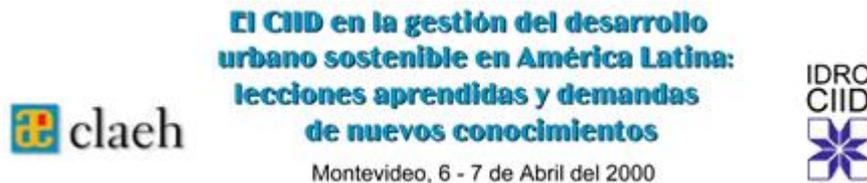


Pobreza y alternativas de Equidad Social

Documento(s) 1 de 5 ▶

Martha Schteingart



Documento presentado por Marta Schteingart del Colegio de México en el seminario El CIID en la gestión del desarrollo urbano sostenible en América Latina: lecciones aprendidas y demandas de nuevos conocimientos. Celebrado en Montevideo-Uruguay del 6 al 7 de abril del 2000.

El Colegio de México.

TABLA DE CONTENIDOS:

I. POBREZA Y POLÍTICAS SOCIALES: REVISIÓN CONCEPTUAL, DISCUSIONES Y APORTES DE LA INVESTIGACIÓN

1. Pobreza urbana
 - 1.a. Pobreza, exclusión y marginalidad
 - 1.b. Pobreza y género; la feminización de la pobreza.
 - 1.c. Pobreza, territorio y ambiente
 - 1.d. Pobreza urbana y violencia
2. Políticas sociales urbanas
 - 2.a. Descentralización o municipalización de las políticas sociales
 - 2.b. Acceso a servicios urbanos y equidad social

II. REVISIÓN DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS PARA LOS POBRES APLICADOS EN LOS ÚLTIMOS AÑOS

III. DESAFÍOS PARA LA INVESTIGACIÓN URBANA

1. Los temas y orientaciones de la investigación
2. Algunas estrategias para la investigación

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

En este trabajo trataremos de: 1) revisar los conceptos básicos vinculados a la pobreza y las políticas sociales; 2) comentar los resultados de investigaciones y discusiones que se han generado alrededor de esos temas; 3) examinar algunas políticas y programas aplicados en los últimos años; y 4) presentar algunas recomendaciones referidas a las temáticas y estrategias de investigación que sería conveniente apoyar en el futuro próximo.

I. POBREZA Y POLÍTICAS SOCIALES: REVISIÓN CONCEPTUAL, DISCUSIONES Y APORTES DE LA INVESTIGACIÓN

Para llevar a cabo este trabajo hemos consultado y analizado una amplia gama de estudios publicados sobre todo en los años 90, en revistas y libros de América Latina, así como en documentos de organismos internacionales. También quisiéramos aclarar que este constituye un primer balance, cuyo objetivo es brindar una base de discusión, que debería ser ampliada con el aporte de investigadores y especialistas de distintas subregiones de América Latina.

1. Pobreza urbana

Si bien en América Latina la pobreza ha sido un problema crónico que ha involucrado a amplios segmentos de la población, el debate acerca de la misma y su medición han comenzado hace menos de veinte años. Ese debate ha tenido lugar en el contexto de la fuerte crisis económica que afectó a los países de la Región, del desarrollo de las políticas de ajuste para reducir los gastos y equilibrar las finanzas públicas, y de la gran influencia de las ideas neoliberales.

1.a. Pobreza, exclusión y marginalidad

La revisión de la literatura ha mostrado que estos conceptos son bastante ambiguos, y que existen diferentes perspectivas que privilegian distintos aspectos de la problemática involucrada. Sin embargo, cada vez se observa una mayor coincidencia en cuanto a que la pobreza es un fenómeno heterogéneo, multidimensional y multifacético, que no puede reducirse al análisis del ingreso o del acceso a un conjunto de bienes de consumo, es decir a una visión puramente economicista; así, los aspectos culturales, demográficos, socio-políticos y territoriales o ambientales, deben ser incluidos

en el estudio de la misma. En términos generales se puede decir que se encuentran grandes tendencias que explican la presencia de la pobreza en todas las sociedades (ya que en mayor o menor medida ella aparece tanto en países desarrollados como del llamado Tercer Mundo); una de las tendencias explica esa presencia como resultado de los problemas macroeconómicos y del desarrollo de las sociedades, mientras la otra pone énfasis en los problemas individuales (esta corriente es más común en países como E.E.U.U.), es decir en el hecho que las personas y las familias son pobres por deficiencias personales, ya sean físicas como psicológicas (lo que en cierta medida está presente en la "cultura de la pobreza").

El concepto de exclusión se ha utilizado relativamente poco en América Latina y se ha referido más a las esferas de lo cultural y lo político, como por ejemplo a la desigualdad de género, a la discriminación por raza o etnia, a la cuestión de los derechos humanos y la ciudadanía, así como al tema de los migrantes que no pueden pertenecer a una comunidad de derecho (Greenspan, 1997; Krujtit, 1997; Fleury 1999).^[1] La problemática de la exclusión hace referencia no sólo a las condiciones de vida de la población, sino también, y de manera sustantiva, a la ampliación y consolidación de la democracia? (Minujin y López, 1994). Se usa cuando se quiere llamar la atención acerca de la gran desigualdad que impera en América Latina, pero existe un vacío teórico y definiciones tautológicas acerca del concepto. (Fleury, 1999). Quizás podría decirse que este concepto está actualmente reemplazando al de marginación, desarrollado en los años 60, y que fue motivo de fuertes críticas a partir fundamentalmente de los años 70. El concepto de marginación, tal como fue presentado por DESAL (1969) también incluía aspectos socio-políticos, ya que se afirmaba que los marginados, además de no tener acceso a bienes materiales y al empleo formal, tampoco accedían a la participación política.

Estas indefiniciones y problemas conceptuales se expresan en las metodologías para la medición de estos fenómenos (sobre todo para la medición de la pobreza) y también en las políticas aplicadas para combatirla,

que analizaremos más adelante. Particularmente en los años 90 se han desarrollado sistemas bastante elaborados para la definición y medición de la pobreza, y se ha incorporado una serie de categorías dentro de los pobres (indigentes, pobres extremos y pobres moderados; pobres relativos y absolutos[2]; pobres coyunturales y estructurales), las cuales de alguna manera ayudan a aclarar o matizar la problemática en cuestión; sin embargo, los métodos de medición utilizados difieren según los países, las cifras son en general poco comparables, y sobre todo ellas se mueven muchas veces de acuerdo con los intereses y recursos que los gobiernos asignan para el combate a la pobreza (Ramírez P., 1998).

La idea más generalizada de la pobreza (que se manifiesta en las formas de medición de la misma) tiene que ver con la carencia o escasez de bienes materiales, ya sea medidos de forma directa a través del indicador de necesidades básicas insatisfechas (NBI), o bien de manera más indirecta por medio de las insuficiencias de los ingresos, o línea de pobreza (LP). Por cierto la cuantificación del fenómeno es importante, sin embargo su comprensión no puede agotarse con la misma, ya que por una parte existen elementos no monetarios (difícilmente medibles) que inciden en el bienestar de las familias y las personas y, por otra, como ya señalamos, aspectos culturales, territoriales y políticos inciden en la configuración de la pobreza (Stavenhagen, 1998; Corredor, 1998). Un planteo alternativo para la conceptualización de la pobreza, aunque aún poco desarrollado por lo menos para nuestra Región, se basa en los postulados de Amartya Sen, y visualiza este fenómeno a partir de la carencia de dotaciones iniciales de los individuos, que pueden poner en acción capacidades que hacen posible el ejercicio de derechos a través de los cuales es posible obtener una mejora de la calidad de vida de las familias (perspectiva de capacidades y derechos) (Sen, 1981; Corredor, 1998). Volveremos sobre este tema al referirnos a las políticas de combate a la pobreza.

1.b. Pobreza y género; la feminización de la pobreza.

La pobreza vista en el contexto de las relaciones de género conforma una nueva perspectiva de análisis que gana terreno en los años 90. Los estudios

examinan esas relaciones en los procesos generadores de pobreza, y se enfocan en las experiencias de las mujeres, las que constituyen un grupo creciente entre los pobres de las sociedades latinoamericanas. Las relaciones de género exacerban las desigualdades asociadas a las clases sociales y, tomando en cuenta aspectos metodológicos, los indicadores de pobreza para el conjunto de cada hogar no captan las grandes diferencias de género que existen en esos ámbitos (Salles, 1994). Sin embargo, a partir de análisis cualitativos que constituyen una rica fuente de información para captar fenómenos complejos se ha podido conocer, por ejemplo, la distribución desigual de los alimentos al interior de los hogares, en desmedro de las mujeres, así como una división del trabajo que implica una pesada carga para la vida cotidiana de las mismas. La situación de las mujeres es especialmente grave como consecuencia de la división sexual del trabajo, de sus menores oportunidades en materia de educación, de situaciones laborales inestables y mal remuneradas, de la prevalencia de niveles inferiores de salud y bienestar, de su reducida participación en las decisiones y de su limitada autonomía personal. Estas causas las hace más vulnerables a situaciones de pobreza, y por ello se habla de la feminización de la pobreza (Salles, 1995). El Banco Mundial y la CEPAL han reiterado que los más pobres de los pobres son las mujeres y que ellas han sido las más afectadas por la política de ajuste económico de los últimos años; sin embargo, mostrar empíricamente esa desigualdad de género no ha sido fácil (Riquer, 1996). Los trabajos que han partido del análisis de los hogares de *jefatura femenina* para demostrar esa situación de inferioridad de las mujeres no han podido arribar a resultados claros, ya que la variable *jefe de hogar* no parece ser un buen indicador para medir cómo las diferencias de género pueden influir en el bienestar (la distribución inequitativa de recursos de diferente índole se da frecuentemente al interior de familias jefaturadas por hombres) (Bump y Hentschel, 1998).

1.c. Pobreza, territorio y ambiente.

Al analizar la relación entre pobreza y territorio hay que considerar en primer término la división entre pobreza rural y urbana. Como ya lo han mostrado trabajos producidos por CEPAL, Banco Mundial y BID, la pobreza en América

Latina era fundamentalmente rural, pero en la medida que los países de la región se fueron urbanizando rápidamente, sobre todo a partir de los años 50 y 60, su concentración se ha incrementado en áreas urbanas (aunque en general en las zonas rurales ella es mucho más intensa). También existen algunos intentos de relacionar el tamaño de las ciudades, en las regiones más pobres del mundo, con la concentración de la pobreza, y en ellos se llega a la conclusión que cuanto más grandes son las ciudades menor es la proporción de pobres (Bump y Hentschel, 1998); sin embargo me parece poco relevante buscar una relación lineal entre tamaño de la ciudad y pobreza, cuando existen muchos otros factores que están incidiendo en la presencia de ese problema.

La relación entre pobreza y territorio a nivel intraurbano ya estaba presente en el concepto de tal como fue introducido en América Latina por DESAL, para referirse a la existencia de un sector tradicional, y otro moderno del cual los marginales estaban excluidos económica, política, cultural y ecológicamente. En este sentido el concepto de *marginalidad* también se aplicó a los asentamientos irregulares que proliferaron principalmente a partir de los años 60 en las periferias de las ciudades, donde se comenzaron a concentrar sobre todo los migrantes pobres que no tuvieron acceso a un lote de terreno o a una vivienda ofrecidos por el mercado o por los incipientes programas habitacionales de los gobiernos de la Región. Sin embargo, esto fue criticado posteriormente al atribuirse a este enfoque un sesgo "ecologista", por suponer que los sectores marginales urbanos se correspondían simétricamente con los asentamientos irregulares periféricos[3]. Aunque esta reacción opuesta al simplismo socio-espacial fue a nuestro criterio positiva, también resulta importante señalar que ha faltado realmente en las últimas décadas la incorporación de lo territorial o espacial como una dimensión integrante de la pobreza (Sabatini, 1981). Si bien los indicadores de necesidades básicas insatisfechas (NBI), que cada vez se utilizan más para la medición de la pobreza, incluyen las características de la viviendas (materiales, número de cuartos, uso de cocina, etc) así como la presencia o no de servicios básicos en las mismas (agua entubada, drenaje, electricidad), los trabajos realizados en general por economistas dejan de lado importantes

aspectos territoriales del desarrollo urbano. En este sentido resulta innegable que muchas veces los asentamientos irregulares dan origen a una serie de empleos informales y relaciones de solidaridad e intercambio, pero también a aspectos negativos para la vida de las familias, que es necesario tomar en cuenta al hacer referencia a la pobreza urbana. Por ejemplo, vale la pena mencionar que algunos trabajos referidos al uso del espacio urbano por las mujeres pobres en los asentamientos periféricos, pueden servir de ejemplo acerca de lo que se puede obtener al incorporar la dimensión espacial o territorial al análisis de la pobreza. Se ha mostrado (Salazar, 1999) que la condición de género no sólo define comportamientos desiguales en la división del trabajo intrafamiliar sino que también influye en la movilidad territorial y en el uso diferenciado del espacio para hombres y mujeres; así en la Ciudad de México predominan aún entre las familias más pobres, pautas muy tradicionales en la vida cotidiana de las mujeres esposas-madres, que las relega al espacio de la vivienda y el barrio, lo que limita sus actividades en la ciudad y en la propia reproducción de su familia.

Los análisis de la relación entre pobreza y degradación ambiental son mucho más recientes en la medida que la problemática ambiental urbana en América Latina recién ha comenzado a conceptualizarse y estudiarse en los años 80, existiendo pocos trabajos al respecto. En general los pobres se ubican en zonas y de riesgo, en áreas no aptas para el poblamiento ya que, como dijimos más arriba, no existe oferta de vivienda para ellos en otro tipo de zonas urbanas[4]. Esto, unido a la falta de medios para lograr una apropiación adecuada del territorio, genera una serie de problemas y conflictos que han llevado a decir que ¿los pobres contaminan o degradan el ambiente?.

Sin embargo, la pobreza no es una causa directa de la degradación ambiental sino el mecanismo mediante el cual, las condiciones económicas, educativas, de salud (y en general de falta de recursos de todo tipo y de capacidad de respuesta) que acompañan ese fenómeno, se transforman en acciones que degradan el medio. En este sentido, frecuentemente los programas y políticas de protección ambiental y la falta de respuestas del Estado para hacer frente a las carencias de los sectores pobres, han sido responsables de la degradación ambiental (Pearce, 1990), aunque también del desplazamiento y

marginación de la población más necesitada, mientras se apoya en muchos casos a los sectores más pudientes de la sociedad [5] Parecería ser, entonces, que la normatividad referida a la "protección ambiental", en sociedades urbanas muy desiguales, se aplica en la práctica a favor de los estratos más pudientes de la población.

1.d. Pobreza urbana y violencia

En general este tema, a pesar de la importancia que reviste para las ciudades de América Latina, no ha sido objeto de muchos estudios. Es posiblemente en Colombia donde ellos se han hecho más presentes y, en el caso de México, a pesar del aumento impresionante de la violencia en los últimos años, los trabajos de investigación son casi inexistentes. Parece ser que el incremento de la pobreza ha tenido un impacto importante en el aumento de ciertas manifestaciones delictuosas como los atentados contra la propiedad, ya que existe una relación directa entre pobreza y ese tipo de violencia. Esta criminalidad no afecta de igual manera a todos los grupos sociales, aunque se encuentran cada vez más dificultades para la agresión a la propiedad de las clases medio-altas y altas, las que pasaron a protegerse a través de muros, la policía privada, cierre de calles, etc. Muchas veces la violencia se vuelve contra los mismos sectores pobres de la sociedad urbana, notándose también un aumento de robos y ataques a la propiedad en los barrios populares y en los transportes públicos en los que se transportan fundamentalmente estos sectores. Sin embargo, la existencia de verdaderas máquinas del crimen, sólidamente estructuradas en torno al tráfico de estupefacientes, al contrabando, a los juegos clandestinos y al comercio de objetos robados, también constituye una causa muy importante de la violencia urbana, (Kowarick y Ant, 1985), que ha cobrado muchas vidas sobre todo en algunas ciudades del Brasil, Colombia y México. En un trabajo reciente (Arraigada y Godoy, 1999) referido a distintos países de América Latina, se trata de demostrar que más que la pobreza es la desigualdad (por cierto mayor en las ciudades que en las zonas rurales) la que genera más violencia, y en ese estudio se menciona además que, análisis realizados por ejemplo para Perú y

Colombia, confirman que no existe una relación directa entre pobreza y violencia ya que las localidades más pobres no son las que presentan necesariamente mayor tasa de homicidios o violencia en general. La idea de que la pobreza produce frustración y agresión puede resultar muy superficial para dar cuenta de las situaciones de violencia en las ciudades. Un aspecto importante relacionado con la violencia tiene que ver con la existencia de redes de relaciones y confianza en una comunidad, las que contribuyen a una interacción más fluida y menos violenta, incluso en situaciones de pobreza. Este "capital social" puede ser muy importante para evitar la violencia, aunque también se puede dar un capital social "perverso", a través del cual las redes y asociaciones están al servicio de actividades ilegales, como las mencionadas más arriba (Arraigada y Godoy, 1999).

Por último es necesario aclarar que cuando se habla de violencia urbana no sólo hay que tomar en cuenta la delincuencia de las capas pobres sino también las expresiones de violencia que afectan cotidianamente a millones de personas (sobre todo a las más pobres), como la arbitrariedad policial, los accidentes de trabajo, los desalojos de barrios y viviendas, la desnutrición, la falta de acceso a servicios de salud, etc, consecuencia de sociedades injustas, donde siguen imperando formas de control político cuya arbitrariedad afecta aspectos estratégicos de la vida diaria y que incluso en muchas ocasiones ha dificultado la formación de grupos que intentan organizarse para defender sus derechos básicos (Kowarick y Ant, 1985)

2. Políticas sociales urbanas

Durante las décadas en las que se desarrollaron las políticas sociales universales en América Latina predominó una visión tutelar del Estado en la que éste tenía como función importante garantizar los derechos sociales de la población (y en ese marco la política social tuvo un papel complementario de la política económica); sin embargo, los cambios que comenzaron a aplicarse fundamentalmente a partir de los años 80, apuntan a la instauración de un modelo distinto de desarrollo económico y social, de base neoliberal, en el cual la focalización reemplaza a la idea central de programas universales. No obstante, hay que destacar que en todos los casos han existido serias

limitaciones en la construcción de los sistemas de políticas sociales basadas en la idea del Estado Benefactor, particularmente en lo que se refiere a la aplicación fragmentada y estratificada de las políticas y al manejo demasiado centralizado de las mismas (Gordon, 1999) [6]. América Latina mantuvo en general un doble perfil de política: el seguro social para los trabajadores del sector formal y la asistencia social para los sectores más pobres (que llegaba sólo a un grupo reducido de ellos, debido a la escasez de recursos destinados). La reforma de los 80s se dio en el contexto de una fuerte crisis económica y de las políticas de ajuste implementadas para hacerle frente, así como de crisis fiscales que colaboraron en el deterioro de las instituciones públicas, en el decremento de los gastos de inversión y de mantenimiento de infraestructuras, etc. Tres parecen ser las ideas centrales que se encuentran en la base de la citada reforma: *la descentralización, la privatización y la focalización*. (Isuani, 1992).

2.a. Descentralización o municipalización de las políticas sociales.

La descentralización está concebida como un procedimiento que permite aumentar la eficiencia y eficacia del gasto, acercar la gestión pública a la población, evitando los enormes y burocratizados sistemas administrados por los gobiernos nacionales. Estudios realizados en diferentes países latinoamericanos han mostrado que la descentralización de las políticas sociales comenzó sobre todo en los sectores de la educación y la salud; sin embargo, en muchos casos esta descentralización se debió más a un retiro del estado central de las responsabilidades referidas a la atención de los mismos que a dotar a los gobiernos locales de los recursos y las capacidades para hacerse cargo de los mismos. ¿Se descentralizan las funciones y no los recursos?, han sido las conclusiones de estudios comparativos que se han llevado a cabo en los 90s (Merino, 1995; Guillén, 1994).

A pesar de las limitaciones apuntadas los gobiernos municipales de los diferentes países de la Región han sido objeto de reformas significativas, ya sea producto de un amplio debate y cambio constitucional, como en Colombia y Brasil, o de iniciativas emanadas, al menos inicialmente, del poder central, como en México y Chile. La ausencia de democracia, aunada a la escasa o

nula autonomía de los gobiernos locales, a los muy limitados recursos bajo su control y a los reducidos alcances de sus atribuciones y funciones, se vieron reflejados en la poca atención que tanto desde la ciencia política como desde los estudios urbanos, se le prestó a esta temática.

2.b. Acceso a servicios urbanos y equidad social.

La provisión de servicios públicos urbanos está basada en la acción colectiva e involucra propósitos de redistribución social de recursos materiales; sin embargo, la intensidad de la redistribución se define en el marco de un compromiso entre los diferentes grupos que conviven en una sociedad. (Garrocho, 1995). Por otra parte, los servicios públicos son un reflejo de la capacidad administrativa y de acción de las instancias encargadas de prestarlos, y por lo tanto representan un aspecto crucial en la búsqueda de mejores formas de acción gubernamental. Para una gestión adecuada de los servicios urbanos, en un marco de mayor participación y pluralidad en la administración, son necesarios la transferencia de recursos a los gobiernos municipales y un aumento de su capacidad de decisión. *La posibilidad de contacto directo del gobierno local con la población lo convierte en pieza fundamental del desarrollo de una estrategia de gestión democrática de las políticas sociales.*

En general los servicios públicos en las ciudades de América Latina presentan una insuficiente cobertura y mala calidad, que se acentúa en los municipios de menor desarrollo; sin embargo, los gobiernos municipales han presionado para asumir la prestación de los mismos (García del Castillo, 1994). Un obstáculo importante para la prestación de los servicios es la limitación de recursos financieros y técnicos, pero también juega un papel importante la inequitativa distribución de los mismos, la corrupción y los intereses políticos. Las decisiones municipales son frecuentemente políticas y coyunturales, ya que se trata de responder en el corto plazo a las demandas más apremiantes, lo cual resulta lógico si se piensa que los períodos municipales son muchas veces de sólo tres años, y una prioridad es conservar el poder.

Las conclusiones de uno de los estudios comparativos más importantes que

se han realizado en América Latina para conocer las formas de gestión de los servicios municipales^[7] (Rodríguez y Velásquez, 1994), han puesto énfasis en la existencia de una variedad de modalidades de gestión administrativa y financiera de los mismos y de vinculación entre autoridades locales y actores sociales y políticos, las que se han sintetizado en tres modos de gestión: el tecnocrático, el de control político y el modo participativo. Por otra parte en lo que se refiere a la tendencia a la privatización de los servicios públicos (que tiene muchos adeptos sobre todo entre los gobernantes y muchos empresarios privados), la investigación concluye que ella encarece los costos de prestación de los servicios, que el municipio pierde la capacidad de control de los mismos (la cual queda en general fragmentada y en manos de las empresas) sobre todo cuando no existen mecanismos concretos de regulación de la acción privada. A esto se suma el hecho que los usuarios se convierten en "clientes", reduciéndose de esta manera las posibilidades de movilización de la población para reclamar mejores condiciones en la prestación de los servicios. Por último en lo que se refiere a los procesos de descentralización, algunos casos estudiados muestran que los entes centrales siguen teniendo una injerencia importante en la gestión de los servicios y además que esos procesos, si bien han dado nuevos poderes a los municipios, no necesariamente se han acompañado de la democratización de la gestión pública incluyendo una real participación de la población. Esto último ha sido también comprobado a través de otras investigaciones referidas a municipios de México y Colombia gobernados por nuevas fuerzas políticas, que han planteado como meta principal el cambio de viejas prácticas clientelísticas y corruptas de los partidos tradicionales, y la puesta en práctica de una gestión democrática y participativa (Guillén, 1994; Schteingart y Duhau, 2000).

Para los grupos pobres de la población urbana, la importancia de los servicios se expresa en el hecho que, como ya señalamos, ellos constituyen un aspecto fundamental en la construcción del índice NBI de medición de la pobreza. Asimismo, el tema de la introducción de servicios básicos en los asentamientos irregulares periféricos, constituye un punto clave de la política urbana, teniendo en cuenta que las ciudades latinoamericanas crecen en gran

medida a través de la expansión de esos barrios, y que la lógica de introducción de los servicios en los mismos ha sido diferente a la que puede observarse para aquéllos ubicados dentro de la llamada "ciudad formal o legal", ya que se introducen muchos años después de comenzado el asentamiento (Schteingart, 1997). Varios de los programas para los pobres urbanos, que comentaremos más adelante, han tenido entre sus objetivos principales la introducción de servicios básicos como agua, drenaje, electrificación, etc., en los asentamientos irregulares (Duhau y Schteingart, 1999).

II. REVISIÓN DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS PARA LOS POBRES APLICADOS EN LOS ULTIMOS AÑOS

Las medidas para hacer frente al aumento de la pobreza en América Latina se han centrado en programas compensatorios, o programas focalizados en los pobres, mientras arreciaron los ataques en contra de las políticas universalistas, frente a las cuales se propuso que *la verdadera equidad consistía en hacer llegar la asistencia del Estado a los que realmente la necesitan* (Isuani, 1992). Los defensores de la focalización afirman que su beneficio consiste en la concentración de recursos en los más pobres, lo cual permite ahorrar dinero y mejorar la eficiencia de los programas. Sin embargo, se han suscitado conflictos políticos debido a que grupos con cierto poder han dejado de tener acceso a apoyos que antes recibían, como consecuencia de la reasignación de recursos dentro del esquema general de programas sociales (UNRISD, 1995). Por otra parte, la focalización resulta costosa y a menudo los bienes y servicios no llegan realmente a los más necesitados: ¿cuáles son los costos administrativos de esta focalización, comparados con los resultados obtenidos en cuanto al mejoramiento de las condiciones de vida de los grupos que se quieren atender? También existen problemas intrínsecos a la focalización geográfica, ya que esta excluye de los programas a las familias muy pobres que no habitan las localidades más marginadas sino en áreas donde existe una cierta mezcla social. Por último se observan sesgos de tipo político producto de relaciones clientelísticas, sobre todo entre el partido político en el poder y la población pobre, sesgos que se acentúan

en períodos preelectorales.(Duahu y Schteingart, 1999.)

La filosofía dominante establece que hay que determinar quienes son los merecedores de recibir apoyo estatal, y construir instancias no burocráticas y descentralizadas que garanticen flexibilidad y eficiencia en la aplicación del gasto social. Una modalidad más o menos difundida de programas en América Latina ha sido la de los Fondos Especiales, de Emergencia o de Inversión Social (FIS), los cuales comenzaron a aplicarse desde mediados de la década de los años 80 en varios países, presentando en común la intencionalidad de una acción expedita, rápida y directa, dirigida a grupos predefinidos o a la solución de determinados problemas. Un alto grado de participación de los beneficiarios y la ?neutralidad política? se planteaban para conseguir una mayor transparencia en las operaciones (Banco Mundial, 1995). En un primer momento los fondos fueron considerados de emergencia y financiados fuera del presupuesto normal, con la participación de ONGs o empresas privadas, pero más tarde aparecieron ligados a proyectos de reforma estatal con la idea de hacer converger los esfuerzos públicos sobre sectores más vulnerables (Grassi et als., 1994). En general estos fondos operaron por pocos años y su impacto ha sido bastante limitado. Han desarrollado, asimismo, acciones focalizadas que han intentado cubrir varios aspectos que hacen al bienestar social, como son los vinculados a la vigilancia nutricional y al apoyo alimentario, a los servicios básicos (de agua drenaje, electricidad), de salud y de protección a niños o familias en situación de indigencia; pero algunas evaluaciones realizadas para Centroamérica (Lungo, 1999) han mostrado que la gran dispersión de las acciones y el mantenimiento de programas sectorizados no han conducido a los logros esperados. Entre las preguntas que han surgido a raíz de la aplicación de estos programas multidimensionales podemos mencionar las siguientes: ¿debe reducirse la gama de actividades que ellos cubren y concentrar los esfuerzos en un número menor de sectores estratégicos?; ¿hay que poner más énfasis en el desarrollo de actividades productivas en lugar de priorizar las acciones en materia de servicios? [8]

Es importante señalar que en general *el análisis de este tipo de programas nos lleva a reflexionar acerca del efecto real que pueden tener para el*

combate a la pobreza, la entrega a las familias pobres de bienes o dinero para aumentar provisionalmente su consumo ya que muchas de estas acciones pueden tener efectos reversibles al interrumpirse la entrega de subsidios (como ocurrió con la cancelación del Programa de Solidaridad en el contexto, además, de la crisis que golpeó fuertemente a México a partir de 1995). Las conclusiones acerca de los efectos reales de este tipo de políticas, basadas en una definición muy limitada de la pobreza, como la que criticamos al comienzo del trabajo, confirman la necesidad de replantear los conceptos, las metodologías de medición y sobre todo la orientación de los programas. Actualmente se está aplicando en México el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), inspirado en las propuestas más recientes del Banco Mundial y ubicado muy claramente dentro de las orientaciones de la política social inspirada en los principios individualistas y liberales a través de los cuales *se evita intervenir en el mercado, se dan apoyos temporarios para lograr una cierta redistribución del ingreso a través de pagos monetarios, alertando permanentemente contra el peligro de crear una dependencia de los beneficiarios*. A pesar de que este tipo de política se basa en la idea de desarrollar el *capital humano* de los más jóvenes, para asegurar un futuro mejor a las nuevas generaciones, no se ve como el Programa pueda sacar a los pobres de su situación de indigencia, si su aplicación sólo se plantea para un corto tiempo, sin cambiar tampoco las condiciones socio-económicas generales de las regiones más atrasadas, donde estos pobres se localizan^[9] (Schteingart, 2000). Por supuesto que un programa de este corte, aparentemente centrado en generar capacidades para un mejor aprovechamiento futuro de las oportunidades económicas para los pobres, dista mucho de asemejarse a la perspectiva de capacidades y derechos, antes mencionada, desarrollada por Amartya Sen.

III. DESAFIOS PARA LA INVESTIGACIÓN URBANA

1. Los temas y orientaciones de la investigación

Antes de presentar algunas propuestas temáticas de investigación referidas a la pobreza y las políticas sociales en las ciudades latinoamericanas, quisiéramos exponer algunas ideas que sirvan de base para orientar estudios

que respondan más efectivamente a los retos emergentes en las sociedades urbanas. Estos estudios deberían: a) incluir una revisión de conceptos ya trabajados (señalamos al comienzo algunos problemas de conceptualización en los casos de la pobreza y la exclusión), la propuesta de categorías analíticas distintas para nuevos temas, así como su aplicación para la comprensión más inmediata de las nuevas dinámicas sociales y el impacto de cambios estructurales en la escena urbana; b) superar los análisis sectoriales o las visiones disciplinarias tradicionales que no toman en cuenta las interfases de ciertos temas, sectores y procesos urbanos; c) evitar los análisis de casos que provean una visión muy sesgada de la realidad, por representar situaciones poco representativas de la problemática urbana que nos ocupa; d) poner énfasis en el desarrollo de conocimientos que permitan a los investigadores contar con los elementos necesarios para entender y evaluar el sentido y los resultados de las grandes reformas que están afectando las prácticas de los principales agentes sociales en las ciudades latinoamericanas.

Con respecto a los temas que deberían iniciarse, profundizarse o replantearse proponemos lo siguiente:

1. Retomando algunos de los aspectos aquí tratados con relación a la pobreza (pobreza y mujer, territorio y ambiente) sería recomendable considerar las interfases de temas y procesos que se han visto de manera separada. En este sentido nos ha parecido interesante vincular la *feminización de la pobreza* con aspectos territoriales y ambientales de la misma, para explorar cómo el uso particular de los distintos ámbitos del espacio urbano, así como los problemas ambientales que surgen en los espacios de la pobreza, afectan de manera más severa a las mujeres, que frecuentemente quedan relegadas a la vivienda y su entorno inmediato. Estos aspectos se combinarían con otros ya más investigados para poder brindar una visión más completa y articulada de la *feminización de la pobreza*.
2. Para seguir explorando nuevas vinculaciones entre los temas objeto de este trabajo, también sería relevante estudiar, incorporando análisis cualitativos y en profundidad, la relación entre el aumento de la desigualdad social urbana y el incremento de la violencia en ciudades particularmente afectadas por la delincuencia, tratando de comprobar si éstos son fenómenos locales o reflejo de procesos más globales, y en qué medida el desarrollo de programas participativos a nivel de las comunidades, tiene influencia sobre esta relación.
3. Continuar con la realización de estudios comparativos de diferentes ciudades y países de la Región, con el fin de conocer los cambios ocurridos en los últimos años con respecto a los agentes sociales que actúan en el plano local, principalmente con relación a la gestión de los servicios urbanos. Se trataría de

comprobar, asimismo, qué avances han tenido lugar en los procesos de democratización y participación de la población, así como en las nuevas relaciones entre distintos actores sociales y en particular entre gobernantes y gobernados.

4. Es importante que los investigadores realicen evaluaciones de programas sociales, dentro de una perspectiva teórica crítica que ponga también en entredicho las propias bases de los mismos (inspirados frecuentemente en falacias o en ideas rígidas generadas en otros contextos); que tomen en cuenta la naturaleza política de los problemas sociales y de las acciones emprendidas para hacerle frente, ubicando en el centro de las preocupaciones la cuestión de *la equidad social*. Dentro de esta línea de investigación cobra relevancia el análisis de la relación entre pobreza, programas sociales y organización y politización de los sectores involucrados, para comprobar en qué medida el capital social constituye un aspecto importante del éxito de los programas en lo que se refiere a la superación de la pobreza. Vinculado con esto hay que destacar la importancia de la participación social y sobre todo de las diferentes formas en que esta se manifiesta.
5. Estudiar del impacto de las recurrentes crisis que afectan la economía de los países sobre la pobreza urbana, y en particular sobre los efectos de los diferentes programas aplicados para combatirla. Para desarrollar este tema es necesario realizar un seguimiento de ciertas comunidades pobres durante un tiempo prolongado, con el objeto de detectar los cambios ocurridos a lo largo de períodos más o menos prolongados, que puedan justamente dar cuenta de los impactos señalados.

2. Algunas estrategias para la investigación

Resulta indudable que los estudios comparativos son de gran importancia para ayudar a los investigadores locales a tener una perspectiva más amplia acerca de sus temas de investigación, y también porque a través de esos estudios será más fácil presentar propuestas alternativas con respecto a las políticas oficiales (algunas de ellas inspiradas en ideas rígidas generadas en otros contextos, ignorando en muchos casos las condiciones sociales y políticas locales). Para colaborar de manera más efectiva en un mayor desarrollo de la investigación comparativa me parece que sería conveniente que el CIID-IDRC pudiera apoyar a redes existentes (de carácter regional, subregional o temático), que de alguna manera realizan ese tipo de investigación, contribuyendo así a diversificar o intensificar su trabajo, y en algunos casos a superar su aislamiento disciplinario, académico o geográfico. También sería importante y útil promover el trabajo conjunto de grupos que se mueven en entornos diferentes como las instituciones académicas y las ONG (más inclinadas estas últimas a la investigación-acción o al desarrollo de

acciones o programas con las comunidades) y cuya experiencia puede ser complementaria.

Hay que tomar en cuenta que en algunos casos ya existe una cantidad nada despreciable de investigaciones realizadas, pero en otros es fundamental plantear nuevos temas o profundizar aquéllos muy poco trabajados. Sería importante que en el primer caso el CIID-IDRC ayudara a través de seminarios, talleres, etc., a sistematizar los conocimientos fragmentarios y dispersos para que la comunidad académica pueda presentar conclusiones globales y coherentes de algunos temas, ya sea a niveles subregionales o regionales. En cuanto al desarrollo de nuevas investigaciones comparativas, algunas experiencias latinoamericanas han mostrado que para obtener buenos resultados es necesario que exista: a) un período previo de preparación del proyecto y de los investigadores involucrados; b) un contacto permanente entre los equipos durante la etapa de análisis individuales y c) terminar la investigación con una discusión colectiva de sus resultados y la integración de los estudios individuales a partir de un esfuerzo significativo para arribar a conclusiones comparativas. Me parece que el papel del CIID-IDRC debería ser apoyar la investigación en estas tres etapas, y sobre todo en la última, ya que en general para ésta los apoyos han sido muy insuficientes, lo que ha redundado en la imposibilidad de obtener los resultados esperados.

En cuanto a la relación entre sector académico y ONG, además de lo señalado más arriba, me parece necesario comentar que la falta de comunicación entre ellos no sólo tiene que ver con el lenguaje utilizado, con la forma de publicar los resultados de los estudios, sino también con el tipo de conocimiento adquirido y con la vinculación que se establece entre el investigador y las comunidades; en este sentido, resulta indispensable superar falsas disyuntivas, como las que se plantean al oponer ¿lo científico? a ¿la acción?, o la teoría a la práctica.^[10] A nuestro criterio habría que promover, por ejemplo, dos tipos de colaboración entre el sector académico y las ONG, que ayuden además a superar la desconfianza mutua que existe entre ellos: uno se refiere a la producción de conocimientos necesarios para apoyar el trabajo con las comunidades pobres y el segundo a las evaluaciones y

balances de las acciones realizadas por las organizaciones, que incluya la sistematización de conocimientos adquiridos a partir del contacto directo con los grupos populares.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Arraigada Irma y L. Godoy, 1999, Seguridad Ciudadana y Violencia en América Latina: Diagnóstico y Política en los Años Noventa, Naciones Unidas, CEPAL/ECLAC, Santiago de Chile.

Banco Mundial, 1995, Alivio de la Pobreza y Fondos de Inversión Social. La experiencia Latinoamericana (Glaessner, Lee, Sant?Anna y St.Antoine), Washington D.C., USA.

Boltvinik Julio, 1998, ?Estrategias de lucha contra la pobreza en América Latina. Análisis crítico de los planteamientos de algunos organismos internacionales?, en Revista Estudios Demográficos y Urbanos, núm.38, vol. 13, mayo-agosto, El Colegio de México, México

Bump Jesse y Jesko Hentschel, 1998, ?Pobreza en el ingreso urbano: algunas comparaciones entre países?, en Seminario sobre Pobreza Urbana, mayo, Banco Mundial, Río de Janeiro, Brasil.

Corraliza R. José Antonio, 1999, ?Exclusión social y calidad ambiental. Notas sobre el proceso de evaluación?, en Ciudades para un futuro más sostenible, el Boletín de la Biblioteca, núm.10, julio, Escuela Técnica Superior de Madrid,/Dirección General de la Vivienda, la Arquitectura y el Urbanismo del Ministerio de Fomento de España, Madrid, España.

Corredor M., Consuelo, 1998, ?Pobreza urbana: problemas de orden conceptual e implicaciones de política?, en Seminario sobre Pobreza Urbana, mayo, Banco Mundial, Río de Janeiro, Brasil.

DESAL, 1969, Marginalidad en América Latina. Un ensayo de diagnóstico, Herder, Barcelona.

Duhau Emilio y M. Schteingart, 1998,?Gobernabilidad y pobreza en el ámbito local: México, Colombia y Centroamérica?, en Rodríguez A. y L. Winchester, Ciudades y Gobernabilidad en América Latina, Ediciones SUR, Santiago de Chile,

Duhau Emilio y M. Schteingart, 1999, ?Nuevas orientaciones en las políticas sociales para los pobres en México y Colombia?, en Schteingart

M., coordinadora, Políticas sociales para los pobres en América Latina, Editorial Porrúa - GURI, México.

Fleury Sonia, 1999, ¿Política social, exclusión y equidad en América Latina en los 90?, en Alvarez L. et als, coordinadores, Política social: exclusión y equidad en Venezuela durante los años noventa, FONVIS, ILDIS, Editorial Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela.

Garrocho Carlos, ¿Servicios públicos?, 1995, en Massé N. Carlos et als, coordinadores, Políticas públicas y desarrollo municipal, Colegio Mexiquense, México.

García del Castillo Rodolfo, 1994, ¿Las políticas de servicios municipales?, en Massé N. Carlos, et als, coords., Políticas públicas y desarrollo municipal, Colegio Mexiquense, México.

Grassi Estela, S. Hintze y R. M. Neufeld , 1994, Políticas sociales. Crisis y ajuste estructural, Ed. Espacio, Argentina.

Gordon Sara, 1999, ¿Del universalismo estratificado a los programas focalizados. Una aproximación a la política social en México?, en Schteingart M., coordinadora, Políticas sociales para los pobres en América Latina, Ed. Porrúa, México,

Grynspar Rebeca, 1997, ¿La pobreza en América Latina. Estrategias para superarla?, en Menjívar Rafael, et als, editores, Pobreza, exclusión y política social, FLACSO-UNESCO-Universidad de Utrecht, Costa Rica.

Guillén Tonatiuh, 1994, ¿Ayuntamientos en transición. Nuevas políticas, conflictos y actores sociales en los municipios fronterizos?, El Colegio de la Frontera Norte, México.

Isuani Ernesto A., 1992, ¿Política social y dinámica política en América Latina. ¿Nuevas respuestas para viejos problemas??, en Revista Desarrollo Económico, vol.32, núm.125, abril-junio, Buenos Aires, Argentina.

Kowarick Lucio y Clara Ant, 1985, ¿La violencia urbana?; Verdesoto Luis, ¿¿Porqué el despotismo y la violencia hoy en el Ecuador?, en Cuadernos Ciudad y Sociedad, núm. 9, CEDEC, CEU, CIDAP, SUR, FORO, Quito, Ecuador.

Kruijt Dirk, 1997, ¿Pobreza, informalidad y exclusión social en Latinoamérica?, en Menjívar Rafael et.als, editores, Pobreza , exclusión y política social, op.cit.

Lungo Mario, 1999, ¿Política social y pobreza urbana en El Salvador y Costa Rica. Las lecciones de dos trayectorias diferentes?, Schteingart M., coordinadora, Políticas sociales para los pobres en América Latina, Editorial Porrúa-GURI, México.

Méndez José Luis, 1998, Organizaciones Civiles y Políticas Públicas en México y Centroamérica, Editorial Porrúa-ISTR, México.

Merino Mauricio, editor, 1995, En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano, El Colegio de México, México.

Minujin Alberto y Néstor López, 1994, ¿Nueva pobreza y exclusión. El caso argentino.?, en Nueva Sociedad, núm 13, mayo-junio, Caracas, Venezuela.

Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 1997, La Brecha de la Equidad. América Latina, El Caribe y la Cumbre Social, Santiago de Chile, Chile.

Oyen Else, S.M. Miller y S.A.Samad, 1996, Poverty. A Global Review, Scandinavian University Press, Oslo, Noruega.

Pearce David, 1990, ¿Población, pobreza y medio ambiente?, en Pensamiento Iberoamericano, núm. 18, Madrid, España.

Ramírez Palomo Armando, 1998, ¿Pobreza urbana y degradación ambiental, El caso de la Ciudad de México?, en Seminario sobre Pobreza Urbana, mayo, Banco Mundial, Río de Janeiro, Brasil.

Riquer Florinda, 1996, ¿Desigualdad de género y pobreza?, en Valencia E., coordinador, Devaluación de la política social, Red Observatorio Social, México.

Rodríguez Alfredo y Fabio Velásquez, editores, 1994, Municipio y servicios públicos. Gobiernos locales en ciudades intermedias de América Latina, Ediciones SUR, Colección Estudios Urbanos, Santiago de Chile, Chile.

Sabatini, Francisco, 1981, ¿La dimensión ambiental de la pobreza urbana en las teorías latinoamericanas de marginalidad?, en Revista EURE, vol. VIII, núm. 23, diciembre, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile.

Salazar Clara, 1999, Espacio y vida cotidiana en la Ciudad de México, El Colegio de México, México.

Salles Vania, 1994, 'Familia, género y pobreza', en Revista El Cotidiano, núm.68, Universidad Autónoma Metropolitana, México.

Salles Vania et als, 1995, 'La investigación sobre la pobreza: una introducción a temas seleccionados', en ¿Cuánto cuesta la pobreza de las mujeres? Una perspectiva de América Latina y el Caribe, UNIFEM, México.

Schteingart Martha, coordinadora, 1997, Pobreza, condiciones de vida y salud en la Ciudad de México, El Colegio de México.

Schteingart Martha, coordinadora, 1999, Políticas sociales para los pobres en América Latina, Editorial Porrúa- GURI, México.

Schteingart Martha y E. Duhau, coordinadores, 2,000, Gobernabilidad y gestión local en México y Colombia. Cuatro estudios de caso. Editorial Porrúa-GURI, México (en proceso de publicación).

Schteingart Martha, 2000, 'Las políticas sociales para los pobres. El caso de PROGRESA?', aprobado para publicación en un libro editado por la Universidad Iberoamericana, México.

Sen Amartya, 1981, Poverty and Famines. An Essay on Entitlement and Deprivation, Oxford Clarendon Press, Inglaterra.

Stavenhagen Rodolfo, 1998, 'Consideraciones sobre la pobreza en América Latina?', en Revista Estudios Sociológicos, vol. XVI, núm. 46, enero-abril, El Colegio de México, México.

Touraine Alain, 1992, 'Frente a la exclusión?', en Revista Sociológica, año 7, núm.18, Nuevas Rutas de la Investigación Urbana, enero-abril, Universidad Autónoma Metropolitana, México.

UNRISD (United Nations Research Institute for Social Development), 1995, States of Disarray. The Social Effects of Globalization, Londres.

[1] El concepto de exclusión se ha aplicado más en los países europeos,

sobre todo en Francia, y se ha referido principalmente a la situación de los migrantes o de aquéllos que han quedado fuera del mercado de trabajo, como consecuencia de la modernización de los procesos productivos.

[2] Existe un conjunto de necesidades básicas y universales (sobre todo relativas a la alimentación) que constituye el núcleo a partir del cual puede establecerse la frontera entre pobreza absoluta y relativa

[3] . Aunque no se apoya en una concepción teórica similar a la marginalista, llama la atención que en un trabajo de los años 90 Touraine (1992), al tratar al fenómeno de la exclusión en Francia, afirma que se vive en este momento el pasaje de una sociedad vertical (sociedad de clases) a una sociedad horizontal, donde lo importante es saber si se está?adentro o afuera?, en el centro o la periferia. Al referirse a la periferia usa los conceptos de segregación, suburbios o ghettos para dar una connotación espacial a los grupos que han quedado fuera del mercado de trabajo, de la educación y de las grandes industrias culturales.

[4]. De los 700 millones de pobres que existen en el mundo (72 millones en América Latina) se calcula que unos 100 millones viven en la periferia de las áreas urbanas, muchas de ellas en zonas de riesgo debido a las inundaciones, deslaves, presencia de barrancas, etc. (Pearce, 1990).

[5] . En una investigación que estamos actualmente llevando a cabo en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, referida al impacto de la expansión urbana en áreas naturales protegidas de la periferia, hemos podido comprobar que en numerosas ocasiones son los grupos más pudientes los que han ocupado zonas boscosas y acabado con la importante cubierta vegetal que constituía el pulmón de la ciudad. En otros casos, donde existían barrancas y terrenos difíciles para la urbanización, las familias más ricas están en condiciones de hacer frente a las reglamentaciones impuestas para el uso de esos espacios, mientras los grupos más desfavorecidos no pueden

cumplir con las mismas y quedan entonces desplazados.

[6] . Se ha afirmado que la política social latinoamericana se caracterizó por el limitado sector de la población que podía acceder a los servicios o a la transferencia de ingresos ofrecidos. El alcance de esa política en lo que se refiere a la salud, la educación o la vivienda ha variado de acuerdo con los países, pero aún en aquéllos donde era mayor, una proporción significativa de la población quedaba al margen de los beneficios (Isuani, 1992).

[7] . Esta investigación fue realizada a principios de los años 90, en 21 municipios de tamaño medio de 7 países de la Región (varios países andinos más Argentina y Brasil), justamente con el apoyo del CIID, y sus conclusiones me han parecido de un gran interés, sobre todo para conocer los resultados de las tendencias de privatización.

[8] Quizás uno de los programas más destacados de este tipo fue el programa mexicano de Solidaridad , aplicado en la administración salinista, el cual se distinguió de los fondos desarrollados en otros países por constituir un gran dispositivo conducido centralmente desde el aparato del gobierno federal, incluyendo también la atención a una amplia gama de necesidades sociales, la participación de las comunidades y poniendo énfasis en la corresponsabilidad de los pobres en la solución de sus problemas. La diversidad de aspectos cubiertos dificultaron su evaluación, aunque los críticos señalaron la estrechez de los recursos utilizados, el que las regiones más pobres fueran las menos atendidas, así como la insuficiencia de los ingresos familiares para hacer frente al pago de los servicios introducidos en los barrios pobres.

[9] .Estos programas coyunturales, que además no significan la creación de derechos por parte de los beneficiarios temporales, presentan la enorme contradicción de que por un lado pretender crear las bases para cambiar el futuro de las nuevas generaciones, y por otra se inscriben dentro de la ideología individualista que asegura que la asistencia social tiene un efecto negativo sobre la responsabilidad personal, creando una cultura de la dependencia. ¿Cómo se puede desarrollar el capital humano si no se está asegurado un mínimo de continuidad del Programa? y, además ¿no resulta paradójico aplicar ese principio a los que siempre han estado marginados y

cuyas carencias y problemas no provienen evidentemente de su dependencia del Estado?

[10] . Dentro de una visión crítica de las ciencias sociales, toda investigación social debe orientarse hacia la búsqueda de un conocimiento que constituya una guía para la acción transformadora de la sociedad; además el conocimiento humano nace de la interacción con el mundo, y ¿no existe ninguna epistemología que no se haya construido desde la acción y se vierta en una nueva acción? (Palazón, 1993, citado en Schteingart M. ¿La investigación-acción y las relaciones entre organizaciones no gubernamentales y el sector académico? en Méndez, 1998).