que tomen en cuenta la diversidad geográfica, poblacional y cultural. De allí que la sinergia institucional necesaria para alcanzar el objetivo de reducir progresivamente la pobreza no se haya podido establecer. El presupuesto de esta sinergia es que se puedan articular esfuerzos entre múltiples niveles de gobierno, lo cual representa la fase más compleja en la coordinación de políticas públicas. En la medida que tal coordinación no sea efectiva, el perjuicio de los ciudadanos, especialmente aquellos en situación de pobreza, no podrá evitarse. De allí que contar con diferentes estrategias para resolver esta limitación es uno de los grandes retos de las políticas públicas del país en el mediano plazo.

Implicaciones para la acción

Las reflexiones de Bengoa sobre la pobreza siguen vigentes. Al final del año 2013, de acuerdo con cifras del INE, casi el 10% de la población se encontraba en situación de pobreza extrema. Las propuestas de Bengoa, algunas detalladas anteriormente, siguen siendo pertinentes para enfrentar el problema de la pobreza, especialmente en el ámbito venezolano. Una de sus énfasis fue justamente la oportunidad de la intervención. Cada día sin acciones efectivas empeora las perspectivas de vida en casi 3 millones de personas, con especial impacto en los niños. Es por ello que los retos que debe enfrentar el sector público, con sus correspondientes instituciones, pasa por asumir con efectividad dos funciones centrales en los gobiernos modernos: la capacidad de mapear las necesidades de la población para identificar a beneficiarios de la acción de las políticas, y la capacidad de coordinar esfuerzos que involucran diferentes niveles de gobierno. Vaya el reconocimiento a la visión de José María Bengoa por haberlas puesto de relieve hace casi un cuarto de siglo.

Agradecimientos

El trabajo corresponde a la conferencia presentada en la sesión dedicada a conmemorar los aportes de José María Bengoa a la nutrición en Venezuela, en el Congreso Internacional de Nutrición y Salud “José María Bengoa”, organizado por la Fundación Bengoa en Caracas en octubre de 2013. El autor expresa a los organizadores de la sesión el agradecimiento por la gentil invitación a participar.

Referencias

1. Bengoa, José María. 1992. Sanare...hace 50 años: Medicina social en el medio rural venezolano. Caracas: Ediciones CAVENDES. Colección Temas y Autores Sanareños No. 5. Tercera edición de la publicación de 1940.
2. Bengoa, José María. 1990. De, con, en, sobre, tras la pobreza. Conferencia presentada en la USB. Anales Venezolanos de Nutrición. 26(2): 125-131.
3. Walter JP (1973) Internal External Poverty and nutritional determinants of Urban Slum Youth. Ecol Food Nutr 2(1): 3-10.