

**Estudios Sociales**  
**Vol. XXXVI, Número 128**  
**Abril - Junio 2002**

---

**POBREZAS: DE LA GOBERNABILIDAD A LA ACCIÓN PÚBLICA**

Nuevamente, dedicamos un número de *Estudios sociales* al tema de la pobreza. A pesar de que el primer año del actual gobierno fue dedicado a la lucha contra la pobreza, el panorama no parece haber cambiado para la vida de muchas personas. El gobierno emprende obras sociales por todos los rincones del país, pero buena parte de la población dominicana sigue experimentando la pobreza duramente. ¿Cómo explicar esto? Intuimos que hay un problema conceptual en la manera de abordar el tema de la pobreza.

Esta vez, el título del número aparece en plural: "pobrezas". Con este plural queremos manifestar nuestra resistencia a la idea de que podemos entender de una vez por todas lo que sea la pobreza. La pobreza tiene muchos rostros; no hay pobreza, hay pobrezas. El rostro de la pobreza cambia constantemente en la historia. Esta mutabilidad de situaciones de pobrezas exige respuestas que unan el compromiso constante y responsable a una voluntad de revisión de los métodos de lucha contra la pobreza. El peor servicio que se puede hacer a las personas pobres es hacerles creer que se sabe a ciencia cierta dónde están las causas de su pobreza y que se conocen métodos mágicos para erradicarla. Una ingenuidad teórica de este tipo sólo puede servir de antesala al populismo o a la intervención tecnocrática unilateral.

## ESTUDIOS SOCIALES 128

En las discusiones de desarrollo se ha solido conceder un protagonismo especial al sector público como actor principal en la lucha contra la pobreza. Ahora bien, se ha asimilado lo público al gobierno. La última versión de este protagonismo gubernamental se ha formulado con la palabra "governabilidad", una idea auspiciada por las grandes agencias multilaterales del desarrollo. El Banco Mundial define la gobernabilidad como "la manera en la cual el poder es ejercido en un país para el manejo de la economía y de los recursos sociales para el desarrollo". (Banco Mundial, 1992). Como institución multilateral financiera, el Banco Mundial acaba influyendo en la manera de entender la política de un país en su lucha contra la pobreza. Así, la gobernabilidad queda vinculada a dos tipos de razones que pueden interesar a un ente financiero, pero que no necesariamente hacen madurar la convivencia ciudadana. La primera razón tiene que ver con la idea de que la gobernabilidad es fundamental en la creación de un ambiente propicio para el crecimiento económico. El Banco Mundial sigue pensando, en la práctica, que el crecimiento económico es beneficioso para los pobres y esto no siempre es verdad. La segunda está ligada a la eficacia de las inversiones que el Banco ayuda a financiar. Una inversión que no responda a determinados parámetros de eficacia será desestimada. Este ideal utilitarista de la eficacia ha hecho que el Banco Mundial obligara a los prestatarios a introducir nuevas leyes y regulaciones más acordes con la globalización de la economía. En otras palabras, la gobernabilidad, como discurso del desarrollo ligado a ciertas prácticas de intervención, ha generado una política dentro de la política que sin pretenderlo debilita la identidad ciudadana de los sectores no-gubernamentales.

En 1989, Jean Drèze y Amartya Sen escribieron el libro *Hambre y acción pública*. La idea de "acción pública" era novedosa al aparecer vinculada a la lucha contra las hambrunas. En el prefacio de la obra explican que por acción pública no entienden meramente las actividades del estado, sino también toda acción social emprendida por el público en sentido amplio, tanto de forma colaborativa (cooperación cívica) como de forma conflictiva (crí-

## POBREZAS

tica social y oposición política). Como puede verse, el alcance de la acción pública va mucho más allá de las prácticas estatales e implica no lo que es realizado *para* la ciudadanía, sino *por* la ciudadanía. Exige la participación de los distintos actores en el proceso de cambio social. Recientemente, Drèze y Sen han profundizado esta noción uniéndola a su concepto de desarrollo como libertad. La acción pública tiene que ver con la libertad democrática. De esta manera, la gobernabilidad queda equilibrada por la cooperación, el disenso y la protesta pública, profundizándose la vida democrática y abriendo perspectivas amplias en la lucha contra la pobreza.

Esta concepción ampliada de lo público puede ayudar a pensar la acción ciudadana en términos más cercanos a la vida cotidiana y colaborar de este modo a luchar contra la pobreza. En efecto, las pobrezas se experimentan en lo cotidiano. Así, por ejemplo, la población dominicana ha experimentado en el último año una agudización de la pobreza con los constantes cortes de electricidad producidos por razones financieras y han intentado expresar su descontento. Las protestas violentas que se han escenificado en los barrios para forzar una solución al problema eléctrico pudieron haber sido diferentes desde el punto de vista de la acción pública. Las organizaciones hablaban desde hace tiempo de una focalización del subsidio de la tarifa eléctrica de los hogares, pero tuvo que escenificarse este amplio movimiento de protestas violentas para que esta medida fuera tomada. Cuando la población pobre no tiene canales relativamente razonables para hacer sentir su voz, el terreno queda abierto para acciones de violencia ciega que traen consecuencias lamentables.

Precisamente, la idea de acción pública se interesa por influir en el gasto social. Que el Presidente dominicano siga teniendo el poder de gastar el 25 % del presupuesto nacional de manera discrecional va en contra del ideal de la acción pública. Si la presidencia no cuenta con una verdadera política social, las consecuencias se pueden intuir. Sin discusión pública, los gastos de salud pueden irse a beneficiar un hospital de alta tecnología en

## ESTUDIOS SOCIALES 128

la Capital, afectando el funcionamiento de miles de puestos de salud de base. Con la idea de acción pública, se plantea la tarea de la información y la formación ciudadana, para que el ejercicio de la cooperación o la oposición crítica pueda ser más fructuoso para el conjunto de la sociedad.

Los artículos de este número de *Estudios Sociales* apuntan en esa dirección que nos lleva del discurso de la gobernabilidad a la idea de acción pública. Saludamos que instituciones como el Programa para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil han realizado entre nosotros esfuerzos en ese sentido, integrando en la noción de gobernabilidad el protagonismo central del mundo organizativo. Pero nuestro aporte quiere llamar la atención sobre todo para la interacción entre Estado, sociedad civil y ese público en sentido largo, sobre todo aquellos que pertenecen a los sectores pobres. En la lucha contra la pobreza, todas y todos pueden colaborar con actitudes ligadas a un sentido más amplio de lo público.

El estudio de la ONG "Niños del Camino", escrito en colaboración con el Centro de Estudios Sociales P. Juan Montalvo, analiza la realidad de los niños, niñas y adolescentes de la calle en Santo Domingo. Sin el apoyo de personas cercanas, los niños y niñas de la calle no podrán salir del círculo de miseria humana que los atenaza. Pero este apoyo no puede prescindir de la ayuda técnica de organizaciones intermediarias, como tampoco del gobierno, que debe asignar fondos públicos a sus trabajos. En el estudio se incluye entrevistas que muestran la precariedad en que funcionan las instituciones que luchan contra esta cara de la pobreza en República Dominicana, por falta de recursos públicos.

El artículo de Séverine Deneulin y Pablo Mella analiza críticamente los principales estudios de la pobreza con que contamos en el país. Para articular sus críticas, se valen de un concepto multidimensional de pobreza, al uso en los estudios de desarrollo más recientes. Los autores señalan que una mala comprensión teórica de

## POBREZAS

la pobreza, como la que se basa en el ingreso, puede servir como fundamento legitimador de políticas de lucha contra la pobreza de corte asistencial que no enfrentan el problema adecuadamente.

El número cierra con una reseña del libro *Para combatir la pobreza la sociedad civil se articula*. La autora de la reseña es Tirsis Quezada Aliff. El libro fue publicado por el Centro de Estudios Sociales Padre Juan Montalvo S. J. Recoge las ponencias del "Seminario sobre la Sociedad Civil", organizado por el Apostolado Social de la Compañía de Jesús en América Latina. El seminario se celebró en Santo Domingo, en julio de 2000, pero la publicación vio la luz en el segundo semestre de 2001. Tirsis Quezada subraya algunos aspectos importantes de estas discusiones. La noción de sociedad civil es imprecisa y abarca una variedad enorme de movimientos y organizaciones no estatales. Esta indefinición puede ser provechosa. En realidad, ha permitido abrir nuevos espacios de construcción de la democracia, a través de una tupida red de actividades grupales de la más diversa índole. En esta reflexión, creemos poder identificar un germen de acción pública.

Los gobiernos dominicanos tienen serias dificultades para concebir una verdadera *política* de lucha contra la pobreza. Hasta ahora, se han centrado en *programas* de lucha contra la pobreza. Una política implica una visión a largo plazo; un programa es algo puntual y estratégico. Un signo reciente de ello ha sido la lentitud para convocar el Gabinete Social, compuesto por representantes de la sociedad civil. Un renovado interés ha llevado a que la titular del Gabinete Social ponga rápidamente en funcionamiento esta instancia que podría contribuir a luchar contra la pobreza. Ahora bien, el Gabinete Social corre el riesgo de no propiciar una verdadera acción pública en la medida en que se acerca la campaña para las elecciones presidenciales de 2004. Crear una acción pública implica poner las condiciones para que la gente pueda manifestar sus opiniones y disensos, incluso por medio de la protesta ciudadana organizada.

## ESTUDIOS SOCIALES 128

Ante este Gabinete queda el desafío de trazar una política social que profundice un espíritu democrático que colabore en la lucha contra la pobreza. Eso supone discutir y analizar a fondo el gasto público, para que los flujos de dinero no se vayan en financiar acciones que no favorecerán la lucha contra la pobreza. Esa discusión no puede ser ideal en estos momentos en que la cultura política dominicana favorece el clientelismo en todos los niveles; pero por algún lugar debemos comenzar. Propiciar la acción pública es una buena manera de empezar a romper esta cultura clientelista.