

eman ta zaba zazu



Univers dad  
de Pa ís Vasco

Euskal Herriko  
Un bertsitatea

Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales  
Departamento de Economía Aplicada I

Ekonomi eta Enpresa Zientzien Fakultatea  
Ekonomia Aplikatuaren Saila I

LA REVISIÓN DEL CONCEPTO DE POBREZA.  
FUNDAMENTOS PARA UN MARCO ANALÍTICO  
ALTERNATIVO DE LA POBREZA  
DESDE LA REFERENCIA DEL BIENESTAR

Tesis doctoral presentada por

***Alfonso Dubois Migoya***

Dirigida por el doctor

***Robert B. Sutcliffe***

Bilbao, 1999



Dedicatoria

*En memoria de Rafa de Juan*

*A Urko, por todo.*

*A las amigas y amigos de Hegoa,  
por ofrecer un espacio liberado  
de rivalidad y pleno de compañía.*



# ÍNDICE

## INTRODUCCION

<b>La pertinencia del debate sobre la pobreza</b>	<b>12</b>
<b>Las connotaciones culturales del concepto de pobreza</b>	<b>15</b>
<b>Los estereotipos en la percepción de la pobreza, una constante histórica</b>	<b>17</b>
<b>Referentes históricos en la formación del concepto</b>	<b>19</b>
<b>El elemento normativo de la pobreza</b>	<b>25</b>

## CAPITULO PRIMERO

### **EL ENFOQUE ESTATICO DE LA POBREZA**

<b>1.1. Los paradigmas de la pobreza: introducción</b>	<b>32</b>
1.1.1. Los elementos básicos de las propuestas	<b>34</b>
1.1.2. La ordenación de los paradigmas	<b>38</b>
<b>1.2. Las características del enfoque estático</b>	<b>43</b>
1.2.1. La pobreza absoluta; métodos de determinación	<b>45</b>
<b>1.3. El método indirecto para la definición de la pobreza absoluta</b>	<b>53</b>
1.3.1. Las líneas de pobreza	<b>54</b>
1.3.1.1. Las implicaciones de la construcción de las líneas de pobreza	<b>56</b>
1.3.2. Las medidas de pobreza: análisis crítico de los indicadores	<b>67</b>
1.3.2.1. Indicadores simples	<b>67</b>
1.3.2.2. Indicadores compuestos	<b>70</b>
<b>1.4. El método directo o enfoque de las necesidades básicas</b>	<b>74</b>
1.4.1. Los antecedentes de las necesidades básicas	<b>76</b>
1.4.2. Necesidades básicas y pobreza	<b>80</b>
1.4.3. Las dificultades operativas para la definición de pobreza	<b>82</b>
1.4.4. Las propuestas de las necesidades básicas: los indicadores	<b>84</b>

1.4.4.1. Las propuestas de indicadores sintéticos alternativos	<b>89</b>
1.4.4.2. Los conjuntos de indicadores	<b>91</b>
1.4.5. La medición de la pobreza: el método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI)	<b>97</b>
1.4.5.1. Las versiones del método NBI	<b>99</b>
1.4.5.1.1. El método de la CEPAL	<b>99</b>
1.4.5.1.2. El Programa Regional para la Superación de la Pobreza (PRSP)	<b>102</b>
1.4.5.1.3. El método DIM	<b>103</b>
1.4.5.2. Las aplicaciones del método NBI	<b>105</b>
1.4.5.2.1. Los mapas de pobreza	<b>105</b>
1.4.5.2.2. El mapa de pobreza de Bolivia	<b>106</b>
1.4.5.3. El método integrado de pobreza	<b>108</b>
<b>1.5. La identificación de la pobreza con los pobres</b>	<b>110</b>

## CAPITULO SEGUNDO

### LOS PARADIGMAS DEL ENFOQUE DINAMICO

<b>2.1. La pobreza relativa como punto de partida</b>	<b>117</b>
2.1.1. El cambio hacia una visión relativa de la pobreza	<b>118</b>
<b>2.2. El punto de inflexión del enfoque dinámico</b>	<b>122</b>
<b>2.3. Los procesos de empobrecimiento: la gestación del concepto</b>	<b>124</b>
2.3.1. El modelo dinámico en términos de flujos y stocks	<b>125</b>
2.3.2. La vinculación de los procesos de empobrecimiento a la actividad económica	<b>126</b>
2.3.3. Las diferencias entre pobreza urbana y rural: diferencias en los procesos de empobrecimiento	<b>128</b>
2.3.3.1. Las consecuencias analíticas del estudio de la pobreza urbana	<b>129</b>
2.3.3.2. El planteamiento desde la pobreza rural	<b>133</b>

2.3.4. La participación, como concepto clave para el análisis de la dimensión política de la pobreza	135
2.3.5. Las características definitorias del análisis dinámico de la pobreza	136
<b>2.4. La propuesta teórica de Sen</b>	<b>137</b>
2.4.1. El enfoque de las titularidades	138
2.4.1.1. Las categorías analíticas senianas	140
2.4.1.2. La dinámica del análisis	142
2.4.1.3. El enfoque de las titularidades como marco analítico	144
2.4.1.4. Las posibilidades de desagregación del análisis	152
2.4.1.5. El entronque de las titularidades con la tradición económica clásica	155
2.4.2 El enfoque de las capacidades	158
2.4.2.1. La crítica a la economía del bienestar convencional	158
2.4.2.2. Funcionamientos y capacidades	161
2.4.2.3. El proceso evaluativo del bienestar	165
2.4.2.4. El concepto de pobreza	168
<b>2.5 El debate sobre el enfoque de las capacidades: las aportaciones teóricas de Nussbaum</b>	<b>172</b>
2.5.1. La revisión de los conceptos de funcionamientos y capacidades de Sen	173
2.5.2. La necesidad y validez de una propuesta universal	176
2.5.3. La propuesta de las capacidades humanas centrales	178
2.5.4. El concepto de bienestar como referencia nuclear de la acción pública	182
2.5.5. Otras propuestas de criterios de definición del bienestar	184
<b>2.6 La integración de los enfoques de las titularidades y de las capacidades</b>	<b>189</b>
2.6.1. La integración de la referencia normativa en el discurso económico: los derechos	191



## CAPITULO TERCERO

**LA MEDICION Y EL ANALISIS ECONOMICO  
DE LA POBREZA Y EL BIENESTAR**

<b>3.1. La medición del bienestar según las capacidades: indicadores</b>	<b>202</b>
3.1.1. La cuantificación de las fases del proceso de evaluación: las relaciones con los indicadores de necesidades básicas	<b>203</b>
3.1.2. El enfoque de las capacidades y las necesidades básicas	<b>211</b>
<b>3.2. Las propuestas de indicadores únicos o sintéticos desde el enfoque de las capacidades: los indicadores del PNUD</b>	<b>217</b>
3.2.1. El Indicador de Desarrollo Humano	<b>218</b>
3.2.2. La pobreza como privación de capacidades	<b>220</b>
<b>3.3. El desarrollo operativo del enfoque de las titularidades</b>	<b>226</b>
3.3.1. Las bases analíticas del enfoque de las titularidades	<b>227</b>
3.3.2. El proceso objetivo de producción del bienestar: disponibilidad y acceso	<b>230</b>
3.3.2.2 Accesibilidad y pobreza	<b>231</b>
3.3.3. El proceso privado de producción del bienestar	<b>233</b>
<b>3.4 El análisis micro</b>	<b>234</b>
3.4.1. El hogar como unidad de análisis del proceso privado de producción	<b>236</b>
3.4.1.1. El hogar como mecanismo de asignación	<b>237</b>
3.4.1.2. El hogar como agente	<b>239</b>
<b>3.5. El análisis macro: modelos de desarrollo y procesos de empobrecimiento</b>	<b>244</b>
<b>3.6. La participación</b>	<b>250</b>
3.6.1. La evolución en la percepción de los pobres como sujetos activos	<b>250</b>
3.6.2. La participación como factor del desarrollo	<b>252</b>

3.6.3. El debate sobre el contenido y alcance de la participación	<b>253</b>
3.6.4. Las claves de la participación	<b>257</b>
3.6.4.1. El análisis formal: los elementos básicos en la relación de participación	<b>257</b>
3.6.4.2. Los contenidos para una consideración de la participación como factor integral del desarrollo	<b>260</b>

## CAPITULO CUARTO

### **LA REFERENCIA DE LOS PROCESOS DE REFORMAS ECONOMICAS Y DEL AJUSTE ESTRUCTURAL PARA EL ANALISIS DE LOS PROCESOS DE EMPOBRECIMIENTO**

<b>4.1. Planteamiento general del ensayo de aplicación del mapa de las titularidades</b>	<b>266</b>
<b>4.2. El contenido de las reformas: el Consenso de Washington</b>	<b>271</b>
<b>4.3. El ajuste estructural: concepto clave de las reformas</b>	<b>273</b>
4.3.1. Las precisiones en torno al concepto y terminología del ajuste	<b>274</b>
4.3.1.1. La diferenciación de la estabilización y del ajuste	<b>274</b>
4.3.1.2. Los diversos enfoques del ajuste estructural	<b>276</b>
<b>4.4. El origen y contenido del ajuste estructural en el Banco Mundial</b>	<b>280</b>
4.4.1. La evolución en la concepción del desarrollo del Banco Mundial	<b>280</b>
4.4.1.1. Las necesidades de capitalización básica	<b>282</b>
4.4.1.2. El enfoque de las necesidades básicas	<b>283</b>
4.4.1.3. La nueva ortodoxia del desarrollo	<b>285</b>
4.4.1.4. La creciente integración de la lucha contra la pobreza dentro de las actividades del Banco	<b>287</b>
4.4.2. El nacimiento del ajuste estructural y de la condicionalidad	<b>290</b>

4.4.3. Las notas especiales de la condicionalidad del Banco	294
<b>4.5. El ajuste estructural y la condicionalidad del Fondo Monetario Internacional</b>	<b>295</b>
4.5.1. La emergencia del protagonismo del Fondo: la crisis de la deuda externa	295
4.5.2. La evolución de la condicionalidad en el FMI	299
4.5.2.1. Primera fase: hasta fines de los años sesenta	300
4.5.2.3. Segunda fase: fin de los sesenta y década de los setenta	301
4.5.2.4. Tercera fase: primera mitad de la década de los ochenta	304
4.5.3. El ajuste estructural en el FMI	306
<b>4.6. La convergencia entre el BM y el FMI: la condicionalidad cruzada</b>	<b>308</b>
<b>4.7. La condicionalidad política</b>	<b>313</b>
<b>4.8. Los actores locales ante las reformas: el caso de América Latina</b>	<b>318</b>
4.8.1. Las resistencias a la ortodoxia: el diferente trato financiero a programas ortodoxos y heterodoxos	318
4.8.2. La complejidad de la implantación y consolidación	321
4.9. La reforma del sector público: el papel del Estado	328
4.10. Conclusiones metodológicas desde el análisis del mapa de las titularidades	336
CONCLUSIONES	344
EPILOGO	367
BIBLIOGRAFIA	373

# INTRODUCCIÓN

Realizar un trabajo dedicado a precisar y comprender el fenómeno de la pobreza necesita una cierta justificación, ya que puede parecer un capricho académico más si no se comprenden las implicaciones y dificultades que implica. A una persona cualquiera no le resulta tan evidente la necesidad de emplear esfuerzos en clarificar qué es la pobreza, cuando la realidad cotidiana que enfrenta le ofrece muestras evidentes y manifestaciones concretas de su existencia, directamente o a través de los medios de comunicación. ¿Para qué gastar tantos recursos en conocer algo que se expresa por sí mismo en nuestra sociedad de manera lacerante a poco que se abran los ojos o se presten oídos a los problemas de quienes nos rodean? O, ¿qué decir de las imágenes que se reciben de las condiciones infrahumanas en que malviven cientos de millones de personas a todo lo ancho del mundo? La primera, y comprensible, reacción de quien se siente golpeado por esa realidad es pensar que lo único que hace falta es una mayor voluntad y compromiso por hacer frente a la pobreza y que todo lo demás no son sino elucubraciones que, de alguna manera, evitan el abordaje directo o lo postergan innecesariamente.

Incluso desde una perspectiva académica cunde un cierto desánimo y cabe cuestionarse qué es lo que se puede decir de nuevo sobre el tema cuando, a pesar de la abundante literatura producida sobre la pobreza en las últimas décadas, muy poco se ha conseguido en el objetivo de reducir la presencia de la pobreza. Pero es precisamente la tozudez reiterativa de la pobreza como protagonista de nuestras sociedades y la constatación de que las políticas aplicadas han resultado insuficientes o inadecuadas, las que exigen seguir intentando responder a la cuestión central del por qué de la persistencia de la pobreza y de su renuencia a desaparecer. Y las respuestas no aparecen tan claras como para dejar por zanjada la cuestión, aun cuando desde algunas posiciones se planteen que sí se conocen suficientemente los procesos de generación y las propuestas de erradicación.

## La pertinencia del debate sobre la pobreza.

El debate sobre los orígenes de los procesos de pobreza es especialmente pertinente porque la percepción que se tiene del fenómeno es que no responde a circunstancias de índole coyuntural. Por el contrario, a pesar del buen desempeño de los indicadores económicos y del progreso tecnológico, los procesos de pobreza muestran una fuerte resistencia a contraerse, o lo hacen con una lentitud imperceptible o exagerada para pensar en una desaparición real en el largo plazo, cuando no muestran una renovada vitalidad y surgen con nuevas manifestaciones.<sup>1</sup> Más aún, en el marco de los países que introdujeron en su modelo las reformas económicas liberales con mayor radicalidad, ¿cómo explican los economistas que exista hoy pobreza en Estados Unidos cuando se ha hecho todo lo que teóricamente "debía hacerse"? Se ha establecido un mercado libre, se ha permitido la movilidad del trabajo, hay una tasa adecuada de crecimiento y, a pesar de ello, una quinta parte de la ciudadanía, unos cincuenta millones viven en la pobreza (Friedmann,1996:161).<sup>2</sup>

Si la pregunta sobre las razones de la permanencia de la pobreza se plantea en el contexto de la economía líder del mundo, qué decir de aquellos países que se encuentran en una situación en la que la mayoría de su población puede calificarse como pobre y cuyas perspectivas de crecimiento económico resultan muchos menos optimistas que las de Estados Unidos. Más aún, la pobreza no se presenta hoy en día como un fenómeno particular de cada país, sino que en el proceso de globalización e interdependencia de la economía mundial, se ha convertido en un fenómeno transversal que cruza las fronteras y plantea problemas de inestabilidad política tanto a los países que la sufren como al clima general

---

<sup>1</sup> El *Informe de Desarrollo Humano* del PNUD (1997) pone de relieve los avances experimentados en la lucha contra la pobreza en los últimos decenios, sin embargo al mismo tiempo admite la aparición de procesos de empobrecimiento nuevos y la dificultad en resolver la pobreza. El optimismo del capitalismo contemporáneo ante el problema de la pobreza encuentra en la obra de Galbraith, J.K. (1958); *La sociedad opulenta*, su mejor exponente, pero la realidad fue muy distinta. El sistema reproductivo de la pobreza continuó vigente, incluso en los países industrializados (Geremek,1994:2). Los análisis que se centran exclusivamente en los datos de pobreza, sin tener en cuenta los procesos tienden a caer en valoraciones incorrectas a medio plazo. Lo decisivo es poder determinar la erradicación del fenómeno de la pobreza, lo que requiere conocer sus formas de generación y la desaparición de éstas.

<sup>2</sup> El autor hace referencia los datos del *Statistical Abstract of the United States, 1994*, sección 14.

de convivencia mundial. Cada vez más se piensa la pobreza como resultado del juego de las fuerzas económicas internacionales y como un elemento fundamental de la seguridad internacional.<sup>3</sup>

La opinión generalizada sobre la actualidad del fenómeno de la pobreza y su carácter no coyuntural no quiere decir que se traduzca en un diagnóstico compartido sobre las causas de ese fenómeno. En pocos temas como en el de la pobreza, la reflexión científica ha venido marcada por connotaciones políticas. Abordar la pobreza no es una tarea indiferente, ya que implica poner al descubierto la necesidad de realizar reformas que afectan a las posiciones de los sectores más poderosos. La pobreza en sí misma es un problema con una importante dimensión política, ya que los intereses de los diferentes grupos tienen una fuerte influencia en los modelos de distribución y en la existencia de la pobreza (Wilson,1996:24). Las cuestiones del ejercicio del poder son centrales en los problemas de la pobreza.<sup>4</sup> El proyecto de reducir la pobreza desafía inevitablemente los privilegios de los poderosos. Ahondar en las raíces de la pobreza supone plantear cuestiones difíciles y conflictivas, lo que hace que si en todo conocimiento hay una tendencia a desviarse de la verdad en una dirección oportunista (Myrdal,1973:21), qué decir cuando en la búsqueda del conocimiento de la pobreza el surgimiento de reticencias y rechazos, cuando no enfrentamientos, es más que previsible si se plantean determinadas propuestas.<sup>5</sup> Más aún, como señala Townsend (1993:4), las elaboraciones teóricas han desempeñado en muchos casos la función de soporte a las políticas gubernamentales frente a la pobreza, sirviendo así de consolidación de las fuerzas sociales dominantes.

Por eso no es de extrañar que en el análisis de las causas de la pobreza, las posiciones de partida hayan marcado decisivamente el concepto y el diagnóstico. En un extremo se encuentran aquellas conceptualizaciones que parten de considerar a la pobreza como un fenómeno profundamente enraizado en la propia condición humana y en el funcionamiento de las sociedades. Desde esta perspectiva, la pobreza se percibe como una situación

---

<sup>3</sup> Aunque el hecho de que coincidan en la primera mitad de los noventa el incremento de la pobreza en los países en desarrollo y la aparición de los procesos de exclusión en los países desarrollados no quiere decir que ambos fenómenos encuentren su explicación en los mismos factores (Lautier y Salama,1995:245).

<sup>4</sup> Ya en 1901, Rowntree, pionero en el estudio de la pobreza, señalaba que analizar las causas de la pobreza suponía levantar la cuestión social en toda su dimensión.

<sup>5</sup> Bell (1974:81) planteaba en el trabajo *Redistribución con crecimiento* la dificultad de proceder a una transferencia anual del 2% del PNB de los ricos a los pobres durante una o dos décadas, no por la magnitud que supondría de recursos o por dificultades técnicas, sino por la resistencia de los ricos por las implicaciones en poder, estatus y prestigio que supondría una concentración tan profunda de la redistribución.

natural o, en una comprensión menos fatalista, como una enfermedad heredada a la que todavía no se ha encontrado el remedio adecuado.<sup>6</sup> A pesar del cambio experimentado en la percepción de la perdurabilidad de la pobreza desde mediados del siglo XVIII y del espectacular desarrollo económico de la segunda mitad de nuestro siglo, la visión de una cierta inevitabilidad del fenómeno no ha desaparecido totalmente hoy, o por lo menos se considera que las dificultades siguen siendo insuperables a medio plazo (Roll,1992:8).

En el otro extremo, la posición es que la pobreza no deja de ser un fenómeno marcado por las circunstancias propias de nuestro tiempo, no tanto por entender que sea una novedad que antes no existiera, sino porque su actual extensión y persistencia, dadas las posibilidades que ofrece hoy nuestro planeta, sólo encuentran explicación en las reglas de funcionamiento del modelo económico que no se plantean la erradicación como objetivo o, lo que es igual, permiten y consienten su existencia.<sup>7</sup>

Si bien ambas posiciones se han presentado de una manera un tanto simplificada, reflejan dos formas de enfrentar y comprender la pobreza, entre las cuales se da una gama de posiciones muy diversas, pero que todas ellas pueden identificarse en relación con sus vínculos con una u otra percepción. Si hubiera que señalar el enfoque que predomina, por lo menos en las corrientes oficiales, no habría dudas en señalar la hegemonía de quienes entienden que la pobreza es un mal necesario o muy difícil de resolver. Desde esta posición, las políticas anti-pobreza no se plantean tanto la erradicación, que se antoja algo imposible a medio o largo plazo y que implicaría una enorme derroche de recursos, como el control de la pobreza, de manera que permita la convivencia con ella minimizando los problemas que ocasiona. Cuando se proclama la voluntad de erradicar la pobreza, se está haciendo referencia a una concepción mínima de la mis-

---

<sup>6</sup>Esta concepción se encuentra muy arraigada en la cultura europea, como se verá más adelante en la breve referencia histórica que se hace. Pero la base de la creencia se encuentra en la percepción de que realmente era imposible que los recursos del momento fueran suficientes para satisfacer las necesidades de todas las personas. Así, durante los dos primeros siglos del desarrollo en Estados Unidos, se daba por descontado que la mayoría de las personas serían por siempre pobres, que ésa era la suerte reservada a las generaciones de pioneros que llegaban al país. Tuvo que producirse un aumento de la riqueza para que se despertara el interés por la pobreza y considerarla como superable (Bremner,1993:19). El debate sobre la pobreza en Estados Unidos sigue anclado entre dos visiones sobre las causas de la pobreza: quienes consideran que se encuentran en las propias conductas de los pobres, y, quienes entienden que son necesarios cambios estructurales en la economía (Cohen, Marc J., y Reeves, Don (1996); *The Raging Debate About U.S. Poverty*. En: *Bread for the World Institute (1996); What Governments Can Do? Seventh Annual Report*, Estados Unidos; pags.36-53.

<sup>7</sup>Las actuales condiciones tecnológicas y de disponibilidad de recursos permiten afirmar que la erradicación de la pobreza en el mundo sea una posibilidad real (PNUD,1997:13). Pero las declaraciones oficiales de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (1994) distan mucho de la realidad de los compromisos asumidos para combatirla, a pesar de que en principio no se requerirían para ello enormes cantidades de recursos.



ma, de manera que formalmente se cumple con el objetivo de erradicación a costa de mantener otras formas importantes de privación, que al no considerarse como pobreza, ya no son objeto de atención. A esto nos referimos al manifestar que en estas posiciones hay más una pretensión de control que de auténtica erradicación.

Desde las posiciones contrarias, la pobreza se entiende como un fenómeno amplio que limita las posibilidades de las personas y que como tal debe erradicarse y la investigación tiene que centrarse en encontrar las causas últimas de su actual persistencia.<sup>8</sup> La pobreza es una lacra de nuestro mundo que se ha acentuado recientemente con la nueva correlación de fuerzas existente tanto en el escenario internacional como doméstico, que favorece, en el primero, a los países más desarrollados y, en el segundo los intereses de sectores minoritarios.

Por debajo de ambos planteamientos lo que realmente subyace es la cuestión central de cuál es la naturaleza de la pobreza, del papel que juega en la reproducción de las sociedades. La pobreza no es sin más una característica de la condición humana, ni su resurgir puede analizarse como un accidente histórico que se repite periódicamente (Lautier y Salama,1995:246).

## **Las connotaciones culturales del concepto de pobreza.**

Las dificultades en el acercamiento al concepto de pobreza no sólo se encuentran en los *a priori* desde los que, interesadamente, según la expresión de Myrdal, se acomete su estudio. El concepto de pobreza no es de creación moderna, aunque sí lo sean algunos de sus contenidos, sino que tiene una larga tradición en la mayoría de las culturas, que se manifiesta diversamente en cada una de ellas, al tiempo que su percepción ha experimentado una evolución de su significado.

La diversidad de conceptos de pobreza y la variedad de términos con que se la ha designado reflejan, simultáneamente, la complejidad del concepto y la carga histórica que contiene.<sup>9</sup> La comprensión de esta relación entre el concepto de pobreza y los valores dominantes en cada momento en la

---

<sup>8</sup> Gro Harlem Brundtland, primera ministro de Noruega al presentar el trabajo de CROP (Comparative Research On Poverty) afirma: 'La pobreza es todavía el mayor insulto a la dignidad humana. La pobreza es la cicatriz en el rostro de la humanidad.' En: Oyen y otros (1996:vii).

<sup>9</sup> Rahnema (1992:158) recoge que en Persia, por ejemplo, existen más de 30 palabras para designar a quienes se percibe como pobres; en la mayoría de las lenguas africanas hay por lo menos tres o cuatro palabras para identificar la pobreza (Iiffe,1987:7 y 41-2); la Torah utiliza ocho términos para lo mismo.

sociedad es fundamental para su análisis. Este aspecto ha sido puesto de relieve por muchos sociólogos y economistas, como Titmuss, Townsend, Abel-Smith, Atkinson y otros (Woolf,1989:12).<sup>10</sup>

Hoy esa ambigüedad o diversidad se manifiesta en una doble vertiente.<sup>11</sup> En primer lugar, la expresión pobreza, o pobre, se aplica a situaciones muy diversas. En el lenguaje cotidiano hay una falta de referencias claras en el uso de los dos términos; ya que se dice que una persona es pobre tanto a quien ha tenido la desgracia de ser víctima de un accidente de tráfico o laboral, como a quien ha perdido su empleo, como al millonario cuya hija o hijo padece una enfermedad grave; incluso se llama pobre a quien se encuentra desorientado sin saber qué hacer. Esta indefinición refleja la continuidad y vigencia de contenidos que históricamente fueron elementos constitutivos de la pobreza, pero que si no se diferencian entorpecen la tarea de conceptualizarla.

En segundo lugar, en lo que pudiera entenderse, en sentido amplio, como la sabiduría convencional, se designa la pobreza con términos tan diversos como: vulnerabilidad, indigencia, exclusión, marginación,... Aunque, por su parte, estas expresiones tienen sus propias definiciones, lo cierto es que se utilizan como sinónimos de pobreza, lo que hace que se emborronen los contornos del significado.<sup>12</sup>

Esta imprecisión del lenguaje no sólo plantea confusiones a la hora de abordar la pobreza, por la indefinición de qué realidad social es la que estamos designando con esas palabras, sino que tienen otras connotaciones más perversas. La calificación de una persona como pobre supone algo más que una mera calificación de su condición económica o social; con ella se introducen una serie de prejuicios que buscan la legitimación del orden social,

---

<sup>10</sup> Iliffe (1987:4) destaca que la idea, bastante extendida, de que en el período precolonial no había pobres responde a que los autores que analizaron la pobreza lo hicieron con las categorías propias de la colonia. Pero la naturaleza y causas de la pobreza en el África precolonial no se corresponden con esas categorías de pobreza que provenían de valores y realidades sociales y económicas provenientes de la cultura occidental.

<sup>11</sup> Es importante reconocer que la pobreza es un término que tiene significados diferentes para la gente y que si no se precisan los términos que se utilizan cuando se hace referencia a la pobreza, esos términos como malestar, vulnerabilidad, etc., pierden su identidad y sus diferencias se hacen borrosas (Baulch,1996:2).

<sup>12</sup> Se pueden distinguir por lo menos tres lenguajes diversos para denominar la pobreza en los países angloamericanos (Friedmann,1996:162-4). El lenguaje burocrático utiliza conceptos técnicos como pobreza absoluta o relativa, población de bajos ingresos, cuyos contenidos específicos se analizarán más tarde. Más interesante es el tipo de palabras que se utilizan en el lenguaje moral: bienaventurados los pobres, indigentes, desposeídos, pobres voluntarios, pobres dignos (*deserving poor*) o los pobres trabajadores, clases populares, términos todos ellos que no son inocuos y que implican un juicio moral sobre los pobres, y que también pueden tener un juicio político o religioso. En el lenguaje académico términos como: pobreza estructural, exclusión, marginalización o explotación son formas que pretenden captar la realidad de ese fenómeno que conocemos con esa ambigüedad que tiene la palabra pobreza.

amenazado de alguna manera por la presencia molesta de personas que no participan y para las que la sociedad no tiene en principio una respuesta. La descalificación que supone la asignación del calificativo de pobre, revierte el problema de una categoría económica o social a otra de índole cultural, moral o religiosa, menos comprometida y que, sobre todo, distancia la existencia de los pobres del funcionamiento normal de la sociedad.<sup>13</sup>

La adecuada comprensión de estas expresiones que, como se ha dicho, incluyen en muchos casos un juicio moral, tiene sus raíces en la historia y su vigencia se explica porque tanto entonces como ahora siguen cumpliendo la función de hacer menos problemática la aceptación de la realidad de la pobreza, en lo que ésta cuestiona directamente nuestra responsabilidad ante las carencias de nuestros semejantes.

### **Los estereotipos en la percepción de la pobreza: una constante histórica.**

Afirmar la importancia que tiene el vínculo entre el significado de la pobreza con los valores dominantes y la realidad sociopolítica en cada época y lugar, llevaría, en principio, a relativizar la conveniencia de estudiar las percepciones y actitudes ante la pobreza en otros tiempos para clarificar cómo se producen estas mismas en la actualidad. Sin embargo, aunque el sustrato económico y sociológico, del que se nutre el concepto de pobreza, haya cambiado sustancialmente a lo largo de los siglos, especialmente en el último, los estereotipos que condicionan la percepción y el acercamiento hacia los pobres no han experimentado la misma evolución y han jugado un papel fundamental. En todas las épocas se da una actitud de distancia, de establecer una desconexión, que determina y dificulta la comprensión objetiva de la situación de pobreza.

Esta desconexión históricamente se manifiesta de diversas maneras, alcanzando su expresión más radical en las prácticas de encerramiento de los pobres. Pero sean cuáles sean las formas de presentarse, la desconexión constituye un problema central en el análisis de la pobreza. ¿Por qué el

---

<sup>13</sup> La utilización de la categoría social de los "pobres" sirve para englobar a muy diversos tipos de personas con carencias pero, sobre todo, cumple una función de exculpación social del problema. La designación de "pobres" conllevaba una serie de características (perezosos, vagos, delincuentes,...) que ciertamente facilitaba la aceptación de su existencia sin plantear problemas morales a quienes disfrutaban, por el contrario, de los bienes suficientes. Ver más adelante, las implicaciones de la utilización de la categoría de pobres y de la identificación de la pobreza con el número de pobres.

concepto de pobreza va unido a una categorización de externalidad, que no encuentra explicación en los comportamientos de la sociedad donde se produce? ¿Por qué hay un rechazo a considerar la pobreza como un fenómeno social y económico? Esta forma de abordar la pobreza desde la desconexión se mantiene hasta nuestro tiempo donde sigue predominando una falta de preocupación teórica y política por relacionar la situación de pobreza con el funcionamiento del modelo económico y político de la sociedad. De aquí que una de las pretensiones de este trabajo sea entender el fenómeno de la pobreza desde sus conexiones teóricas, analíticas y políticas con las sociedades donde se manifiesta.<sup>14</sup>

Aunque los estereotipos no hayan sido siempre los mismos, y sus formulaciones hayan cambiado, lo cierto es que en todo momento han existido con el fin de cumplir idéntica función. Son varios los historiadores y tratadistas de la pobreza que destacan tanto las grandes semejanzas como las grandes diferencias en la naturaleza y tratamiento de la pobreza en el pasado y en nuestros días (Woolf,1989:15), poniendo de relieve lo poco que han cambiado en ciertos aspectos las actitudes que condicionan la percepción de la pobreza (Geremek,1994; Townsend,1993).

Es necesario desvelar los estereotipos vigentes hoy en día, para facilitar el acercamiento al concepto de pobreza. Este acercamiento ha estado marcado históricamente por una serie de estereotipos propios de la cultura occidental europea, y que han sido decisivos en la construcción del concepto y en la formulación de las políticas. Así, las referencias históricas pueden ayudar a entender la paradoja señalada: las transformaciones experimentadas en el concepto de pobreza, por un lado, y la persistencia de impulsos irracionales y de valores que subyacen en las actitudes personales y colectivas, tanto populares como de las elites (Woolf,1989:31).<sup>15</sup>

Uno de los más reconocidos historiadores de la pobreza, Geremek (1994:230), al resumir su excelente tratado sobre la evolución de la pobreza en Europa a partir de la Edad Media, sostiene que en ese período de casi mil años que transcurren hasta nuestros días, la Europa pre-industrial fue testigo del nacimiento de todas las actitudes sociales hacia la pobreza y de

---

<sup>14</sup> Una razón que explica esta desconexión es que la pobreza ha sido siempre definida por los no-pobres, quienes se consideraban superiores a los pobres, y veían a estos bajo sospecha y formando parte de un mundo diferente y extraño, sin que el interés real por integrarlos en la sociedad existiera realmente (Friedman,1992:55).

<sup>15</sup> La exportación de los estereotipos a las sociedades colonizadas por los países europeos jugó un papel importante en la consideración de las poblaciones indígenas como ciudadanía de segundo orden, cuando no llamada a extinguirse ante la evidente superioridad de la cultura occidental. Un amplio estudio sobre esta cuestión para el caso de América Latina en Bradford,1990:29-47.

algunos de los principales programas de política social que existen en la sociedad industrial moderna. Con el fin de poner de relieve algunas de esas referencias que hagan más patente el relativismo de muchos de los actuales comportamientos hacia la pobreza, se presenta un resumen de la evolución histórica del concepto y actitudes europeas.

## Referentes históricos en la formación del concepto de pobreza.

La pobreza en la Edad Media no se entendía como un valor absoluto, sino como una cualidad, siempre considerada relativamente.<sup>16</sup> La pobreza como valor sólo se planteaba en el ámbito religioso, pero concebida como un proceso de liberación, de desprendimiento, no tanto porque se apreciara la carencia en sí misma. El objetivo de llegar a no tener nada partía del supuesto de que se poseía algo. El valor que se resaltaba era la aceptación de la persona desnudada, más que el de la persona desnuda; donde más importante que el resultado, la desnudez, era el proceso hacia la desposesión total. Este concepto de pobre voluntario, siempre desde una motivación religiosa, es radicalmente distinto del de pobre real, ya que el primero renuncia a los bienes superfluos y se sitúa en el nivel de la subsistencia, mientras que el segundo no puede siquiera acceder a los niveles de subsistencia. Esta diferencia no implicaba que no se hiciera un reconocimiento de la importancia de la figura del pobre real, pero se reducía a ser un mero receptor de la caridad, que se consideraba como un deber cristiano. En este sentido, los pobres gozaron del favor de la Iglesia Católica y ésta se basó en la necesidad de ejercer la caridad para reclamar las aportaciones de sus fieles, lo que le permitió, en gran medida, acumular y legitimar su patrimonio.

Por eso se entiende la existencia de una doble actitud hacia la pobreza: rechazo y aceptación. Esta visión de la pobreza como un valor, que existió en las tradiciones religiosas del budismo, cristianismo e islamismo, subsistió

---

<sup>16</sup> Durante mucho tiempo en Europa el término *pauper* era el antónimo de poderoso (*potens*), o de caballero (*miles*), ciudadano (*cives*). Con el tiempo, cada vez más se acentúa la consideración económica de la pobreza y así su antónimo pasa a ser ricos (*dives*). La palabra pobre se aplicaba tanto a un pequeño propietario de tierras como al comerciante ambulante, como a las viudas de los caballeros (Woolf, 1989:31; Rahnema, 1992:159). Esta primera concepción de pobre como lo contrario a poderoso se encuentra también en la cultura africana. En lengua malí, de la familia manda, la palabra normal para designar al pobre y al indigente (*fangantan*), en el siglo diecinueve, era la forma negativa de la palabra (*fanga*) que significaba poder y riqueza. En otras lenguas africanas la palabra más común para designar la pobreza implica falta de parientes y de amigos (Iliffe, 1987:7 y 41).

mientras la riqueza ocupó un lugar de menor relevancia en la estimación de la sociedad y la cultura, pero con el cambio social esta escala de valores se revirtió (Geremek,1994:7).<sup>17</sup>

La emergencia de Europa de la Edad Media supuso un cambio fundamental de las actitudes y políticas hacia los pobres.<sup>18</sup> A partir de la Edad Moderna el concepto de pobreza sufre una importante transformación, aunque, paradójicamente, eso no quiere decir que se produjera un cambio similar en la propia composición de los pobres. En los siglos XIV y XV el aumento del número de mendigos llevó a que se formara una percepción negativa de la mendicidad y a defender que se fomentaba la pereza si se practicaba la limosna indiscriminada (Woolf,1989:31-33), por lo que las autoridades empezaron a ver la necesidad de tomar medidas para detener la extensión de la pobreza y la desintegración de la sociedad (Geremek,1994:7).<sup>19</sup>

Esta situación planteaba un problema importante, que recogieron los doctores españoles de los siglos XVI y XVII: por un lado un sistema social y unas creencias religiosas cimentadas en la convicción de la propiedad privada como derecho natural fundamental; por el otro, el reconocimiento de que la falta de propiedad, que era la característica definitoria de los pobres, no implicaba el debilitamiento de su derecho natural a vivir. ¿Cómo resolver este dilema? ¿Cómo armonizar propiedad y pobreza? La respuesta se dio a través de la limosna y del trabajo (Gómez Camacho,1998:110-3). La limosna no se planteaba como sustituto del trabajo, éste seguía siendo el mecanismo principal y preferido, pero se reconocía la obligación de la sociedad de practicarla. De aquí que un tema de gran calado sea comprender la diferencia

---

<sup>17</sup> Esta concepción se trasladó a otros lugares con influencia cristiana, así, por ejemplo, para los etíopes la pobreza era una cualidad noble en los hombres santos pero no en los pobres. En las hagiografías, los pobres cumplen un papel de comparsas que resaltan las virtudes de los santos, siendo su función la de posibilitar el despliegue de la santidad del héroe y ser receptor de su caridad. El santo es, en general, de noble cuna; y no comparte la pobreza de los afligidos (Iliffe,1987:25-6).

<sup>18</sup> De hecho, ya en plena Edad Media se produjeron importantes modificaciones en la actitud ante los pobres con el desarrollo del comercio en los siglos XI y XII. Ahora el dinero marca la diferencia con los pobres, no las dotaciones naturales, como tierras y privilegios, lo que lleva a una percepción más negativa de los mendigos. Incluso se produjo una actitud agresiva frente a los movimientos colectivos que empezaron a extenderse y que tenían como ideal la huida del mundo y el desprendimiento total. Fueron duramente atacados, incluso militarmente. Las órdenes mendicantes fueron, en cierto modo, una manera de disciplinar esas expresiones (Geremek,1994:22).

<sup>19</sup> La pobreza y la mendicidad aparecen con ocasión del tránsito de la sociedad feudal a la sociedad pre-capitalista, de una sociedad con escasa movilidad a otra en la que ésta aumenta de día a día. En España, el problema de la mendicidad se agudizó con la llegada de trabajadores extranjeros, sobre todo franceses, que acudían buscando trabajo eventual y que caso de no encontrarlo se acogían a la mendicidad (Gómez Camacho,1998:110-111). En el memorial que Vives dirige a la ciudad de Brujas introduce también consejos sobre qué hacer con los pobres foráneos, recomendando que los mendigos sanos que sean forasteros sean devueltos a sus ciudades de origen “como lo prevé el Derecho Civil, pero dándoles lo necesario para el viaje”.

entre pobres buenos y malos.<sup>20</sup> Esto supone canalizar la caridad a través de instituciones (hospitales, hermandades, hospicios, montes de piedad...) que van a garantizar el destino "correcto" de la limosna, controlando las elites la eficacia de la misma y evitando que cada persona caritativa tenga que discernir a quién debe dar y a quién no. La consecuencia es que la caridad se concentra en el espacio urbano. Pero esta percepción hostil y agresiva de las elites hacia la mendicidad no siempre encontró su correlato en la actitud popular que fue mucho más solidaria con los mendigos (Woolf,1989:34).

La importancia de este hecho es que en el siglo XV se inicia el marco intelectual con que se ha concebido a la pobreza hasta nuestro tiempo. Y en él lo más destacable es la evolución del concepto de pobreza que, de ser considerada benévolamente, pasa a ser objeto de progresiva criminalización. En este proceso tiene gran influencia la Reforma, para la que la pobreza ya no es un reflejo de la gracia, sino una señal del castigo divino. Más aún, se identifica al pobre con el ocioso, con lo que encarna uno de los vicios más perniciosos como es el rebelarse contra el mandato divino que obliga a ganarse el sustento por medio del trabajo.<sup>21</sup> Quien sigue tal comportamiento transgrede la ley divina y, en consecuencia, no se puede ser pasivo ante tal actitud y exige una respuesta activa de reprensión y coacción (Trinidad,1989:35).<sup>22</sup>

La pérdida del substrato religioso del concepto de pobreza es fundamental para entender el cambio en el tratamiento que la sociedad otorga a los pobres. Los pobres se convierten en un problema de Estado y, en consecuencia, deben aplicarse medidas que eliminen el problema.<sup>23</sup> Para poder proceder a ese cambio, un elemento importante es la definición de los pobres desde una consideración estrictamente económica, que abandona cualquier connotación religiosa (Lautier y Salama,1995:247).

---

<sup>20</sup> El pobre bueno es el que no puede trabajar porque padece de carencias físicas, su actitud es sumisa, se supone que respeta la jerarquía y que cumple con sus deberes religiosos. Por el contrario, el pobre malo es el que aparenta ser pobre, sus dolencias no son auténticas, explota a su familia, carece de sentido moral y religioso y, cuando puede, comete robos (Trinidad,1989:34). Ver: Geremek, B. (1987); *La potence ou la pitié. L'Europe et les pauvres du Moyen Age à nos jours*. Ed. Gallimard, Paris; pag.185.

<sup>21</sup> Varios sociólogos atribuyen los actuales estigmas de la pobreza en nuestra sociedad a la acumulación en la historia de actitudes que han interpretado la pobreza como resultado de la debilidad moral. Geremek (1994:5) cita a los sociólogos estadounidenses Matza y Waxman entre los que afirman esta tesis.

<sup>22</sup> Pérez Herrera, el primer laico que enfrenta el problema de la pobreza desde una perspectiva política y económica, aunque reconoce que la mayoría de los pobres de Castilla son labradores arruinados, afirma que han sido el vicio, la pereza y la irreligiosidad las razones que han llevado a la mayoría a su situación de pobreza. Luego, si el pobre lo es por el abandono del trabajo, se justifica la dureza del tratamiento legal y el encierro (Trinidad,1989:44).

<sup>23</sup> En las regiones protestantes o más avanzadas económicamente, prevaleció la intervención directa de las autoridades locales y centrales; mientras que en las regiones menos desarrolladas o católicas se dio una mayor sistematización de la caridad privada organizada (Hobsbawm,1968:400).

En el siglo XVI, la primera reforma importante del sistema de caridad se caracterizó por su naturaleza esencialmente municipal: las autoridades civiles reemplazaron a la iglesia en la responsabilidad de los actos caritativos e intentaron centralizar y racionalizar los recursos, canalizándolos hacia grupos específicos (Woolf,1989:37).<sup>24</sup> Lo que no quiere decir que no participaran las organizaciones religiosas, pero la iniciativa y el control pasa a manos de la sociedad civil. Se dio un esfuerzo complementario y conjunto de las acciones civiles y religiosas a la hora de crear instituciones especializadas. Este control civil puede entenderse como una necesidad de respuesta ante la amenaza y la convicción de que el problema de los pobres requería una respuesta más coherente y política que la que podía dar la iglesia, sobre todo desde la asunción de la burguesía como elemento de poder. El Estado también se va a hacer presente y muy directamente en momentos de emergencia con intervenciones en la regulación de salarios, del comercio y las medidas restrictivas del vagabundeo (Woolf,1989:38). Pero, los factores más importantes que determinaron las actitudes ideológicas hacia la pobreza, e incluso el estatus social de los pobres, se encuentran en la esfera de lo sagrado, que fue una fuente fundamental de diferencias en los enfoques medieval y moderno a los problemas de la pobreza (Geremek,1994:7).

Importantes ciudades europeas, como Lyon, Venecia, Londres, Norwich, Salisbury, Amsterdam..., desarrollaron estructuras muy sofisticadas de asistencia a los pobres, utilizando las organizaciones religiosas o creando otras nuevas. En ese proceso, las ciudades inglesas fueron las pioneras en la configuración del nuevo sistema de ayuda a los pobres, a partir de la segunda mitad del siglo XVI. Se fue extendiendo a las ciudades holandesas a finales del siglo y a principios del XVII a las principales ciudades alemanas (Lubeck, Bremen, Hamburgo...)<sup>25</sup> La experiencia de las ciudades descansaba en el ideal de un sistema global, que requería la centralización legislativa y mayores poderes. Pero nunca se consiguió esa idea, debido sobre todo a la falta de recursos (Woolf,1989:42). Persistía, sin embargo, la sensibilidad, aunque un tanto difusa, de que el acto caritativo obligaba a una relación personal entre donante y receptor.

---

<sup>24</sup> Sobre donde se inició la reforma del sistema de ayuda a los pobres y la aparición de las instituciones hubo un gran debate si se produjo por la influencia protestante o, si por el contrario, fueron los católicos los pioneros (Geremek,1994:8-9).

<sup>25</sup> La obra de Vives (1997), escrita en 1526, El socorro de los pobres se dirige a las autoridades de la ciudad de Brujas y expresa la preocupación por el considerable aumento del número de pobres, que llegó a constituir el 30 por 100 de la población de los Países Bajos.



Desde mediados del siglo XVI hasta el siglo XVIII, el aislamiento de los pobres se arraigó como respuesta cultural a la pobreza.<sup>26</sup> Dentro de la variedad de fórmulas establecidas por las ciudades, se puede señalar como rasgo común de la conducta de Europa Occidental la política del encierro, que se extendió de manera casi general en la primera mitad del siglo XVII. El encierro no era propiamente una pena, no se puede hablar estrictamente de una prisión, pero a veces los límites no estaban claros.<sup>27</sup> Esta medida no pretendía solamente apartar de la circulación a los mendigos, sino que también intentaba cambiar su conducta. En ciertos momentos, la obligatoriedad del trabajo sirvió para aliviar las cargas de los establecimientos. La política de encierro encuentra su expresión material en los impresionantes monumentos arquitectónicos construidos desde mediados del siglo XVI hasta finales del XVII, donde se mezclaba la asistencia con el castigo (Woolf,1989:46).

Hasta el siglo XIX se mantiene la convicción de que la caridad no debe traspasar el abismo de una sociedad basada en la riqueza, sino que debe funcionar como un refuerzo del orden social establecido. Para ello se implantan mecanismos sociales donde están claros los roles del donante y del receptor. La estabilidad del sistema estaba asegurada por el interés en sostener la independencia moral y económica de la unidad básica de la sociedad: la familia. En este contexto, las instituciones caritativas representaban un papel doble, no sólo como sustitutivo de la ausencia de familia (huérfanos, enfermos, viejos...) sino también defendiendo la reputación pública de algunas familias al proporcionarles un lugar físico en el que se escondía el escándalo (Woolf,1989:44).

La asistencia a domicilio aparece con fuerza en la práctica asistencial británica, sobre todo en el ámbito parroquial. En el continente, se hizo más organizada y extensa en el siglo XVIII. Su eficacia dependía de la fiabilidad del conocimiento local y, en consecuencia, del cura de la parroquia. Se consideraba corrupta e inmoral si se hacía de forma regular a una familia o persona, para que no se convirtiera en un inútil. La idea de que la beneficencia aumentaba el número de pobres, se basaba en el fondo en la convicción de que los pobres eran vagos por naturaleza (Woolf,1989:52).

El siglo XIX supone una ruptura en la comprensión de la pobreza en la Europa occidental, más en el propio concepto que en cuanto a las políticas

---

<sup>26</sup> En 1540 la ciudad de Zamora, a la que le luego se le unen otras, dictamina la restricción de los movimientos de los pobres, prohibiéndoles que salgan de su "naturaleza" y que sean las autoridades quienes atiendan a los pobres de su propia localidad (Gómez Camacho,1998:115).

<sup>27</sup> Los establecimientos tienen origen civil, no religioso, su gobierno recae en los representantes de las ciudades, interviniendo la Iglesia de manera marginal.

que se implementen.<sup>28</sup> Dos grandes procesos convergen en ese cambio. Por un lado, el avance del progreso técnico, que de hecho se inicia en la segunda mitad del siglo XVIII, y la aparición de un pensamiento económico que sirve de apoyo a una economía progresiva que, por primera vez, es capaz de plantearse un crecimiento durable del producto nacional bruto por habitante. La percepción de que el desarrollo económico es posible y que, en consecuencia, la pobreza deja de ser una tendencia secular imposible de afrontar abre un campo de análisis a la economía, que desde el principio va a ser objeto de debate.<sup>29</sup>

Por el otro, la proclamación de los nuevos principios republicanos y de los derechos del ciudadano conduce a plantear la pobreza con una dimensión distinta. Al menos en teoría no puede admitirse la pobreza con sus consecuencias de exclusión, ya que va en contra de las bases sobre las que se quiere asentar la nueva construcción social y política (Lautier y Salama, 1995:248). ¿Cómo "tratar" esta contradicción? ¿Cuál será el papel de los pobres en el nuevo orden? La respuesta va a ser: administrar la miseria, lo que no quiere decir eliminarla, sino crear un sistema de política social que sirva para despolitizar las desigualdades. La pobreza no se enfrenta en términos de poder y de derechos políticos, sino como una técnica social para solucionar sus consecuencias. A ello se añade que desde la perspectiva económica, hay un cambio notable en el interés por la mejora del bienestar físico de la población, que ahora se percibe como necesaria para el propio desarrollo del modelo económico, ya que mejora la productividad general del país. Tampoco puede negarse la importancia de los sentimientos humanitarios, pero ciertamente estos no empujaron en ningún caso los cambios importantes en materia de pobreza. Durante décadas la miseria se paseó por las populosas ciudades industriales a la vista de toda la ciudadanía, sin que las conciencias de las clases pudientes se sintieran excesivamente responsables de la situación de los pobres.

Por ello antes del siglo XX los esfuerzos por aliviar la pobreza en el hemisferio occidental y en el noroeste europeo fueron relativamente secundarios si se tiene en cuenta el monto total de los recursos destinados a ese fin. Los avances en la mejora del bienestar físico se dan cuando la confluencia de

---

<sup>28</sup> Durante la Revolución Industrial del siglo XIX, el bienestar físico de la población se estancó, e incluso disminuyó, durante décadas. Como ya había ocurrido en la antigüedad, los aumentos de productividad y el auge de las ciudades no elevaron el nivel del bienestar físico. De hecho no hubo mejora duradera de la esperanza de vida en los países desarrollados hasta bien entrado el siglo XX (Coatsworth, 1997:994).

<sup>29</sup> La afirmación de Smith de que ninguna sociedad puede ser próspera y feliz si la mayoría de sus miembros son pobres y miserables (Libro Y, capítulo 6, *La Riqueza de las Naciones*) es el exponente más directo del cambio de enfoque. Malthus y Ricardo contemplaron con pesimismo las posibilidades de la reducción de la pobreza por los límites que percibían en el comportamiento económico (Lipton y Ravallion, 1995:2556).

las anteriores corrientes en la percepción de la pobreza provocan un aumento masivo del gasto público y, lo que es tanto o más importante, de la regulación estatal en materia social (Coatsworth,1997:1000).

Históricamente, hay la evidencia en todas las civilizaciones de que el crecimiento económico nunca se tradujo automáticamente en la elevación de las condiciones de vida de las mayorías. Así como tampoco, la mejora de la productividad garantizó que se diera una mejor retribución a las personas en función de su participación a la producción. Los historiadores se han preguntado qué factores institucionales determinan la mejora de la productividad y la distribución de sus beneficios. Sus trabajos se centraron más en conocer los cambios institucionales que propiciaron que fueran los empresarios y los innovadores los que se beneficiaran prioritariamente y con gran diferencia respecto a los demás. La introducción de la dimensión institucional en el análisis de la pobreza y del bienestar ha sido mucho más vigorosa por parte de los historiadores que de los economistas.

Las fuerzas económicas han desempeñado un papel fundamental en la determinación de la distribución del ingreso y de la riqueza; pero los marcos institucionales en que éstas actuaban, compuestos por instituciones y mecanismos formales y no formales, marcaron, con más o menos fuerza, para bien o para mal, el desempeño de la pobreza. Esta dimensión no se ha estudiado suficientemente, por lo menos de manera sistemática. En este repaso histórico hemos querido levantar la preocupación por esa dimensión, haciendo ver el papel clave de los valores y de la concepción de la pobreza dominantes en la sociedad.

¿Cómo se plantea hoy nuestra sociedad la pobreza? ¿Hasta dónde los estereotipos siguen funcionando, los viejos o los recién creados? La reflexión de la pobreza desde la dimensión ética es fundamental para un afrontamiento directo y desprejuiciado.

## **El elemento normativo de la pobreza.**

La dimensión normativa es inevitable, aunque sea en una expresión mínima, cuando se considera la pobreza.<sup>30</sup> Sin entrar de momento en el debate sobre el concepto, lo cierto es que cualquiera que sea su definición hará

---

<sup>30</sup> Incluso en las épocas que la pobreza se presentaba como un fenómeno de imposible resolución existía una fuerte reflexión normativa sobre la misma. Así, se admitía el recurso del pobre al robo cuando los mecanismos paliativos o de cobertura no le alcanzaban, supuesto que contempla Tomás de Aquino, y se proclamaba por Locke, también en los casos extremos, un deber de los propietarios del capital a proporcionar abrigo y alimento. Citas en: Lipton y Ravallion,1995:2555.

referencia a un cierto tipo de escasez. Pero cualquier manifestación de escasez no se considera un criterio definitorio de pobreza. ¿Cuál es el punto que marca la frontera donde la escasez se convierte en pobreza? Aunque luego dediquemos un amplio espacio a esta cuestión, puede adelantarse que en una aproximación elemental, el concepto de pobreza se vincula con la escasez inaceptable. Dicho de otro modo, cuando se percibe que esa escasez no es admisible para los parámetros de convivencia de la sociedad. En esa percepción tendrá una fuerte incidencia las posibilidades materiales de la sociedad en cuestión para producir bienes y servicios. Pero con independencia del debate que pueda surgir en torno al potencial mayor o menor de la economía para cubrir un nivel u otro de las necesidades de las personas, el concepto de pobreza guarda relación con los valores que la sociedad considera que deben salvaguardarse en toda persona. En consecuencia, las carencias o situaciones que impiden que las personas disfruten de esos valores, implica que la sociedad debiera reaccionar para eliminar esos obstáculos o para proporcionar los recursos necesarios. Evidentemente, la carga de imperativo moral que comporta la pobreza ha cambiado a lo largo del tiempo y con ella la consideración de las responsabilidades de la sociedad frente a su reducción o eliminación (Roll,1992:9).

Para poner de manifiesto esta inevitabilidad de la dimensión ética de la pobreza, pongámonos en el supuesto extremo de mayor desconsideración ética en la que alguien afirme: no me importa que las personas mueran de hambre, o, incluso, que crea sinceramente que la muerte selectiva es una ley beneficiosa de la naturaleza (argumento maltusiano). En este caso, la pobreza no tendría especial interés como objeto de preocupación o de estudio. Para qué dedicar esfuerzos a abordar algo que no tiene carácter prioritario. Reduciendo al absurdo, la falta de toda consideración ética llevaría a negar el propio concepto de pobreza.

A pesar de esta evidente necesidad de introducir un elemento normativo, muchas veces no se explicita su contenido, dando por sentado que se parte de algún mínimo ético en la consideración de los valores que deben salvaguardarse en toda persona. Esta falta de formulación no es casual, ya que así se evita entrar en el debate sobre cuáles deban ser esos mínimos, que obligaría al reconocimiento del no cumplimiento social de los mismos y que pondría en evidencia la falta de voluntad social y política de emprender las acciones necesarias para cubrir efectivamente esos mínimos.

La ausencia de la consideración normativa no se encuentra, pues, en la dificultad de precisar sus contenidos, sino en las complicaciones que acarrea esa precisión. Pero ello no sólo no elimina la necesidad de establecer unas premisas de valor, sino que la refuerza. A no ser que se quiera ser cómpli-

ce de una visión "interesada" de la pobreza, según la expresión de Myrdal, que responde a los intereses de los sectores más beneficiados con la existencia de esa pobreza, o, que más se verían afectados si se impulsara una seria política de erradicación de la misma.

El silencio de la dimensión ética supone, en la mejor de las hipótesis, admitir que los únicos límites se encuentran en la supervivencia. La situación de pobreza se haría intolerable si desemboca en la muerte. Aun en este supuesto, pudiera hasta salvarse la responsabilidad si se admitiera que la relación causa-efecto, es decir, pobreza-muerte, se establece en el ámbito propio de la persona afectada, sin que en ese proceso tenga nada que hacer la sociedad. No es que la sociedad permanezca indiferente ante la muerte, e incluso puede sentir profundamente el hecho, pero asiste a la misma contemplándola como el caso lamentable de un enfermo que no quiso aplicarse los remedios que necesitaba.<sup>31</sup>

Una peculiar forma de introducir un juicio de valor sobre qué es la pobreza, sin explicitarlo, se ha dado a lo largo de la historia a través de las diversas actitudes mantenidas hacia los pobres, que han defendido consideraciones de rango general, social o público superiores a la consideración particular de las situaciones penosas de determinadas personas. El desmantelamiento de estas jerarquizaciones es fundamental, pero suele hacerse a posteriori, pasado el tiempo en que la legitimidad de esa referencia social ahogaba la consideración individual.

La única referencia que puede permitir una consideración profunda de la pobreza es partir de una valoración apriorística de la persona. Sin ello, siempre se corre el riesgo del sometimiento a convencionalismos de cualquier tipo, justificado cada uno por mil argumentos, pero todos ellos basados en intereses particulares y, de alguna forma, excluyentes. Así se ha funcionado durante mucho tiempo, lo que ha permitido establecer diferenciaciones entre las personas al establecer estereotipos en el acercamiento a la pobreza, posibles precisamente por la carencia de un planteamiento ético. Este acercamiento discriminador se refuerza cuando se hace desde una visión eurocéntrica del mundo, en la que los pueblos menos desarrollados son contemplados como inferiores. Así se explican las concepciones dominantes

---

<sup>31</sup> La conocida cita de Malthus es el ejemplo más claro sobre ese fatalismo que impone la naturaleza y la misma divinidad. "Un hombre nacido en un mundo ya poseído, si no puede obtener de sus padres la subsistencia... y si la sociedad no necesita de su trabajo, no tiene derecho alguno a reclamar la más pequeña porción de alimentos y de hecho está de más. En el gran banquete de la naturaleza no hay para él cubierto vacante. Ella le ordena marcharse y pondrá por sí misma, rápidamente, sus órdenes en ejecución... Entreguemos pues a este culpable a la pena dictada por la naturaleza. Actúa contra la vía de la razón que claramente le fue manifestada, a nadie puede acusar y debe culparse a sí mismo... Es preciso que sepa que las leyes de la naturaleza, es decir las leyes de Dios, le han condenado a vivir penosamente."

hace menos de un siglo, en una época de reconocimiento formal de los derechos universales de la persona, que explican la pobreza existente en otras sociedades debido a las características genéticas o culturales de sus poblaciones o por factores medioambientales.<sup>32</sup> No podía ser de otra manera si se querían justificar las relaciones imperialistas que mantenían los países europeos. Durante la época colonial y hasta después de la Segunda Guerra Mundial, la pobreza de las denominadas regiones atrasadas estaban orientadas a liberar a los poderes coloniales y naciones ricas de cualquier responsabilidad política o moral con respecto a la pobreza y a la falta de desarrollo de esos pueblos (Myrdal,1973:22).

La vigencia de este tipo de estereotipos, posibles como se ha dicho por la ausencia de un planteamiento ético fundamental sobre la persona o por un debilitamiento de las convicciones de los valores de la persona, no se limitaban a la hora de juzgar a los pobres de otros países, sino que también funcionaron de cara a la consideración de los pobres locales. En los años sesenta tuvo una gran repercusión y difusión, sobre todo en Estados Unidos, la noción de 'cultura de la pobreza' que atribuía a los pobres una serie de rasgos muy poco halagadores, como ser apáticos, alienados, despreocupadamente felices, aunque al mismo tiempo miserables, perezosos, carentes de ambiciones, fatalistas,... (Patterson,1993:180-88).

Con independencia de que estos estereotipos cumplieran eficazmente o no con su función de establecer que las causas de la pobreza radicaban en los pobres mismos, en la base de estos enfoques se encuentra una percepción del valor de la dignidad de la persona que no se caracteriza precisamente por seguir la concepción kantiana del imperativo categórico. Más aún, la persistencia de estos prejuicios acerca de los pobres es un indicio del debilitamiento del concepto de persona como un fin en sí mismo o de la convicción de la igualdad fundamental de todos los seres humanos.

El concepto de pobreza se entronca necesariamente con la concepción dominante de los derechos humanos en cada momento en la sociedad. Difícilmente podrían mantenerse hoy actitudes y comportamientos legitimados en otros tiempos, lo que no quiere decir que las concepciones vigentes merezcan aprobación simplemente por eso. Precisamente esta visión a posteriori que permite desenmascarar aquellos acercamientos vulneradores de derechos de las personas mantenidos en otros tiempos debe servir de aci-

---

<sup>32</sup>En este sentido se afirmaba cómo la experiencia mostraba que los pueblos atrasados tenían una especial idiosincrasia caracterizada por una tendencia a la ociosidad y a la ineficiencia (Myrdal,1973:22) y se señalaba que en esos países la población tenía "una debilidad natural mental" (Hayter,1981:19-21).

cate para tener una mayor sensibilidad autocrítica a la hora de analizar los contenidos éticos de las propuestas que se hacen hoy sobre la pobreza.

La consideración de la dimensión normativa va más allá de una referencia genérica de un deber teórico y abstracto, sino que pretende concretar en cada momento histórico cuál es el conjunto de convicciones, valores y actitudes que conforman la idea que se tiene de la persona humana, y, en consecuencia, orientar las prioridades y la acción política y social hacia la preservación y la consecución de ese referente. No se trata de convicciones morales que se viven en la esfera interna del individuo, sino de trasladar al marco institucional los compromisos que se consideran básicos para vertebrar una sociedad humana, y que tiene como preocupación fundamental asegurar el funcionamiento de las instituciones y mecanismos capaces de conseguir ese resultado. El horizonte de las convicciones determinará el horizonte de las normas y políticas a establecer. Como se ha señalado anteriormente, pocas veces se explicita esta relación necesaria entre pobreza y valores, porque su evidencia pondría de manifiesto la insoportabilidad de determinadas situaciones con el credo básico en el que pretende asentarse la convivencia social. Pero precisamente ese vacío obliga a resaltar la relevancia del vínculo. El concepto de pobreza va a estar determinado decisivamente por las exigencias normativas de las personas y la sociedad. Sin exigencias normativas, el concepto de pobreza pierde contenido hasta diluirse. En un sistema esclavista que no reconoce la igualdad de las personas ante su futuro, y que admite que un grupo de personas tenga un escenario de posibilidades distinto y sustancialmente más limitado que otros grupos, no tiene sentido plantearse la pobreza de los esclavos. Los esclavos no son pobres, son esclavos; los pobres serían aquellas personas a las que reconociéndoles un escenario de posibilidades mínimo, no alcanzarán éstas.

En definitiva, el concepto de pobreza tiene como referencia el valor de la persona que la sociedad defiende. Esta consideración alcanza hoy una complejidad especial ante el fenómeno de la interdependencia creciente de nuestro planeta. ¿Cómo se entiende el principio de que todas las personas son iguales, más allá de la mera formulación programática? ¿Nuestra convicción como sociedad planetaria, o simplemente como sociedad de los países más desarrollados, defiende que toda persona por el hecho de ser persona, nazca donde nazca, tiene el mismo horizonte de posibilidades, aunque sea a largo plazo? O planteado desde otra perspectiva, ¿el concepto de pobreza con que se trabaja a la hora de considerar la situación de los pobres en el mundo y la estrategia de afrontarla parte del principio de que la finalidad básica es el desarrollo de todas las potencialidades de cada ser humano?

La desigualdad y la pobreza han formado siempre históricamente parte de la realidad de todos los países y entre los países, pero la agudización de una o de ambas lleva a colocar en primer plano de las sociedades la preocupación por la situación de carencia de la población. Cuando la realidad muestra este panorama preocupante, que incluso en ocasiones, como ocurre actualmente, se percibe como amenaza, la reacción es de sorpresa, porque no se conocía la evolución de esos procesos que desembocan en la pobreza, y se actúa a corto plazo intentando resolver más las consecuencias previsibles inmediatas que las causas. La sorpresa es que no se sabe qué hacer porque no se sabe qué ha ocurrido. El resultado es una paradoja fantástica. El enfrentamiento a lo desconocido provoca temor, lo que hace que quienes no padecen la pobreza sientan la situación de los pobres como amenaza, e intenten defenderse de ella, mientras que los verdaderamente amenazados, incluso con la supervivencia, son quienes sufren la privación.

La pobreza aparece, de repente, como un escenario complejo, multipolar al que hay que hacer frente. Y, al mismo tiempo, la pobreza es un fenómeno desconocido, por muy palpable y presente que se haga su realidad. Los contornos de la pobreza son demasiado evidentes, por un lado, y demasiado ocultos por el otro. La evidencia de mendigos en las calles, de disturbios sociales, de miseria en los barrios, etc. no significa que el fenómeno sea fácil de conocer. Se presenta más como una dispersión de elementos, incuestionables como configuradores de un marco de pobreza, que como un fenómeno delimitado y claro en sus manifestaciones.

Los estudios de la pobreza siempre han sido reactivos, es decir, se han desencadenado como respuesta ante la presión de un fenómeno que se presenta, por decirlo así, de manera "anormal", "enfermiza", como habiendo sobrepasado los límites soportables. Esta característica de la pobreza marca decisivamente el carácter y metodología de su estudio. En primer lugar, porque como se decía, la preocupación inmediata se centra en cómo controlar esa situación desbordada que se piensa puede poner en riesgo la paz social. Esto ha determinado que se hayan dedicado muchos más esfuerzos a la búsqueda de políticas sociales que detengan e inviertan esa situación, que a la investigación de las raíces profundas de la pobreza. Pero la eficacia de las políticas está en relación directa con el mejor conocimiento que se tenga de los procesos que la originan, la situación de las personas que la sufren y la distribución espacial.



## CAPÍTULO PRIMERO

Y lo más importante,  
Los millones de seres, los hombres que allí viven,  
Con un número cierto, difícil de contar.  
Conocerlo, medirlo, es imposible  
Aunque sea existente y sea exacto.

Dámaso Alonso, Universo terrestre.

## EL ENFOQUE ESTÁTICO DE LA POBREZA

### 1.1. Los paradigmas de la pobreza: introducción.

El resurgimiento, o el ‘redescubrimiento’, de los fenómenos de pobreza ha sido el factor que ha impulsado su estudio en las últimas décadas. Este carácter reactivo ha sido una constante en el desarrollo de la investigación sobre la pobreza, que durante largos períodos permanecía prácticamente inactiva volviendo con fuerza cuando la realidad sorprendía con una dimensión del problema de la que no se era consciente.

Después de la Segunda Guerra Mundial, la pobreza se consideraba una cuestión si no resuelta al menos no problemática. La atención que se le dedicó se limitaba a las situaciones extremas de privación, que no planteaban desafíos al modelo ya que se consideraban expresiones marginales o secundarias no achacables al funcionamiento del sistema. En cuanto a los países desarrollados, la extensión y profundización del Estado del Bienestar hizo pensar en la práctica desaparición de la pobreza como fenómeno social de magnitud relevante, o, por lo menos, como una cuestión superada y cuya resolución final vendría con el transcurso del tiempo.<sup>1</sup> Durante este período, la pobreza se convirtió en un objeto de técnicas de gestión social, hasta que con la aparición del paro masivo y de larga duración y de los fenómenos de exclusión social empieza a ser percibida como un proceso preocupante para el buen funcionamiento económico y social (Lautier y Salama,1995:251).<sup>2</sup>

La realidad de los países en desarrollo presentaba un panorama bien distinto. No se desconocía la existencia de graves carencias, pero la explicación que se daba variaba entre causalidades históricas, por un lado, y cli-

---

<sup>1</sup> Entre los cincuenta y los setenta, el fenómeno de la pobreza casi desapareció de la agenda de los científicos sociales, salvo algunas excepciones como Townsend, Sen y Orshansky, entre los más destacados (Mingione,1996:36, nota 11).

<sup>2</sup> La percepción optimista sobre la evolución de la pobreza se debió en gran parte al concepto de pobreza dominante basado en los mínimos nutricionales y en la convicción de que existía un potencial de producción de bienes y servicios suficientes para cubrir esas necesidades (Sen,1983:312).

mático-naturales, étnicas y culturales, por el otro. El enfoque con que se intentó enfrentar la pobreza fue a través de la promoción del desarrollo. La ideología dominante confiaba en las posibilidades que ofrecía la economía capitalista para seguir creciendo y en las interrelaciones positivas entre el crecimiento de las economías de los países industrializados y el desarrollo de los países menos favorecidos. La pobreza era una realidad, pero no merecía una atención específica: el desarrollo estaba por llegar.<sup>3</sup> Una excepción lo constituye el caso de la India donde la preocupación por el estudio de la pobreza mereció toda la atención, lo que responde a la situación de pobreza masiva del país que obligaba a tener que afrontar el tema como requisito ineludible si se quería gobernarlo.<sup>4</sup>

Sin embargo, la pobreza sorprendió en todos los sentidos. Primeramente, en los propios países desarrollados, en los años sesenta en Estados Unidos y el Reino Unido.<sup>5</sup> Los datos hacían ver que no era cierto que se diera una relación automática entre crecimiento y eliminación de la pobreza. Si esto ocurría en las economías avanzadas, qué decir de la ineficacia de las estrategias de desarrollo impulsadas a lo largo de las décadas de los sesenta y setenta.<sup>6</sup>

Esta apretada síntesis únicamente pretende destacar que es hacia mediados de los sesenta cuando se recupera la preocupación por la pobreza como problema que requiere una atención específica, en el caso de los países

---

<sup>3</sup> Los vínculos entre la concepción dominante del desarrollo y la forma de atacar la pobreza son evidentes. Ver: Oman, C., y Wignaraja, G. (1991); *L'évolution de la pensée économique sur le développement depuis 1945*. OCDE, Paris; en especial el capítulo primero, donde se recogen las corrientes dominantes en los años cincuenta y sesenta.

<sup>4</sup> Hay que reconocer también la influencia que ejerció la escuela de Gandhi sobre la elite que tomó el poder en 1947 para darle esa atención al problema de la pobreza. El Comité de Planificación Nacional priorizó la reducción del desempleo y la pobreza sobre el crecimiento económico como único objetivo. La cuestión se encontraba no tanto en la falta de interés por la pobreza, sino en las políticas que se pusieron en práctica. Sri Lanka fue otro caso similar de país que mantuvo la preocupación por atajar la pobreza (Lipton y Ravallion, 1995:2560).

<sup>5</sup> En 1962, la obra de Harrington, M., *The Other America*, mostró el panorama de un país con cuarenta a cincuenta millones de personas inmersas en nuevas y viejas formas de pobreza. En 1964, el presidente Johnson anunciaba la guerra contra la pobreza. Sobre este 'redescubrimiento' de la pobreza, ver Patterson, 1993:154-177. En el Reino Unido, la obra de Townsend, Peter (1962); *The Meaning of Poverty*. British Journal of Sociology, N° 8; y la de Abel-Smith, Brian, y Townsend, Peter (1965); *The Poor and the Poorest*. G.Bells and Son Ltd, ponían de manifiesto, analizando los datos oficiales, que en 1960 el 14% de la población vivía en pobreza.

<sup>6</sup> Los modelos de desarrollo que se impusieron agravaron las desigualdades y no mejoraron el nivel de vida de las mayorías. El objetivo de conseguir el crecimiento ocultó la pobreza que se iba generando. Ver: Comisión del Sur, 1991:47-9. Aunque del hecho que los resultados fueron poco favorables en cuanto a la reducción de la pobreza en los países en desarrollo no puede deducirse que los llamados 'pioneros' del desarrollo, los primeros economistas que analizaron el desarrollo como una disciplina específica de la economía, no estuvieran preocupados por la pobreza. En ese sentido, Lipton y Ravallion (1995:2559-60) achacan la ineficacia de las políticas anti-pobreza a la debilidad de los estados nacionales y a las estructuras de poder locales. Aunque no es este el momento de plantear este debate, el reconocimiento de las deficiencias locales no es razón suficiente para plantear que los objetivos de lucha contra la pobreza fueron debidamente considerados en las estrategias de desarrollo.

desarrollados, y que más tarde, en los setenta, el fracaso de los países en desarrollo por superar sus carencias básicas llevó asimismo a poner en primer plano la necesidad de estudiar la pobreza. En la bibliografía citada en los trabajos sobre la pobreza se encuentran escasas publicaciones anteriores a 1970 en donde sea el centro del trabajo, lo que no quiere decir que no se hicieran referencias a ella en los diversos estudios.<sup>7</sup>

A partir de los setenta, en gran parte debido al enfoque de las necesidades básicas, impulsado por la OIT, la pobreza comenzó a ser objeto de numerosos trabajos. Más adelante, las consecuencias sociales de las reformas estructurales implantadas de forma más generalizada en varios países en desarrollo, sobre todo de América Latina, a partir de la mitad de los ochenta, supuso un nuevo acicate para la resurgencia, y en algunos casos el inicio, de estudios sobre la pobreza (Wilson,1996:21). Sin embargo, ese gran número de estudios no ha supuesto que el abanico de concepciones de la pobreza en las últimas décadas haya sido tan amplio como pudiera esperarse. Ya que si bien se han producido diversas propuestas, las grandes diferencias sustanciales en cuanto a los fundamentos conceptuales pueden agruparse en torno a unos pocos ejes.

### 1.1.1. Los elementos básicos de las propuestas.

Cualquiera de las propuestas que se han formulado sobre la pobreza inevitablemente contiene tres elementos, que se hallan fuertemente interrelacionados, aunque cada uno conserva su autonomía. Estos tres elementos son:

- i) un concepto de pobreza que pretenda tener validez universal, a partir del cual se pueda proceder a conocer su magnitud e investigar sus procesos de generación, expansión, reducción o enquistamiento;
- ii) una metodología de medición que permita conocer la magnitud del concepto de pobreza, su evolución a lo largo del tiempo y la comparabilidad entre los países;
- iii) la presentación de los elementos claves para el diseño de estrategias políticas que tengan como finalidad la eliminación de la pobreza.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> De 1948 a 1968, los procesos de descolonización dominan el escenario, y la consideración de la pobreza se subsume en las propuestas de modernización de las estructuras económicas, de crecimiento del empleo y de la productividad. El objetivo es reforzar las instituciones sociales y el principal instrumento de cooperación descansa en los programas de cooperación técnica (Gaudier,1995:182).

<sup>8</sup> Con algunas variantes esta consideración de tres elementos para el estudio de la pobreza se plantea desde diversos autores. Haralambos y Holborn (1995:124) distinguen tres pasos: definición, mecanismos de medición y análisis de las causas; del conocimiento de esos tres elementos podrán deducirse las soluciones.

Una forma de caracterizar los diferentes enfoques en su acercamiento al concepto de pobreza es, precisamente, por el énfasis que ponen en alguno de los anteriores elementos: conceptualización, medición o políticas; aunque toda propuesta de comprensión de la pobreza exige, en algún grado, dar respuesta a los tres. No cabe pensar en una política social que no tenga una mínima definición de quiénes son pobres o que no especifique en qué realidad social va a intervenir; ni puede plantearse una medición sin establecer con claridad qué se quiere medir; como tampoco tiene sentido proceder a la conceptualización de un fenómeno social si no hay ningún interés en conocer su dimensión y actuar sobre él.

La realidad es que el enfoque de la medición ha predominado en los esfuerzos por conceptualizar la pobreza, hasta el punto que en la sabiduría convencional se ha considerado que se conoce mejor cuanto más precisamente se haya conseguido medirla y cuantificarla. La revisión de los estudios realizados pone de manifiesto que la mayor parte de la investigación sobre la pobreza se ha concentrado en medir su alcance o extensión (Oyen,1996:8). No es ajeno a ello el hecho, ya señalado, de que la preocupación por los estudios de pobreza haya tenido siempre un carácter reactivo, es decir, que se impulsa el conocimiento de la pobreza cuando sorprende la extensión o la intensidad con que se presenta. En esos momentos de sorpresa, la preocupación más urgente es saber quiénes y cuántos son para poder actuar eficazmente.

Tampoco es indiferente en la génesis de esa identificación, la hegemonía de los economistas en el tratamiento de la pobreza que, por sus características profesionales y limitaciones metodológicas, sobre todo por el predominio de un concepto utilitarista del bienestar, han medido casi siempre la pobreza preguntando a la gente cuál es su nivel de ingresos (Lipton,1995:101).<sup>9</sup> Esa preocupación por la medición no suponía dejar de reconocer que la pobreza implicaba otras muchas cuestiones más allá del nivel de renta, pero la falta de datos disponibles ‘forzaba’ a limitar la pobreza a contenidos mensurables y con datos disponibles para el análisis. En resumen, el concepto de pobreza quedaba constreñido a aquellos factores que pudieran analizarse cuantitativamente (Chambers,1992:304).<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> En esta cuestión hay que tener en cuenta que la elección realizada por los economistas tiene que ver con la preocupación por conseguir medidas objetivas. Sobre el debate, a este respecto, entre medidas objetivas y subjetivas: Bevan y Joireman, 1997:321.

<sup>10</sup> Este sesgo por el enfoque cuantitativo a la hora de conceptualizar la pobreza queda claramente expresado en la siguiente cita de Thakur (1985) que recoge Chambers (1992:304). Tras una revisión de los estudios realizados en India sobre el tema, el autor extrae la siguiente conclusión: “Esta revisión... ha puesto de manifiesto que su atención central ha estado en el aspecto de la medición. Ninguno de ellos, de hecho, ha examinado los problemas conceptuales que subyacen en las definiciones de pobreza o ha explorado en profundidad las relaciones causales entre los diversos factores que subyacen en el fenómeno.”

La preeminencia de la medición no es casual, y así como las mediciones nunca son neutras y detrás de cualquiera de ellas hay un presupuesto ideológico y político, también en la proliferación de los esfuerzos por cuantificar se esconden los intereses en juego a la hora de abordar las consecuencias de la pobreza. Preguntarse ¿para quiénes?, y, ¿para qué? es importante conocer cuántos pobres hay, permitiría encontrar explicaciones al porqué de esa hegemonía de la medición.<sup>11</sup> Hay que explorar los intereses, directamente pretendidos o no, que subyacen en la adopción de uno u otro enfoque de la pobreza, y analizar sus consecuencias (Ruggeri,1997:345).

La crítica al enfoque de la medición no desconoce la utilidad que tienen los trabajos de cuantificación de la extensión de la pobreza y el avance real que han supuesto en el conocimiento del fenómeno. Su necesidad está fuera de discusión, lo que se pone de relieve es que esta preocupación por centrarse en determinar quiénes resultan afectados por la pobreza y medir el grado de su extensión ha oscurecido las múltiples dimensiones y complejidades de la pobreza, que resultan no sólo difíciles de recoger en la medición, sino incluso molestas, por lo que se tiende a apartarlas (PNUD,1997:18).

Lógicamente ello ha redundado en perjuicio de un mejor conocimiento de la pobreza y del diseño de una adecuada política para reducirla. En primer lugar, se trabaja sobre la base informativa existente pero puede que los datos disponibles no sean los adecuados para reflejar el número real de personas que sufren una privación grave, ya que la información existente hará referencia a características que corresponden a situaciones propias de un tiempo anterior, pero que no tienen porqué responder a las nuevas manifestaciones de la pobreza(UNCHS-Habitat,1996:107).

En segundo lugar, la insistencia en la cuantificación ha llevado al aislamiento de la cuestión de la pobreza, separándola del resto de la problemática económica, como si no tuviera nada que ver con la sociedad que la produce (Tortosa,1993:19). Al revisar los contenidos de las investigaciones realizadas sobre la pobreza, el Programa de Investigaciones Comparativas sobre la Pobreza (*CROP, Comparative Research Programme on Poverty*), constata cómo la mayoría, al tiempo que se centran en la medición, tratan el problema de la pobreza como un fenómeno que puede ser comprendido aislando del resto de la sociedad, sin que las estructuras económicas y sociales centrales intervengan para explicar sus causas y manifestaciones. Conse-

---

<sup>11</sup> Un ejemplo de los sesgos en la investigación sobre la pobreza se encuentra en los condicionamientos que las agencias financiadoras internacionales (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, etc.) plantean en el enfoque de los estudios. En general evitan el análisis sobre las causas en sentido amplio y se centran en las causas económico-financieras para explicar el aumento de la pobreza en los ochenta, y aunque no niegan la influencia de las variables socio-políticas, dejan su estudio en manos de los investigadores locales. Recogido de Wilson (1996:22-3): Golbert,L., y Kessler, G. (1994); Regional State-of-the-Art Reviews on Poverty Research/Latin America. CROP Conference, Paris, diciembre 1994.

cuentemente, los pobres son también estudiados en un contexto cerrado, como si no vivieran en simbiosis con el resto de la sociedad (Oyen,1996:11).

La preponderancia de la preocupación por la medición se encuentra estrechamente relacionada con la imagen que de la pobreza se ha venido teniendo durante mucho tiempo. La palabra pobreza se identifica con una imagen concreta en la que destacan la falta de dinero, un estado objetivo de carencia o necesidad de recursos fundamentales, una situación personal de falta de recursos que reclaman la ayuda por parte de terceros. Esta imagen ha centrado la atención en un tipo de cuestiones, como pensar que la solución se limita a subvenir esas carencias y que gran parte de las políticas necesarias tienen que ver con la medición. Aunque no se haya llegado al consenso sobre la forma de definir la pobreza desde la preocupación de la medición, el acercamiento de posiciones es real y no resulta demasiado complejo convenir en una serie de características universales. Los presupuestos teóricos de que se parte y la simplicidad relativa de los factores que se tienen en cuenta ayuda a esa tarea. Una comprensión más compleja del concepto de pobreza tendrá en cuenta cuestiones que no son estrictamente mensurables, por lo que, sin dejar de prestar atención a las cuestiones de medición, centrará sus esfuerzos también en otras direcciones (Wuyts,1992:18).

Aunque haya sido la medición el enfoque predominante, no quiere decir que no se hayan planteado otros acercamientos conceptuales. Las propuestas desde la medición tienen la característica de una relativa simplicidad por la selección que hacen de los contenidos, limitándose a los estrictamente mensurables. Cuantos más elementos se introduzcan, surgen más diferencias entre las definiciones. La asunción de que la pobreza no es un concepto dado, sino que se construye socialmente, implica tener en cuenta las consideraciones culturales, políticas y sociales. La tarea de conceptualizar la pobreza se hace mucho más compleja y los problemas de análisis y medición enfrentan dificultades muy distintas de los enfoques más simples. La introducción de elementos culturales, ideológicos, políticos, etc., dispersa el abanico y hace prácticamente imposible la pretensión de llegar a un concepto de pobreza preciso, único, universal, comprensivo de todas las culturas y pueblos; lo que no quiere decir que deje de tener sentido la búsqueda de los elementos comunes y universales de la pobreza.

Estas consideraciones permiten deducir que no existe una traducción fácil de la experiencia de la pobreza hacia su conceptualización, ni tampoco del concepto en su medición (Bevan y Joireman,1997:316). Pero, en cualquier caso, resulta imprescindible realizar el esfuerzo por encontrar una categoría conceptual de la pobreza capaz de captar esa manifestación concreta de la realidad social, que la haga susceptible de un conocimiento más profundo y que permita su medición. Hay mucho que aprender sobre la realidad, causas, proce-

sos, manifestaciones de la pobreza, etc., por muy complicado que resulte la construcción de su concepto. En definitiva, se trata de buscar una categoría conceptual y analítica que permita conocer y medir la realidad social de la pobreza para poder realizar políticas efectivas con el objetivo de reducirla.

Nuestro trabajo no consistirá en buscar una fórmula sintética de las diferentes concepciones, sino en mostrar las realidades sociales que cada definición contempla y destacar las líneas de acercamiento que capten más adecuadamente la pobreza propia de nuestro tiempo.

Una manera de contemplar las diferentes propuestas consiste en analizar por dónde inician el estudio y cómo rompen el círculo vicioso entre definición, medición y acción, donde cada uno parece reclamar una definición previa del otro. En la forma de resolver esta aparente contradicción se encuentra gran parte de la problemática de la conceptualización, medición y diseño de políticas de pobreza. Si se parte de intentar precisar el concepto de pobreza, las complejidades filosóficas, culturales, sociales, así como las diversidades de las percepciones que cada sociedad tiene del fenómeno harán que nunca se llegue a un consenso y el debate será estéril para la formulación de políticas. Si se comienza por el extremo contrario, el diseño de políticas, el pragmatismo puede apoderarse del concepto y el debate se limitará a establecer el ataque de algunas de las manifestaciones de la pobreza, pero probablemente queden sin resolverse las causas de ésta. El camino menos aconsejable es realizar la ruptura por la medición, ya que si no se sabe qué se va a medir ni para qué, el esfuerzo resultará sin lugar a dudas baldío. Se puede decir que las propuestas metodológicas centradas en la medición responden a estrategias que optan por atajar el problema delimitando previamente el alcance. La delimitación nunca será indiferente a los intereses de unos u otros sectores sociales y, por lo tanto, depende de quién la haga responderá más a unos y perjudicará a los otros. Es decir, los objetivos prioritarios preestablecidos marcan el diseño de las políticas y hacen operativos aquellos conceptos de pobreza que se han considerado como las referencias más idóneas para definirla.

### **1.1.2. La ordenación de los paradigmas.**

El inicio de la reflexión sobre las líneas de un concepto de pobreza actual, obliga a considerar las distintas formas de acercarse al conocimiento de la pobreza. Para ello, se tendrán en cuenta los trabajos realizados en las últimas décadas que se plantean formular un concepto de pobreza que sea mensurable y que sirva de referencia para la estrategia política. Es decir, se consideran las propuestas que pretenden la operatividad del concepto. Por



tanto, no se recogen aquellas elaboradas sólo desde una pretensión normativa, pero que no son susceptibles de medición, o no sirvan como criterio para el diseño y realización de políticas.

Para proceder al estudio de las diferentes propuestas se hace necesario adoptar algún criterio que permita agruparlas en familias o grupos de acuerdo a sus características. Cualquier propuesta de clasificación tiene sus inconvenientes porque nunca será capaz de recoger todas las posibles ordenaciones. Hasta ahora se ha visto que en todas las concepciones de pobreza cabe señalar cuál es el tratamiento que da a los tres elementos –concepto, medición y política– y, según el énfasis que ponga en uno o la forma de articular los tres pudiera ser el criterio de ordenación. Sin embargo, tiene una fuerte limitación porque las diferencias decisivas se presentan en la forma de enfrentar el concepto de pobreza, a partir del cual se condicionan los aspectos de la medición y la política. Por ello, aunque no se descarte este criterio, y siga sirviendo como criterio complementario, se requiere otro más comprensivo.

Nuestra propuesta es plantear como criterio para la ordenación de los paradigmas de pobreza si consideran que la preocupación es conocer las causas de la pobreza; o, por el contrario, se centran en las situaciones de pobreza. Así, se diferencian dos grandes enfoques metodológicos, según analicen la pobreza desde sus síntomas, que denominamos enfoque estático; o en conocer las causas de esas manifestaciones, que denominamos enfoque dinámico.<sup>12</sup> La pobreza contemplada desde los síntomas centra su atención en el conocimiento de las características de los pobres; la medición y las políticas sociales focalizadas serán sus preocupaciones inmediatas. Aunque el estudio de los síntomas no tiene por qué implicar el abandono de la preocupación por conocer sus causas, históricamente las propuestas que han adoptado este enfoque acotan su campo de estudio a los resultados de la pobreza, como si el conocimiento de ella empezara y acabara en sus síntomas, por lo que el modelo económico se desliga del análisis. Esta toma de posición lleva a adoptar una metodología dirigida a la descripción de la sintomatología. En cambio, la pobreza entendida desde los procesos donde se originan esas situaciones de carencia lleva a la necesidad de analizar el modelo económico, la estruc-

---

<sup>12</sup> Dentro del marco del Programa de Investigaciones Comparadas sobre Pobreza (CROP), Novak (1996:49-50) ofrece una clasificación que distingue: a) los conceptos clásicos de pobreza, elaborados en el mundo occidental, especialmente en Estados Unidos y Europa occidental; b) de los surgidos en otras regiones del mundo. Aunque la propuesta resulta sugerente a primera vista, lo cierto es que consigue una clasificación del primer grupo, pero fracasa en el intento de establecer una visión ordenada de lo realizado en el segundo. Se limita a un análisis pormenorizado de los acentos de los estudios según regiones y a ofrecer la relación que tienen con las teorías del desarrollo. Los criterios de ordenación expuestos para los conceptos clásicos de pobreza resultan muy útiles. Hace una distinción básica entre los conceptos centrados en las causas de la pobreza y los focalizados en los resultados de la pobreza.

tura social, las relaciones políticas o el contexto cultural para comprender los porqués de la pobreza.<sup>13</sup> Su objeto de estudio se amplía a los procesos por los cuales se producen los resultados de carencia. El enfoque dinámico no elude ninguna de las manifestaciones de la pobreza.

Hay que resaltar, junto a las diferencias epistemológicas, evidentes por los objetivos distintos de conocimiento que cada enfoque prioriza, una diferencia central que se encuentra en la consideración que se hace de la dimensión normativa en uno y otro (Shaffer,1996:24).<sup>14</sup> Este aspecto es clave para la definición de la pobreza, ya que determina si el concepto se limita a comprobar los resultados o si la referencia de lo que debe ser forma parte del mismo.

En el enfoque estático la presencia de la dimensión normativa es mínima, prácticamente se reduce a la consideración de los requisitos indispensables para asegurar la supervivencia de las personas. Responde a una concepción de la economía que afirma la necesidad de desvincular el análisis económico de toda consideración de deber ser. Por eso, el concepto de pobreza es un concepto determinado por una referencia absoluta que es la muerte. No se puede soportar el que las personas mueran, esa es la única referencia ética a tener en cuenta. Los datos son los comportamientos de los diferentes agentes económicos movidos por la búsqueda de su beneficio e interés personal de bienestar y no hay porqué preguntarse por otros comportamientos distintos.

En el enfoque dinámico, la preocupación normativa es básica, se encuentra inserta como una referencia central. En vez de plantear unos mínimos, pretende que los resultados respondan a unos objetivos deseables. El resultado del funcionamiento del modelo deberá hacerse en función de determinados juicios de valor. Por eso, no es indiferente a las cuestiones distributivas y la cuestión de la igualdad entrará como una referencia fundamental. Así se entiende que su concepto de pobreza no sea absoluto, sino relativo, aspecto impensable desde el enfoque estático.

Junto a las diferencias, hay que señalar las conexiones que se dan entre ambos. De alguna manera puede decirse que las propuestas extremas, en un

---

<sup>13</sup> Argüello y Franco (1982:46-7) distinguen las definiciones de pobreza que hacen referencia a la relación entre pobres y no pobres, de las que se refieren a la pobreza como situación. Las primeras, lógicamente, se preocupan de por qué surgen los pobres, ya que la referencia a unos y otros conlleva el estudio de la naturaleza del sistema, de la estructura social. En cambio, las definiciones que se limitan a conocer de los pobres se centran en el estado del sistema, en la situación social.

<sup>14</sup> La distinción básica entre las dos categorías de juicios éticos: consecuencialistas, que juzgan las acciones en función de sus consecuencias, dando prioridad a los resultados sobre los derechos; y, deontológicos, que juzgan las acciones y las políticas por su rectitud o no, no sólo en base a las consecuencias producidas. El enfoque estático responde a un enfoque consecuencialista, mientras que el enfoque dinámico se adscribe al enfoque deontológico. A este respecto: Dasgupta (1990:7-10). Esta diferenciación se corresponde con una percepción de la persona como resultado o situación o de la persona como agente (Dasgupta,1993:3).

lado por su apertura a la consideración de una realidad más compleja de la pobreza, y, en el otro las que se caracterizan por su mayor simplicidad en los factores que incluyen, se da una relación sin solución de continuidad donde no se puede establecer una frontera clara entre uno y otro. Si se abre la panorámica de la sintomatología de la pobreza hacia horizontes más allá de la simple sobrevivencia física resulta casi forzoso plantearse los procesos de empobrecimiento y, en consecuencia, entrar en el análisis de las causas.

Hecha esta advertencia, quede claro que los dos enfoques constituyen formas diferenciadas de acercamiento al fenómeno de la pobreza. Su aprehensión de la realidad responde a lecturas muy diversas. La visión estática plantea una concepción de la pobreza como atributo, que se tiene o no se tiene y sólo se detiene en quienes son pobres. En cambio, desde la visión dinámica, la pobreza se entiende como un fracaso en la consecución del objetivo del bienestar, forma parte de un 'continuum' de situaciones socio-económicas que van desde la no pobreza hasta los grados de miseria (Argüello y Franco,1982:49).

Las principales características metodológicas de cada enfoque se encuentran en el cuadro siguiente:<sup>15</sup>

**Cuadro 1.1 Características de los enfoques estático y dinámico**

	<i>Enfoque estático</i>	<i>Enfoque dinámico</i>
<b>Definición pobreza</b>	Pobreza absoluta	Pobreza relativa
<b>Dimensión normativa</b>	Poca relevancia Respeto a los comportamientos del consumidor como datos	Examen crítico de los comportamientos. Fijación de objetivos a alcanzar
	Definición de mínimos	
<b>Enfasis</b>	Sintomatología: manifestaciones o resultados	Causas: procesos que dan lugar a los resultados de carencia
<b>Medición</b>	Cuantitativa: enfoque renta/consumo	Cuantitativa/Cualitativa: metodología compleja
<b>Políticas</b>	Focalización/Asistencial	Modelo económico; inserción/focalización

Fuente: Elaboración propia, en base a Shaffer,1996:27-8

<sup>15</sup> El cuadro no pretende agotar todas las diferencias conceptuales y metodológicas entre los dos enfoques, sino las más destacadas que permitan entender las peculiaridades de cada uno. En la explicitación posterior se harán patentes otros puntos en los que ambos divergen.

Se han propuesto otros criterios de ordenación que nos parecen menos relevantes para constituirse en criterios centrales, aunque contienen elementos de interés y sirven como complemento. Una propuesta es la de Townsend (1993:96) que considera que, a finales del siglo XX, los enfoques dominantes son dos: el individualista y el estructuralista, según busquen la explicación de las causas de la pobreza en los comportamientos y características individuales de las personas o en las estructuras de la sociedad.<sup>16</sup> La división es sugerente porque responde a un debate no cerrado y que hoy sigue vigente. Pero no consideramos que sea el mejor criterio porque cuestiones centrales para identificar la pobreza como el carácter absoluto o relativo quedan en un segundo plano. En cada enfoque caben planteamientos metodológicos muy diversos que llevan a definiciones muy diferenciadas y que, sin embargo resultan agrupadas conjuntamente.

Otra propuesta distingue los análisis de la pobreza que parten de los resultados, es decir, que tienen en cuenta las necesidades satisfechas; frente a los que consideran los medios o los recursos que disponen para satisfacer las necesidades (Kabeer,1996:11). Es una clasificación básica, pero igualmente deja de lado un aspecto que consideramos clave, al no distinguir las causas y los resultados, limitándose a considerar la situación resultante, bien a través de los logros o de los recursos disponibles. Aunque desde el interés por los recursos disponibles se abre una ventana al estudio de los procesos de empobrecimiento.

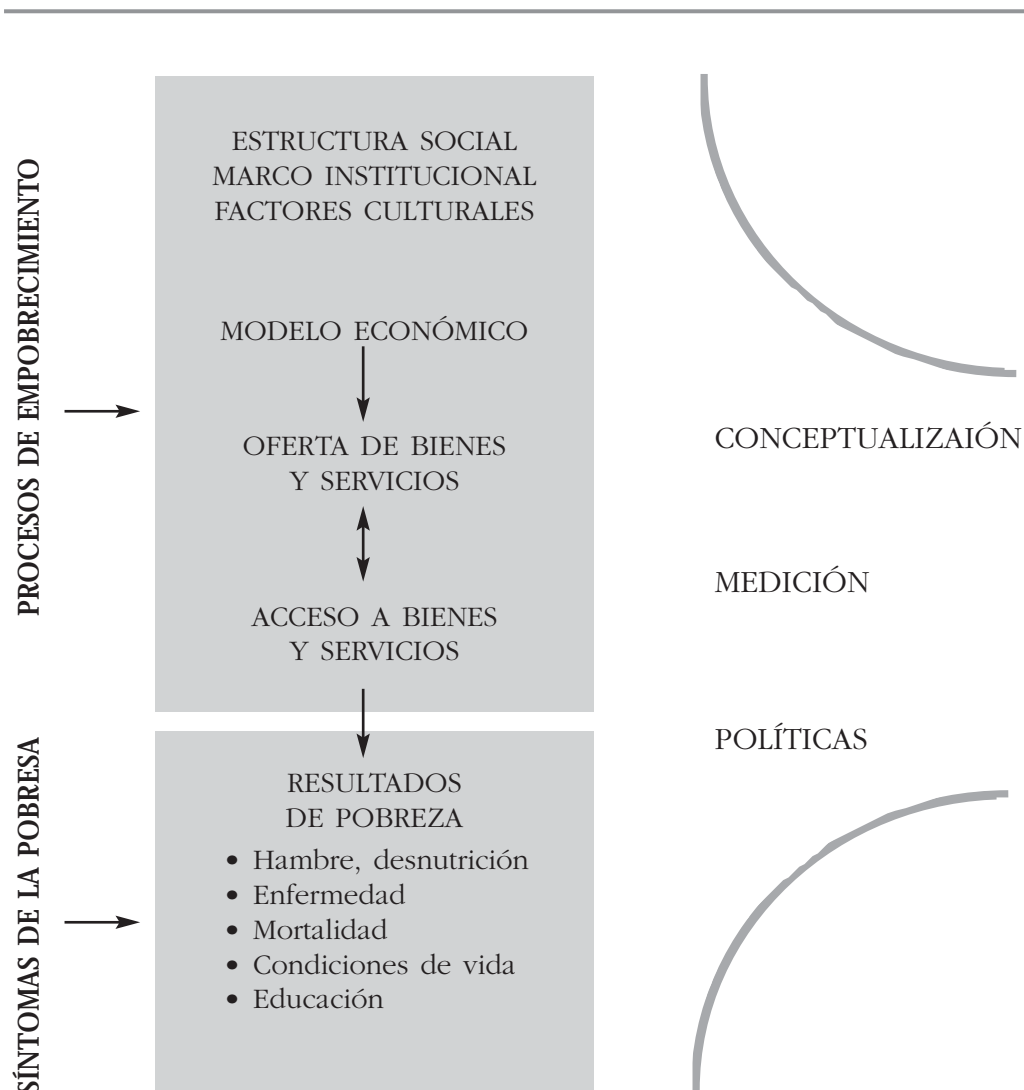
El marco de ordenación que seguimos se basa, como se ha propuesto, en distinguir dos grandes enfoques: dinámico y estático. Pero no descarta otros y más bien los integra, especialmente el que considera el énfasis en los elementos de la concepción, medición y política. El esquema descriptivo siguiente del fenómeno de la pobreza puede ayudar a la comprensión de los diferentes enfoques o paradigmas. Este cuadro únicamente plantea una representación formal de ordenación que permita relacionar los mismos con su interés en uno u otro aspecto del fenómeno de la pobreza.

El cuadro muestra las distintas formas de situarse frente a la pobreza y cómo el fenómeno de pobreza puede contemplarse desde los síntomas o situaciones o desde las causas que originan esas situaciones. Los enfoques se ordenarán según los aspectos que pretendan abarcar de ese proceso. A su vez, los tres elementos –conocimiento, medición y políticas– deberán estar en cualquiera de los enfoques, si bien divergirán sus contenidos y metodologías.

---

<sup>16</sup> En la misma línea, la sociología considera dos grandes enfoques: desde las características individuales, lo que se ha denominado ‘cultura de la pobreza’; o, desde los factores estructurales (Franco,1982:113). En la misma línea, la sociología considera dos grandes enfoques: desde las características individuales, lo que se ha denominado ‘cultura de la pobreza’; o, desde los factores estructurales (Franco,1982:113).

**Cuadro 1.2 Esquema de las formas de abordar la pobreza**



Fuente: Elaboración propia, en base a Shaffer,1996:27-8

## 1.2. Las características del enfoque estático.

El enfoque estático centra su atención en la pobreza como situación. Sin dudar ha sido y es todavía en la actualidad la visión dominante de la pobreza en las organizaciones internacionales y, por ende, en la mayoría de las instituciones oficiales de los estados. Ha encontrado un amplio respaldo y tratamiento en la literatura económica reciente sobre la pobreza, por su adecuación con los postulados neoliberales. Esta hegemonía del enfoque tiene sus raíces en la preocupación mantenida a lo largo de este siglo por medir la pobreza. Así se comprende que la mayoría de las propuestas formuladas sobre la pobreza se hayan hecho desde el enfoque estático.

Su primera característica se encuentra en el énfasis por establecer los síntomas de la pobreza partiendo de fijar una frontera o límite que determine dónde empieza y dónde termina su existencia. La preocupación teórica por el debate conceptual es secundaria y sólo se ha tenido en cuenta en la medida que ayuda a identificar los contornos de la situación de pobreza.

El eje central es la identificación precisa de la situación de pobreza, que permita la medición y el posterior diseño de una política focalizada para reducir su magnitud. Esa identificación sólo puede hacerse desde las carencias que sufren las personas. Si se parte de que el estudio de la pobreza se limita a su sintomatología, no hay otra forma de acotar su objeto si no es a partir de las condiciones de las personas, que es el único lugar donde se manifiesta. Por ello, el debate se circunscribe a dos grandes preguntas: a) quiénes son los pobres (definición de los niveles de pobreza); y, b) cuántos pobres hay (metodología de medición). Precisamente el atractivo de este planteamiento radica en la presentación de la pobreza como un concepto claramente delimitado, basado en unos hechos objetivos y que permite la diferenciación básica entre ser o no ser pobre (Ruggeri, 1997:346).

En este apartado expondremos la primera de las dos cuestiones, que es la determinante para definir el concepto de pobreza. Mientras que la metodología de la medición no es sino una consecuencia de la opción adoptada al definir quién es pobre. Las cuestiones sobre los diferentes métodos de medición se analizan con detalle más adelante.<sup>17</sup>

La determinación de los niveles de pobreza ha variado a lo largo del tiempo y a través de las diferentes culturas y sociedades. Desde una perspectiva histórica, toda determinación de la pobreza tiene un carácter relativo; pero ello no quita para que cuando se plantea su definición en un momento concreto quepa una doble opción para hacerla: a) desde un concepto absoluto; o, b) desde un concepto relativo.

Se entiende que se hace desde un concepto absoluto cuando la definición de pobreza contempla un nivel o techo que delimita con nitidez el conjunto de necesidades que se tienen en cuenta o la cantidad de renta estimada para considerar que una persona es pobre. La delimitación se realiza en base a los criterios que cada sociedad establezca y que reflejan su concep-

---

<sup>17</sup> Luego se tratará cómo esta preocupación por la medición puede ser reduccionista en exceso y cómo traslada el centro del debate a problemas de metodología de medición de niveles de carencias, obviando el debate sobre el concepto mismo de pobreza. La aceptación de esta crítica no supone desconocer la necesidad de disponer de algún indicador, o serie de indicadores, que señale hasta qué punto la actividad económica es capaz de hacer llegar a las personas, o unidades colectiva de consumo (hogar, familia), los medios suficientes para satisfacer sus necesidades.

ción de lo que deban ser las condiciones mínimas de vida de las personas, que dependerá de los valores y normas vigentes.<sup>18</sup> Lo característico de la pobreza absoluta es que, una vez fijado el baremo, la medida permanece fija y no depende de otra referencia.

En cambio, la definición de pobreza relativa no requiere una predeterminación de cuáles deban ser esas condiciones mínimas, sino que éstas se establecen en relación a determinados criterios que se considera representativos de niveles u objetivos que pueden y deben alcanzarse por todas las personas. Por decirlo de alguna manera, la norma de mínimos depende de una referencia que por naturaleza no es fija, como pudieran ser las medias nacionales de ingreso o consumo, u otras referencias que se consideren oportunas, con lo que la determinación de la pobreza relativa se modifica según evolucionen esas variables.

Como se puede apreciar las diferencias más allá de una metodología diversa en la fijación de los mínimos: es la propia esencia del concepto la que se modifica. Especialmente, la dimensión normativa juega un papel distinto en una y otra. La pobreza absoluta se define más discrecionalmente sin que tenga en principio otro parámetro al que atenerse que la convicción social sobre los mínimos vitales. En cambio, la pobreza relativa parte de un concepto normativo de equidad, entendiendo que las condiciones mínimas no pueden hacerse al margen de lo que sean los parámetros de condiciones de vida vigentes de hecho en una sociedad. Otra cuestión es que en la fijación de los criterios de referencia se sea más o menos estricto, pero el punto de partida implica con nitidez una concepción muy distinta de la pobreza. Esta diferencia esencial entre ambas concepciones no quiere decir que tengan que ser por principio dos conceptos inconexos o divergentes de la pobreza, aunque en la práctica se tienda a presentarlos como tales. Lo cierto es que una pudiera cumplir funciones complementarias de la otra, sin que con ello se relativicen sus diferencias, ya que responden a dos manifestaciones claramente distintas de entender la pobreza. Una muy parcial y otra más comprensiva, pero en todo caso la primera puede servir para aclarar determinados aspectos de la segunda.

### **1.2.1. La pobreza absoluta y los métodos de determinación.**

La aceptación de la pobreza absoluta parte de asumir que hay un cierto núcleo de privación absoluta, por debajo del cual la vida de cualquier ser humano difícilmente puede desarrollarse. A partir de esta asunción cabe, en teoría, un

---

<sup>18</sup> El término "absoluto" no puede interpretarse en el mismo sentido que se hace en las ciencias físicas, ya que sea cual sea el criterio que elija para calcular la pobreza siempre habrá un desacuerdo sobre el método utilizado (Atkinson, 1987:930).

amplio abanico de criterios para establecer ese núcleo irreductible. Desde los primeros trabajos analíticos sobre la pobreza, realizados por Booth y Rowntree a fines del siglo XIX y primeros años del XX, la pobreza absoluta se concibió a partir de establecer unos mínimos de supervivencia.<sup>19</sup>

El concepto de pobreza absoluta moderno surge, pues, asociado a la idea de subsistencia, origen que ha marcado de manera decisiva el concepto hasta el punto de que puede considerarse vigente hoy en día, ya que las modificaciones realizadas han sido más de detalle que sustantivas. Desde un principio se planteó una distinción, mantenida hasta nuestros días, entre dos niveles de mínimos: uno, denominado pobreza, sin más, que supone una situación de grave carencia pero sostenible; y, la extrema pobreza, que algunos la denominan miseria o indigencia. Las diferentes formas de medir ambos niveles se verán más adelante al analizar las metodologías de las líneas de pobreza, pero desde el punto de vista conceptual conviene precisar que la primera hace referencia a un mínimo de vida, mientras que la segunda atañe a la simple supervivencia biológica.

Esta relación originaria de la conceptualización y medición de la pobreza con los mínimos de subsistencia tiene que ver con la preocupación suscitada por las condiciones infrahumanas de vida de grandes sectores de la población que se produjeron en los países industrializados, especialmente en el Reino Unido, a fines del siglo XIX. Pero la utilización de esas referencias tiene mucho que ver con los aportes de las escuelas nutricionistas en el Reino Unido.<sup>20</sup> Estas primeras formulaciones tuvieron, y continúan teniendo, una gran influencia sobre la práctica científica en la definición del concepto de pobreza. Las líneas de pobreza actuales vigentes en muchos países, y las elaboradas por los organismos internacionales, son herederas directas de ellas. Aunque se han mejorado sensiblemente las técnicas de medición y los contenidos de subsistencia no son los mismos, hay que insistir en las mínimas novedades conceptuales que supone la actual formulación de la pobreza absoluta desde la preocupación de los mínimos de vida.

---

<sup>19</sup> El trabajo de Booth (1892-1897), *Life and Labour of the People of London*, fue el primero en combinar elementos de observación de primera mano con un intento sistemático de medir la extensión de la pobreza. En 1901, Rowntree comparó la situación en una ciudad típica de provincias, York, con los resultados hallados por Booth en Londres. Tiene especial relevancia la estimación que hizo de los requerimientos nutricionales y otros mínimos para determinar el estándar de pobreza (Atkinson, 1987:929).

<sup>20</sup> El surgimiento del concepto de subsistencia, en el Reino Unido, tuvo una estrecha relación con el trabajo de los nutricionistas por medio de las investigaciones realizadas por Rowntree (1901 y 1918) y en los años de la guerra 1939-1945 por medio del Informe sobre Seguridad Social de Lord Beveridge. En tiempo de las Leyes de Pobres las necesidades de los pobres se habían medido en términos de cantidad de pan o de harina o del dinero equivalente. Ahora como resultado del trabajo promovido por los nutricionistas, las familias se definían como pobres cuando sus rentas no eran suficientes para conseguir los mínimos necesarios para el mantenimiento o simplemente para la eficiencia física. (Townsend, 1993:30). Sobre la evolución de los trabajos de Rowntree, ver: Roll (1992:22-25), y Haralambos y Holborn (1995:126-8).



No es necesario insistir en lo que supone utilizar el concepto de subsistencia, entendido como los mínimos físicos, para definir la pobreza y las críticas que se le han formulado por este motivo. Aunque en las propuestas más avanzadas se incluyen ciertos mínimos más allá de las simples necesidades de alimentación, éstas siguen constituyendo el núcleo central del concepto de pobreza. Su gran deficiencia es que parte de una concepción de las necesidades humanas donde predominan las exigencias físicas sobre las sociales. Esta minusvaloración de las necesidades sociales se hace especialmente insostenible en una época como la actual en que la complejidad de las sociedades impide prácticamente la viabilidad de las personas sólo desde la perspectiva de su mantenimiento individual.

Como señala Townsend (1993:31), la gente no es la simple agregación de organismos individuales que requieren una alimentación de fuentes de energía física, sino que sobre todo son seres sociales que aspiran a desempeñar alguna función en la sociedad, para lo que reclaman poder ser trabajadores y trabajadoras, tener relaciones familiares, vecinales y participar en la vida política. No son sólo consumidores de bienes físicos, sino productores de esos bienes y participantes activos en complejas asociaciones sociales. Estas exigencias, o necesidades, no son sólo propias de países industrializados, sino que se dan, con variaciones de forma e intensidad, en todo tipo de sociedad.

Incluso la pretensión de cientifismo en la determinación de los requerimientos mínimos, aunque se refiera únicamente a los de tipo nutricional o alimenticio, resulta problemática hasta para lo que pareciera más sencillo de cuantificar, como son las exigencias energéticas de los seres humanos. La cantidad y calidad del alimento no pueden determinarse absolutamente, sino que dependen de los roles sociales que la gente desempeñe y de las dietas observadas, así como de las clases de alimentos disponibles. Determinar la composición y el costo de la dieta que satisfaga las necesidades mínimas diarias de una persona en cualquier sociedad no es menos sencilla que el poder especificar los roles, las relaciones participativas y las costumbres que debiera disfrutar una persona para considerarla no pobre en una sociedad.

La preocupación por definir el mínimo de necesidades de los seres humanos puede tener un fin loable, como es el de disponer de los datos necesarios para enfrentar esas situaciones extremas. Pero también cabe utilizarse como argumento para defender las actitudes de quienes desean fijar el límite de hasta dónde debe llegar la obligación de ayuda.<sup>21</sup> Es importante

---

<sup>21</sup> Un caso extremo de utilización de mínimos en la definición de la pobreza absoluta con el fin de diseñar políticas sociales muy focalizadas lo constituye la política del gobierno de Pinochet con la instauración a partir de 1979 de las tarjetas de identificación CAS que particularizaba las características de cada pobre y determinaba qué beneficios sociales tenía acceso según su condición (Kadt,1993).

conocer estas motivaciones, no tanto para hacer un juicio moral sobre el alcance de la propuestas, sino porque determinan el juego que da la definición. O se plantea el umbral de pobreza como un mínimo desde el que es necesario trabajar para mejorar; o, sin más, es un mínimo que establece la categoría de quiénes son pobres y a partir del cual hay que desentenderse, con lo que su alcance termina en la mera definición de pobres. En general, han sido estas últimas motivaciones las que han prevalecido y han configurado los niveles mínimos desde la mera preocupación de la supervivencia, desentendiéndose de todo lo que la supere.

Esto tiene como consecuencia que no haya una preocupación generalizada por establecer los canales a través de los cuales llegan los medios (renta u otros recursos) a las personas o los niveles de renta suficientes para satisfacer sus necesidades reales. El objetivo no es llegar a conocer los niveles de consumo o de renta de la población en su conjunto, desagregándola en los grupos para conocer de manera específica sus carencias, sino que la atención se centra exclusivamente en establecer quiénes y cuántos no llegan a cubrir los mínimos necesarios.

Veamos de qué maneras se puede proceder para la definición de los niveles absolutos. Aun cuando se utilice la expresión 'medición de la pobreza' al hablar de la determinación de los niveles absolutos, no se trata propiamente de una medición. En rigor lo que se está haciendo es establecer la definición precisa del concepto de pobreza absoluta, o, por decirlo de otra manera, la referencia básica a partir de la que se realizarán las operaciones posteriores de medición de la pobreza. El propio concepto de pobreza absoluta implica su cuantificación si quiere cumplir como la referencia absoluta que pretende ser. Por eso se aplican una serie de instrumentos estadísticos y matemáticos que ofrezcan las garantías máximas de objetividad y precisión que el mismo concepto requiere para legitimarse. Una vez definida la pobreza absoluta, servirá para establecer una serie de indicadores como: el número de pobres, la intensidad de la situación de pobreza, la distribución interna de la pobreza, etc.

En la determinación de los niveles que definen la pobreza absoluta habrá que tener en cuenta la idoneidad y adecuado uso de los instrumentos estadísticos y matemáticos, pero no hay que olvidar que esas herramientas analíticas se aplican una vez que se toma la opción de cuáles serán los contenidos que conformarán el concepto de pobreza. Por eso, ante cualquier propuesta metodológica de determinación de los niveles absolutos de la pobreza no debe olvidarse que detrás de ella existen unos juicios de valor implícitos que es necesario reconocer (Blackwood y Lynch, 1994:567).

La pregunta convencional a la hora de elegir el método más adecuado para determinar los niveles de pobreza es si se debe partir de la renta o del consumo. Es decir, si resulta más apropiado tener en cuenta la capacidad potencial de satisfacer las necesidades, o, si efectivamente se ha producido su satisfacción. Desde una perspectiva conceptual no parece haber duda en que el consumo ofrece una base mejor para determinar la situación de una persona, que la renta.<sup>22</sup> La renta puede resultar engañosa por su carácter variable, ya que presenta niveles muy distintos según el momento en que se haga la observación; por ejemplo, en el caso de trabajadores temporales. En cambio, el comportamiento del gasto suele ser más estable, o por lo menos no tan voluble como el ingreso, sobre todo cuando se trata de las necesidades más elementales. Las familias adecuan sus estrategias de manera que puedan garantizarse los niveles de consumo básico a lo largo del tiempo.

De acuerdo a lo anterior, se reconoce que son dos los procedimientos fundamentales para establecer los niveles absolutos de pobreza (Izurietta y Vos, 1994:31-33; Sen, 1981): a) el método indirecto, que llega al concepto de pobreza a través de un elemento intermedio como es el ingreso que disponen las personas u hogares, que permite establecer si potencialmente alcanza para adquirir los bienes y servicios considerados mínimos; y, b) el método directo, que parte del dato de los resultados de satisfacción, es decir de las necesidades efectivamente cubiertas, para lo que utiliza los datos de consumo reales. Cada método no sólo sigue un proceso distinto para la determinación de la pobreza, pero sobre todo implican dos enfoques conceptuales de la pobreza.

A la hora de optar por uno u otro se presentan dos tipos de cuestiones. En primer lugar, las implicaciones teóricas subyacentes; en segundo, las dificultades operativas.

En cuanto al primer punto, entre ambos se encuentra una diferencia importante en la percepción de la pobreza. La diferencia estriba en la utilización que se hace en uno y otro de las variables flujos y stocks en la consideración de la pobreza. Esta clasificación básica distingue entre variables flujo, de las que el ingreso o renta es la más significativa; y variables stock, que tendría en la riqueza material o los activos en los que se manifiesta, que comprende tanto tierras, edificios, etc., como lo que se ha llamado capital humano.<sup>23</sup> La claridad del análisis económico requiere

---

<sup>22</sup> El reconocimiento de las ventajas que depara el enfoque del consumo sobre el de la renta para determinar el nivel de vida de las personas u hogares no excluye el que los indicadores de consumo presenten, a su vez, otros inconvenientes de cierta importancia (Lipton y Ravallion, 1995:2573; Streeten, 1997:30 y ss.).

<sup>23</sup> Tomado de Deane y Kuper (Eds.) (1992); *Diccionario de Economía*. Crítica, Barcelona. Págs.45-6.

una clara distinción entre ambos tipos de variables. En el estudio de la pobreza se han utilizado ambas sin explicitar su carácter de flujo o stock, lo que ha conducido a un cierto confusionismo. La definición de los niveles de pobreza, y con ello la definición misma de pobreza, ha estado limitada a las variables flujos, es decir, a la renta y al consumo; descuidándose la consideración de las variables stock.

Aunque más adelante se volverán a plantear estas cuestiones, conviene dejar ahora expresada la trascendencia de esta distinción. La crítica al uso de la variable renta como medida del bienestar económico se ha expresado desde muchos frentes y hoy se admite en general las deficiencias que tiene. Así cada vez se pone más de manifiesto la importancia que tienen los activos de todo tipo para determinar el bienestar, -y, en sentido contrario, la pobreza. Pero hay otro aspecto donde la diferencia entre stock y flujo tiene importancia para el análisis de la pobreza. Los economistas han tendido a identificar las adquisiciones domésticas con el consumo, olvidando que el consumo supone de hecho un intercambio. Cuando un hogar compra con sus ingresos alimentos, vestidos, muebles, etc., inicialmente no son consumo, sino que forman parte del stock de capital de ese hogar. Posteriormente, se consumirán o se depreciarán. Pero aun consumiéndose, servirán para producir algo. El alimento sirve para que el cuerpo aumente su capacidad de producir energía, lo que será fundamental para quien trabaje. Según sea la calidad y cantidad de alimento que ingiere y el desgaste que tenga su trabajo, su cuerpo irá acumulando y mejorando su capacidad de producir energía o, por el contrario, se irá deteriorando al no poder regenerar suficientemente el desgaste producido. De esta manera, una variable flujo como es el ingreso determina variaciones en la variable stock que es el cuerpo humano.

Con esta visión, lo que se quiere rescatar es la necesidad de tomar en cuenta qué pasa con el stock de capital y, en concreto, con el principal stock que tiene mucha gente: su cuerpo. Porque la capacidad de conseguir más ingresos está en relación del valor que tenga nuestro cuerpo (y nuestra mente, se entiende), es decir, hasta qué punto los ingresos están permitiendo que nuestro cuerpo mejore o empeore. Es importante tomar conciencia de esta variable stock, ya que mientras los activos materiales pueden tras pasarse, el capital humano no puede ser poseído fuera de su propietario. En resumen, nuestro bienestar económico es una función del stock de capital, y de manera importante del stock de capital humano. La renta es importante porque reemplaza el stock depreciado y puede hacerlo aumentar. Lo relevante es comprender las relaciones entre renta y capital.

Así, el método indirecto considera sólo variables flujo, con lo que olvida la importancia que tienen las variables stocks para determinar el bienestar o la

pobreza. El directo, por el contrario, en cuanto pretende medir los resultados, intenta conocer la situación o la evolución de las variables stocks.<sup>24</sup>

Pero el debate no se ha planteado tanto en términos teóricos como en cuanto a la operatividad de uno u otro procedimiento. Ya que a nivel teórico el reconocimiento es prácticamente general en que el procedimiento del consumo o de los resultados de satisfacción es el más idóneo.<sup>25</sup> El problema se plantea a la hora de llevar a la práctica la cuantificación o medición. Entonces aparecen las dificultades para disponer de los datos necesarios, o que la poca fiabilidad de los que se dispone. La experiencia muestra que resulta mucho más fácil disponer de distribuciones de renta que de consumo en la mayoría de los países. Este hecho ha sido determinante para que el procedimiento de definición en base a la renta haya predominado sobre el del consumo.

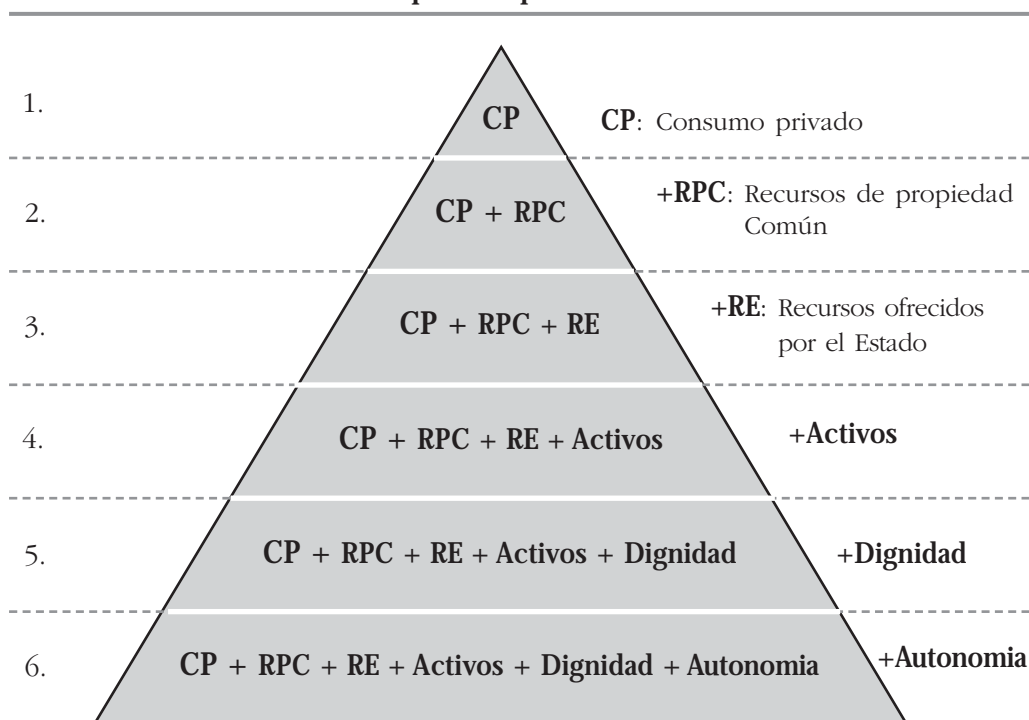
En todo caso, tampoco tiene sentido prolongar un debate que puede resultar un tanto estéril si se exageran las posiciones, ya que en realidad ambos procedimientos no son excluyentes, sino que son dos conceptos de pobreza que se complementan. Los dos tienen importancia para conocer las formas de la pobreza en una sociedad.

Antes de entrar en el examen de los dos métodos, veamos desde, otra perspectiva, válida para ambos, cómo se escalonan las diferentes propuestas de definición de niveles de pobreza, ordenándolas en una escala ascendente según esos niveles van integrando mayores exigencias en la definición de pobreza. Para ello se adopta la pirámide que propone Baulch (1996:2), que muestra cómo va evolucionando la ampliación del concepto desde la cúspide con los contenidos básicos y mínimos de supervivencia pura; aumentando progresivamente la base del concepto. Así, los escalones de menos a más van incluyendo diversos rubros: consumo privado, bienes proporcionados por el Estado, recursos de propiedad común, capital físico y humano, otros activos, dignidad humana, autonomía,... Aquí no interesa tanto establecer el orden en que deben plantearse los contenidos, sino clasificar las definiciones según restrinjan o amplíen las condiciones o calidades que deban incluirse en el concepto de pobreza.

---

<sup>24</sup> En los estudios posteriores a la Segunda Guerra, fueron Abel-Smith y Townsend quienes impulsaron el enfoque del consumo. En el siguiente capítulo se hace referencia más detallada a estos autores, ahora conviene señalar, de acuerdo a la relación anterior sobre variables flujos y stocks, que la adopción del consumo constituía para ellos una opción metodológica fundamental, en consecuencia con su concepción dinámica de la pobreza.

<sup>25</sup> Además de las implicaciones teóricas anteriores, la opción por uno u otro procedimiento puede conllevar la opción por dos enfoques distintos en el concepto de pobreza: un enfoque de la pobreza como estandar de vida (que se mide por el gasto), y, un enfoque como el derecho a un mínimo nivel de recursos (que se mide por la renta que debe disponer la persona). Aunque esta división, que formula Atkinson (1989:12), es sugerente, en cuanto que recoge las percepciones ya señaladas de la persona como resultado y como agente, sin embargo al identificarlas con consumo y renta, respectivamente, pueden llevar a confusión.

**Cuadro 1.3 Pirámide de conceptos de pobreza**

Fuente: Baulch, 1997:2

En la concepción más estrecha se hallarían los conceptos de pobreza basados en la subsistencia, luego se incluyen contenidos propios del enfoque de las necesidades básicas y los últimos escalones desembocarían en un concepto que habría que considerar propio del enfoque de privación relativa.<sup>26</sup>

A lo largo de este siglo se ha producido esta progresiva ampliación de los contenidos de la pobreza absoluta y que pueden agruparse en tres grandes categorías: a) la pobreza contemplada desde la perspectiva del ingreso o renta y considerando exclusivamente los requerimientos mínimos; b) la pobreza incluyendo las necesidades básicas, desde las más elementales como educación, salud y alojamiento, hasta la inclusión de otras exigencias para una adecuada vida social; y c) una tercera categoría que puede llamarse de privación relativa, que establece una visión más global de la persona y que define la pobreza desde las capacidades más o menos plenas de las personas para desarrollarse (PNUD,1997:18).

Lógicamente, según se avanza en la complejidad de los contenidos de la pobreza disminuye el grado de consenso sobre su concepto. Nadie cues-

<sup>26</sup> Esta diferenciación de tres grandes apartados en los contenidos que se han otorgado a la pobreza absoluta se encuentra en Townsend (1993:30), quien señala que durante el siglo XX han dominado tres conceptos alternativos de **pobreza** que suponen, asimismo, una evolución del concepto: subsistencia, necesidades básicas y privación relativa.

tiona que el concepto de pobreza deba incluir lo necesario para satisfacer las necesidades físicas fundamentales. Incluso puede hablarse de un consenso suficiente en la inclusión de determinadas necesidades básicas como salud primaria, vivienda digna, saneamiento y agua potables y educación básica. Pero según se van introduciendo otros requerimientos sociales, las discrepancias se acentúan (UNCHS-Habitat,1996:108).

### **1.3. El método indirecto para la definición de la pobreza absoluta.**

La realidad es que por razones de índole práctica, como las señaladas de una mayor facilidad de medición y de la disponibilidad de datos, el método más utilizado ha sido el método indirecto que se basa en los niveles de renta como criterio para determinar la pobreza.<sup>27</sup> Esta elección no oculta todos los inconvenientes y deficiencias que el ingreso comporta.

La objeción fundamental es que si la pretensión es buscar un índice real de bienestar, considerando éste como el cumplimiento de una serie de necesidades humanas, hay un amplio acuerdo en que la renta es un indicador inadecuado del bienestar. Pero la equiparación entre renta y bienestar responde también a ciertas concepciones teóricas, y no puede achacarse a cuestiones meramente pragmáticas la elección del método indirecto o del ingreso. Las teorías económicas del bienestar tienen una tradición que se remonta a 200 años atrás con la obra de Bentham en el siglo XVIII. Y a pesar de que los economistas modernos del bienestar han establecido que esta teoría se halla muy limitada por la serie de asunciones que comporta, imposibles de probar y poco plausibles, todavía hoy la continuidad de esta tradición tiene su reflejo en muchos economistas.

La afirmación de que "renta igual a bienestar" se ratifica con los neoclásicos y el desarrollo de la teoría de la utilidad. La utilidad se planteó como la medida de la satisfacción proporcionada por los bienes y servicios, y el aumento de la satisfacción se vio como la aspiración normal de la gente. Dado que la satisfacción, o la utilidad, se derivaba de los bienes, se identificó como la fuente de felicidad y esta maximización de la felicidad como nuestro principal objetivo individual y colectivo. Una eficiente organización de la producción y del intercambio para maximizar la disponibilidad de bienes y servicios era el objetivo perseguido y adecua-

---

<sup>27</sup> La tradición de los estudios sobre la pobreza, llevados por los economistas, ha sido la de utilizar la renta como medida para establecer el impacto de las políticas sobre la pobreza, aunque se han propuesto otras muchas medidas para evaluar los efectos que sobre el bienestar han tenido esas políticas (Greeley,1994:50)

do, si no el deber, para conseguir la felicidad. En el capítulo segundo se exponen las críticas realizadas a este concepto desde nuevos enfoques del bienestar.

Además de esta crítica a la definición misma del concepto, se le achaca su incapacidad para recoger aspectos importantes de la pobreza. El primero, no detectar los fallos de la distribución de la renta en la sociedad o grupo que se estudia. Esta incapacidad es especialmente grave para las sociedades con menor poder económico, en las que las desigualdades son agudas y persistentes, con lo que un concepto basado en una única referencia absoluta esconde importantes realidades de pobreza. En segundo lugar, no considera el consumo de bienes y servicios proporcionados por el Gobierno, que no requieren de renta personal para conseguirlos pero que pueden llegar a suponer un elemento central para la subvención de las necesidades.

Pero a pesar de estas deficiencias, la mayoría de los analistas siguen la convención de contemplar la pobreza como una función de los niveles de renta insuficientes para asegurar los bienes y servicios básicos (Blackwood y Linch, 1994:568). El problema no reside tanto en el método en sí mismo que, como se indicó, mide un aspecto de la pobreza y que, por lo tanto, pudiera y debiera complementarse con otros indicadores, sino cuando por razones de conveniencia, mensurabilidad o prejuicios, los economistas centran su atención exclusivamente en el crecimiento de la renta e ignoran los aspectos no monetarios del bienestar (Greeley, 1994:51).<sup>28</sup>

### 1.3.1. Las líneas de pobreza.

La herramienta básica de este concepto de pobreza es la llamada línea de pobreza. La línea de pobreza permite determinar quiénes son pobres (hogares o personas). Y a partir de este dato, se elaboran los indicadores que se consideren más adecuados para reflejar la pobreza de un país.<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> Otra cuestión es la importancia creciente de los análisis comparativos internacionales de la pobreza que buscan indicadores que permitan estimar la misma de manera agregada a nivel internacional. En el actual estado del conocimiento es más fácil comparar sectores de población, regiones y países en base a alguna interpretación medida de los recursos o de la renta que sobre otras interpretaciones de medida de la pobreza. Ello no quiere decir que no queden por realizar importantes mejoras en el primero, pero al menos satisface algunos de los requerimientos de consistencia, que resultan más problemáticos en el segundo.

<sup>29</sup> Conviene advertir que los problemas metodológicos que se derivan de la construcción de una línea de pobreza que identifique quiénes son pobres, son distintos de los que plantea la construcción de uno o varios índices de pobreza global, que responden a otras exigencias (Paul, 1989:129). Ahora se estudian los que afectan a la propia definición de pobreza absoluta.



El concepto de línea de pobreza es sencillo: consiste en determinar la renta teórica necesaria para cubrir los requerimientos mínimos de calidad de vida de una persona o un hogar en un país determinado. Así, una línea de pobreza establece la cantidad constante real de renta por debajo de la cual se considera que una persona u hogar es pobre.

Para que la línea de pobreza cumpla su función tiene que ser constante en términos de poder adquisitivo real, lo que implica que el único ajuste que se le debe hacer a lo largo del tiempo es el ajuste por inflación. En concreto, no se debiera, como sugieren algunos, incrementar la línea de pobreza según la tasa de crecimiento económico, ya que ello haría perder la noción de la pobreza como un estado de privación económica absoluta (Fields, 1994:90-1)

Las primeras construcciones de líneas de pobreza se centraron en el nivel de renta mínimo necesario para mantener la mera existencia física. Las elaboradas por Booth y Rowntree son la mejor muestra de este enfoque.<sup>30</sup> Desde entonces la noción de línea de pobreza ha evolucionado reflejando los cambios en los estándares de vida a través del tiempo y de los países, aunque sin alteraciones esenciales.<sup>31</sup> En América Latina, a partir de Altimir (1979) y con el impulso de la CEPAL, OIT y PREALC las líneas de pobreza se han elaborado en casi todos los países y han constituido el instrumento central en la medición de la pobreza.<sup>32</sup>

---

<sup>30</sup> Rowntree, B. (1901); *Poverty: A Study of Town Life*, MacMillan, Londres. Rowntree fue un pionero en el análisis detallado del estudio de la pobreza. Partió para su definición de pobreza de un umbral de satisfacción de necesidades mínimas para mantener la mera actividad física, que se componía de los nutrientes imprescindibles calculados a su costo mínimo más las cantidades mínimas de vestido y otros gastos. Booth, W. (1890); *In Darkest England and the Way Out*. International Headquarters of the Salvation Army, Londres. En el debate sobre quién fue el primero de los dos autores mencionados en la introducción del concepto de línea de pobreza, actualmente la gran mayoría reconoce ese mérito a Booth. El trabajo de Gillie (1996) sobre el origen histórico de la línea de pobreza lo sitúa en la invitación que hizo la Elementary Education Act, de 1870, a los Consejos Escolares británicos para que definieran criterios de pobreza con el fin de determinar qué familias quedaban exentas del pago de las tasas escolares. El uso de los niveles de renta para determinar las posibilidades de pago de las familias parece que fue el criterio más extendido. En concreto, el London School Board realizó una serie de trabajos para determinar esos niveles, trabajos a los que tuvo acceso Booth y que si no los citó fue por el interés de confidencialidad manifestado por el consejo escolar. Este hecho ratifica la constante de las líneas de pobreza, desde su origen, en su objetivo de determinar mínimos de sobrevivencia, más que un concepto propio de pobreza.

<sup>31</sup> Robert Hunter escribe en 1904 su obra *Poverty*, inspirado en Booth y Rowntree, donde analiza la pobreza en Estados Unidos a comienzos de siglo y utiliza similares criterios para determinar los umbrales de pobreza (Patterson, 1993:21-2). El índice de pobreza que utiliza la Administración de la Seguridad Social de Estados Unidos se basa en el costo mínimo de una dieta adecuada multiplicado por tres (Haralambos y Holborn, 1995:143).

<sup>32</sup> A partir de la mitad de los setenta se llevó a cabo una investigación sobre la pobreza crítica en América Latina, el Proyecto Interinstitucional de Pobreza Crítica del PNUD y CEPAL, con la colaboración del CELADE, ILPES, UNICEF, Banco Mundial, BID y AID. Oscar Altimir fue el responsable principal de los trabajos estadísticos (Minujin y Vinocur, 1992:395).

### 1.3.1.1. Las implicaciones de la construcción de las línea de pobreza.

Aunque el concepto de línea de pobreza resulta claro en su formulación, los problemas se acumulan a la hora de proceder a su construcción. En primer lugar porque no es posible establecer las bases de una línea de pobreza sin hacer juicios de valor que prioricen y seleccionen los factores a considerar (Lustig,1996:728; Barreiros,1992:367). En segundo lugar, porque existen diferentes metodologías para elaborarlas.

Las metodologías que se han utilizado en los países en desarrollo han aplicado uno de los dos siguientes procedimientos:

- a) partir de la determinación de una referencia básica de necesidades reales –conocida como canasta básica- que se valora en moneda local; la elaboración de la canasta es susceptible de muchas variaciones de acuerdo a los criterios que se consideran;
- b) partir de la determinación de una cantidad fija absoluta para todos los países, con ello se pretende dar respuesta a una preocupación muy concreta como es la comparabilidad de las líneas de pobreza entre países, que se dificulta cuando cada uno la establece por su cuenta.

El Banco Mundial es quien ha propuesto una línea de pobreza única y universal de estas características en su *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1990*. La fijación de la misma respondió a criterios muy precisos y simples. En primer lugar estableció un nivel mínimo de 275 dólares per capita (medido en dólares PPA de 1985) que se correspondía con la línea de pobreza de la India. En segundo lugar, fijó otro nivel más alto de 370 dólares, que resultaba del promedio de una serie de países como Bangladesh, Egipto, India, Indonesia, Kenya, Marruecos, y Tanzania.

Las ventajas que ofrece se circunscriben a la facilidad para efectuar comparaciones internacionales. No es necesario insistir en las grandes deficiencias que contiene, ya que añade nuevas restricciones al concepto de pobreza al condicionarlo, no sólo a la renta y los niveles mínimos, a los meros efectos de comparación internacional entre los países (World Bank,1993; Banco Mundial,1990).<sup>33</sup> Las peculiaridades locales se pierden en esta línea, por lo que tampoco se asegura que la comparación de niveles de pobreza responda realmente a las situaciones de cada país. Su utilidad estriba en que asegura una referencia internacional y en ese sentido cumple una función

<sup>33</sup> La preocupación de comparar la pobreza entre países tiende a olvidar, o en todo caso dejar en segundo plano, las diferentes opciones políticas y sociales de cada país y a dar por sentado que hay una secuencia inevitable en el proceso de desarrollo que tiene su referencia en el modelo de los países industrializados (Streeten,1997:52).

aproximativa para conocer en grandes rasgos la dimensión de la pobreza absoluta en el mundo.

Una línea de pobreza de estas características no plantea dificultades operativas para elaborarla, reduciéndose todo el problema a seleccionar los países que se considera pueden servir de referencia para esa norma universal de pobreza. En cambio, la metodología de la elaboración de la línea de pobreza que parte de la conformación de la canasta básica presenta serios problemas a resolver.

El primero, y fundamental, es cómo determinar los mínimos necesarios que conformarán la canasta. En este punto caben todos los convencionalismos y arbitrariedades posibles ante la falta de una norma objetiva que establezca qué debe considerarse un nivel de vida calificado de humano. No sólo no hay una única forma de establecer esos mínimos, sino que una vez que se haya llegado a definirlo no han acabado los problemas, ya que caben múltiples combinaciones posibles de bienes y servicios para satisfacerlo.<sup>34</sup>

La pretensión de que las líneas de pobreza se conviertan en la referencia de la pobreza exige que gocen de suficiente legitimidad social, por lo que se ha procurado dotarlas de un sello de cientificidad que las defienda frente a objeciones de sesgo o de subjetivismo en su determinación. En este sentido, puede equipararse la necesidad de legitimación de la línea de pobreza con la del índice de precios al consumidor, para que realmente sean aceptadas por todos los agentes sociales. En esa búsqueda de parámetros objetivos, la tendencia mayoritaria se ha decantado por partir de los mínimos nutricionales de supervivencia biológica, que, en principio, pareciera presentan menores obstáculos para su determinación y cuantificación.<sup>35</sup>

Pero es evidente que la consideración de cualquier tipo de medida estrictamente biológica que garantice la supervivencia no puede ser la única referencia para determinar la línea de pobreza. Por eso, la mayoría de las propuestas de elaboración se componen de dos elementos: a) la canasta básica de alimentos; y, b) las necesidades básicas no alimentarias. Tanto uno como otro presentan un enorme campo de debate sobre cuáles deban ser

---

<sup>34</sup> Existen infinidad de formas diferentes de satisfacer las necesidades básicas vitales. Sin más, en materia de nutrición el número de combinaciones de alimentos que pueden satisfacer los mínimos de ingesta calórica o de nutrientes que fijen las autoridades puede resultar infinita, y las variaciones en los costes de cada combinación pueden ser muy grandes (Morales,1995:17).

<sup>35</sup> Dandekar, V.M., y Rath, N.(1971); *Poverty in India*. Indian School of Political Economy, Poona, India. Basan su línea de pobreza en la norma de 2.500 calorías/persona/día. El cálculo establecido se basa en el promedio nacional ponderado de los requerimientos calóricos de los diferentes grupos de edad y sexo. Pero la composición de un hogar puede no corresponder con el promedio nacional, por lo que pueden producirse estimaciones erróneas (Paul,1989:130).

los conceptos y los niveles de las necesidades que se incluyen como mínimas. A pesar de todos los esfuerzos, no puede hablarse de una única manera de construir una línea de pobreza basada en el concepto absoluto de pobreza (Paul,1989:129).

Para mostrar la dificultad que entraña la elaboración de la canasta básica de alimentos, base de la construcción de la línea de pobreza, veamos el esquema del proceso seguido por la CEPAL (1991a), donde puso en práctica una compleja técnica para que la canasta resultante tuviera la mayor precisión y objetividad posibles, además de ser representativa de la sociedad que se trate.

En primer lugar, estableció las necesidades nutricionales, para lo que tuvo en cuenta los requerimientos de energía y proteínas de acuerdo a normas internacionales y la estructura sociodemográfica, según fueran áreas rurales o urbanas.<sup>36</sup> El cálculo de las necesidades medias se basó en la particular distribución de la población nacional de cada país, lo que supuso hacer un cálculo específico para cada país. En segundo lugar, procedió al diseño y valoración de la Canasta Básica Alimentaria. Para ello tomó como punto de partida las encuestas existentes que proporcionaban información sobre el consumo de los hogares y permitían conocer algunos de los hábitos de consumo alimentario. La especificación de la canasta no es un resultado automático que se deduce lógicamente de los presupuestos anteriores, sino que siempre tiene un componente normativo. La canasta conformada de acuerdo a las costumbres del país tiene, a su vez, que responder a las teóricas necesidades alimentarias anteriormente establecidas, por lo que habrá que hacer un ejercicio de adecuación. En tercer lugar, se valoró la canasta establecida conforme a los precios del mercado, cuestión bastante compleja por las importantes diferencias de precios que se presentaban, debido a muchos factores, dentro de un país.<sup>37</sup>

---

<sup>36</sup> Aunque el concepto de pobreza extrema o indigencia haga referencia a las normas mínimas de alimentación para la subsistencia de la persona, difiere en la metodología de elaboración de las mediciones realizadas por los organismos internacionales sobre el hambre. La FAO o la OMS estudian la pobreza alimentaria de acuerdo a la escasez en relación a una norma de calorías necesarias e intentan estimar si realmente la población cumple esa norma o qué población no la cumple y en qué medida. Además de la pobreza alimentaria, distinguen otras situaciones como la privación alimentaria o subalimentación. Pero el concepto de pobreza extrema aunque guarda relación con estos trabajos y se basa en gran parte en las normas de calorías y alimentarias que esos organismos establecen, se establece de forma autónoma de ellos. Puede decirse que las mediciones de los organismos dedicados a la alimentación se caracterizarían más por un enfoque de necesidades básicas satisfechas, es decir pretenden medir el resultado real de la nutrición de las personas, mientras que el concepto de pobreza extrema de las líneas de pobreza se preocupa de estimar el ingreso necesario para la satisfacción de esos requerimientos mínimos. Sobre las medidas del hambre ver: Sutcliffe (1996b:140-7; y 1996c:156).

<sup>37</sup> A este respecto, los tratadistas de la pobreza urbana critican que en las elaboraciones de la líneas no se tienen en cuenta adecuadamente los precios de las zonas urbanas, que resultan desfavorecidas en relación a las rurales a la hora de estimar la pobreza. Ver: Satterthwaite (1997:10) y UNCHS-Habitat,1996:109-110).

A pesar de este laborioso proceso, la propia CEPAL reconoce que la información de la que se dispone es insuficiente y que sería necesario conseguir cierta formalización que permita establecer una especie de efecto neto del conjunto de factores que inciden en las variaciones de la canasta (Feres,1997:122).

La canasta de la CEPAL no es la única que se ha elaborado para medir la pobreza en América Latina, pero sí la que ha permitido la comparación entre los países, ya que aun cuando cada uno tenga su propia línea de pobreza, al haberse construido todas ellas con la misma metodología es posible compararlas. Por otro lado, aun admitiendo muchas de las críticas que se le han formulado, hay que reconocer que el proceso de elaboración intenta ser objetivo en la determinación de las necesidades mínimas fisiológicas y recoger las particularidades de los hábitos de consumo, de manera que las pautas culturales queden mínimamente consideradas.<sup>38</sup>

Las dificultades se acrecientan a la hora de determinar las necesidades no alimentarias que deben considerarse mínimas. La CEPAL reconoce que el método de determinación es menos sólido que en el caso de las necesidades alimentarias. El paso siguiente consiste, pues, en incluir el componente no alimentario. Para ello, la mayoría de los procedimientos se basan de alguna manera en la llamada ley de Engel, que afirma que la participación del gasto alimentario en el presupuesto varía con el ingreso. A partir de aquí, se considera que dado el valor de una canasta alimentaria puede deducirse el presupuesto total que correspondería a una unidad que gaste ese valor en alimentos. La cuestión es que el coeficiente de Engel (es decir, el porcentaje destinado al gasto alimentario) varía según el nivel de ingresos, por lo que en rigor no podría establecerse una única línea de pobreza. Esta forma de evaluar los gastos no alimentarios pone de manifiesto una inconsistencia que se le ha achacado en repetidas ocasiones a la línea de pobreza de la CEPAL (Boltvinik, 1992 y 1994; Streeten,1994:20-1,y,1997:38). Por un lado, los requerimientos mínimos de gastos alimentarios se calculan en base a un estándar normativo, mientras que los no alimentarios se calculan observando cómo de hecho la gente gasta su dinero. Pero este comportamiento no asegura que el consumo de los bienes y servicios no alimentarios sea suficiente. Más bien, si se pro-

---

<sup>38</sup> En México, la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) elaboró una canasta para su país con criterios algo diferentes a los de la CEPAL. Ha sido bastante utilizada en diversos estudios de la pobreza en México. Distinguía una Canasta Normativa de Alimentos y una Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales. Para una mayor información: COPLAMAR (1983); *Necesidades esenciales en México. Situación actual y perspectivas al año 2.000. Alimentación*. Coplamar-Siglo XXI Editores, México; y, COPLAMAR (1990); *Macroeconomía de las necesidades esenciales en México. Situación actual y perspectivas al año 2.000*. Coplamar-Siglo XXI Editores, México.

cediera a determinar normativamente cuáles son los mínimos, el resultado sería un nivel más alto que el realmente observado.<sup>39</sup>

La cuestión de determinar cuál va a ser el coeficiente a aplicar es un problema común e importante en la elaboración de toda línea de pobreza. En todo caso el coeficiente de Engel no llega a incluir la totalidad de los ingresos necesarios, ya que omite el consumo de los bienes públicos, por lo que los presupuestos individuales subestiman el equivalente monetario de esta parte del consumo (Desai,1992:332). Las diferencias pueden ser notables y, en todo caso, es una convención más que debe tenerse en cuenta a la hora de evaluar el significado y alcance de las líneas de pobreza.<sup>40</sup>

De acuerdo a sus observaciones del coeficiente de Engel, la CEPAL estableció que para calcular la línea de pobreza había que multiplicar por dos el valor de la canasta básica alimentaria, considerando que de esta manera se incluían todas las necesidades no alimentarias. Otros estudios divergen sensiblemente en este punto, proponiendo coeficientes mayores, con lo que resultan líneas de pobreza con grandes diferencias, aun partiendo de una misma metodología, e, incluso, aceptando una misma canasta básica de alimentos como base.

La línea de pobreza definida al final de este proceso es la que determina el concepto de pobreza. A veces se la denomina línea de "pobreza moderada", para diferenciarla de la línea de "pobreza extrema", que considera únicamente el valor de la canasta básica alimentaria. Así, la línea de pobreza se ofrece en dos niveles y define las dos acepciones en que se suele utilizar la pobreza absoluta: la "pobreza extrema" o "indigencia", que corresponde a los mínimos alimentarios, y la "pobreza moderada", o simplemente "pobreza", que incluye los componentes mínimos no alimentarios. En este punto mantiene la misma diferencia conceptual de dos niveles que fijaba la línea de pobreza del Banco Mundial, aun cuando los cuantifique de manera distinta.

Para poner de manifiesto las diferencias que pueden establecerse en la fijación de las líneas de pobreza según sea el criterio utilizado, el caso de México es un buen ejemplo. Lustig (1996) recoge los diferentes estudios realizados para este país y ofrece el siguiente cuadro de líneas de pobreza.

---

<sup>39</sup> La CEPAL admite algunas de estas inconsistencias que se manifiestan en las diferencias que se producen en el gasto alimentario, según sea el tamaño y composición del hogar y la etapa del ciclo de vida por la que atraviesa el hogar (Feres,1997:123).

<sup>40</sup> Barreiros (1992:368) analiza las diferentes aplicaciones que se han hecho para Ecuador del coeficiente de Engel a la hora de elaborar líneas de pobreza, mientras que la elección del coeficiente correspondiente al grupo de menores ingresos tiende a subestimar el umbral de pobreza, la utilización del coeficiente correspondiente al promedio natural lo sobreestima.

**Cuadro 1.4 Líneas de pobreza para México.**

(Unidad: pesos de junio 1984)

Propuestas de Líneas de pobreza	Pobreza extrema	Pobreza moderada
Psacharopoulos (1993)	2.113	4.225
Levy (1991)	3.124	13.072
CEPAL (1990)	3.487	6.705
Banco Mundial (1995)	4.391	9.572
INEGI-CEPAL (1993)	4.601	8.673
Szekely (1993)	4.651	-
Hdez. Laos (1990)	8.740	14.743

Fuente: Lustig (1996:1231)

Las diferencias entre las estimaciones saltan a la vista. En cuanto a la pobreza extrema, la más alta es cuatro veces mayor que la más baja. El desconcierto es aún mayor si se tiene en cuenta que la pobreza moderada de Psacharopoulos es la mitad que la estimación de pobreza extrema que hace Hernández Laos y es inferior a la mayoría de las demás pobrezas extremas.

El origen de las discrepancias se deben a los criterios utilizados para configurarlas. Así, por un lado, Psacharopoulos fija las líneas en base a la metodología del Banco Mundial (1990), mientras que el resto de las estimaciones se basan en la metodología de la canasta, pero o bien utilizan canastas con contenidos distintos o aplican coeficientes diversos a las canastas alimentarias para alcanzar la línea de pobreza moderada.<sup>41</sup>

Con la línea de pobreza ya establecida se procede a calificar quiénes son pobres: las unidades observadas, personas u hogares, se comparan con la

<sup>41</sup> Hernández Laos y Levy parten de los estudios de canastas de Coplamar, pero difieren en su aplicación. El primero considera pobreza extrema a la canasta submínima de bienes y servicios elaborada por esa institución, mientras que para Levy es más adecuada la canasta normativa de alimentos, también de Coplamar, más un 25%. Ambos aceptan el criterio de la canasta normativa de satisfactores esenciales para determinar la pobreza moderada, debiéndose sus diferencias en la valoración a la metodología distinta con que se asignaron los precios. Los trabajos anteriores se contienen en: Hernández Laos, Enrique (1991); *Crecimiento económico y pobreza en México. Una agenda para la investigación*. Universidad Autónoma Metropolitana, México; y, Levy, S. (1991); *Poverty Alleviation in Mexico*, Banco Mundial, Washington, D.C.. Las demás elaboraciones son variantes de la metodología de la CEPAL. Ver: Hernández Laos (1992:404-5) y Lustig (1997:726-8; 1996:1229-33).

línea de pobreza, si la superan no son pobres, si caen por debajo de ella son pobres. Pero esta operación de observar las personas y los hogares, y calificar su situación de pobreza no es tan sencilla como pudiera parecer a primera vista. ¿Cómo se realiza esta comparación?, ¿qué variables de esas unidades van a ser contrastadas con la línea de pobreza?

Teóricamente caben tres opciones sobre qué es lo que debe tenerse en cuenta de la unidad observada para ver si alcanza o no la línea de pobreza:

a) La primera es el ingreso permanente o ingreso disponible, donde se tienen en cuenta no sólo los ingresos monetarios corrientes, sino que incorpora la riqueza o activos de que dispone y que son susceptibles de transformarse en renta. Este concepto ofrecería una visión más real y menos sometida a variaciones transitorias del ingreso, pero su operatividad es nula por la dificultad de calcularlo para cada hogar, y más en situaciones inflacionarias.

b) La segunda es el ingreso corriente, más fácil de captar pero que está sujeto a las fluctuaciones de las remuneraciones reales a corto plazo. Si la comparación se hace en un periodo estacional en que tienden a caer los ingresos, el resultado será una sobrevaloración de la pobreza, mientras que, a la inversa, si coincide con momentos en que hay mayores posibilidades de conseguir ingresos, se dará una infravaloración. Esto sucede especialmente en las zonas rurales cuando la población encuentra trabajo de manera estacional y donde no es fácil calcular el monto anual.

c) Por último, la tercera es el consumo. Sin dudar resulta teóricamente la más acertada ya que permitiría conocer si realmente se alcanza o no el nivel de la línea de pobreza. Además, el consumo presenta en principio menos fluctuaciones. El problema es el elevado costo que supone captar esta variable en las encuestas, por lo que no se aplica en la práctica (Minujin y Vinocur,1992:396).

De hecho, las consideraciones teóricas se han dejado a un lado y ha sido el ingreso corriente del hogar o la persona, la variable que se compara con la línea de pobreza. Aun aceptando la validez del procedimiento, o, al menos, su mejor operatividad frente a las otras opciones, su aplicación no deja de presentar nuevas dificultades. Entre ellas, una de las más importantes es el fenómeno de la llamada subdeclaración, es decir, el hecho de que las encuestas no detectan los ingresos reales por la tendencia a declarar menos de los que realmente se percibe. Este factor puede alterar grandemente los resultados. Para superar ese sesgo, hay que efectuar la corrección y el ajuste de los resultados de las encuestas para adecuarlos a un marco nacional coherente de información cuantitativa (Hernández Laos,1992:406). La CEPAL incluye en su metodología este paso de la corrección y ajuste de los ingresos resultantes de las declaraciones de las encuestas (CEPAL,1991a).



Las diferencias entre los resultados ajustados y no ajustados son notables. Lustig (1996:1235) señala que en las estimaciones realizadas para la pobreza en México entre 1984 y 1989 podían variar de 1 a 4, según estuvieran o no corregidos los datos. En el estudio de la CEPAL para la pobreza en México, las diferencias para la pobreza extrema eran entre el 13% (datos corregidos de los ingresos) y el 22% (datos sin corregir) de la población, y para la pobreza moderada, variaban de un 37% a un 51% de la población.<sup>42</sup>

Esta exposición de las dificultades técnicas y de las soluciones aplicadas, en muchos casos con criterios un tanto discutibles o por lo menos discrecionales, no pretende sino tener una visión de las limitaciones y del relativismo con que se construye el concepto de pobreza. Es necesario tener presente este proceso, para que el análisis que se haga de la realidad a partir de la línea de pobreza se adecue a lo que realmente representa y mide ese instrumento.<sup>43</sup> No se plantea invalidar las líneas de pobreza sino tomar en consideración las limitaciones que tienen, y que requiere complementarse con otras referencias cuando se analiza la pobreza de un país.

Además de las constricciones fundamentales, ya expresadas, las limitaciones específicas más destacables son las siguientes (Blackwood y Lynch, 1994:568):

a) Las líneas marcan un nivel absoluto y son tajantes en la clasificación de pobres y no pobres. No es una función continua y eso hace que una pequeña variación, en una o pocas unidades monetarias, pueda provocar una reclasificación de las personas o los hogares pasando de pobres a no pobres, o viceversa.<sup>44</sup> Por eso se hace necesario el complemento de las líneas

---

<sup>42</sup> Hernández Laos (1992:406, nota 17) ofrece una relación de trabajos sobre el problema de la subdeclaración de ingresos para el caso de México.

<sup>43</sup> Otros aspectos técnicos importantes para la elaboración de las líneas de pobreza son los señalados por Fields (1994:88-90): a)Cómo efectuar las imputaciones cuando no hay información sobre ingresos no monetarios. Lo deseable sería poder imputar valores a los alimentos u otros bienes producidos y consumidos en la casa, los bienes proporcionados gratuitamente o los subsidios o pagos en especie. b)La elección de la unidad. Algunas veces es posible elegir el individuo, la familia o el hogar. Es mejor manejarse con unidades grandes, en cuyo caso, las personas que ganan poco no se consideran pobres si pertenecen a familias que tienen altos ingresos. Pero, por otro lado, se corre el riesgo de ignorar la desigualdad dentro de los hogares. c)El ajuste del tamaño familiar. Las familias grandes tienen mayores necesidades que las pequeñas, por ello se hace necesario ajustar según el tamaño de la familia. La manera más simple de hacer el ajuste es expresar la pobreza en base a una cantidad per capita y comparar los hogares. d)El período de tiempo cubierto. Mientras que un período de referencia largo es más apto para recoger estándares de vida permanentes, un período de referencia más corto minimiza el error. e)Las diferencias regionales, sobre todo en los países en desarrollo el costo de vida varía mucho entre las zonas rurales y las urbanas.

<sup>44</sup> Un aspecto concreto de esta limitación es la gran movilidad que se produce a lo largo de la vida de una misma persona entre la situación de ser o no ser pobre, de acuerdo con la línea de pobreza, en las economías de subsistencia. De ahí que las mediciones hechas a corto plazo pueden ser especialmente equívocas, si se han efectuado en un período estacional o en condiciones especialmente adversas o favorables que, lógicamente, han incidido en exagerar por uno u otro lado el resultado. Bevan y Joireman (1997:322) recogen un dicho de Etiopía que refleja muy gráficamente esta situación: "la gente llega a ser siete veces rico y siete veces pobre."

as con indicadores de distribución que permitan conocer los sectores de población que se encuentran en el entorno del umbral de pobreza, ya que si no la interpretación que se haga de los cambios en el número de pobres puede resultar equívoca.

b) Las personas, o familias, que consiguen alcanzar o superar los niveles de renta del umbral de pobreza puede que lo hagan a un costo enorme (dedicación excesiva de horas de trabajo) con graves repercusiones a corto o medio plazo sobre su salud. Este aspecto queda totalmente soslayado en la consideración de los factores que forman parte de la línea de pobreza.

c) El umbral de pobreza tiene en cuenta algunas especificidades, pero la complejidad de situaciones que se pueden dar hace que la frontera entre pobres y no pobres medida por el ingreso deba matizarse con otros indicadores. Por ejemplo, situaciones familiares donde deben soportar un miembro enfermo, o la necesidad de una reparación imprescindible de la vivienda o cualquier gasto de cierta envergadura no previsto hacen que familias o personas teóricamente no pobres sean de hecho pobres. Esta consideración guarda relación con una de las deficiencias básicas del enfoque, como es la de no tener en cuenta los activos o variables stocks ni las provisión de servicios públicos.

d) La revisión del umbral de pobreza se efectúa, generalmente porque no hay otro medio, adecuándola según la evolución del índice de precios. Pero muchas veces este índice no recoge adecuadamente algunos aspectos fundamentales para los pobres, como las diferencias en la evolución entre las áreas urbanas y las rurales, los cambios de precios relativos entre los bienes o los cambios en la disponibilidad de bienes baratos que se reemplazan por otros más caros, no como consecuencia de cambios en las pautas de consumo de los pobres, sino por cambios en la oferta de bienes al no encontrar sentido a seguir produciendo determinados bienes básicos (Streeten, 1994:21).

e) Las líneas desconocen totalmente el funcionamiento interno de los hogares, que resulta decisivo a la hora de conocer quiénes son pobres, por lo menos de dos formas. La primera, en cuanto a las economías de escala que resultan del aumento del número de miembros que aportan ingresos o trabajo, tanto desde el punto de vista de estabilidad o vulnerabilidad, como desde el ahorro en gastos. Ello hace que en dos hogares con el mismo ingreso per capita, la situación de pobreza varíe por el diferente número de miembros que los conforman. La segunda, los mecanismos de distribución interna dentro del hogar de los ingresos o de las adquisiciones que se hacen con ellos. El hecho de que un hogar ingrese teóricamente la renta suficiente para superar el umbral de pobreza no asegura que todos sus

miembros no sean pobres. Y ello por la desigual distribución interna que se produce, y que normalmente discrimina negativamente a las mujeres y a los niños y niñas. Los estudios de los mecanismos de distribución dentro del hogar han puesto de manifiesto las inequidades que se producen y es el origen de una parte importante de la situación de la mujer pobre. Esta cuestión se abordará en el capítulo tercero.

A pesar de todas estas limitaciones, razones de tipo práctico y político han llevado a un uso generalizado de la línea de pobreza como referencia del concepto de pobreza. La cuestión se encuentra, se insiste una vez más, no tanto en las limitaciones del método sino en la utilización desmesurada que se hace de la información que proporciona, extrayendo de la misma consecuencias no suficientemente fundadas. Como ejemplo de las posibilidades que tienen las líneas de pobreza cuando se las utiliza adecuadamente, veamos cómo desde una perspectiva nítidamente crítica no hay obstáculo en reconocer que la definición de un umbral objetivo y absoluto de pobreza proporciona una información relevante para las políticas de reducción de pobreza (Greeley,1994:54-55).

Partiendo de las limitaciones del concepto, se reconoce que las líneas de pobreza pretenden superar el subjetivismo local y reflejar, con mayor o menor acierto, una serie de necesidades universales. Son precisamente estas cualidades las que permiten que las líneas de pobreza, por su pretensión de tener un carácter absoluto y objetivo, puedan convertirse en una fuente de empoderamiento para los pobres.

Sin renegar de la crítica hecha a la línea de pobreza por ser un concepto de bienestar basado en la renta, y sin rechazar las bases teóricas que propugnan un concepto más amplio de bienestar, hay un hecho cierto y que es preciso destacar. En última instancia, lo que interesa a los pobres es el ingreso monetario del que van a disponer, y, desde esta visión, la renta permanece como la necesidad primera de mayor rango a todas las demás cosas que legítimamente pueden defenderse como componentes de las necesidades humanas Greeley (1994:54). Por eso, aun reconociendo la inadecuación de la renta como medida de la pobreza hay una razón para conservar la renta como la unidad de medición allí donde la pobreza absoluta dictamina la primacía de las necesidades materiales. Una línea de pobreza absoluta y objetiva es una forma de información sobre la realidad de carencia aguda de una población y, en ese sentido, cumple la función de dar mayor fuerza y urgencia al compromiso por emprender la agenda de reducción de la pobreza y una adecuada asignación de recursos.

Los argumentos en favor de otros enfoques alternativos se justifican no porque busquen maximizar algún otro objetivo diferente del incremento de la

renta de los pobres, sino porque pueden ofrecer una alternativa y un mejor camino para satisfacer este objetivo. Los fines y los medios no deberían confundirse: sólo cuando la pobreza absoluta no sea más el problema principal, la medición del desarrollo comprenderá una agenda más amplia de necesidades humanas. La estrategia para alcanzar este resultado incluirá seguramente reformas institucionales que sirvan a otras necesidades humanas, pero como dijo Lipton: "You must be before you well-be".

Hasta aquí el argumento a favor de una utilización concreta y necesaria de la línea de pobreza. Este tipo de razonamiento se encuentra en muchos sectores y tiene la peculiaridad de realizarse desde una posición crítica al enfoque de la pobreza absoluta. El argumento es criticable desde una lectura demasiado literal, porque cae en una cierta demagogia o simplismo al afirmar que con el aumento del ingreso se solucionan los problemas de los pobres. Si éste fuera el centro de la tesis, no habría nada que comentar ya que la debilidad de esa posición es evidente. Pero la fuerza de su argumento reside en otra parte muy rescatable y que pone en evidencia dos puntos. El primero, que con independencia de las mejoras que puedan hacerse a la elaboración de las líneas de pobreza, puede partirse del supuesto que la mayoría de ellas son intentos serios de establecer un umbral y que, si de algo pecan la mayoría, es por fijar umbrales muy ajustados, cuando no claramente insuficientes. Ello quiere decir que el dato de la pobreza absoluta resultante, cuando ésta es masiva, refleja una realidad de extrema gravedad. Revalorizar la fuerza de este indicador para estos países es un acierto.

El segundo punto puede resultar más discutible, pero pone de manifiesto una interpretación política del índice desde la posición de los sectores pobres que merece tenerse en cuenta. La insistencia en que es el ingreso insuficiente de las personas lo que impide cubrir su subsistencia y que, por lo tanto, la mejora del mismo sería el interés prioritario de quienes se encuentran en la pobreza responde a una realidad difícilmente refutable. Preguntarle a esta gente sobre su opinión acerca de las inversiones a medio plazo y las inversiones en capital humano cuando el futuro se planifica con veinticuatro horas o, como mucho, a una semana no deja de ser irónico. Lo que se quiere destacar es que las consideraciones de crítica conceptual y metodológica a la línea de pobreza no oscurezcan una realidad apremiante: resolver las necesidad de subsistencia inmediata. Pero que, a su vez, esta percepción no haga olvidar lo que una estrategia a largo plazo de erradicación de la pobreza exige como compromiso de la sociedad.

Se ha aprovechado la ocasión que ofrece la línea de pobreza para hacer ver cómo las lecturas políticas que se hagan de un mismo indicador pueden llevar a conclusiones totalmente divergentes. Ya que, en el sentido opuesto, como señala Sen (1995:122), la línea de pobreza corre el peligro de ser

manipulada por los gobiernos al centrar sus políticas en mejorar la situación de los sectores más cercanos al umbral de pobreza y así, con relativo poco esfuerzo, pueden presentar resultados positivos que sirvan para legitimar su posición y hacer ver a la comunidad nacional e internacional su "compromiso y eficiencia" en la lucha contra la pobreza.

### **1.3.2. Las medidas de pobreza: análisis crítico de los indicadores.**

Las líneas de pobreza constituyen medidas absolutas que sirven para ofrecer un criterio claro e inequívoco de pobreza. Una vez fijadas y determinado el procedimiento para contrastar la situación de las unidades observadas con las líneas de pobreza se ha resuelto una cuestión: identificar a los pobres. Se tiene un mecanismo que permite saber quiénes son pobres. La cuestión siguiente consiste en cómo utilizar esa información para obtener uno o varios índices de pobreza, una serie de medidas globales que señalen la importancia o alcance de la pobreza y permita conocer su evolución a lo largo del tiempo y su sensibilidad a las políticas que se pongan en práctica. Son los dos momentos que señala Sen (1995:119), identificación, primero, y agregación, después, para obtener un índice global de pobreza.

Vamos a presentar los principales indicadores o medidas agregadas de la pobreza que se elaboran a partir de las líneas de pobreza. Pero, aunque se deduce de lo anterior, conviene destacar que todas las medidas de pobreza absoluta tienen en cuenta exclusivamente el bienestar de aquellos a quienes se ha definido como pobres, sugiriendo con ello que es la condición del pobre y no la de la sociedad entera (Blackwood y Lynch,1994:569). Esto es importante para comprender el alcance de estos indicadores y para diferenciarlos con total claridad de los que intentan relacionar la pobreza con la sociedad entera. Hay que hacer una primera distinción entre indicadores simples e indicadores compuestos.

#### **1.3.2.1. Indicadores simples.**

Se entiende que son indicadores simples aquellos que contemplan una sola variable, mientras que los compuestos integran mediciones de dos o tres magnitudes distintas para conformar un índice nuevo. Los dos indicadores simples que se presentan son los más utilizados y prácticamente no hay estudio alguno sobre la pobreza de un país que no haga referencia a ellos. Como se verá son mediciones que se extraen de la propia concepción de la línea de pobreza.

## 1) Incidencia de la pobreza.

La incidencia o extensión de la pobreza expresa el porcentaje de hogares (o población) que no alcanzan el nivel de la línea de pobreza. Si se distinguen varias líneas de pobreza, como es el caso de la pobreza extrema o de indigencia y el de la moderada, habrá que especificar sobre qué línea se ha hecho la medición. De no señalarse nada se entiende que se refiere a la pobreza moderada, o simplemente pobreza.

Su expresión matemática es bien sencilla: <sup>45</sup>

$$H = q/n$$

donde: q es el número de pobres

n es el número de la población

Es una de las medidas más utilizadas por su simplicidad y capacidad de comunicación. Conocer que en un país un tercio o más de la población se encuentra por debajo de la línea de pobreza refleja, sin lugar a dudas, una situación de gravedad. La utilidad del indicador no es cuestionable en sí misma; las reticencias surgen cuando se lo quiere convertir en la referencia principal para medir la pobreza o se le concede una relevancia mayor de la que su contenido informativo realmente ofrece sobre la realidad de la pobreza.

Las deficiencias más pronunciadas son dos. Una, que no dice nada sobre si esos pobres tienen carencias semejantes o muy diferenciadas; si hay una mayoría cercana a la línea de pobreza y una minoría con carencias muy graves, o, por el contrario, la mayoría se encuentra muy alejada de la línea de pobreza. Es decir, una misma medida de H puede esconder situaciones de pobreza muy diferenciadas en cuanto a su gravedad. En consecuencia, ofrece una visión muy parcial del fenómeno de la pobreza.<sup>46</sup> Dos, el análisis temporal, que es fundamental para conocer la evolución de la pobreza, que ofrece H es muy limitado. El valor de H permanece constante en un período de tiempo aunque haya empeorado la situación de todos los pobres en ese tiempo, simplemente porque el porcentaje de pobres no ha variado. Estas limitaciones pueden tener consecuencias negativas para una efectiva reducción de la pobreza, si la acción gubernamental se enfoca al objetivo de reducir H, bien para cumplir con exigencias de organismos internacio-

---

<sup>45</sup> La utilización de H para hacer referencia a este indicador es una convención internacional que surge de su denominación en inglés "headcount".

<sup>46</sup> Esta limitación refleja en quienes defienden este indicador una visión de la pobreza como una condición discreta: se tiene o no se tiene. Para quienes consideran a la pobreza como una condición continua, este indicador es criticado tanto por su insensibilidad hacia abajo, es decir hacia la intensidad de la carencia, como hacia arriba, es decir hacia quienes superan por escaso margen el umbral establecido (Atkinson,1989:31, cita a Watts a este respecto).

nales, o bien de cara a legitimarse ante su propia ciudadanía. Será posible implementar políticas de reducción de la pobreza focalizando las mismas en los sectores de pobres más cercanos a la línea de pobreza. Como H no tienen en cuenta otras consideraciones, el gobierno podrá presentar unos positivos resultados al conseguir la disminución de H, con un costo relativamente bajo, a costa de discriminar aún más a los sectores más desfavorecidos. A todo ello hay que añadir por último, pero por ello no de menor importancia, que el índice H no dice nada sobre una de las desigualdades clave para la comprensión de la pobreza: la distribución de las carencias o del número de pobres según el género (Kabeer,1996:14).

#### ii) Brecha de pobreza.

Esta medida cubre una de las carencias que se han formulado del índice anterior: la distancia que existe entre la disponibilidad monetaria de la unidad observada y las exigencias de la línea de pobreza. O, dicho de otra manera, mide la cantidad de dinero que le falta a la unidad pobre (hogar o persona) para dejar de ser pobre. Así, puede conocerse, en cierta manera, el grado de carencia que padece la población pobre.

La expresión matemática de la brecha de pobreza, también llamada intensidad de pobreza, es la siguiente:

$$I = z - y$$

donde: z es el valor monetario de la línea de pobreza  
y es el ingreso de la unidad pobre observada.

Agregando todas las carencias o brechas, la Intensidad global de un país será:

$$I = q (z - y)$$

donde: q es el número de pobres  
y es el ingreso promedio de los pobres.

O, expresado de otra forma:

$$I = 1/q \sum (z - y)/z$$

La medida complementa a H, pero sigue siendo al igual que ella insensible a la distribución interna de la pobreza dentro del grupo de pobres. No dice nada de si son muchos o pocos los que padecen una intensidad fuerte y no se modifica ante cambios internos en la distribución. Pueden producirse, en un sentido tanto más igualitario como más discriminador, transferencias dentro de los pobres, sin que I se altere, siempre que el promedio de carencia se mantenga.

El nivel agregado de I ofrece una consideración interesante sobre la pobreza a nivel macro, ya que expresa el monto de recursos necesarios para que en un país toda la población consiguiera traspasar la línea de pobreza. Si se relaciona este dato con el PIB, ofrece un primer bosquejo de la dificultad que en ese país tiene la erradicación de la pobreza. Aunque hay que advertir que el sólo dato del porcentaje que suponen sobre el PIB los recursos necesarios para superar la pobreza, no quiere decir que se afirme que es suficiente realizar esa transferencia de recursos para solucionar el problema, pero sí permite estimar la magnitud de la tarea y establecer comparaciones entre países. Lamentablemente, como se ha señalado, estos indicadores de pobreza se plantean sólo desde la línea de pobreza hacia abajo, sin tener en cuenta lo que ocurre al otro lado de la marca. Esta limitación de partida impide extraer todo el potencial que el indicador de intensidad de la pobreza posee.

Existen algunas variantes de este indicador que relacionan la brecha de pobreza con el total de la población. Así los siguientes índices (Velasco, 1993:4-5; CEPAL, 1991):

- Índice M: expresa la insuficiencia del ingreso de los hogares pobres como proporción del ingreso total de todos los hogares y muestra el esfuerzo relativo para superar la pobreza. Su expresión matemática es:

$$M = q(z - m)/n.m^*$$

donde: m es el ingreso promedio de los pobres

m\* es el ingreso promedio de la población.

- Índice F: refleja la insuficiencia de ingreso de los hogares pobres como proporción del ingreso o gasto total de los hogares no pobres. Hace referencia a la hipotética transferencia de los no pobres hacia los pobres que pudiera acabar con la existencia de estos. Su expresión matemática es:

$$F = q(z - m)/(n.m^* - q.m)$$

Ambos indicadores, M y F, varían ante cambios del nivel de ingreso de la población que está por encima de la línea de pobreza, sin que varíen los ingresos de los hogares pobres. Esta es la importante novedad que aportan, ya que la medición de la pobreza se relaciona no sólo con la situación de los pobres sino con el total de la economía.

### 1.3.2.2. Indicadores compuestos.

Estos indicadores se forman de una combinación de indicadores simples formando un indicador complejo o compuesto. Pretenden ofrecer una visión



más completa de la pobreza, recogiendo en una sola medida la incidencia, la intensidad y el aspecto de la distribución.

i) Magnitud de la pobreza.

Una forma de superar las deficiencias de H e I es la de elaborar una medida que agrupe a ambas. La propuesta más sencilla es la que propuso Sen que se llama medida de magnitud de la pobreza, en una primera aproximación a lo que luego desarrolló, y que se conoce como índice de Sen.

Su expresión matemática es:

$$P1 = H \cdot I$$

Refleja a la vez la proporción de pobres y la intensidad de su pobreza y, en ese sentido, ofrece una referencia más completa de la pobreza, pero sigue sin resolver la grave deficiencia de utilizar promedios y, en consecuencia, desconocer un factor tan esencial como la distribución. El indicador P1 se utilizó siempre unido a H e I en los análisis de la pobreza y hay que reconocer que añade una visión más global a las consideraciones aisladas de H e I.

Esta última funcionalidad de P1 puede expresarse de la siguiente forma matemática:

$$P1 = 1/n \sum (z - y)/z$$

que resulta de:  $P1 = H \cdot I$ , sustituyendo H e I por sus desarrollos:

$$H = q/n$$

$$I = 1/q \sum (z - y)/z$$

El indicador P1 al expresar la magnitud de la pobreza, refleja la brecha agregada de recursos de los pobres como proporción del ingreso total necesario para que todos los hogares alcancen el nivel mínimo de pobreza (Velasco, 1993:4).

ii) Índice de Sen.

Sen postula una medida de pobreza que cumpla con los tres axiomas siguientes: a) "focus axiom": que la medida de la pobreza sea dependiente sólo de las rentas de los pobres, es decir, que las rentas de los no pobres y los cambios que se produzcan en ellas sean irrelevantes; b) "monotonicity

axiom": que la medida de pobreza aumente cuando la renta de los pobres disminuya; c) "weak transfer axiom": que la medida de pobreza sea sensible a los cambios en la distribución de los pobres (Sen,1976:297-8).

El primer axioma lo satisfacen H e I; el segundo lo satisface I, pero no H; el tercero no lo satisfacen ni H ni I. En cambio una medida de desigualdad, el coeficiente de Gini (G) satisface los tres axiomas.

El tercer axioma no deja de ser una peculiar aplicación de la teoría de la utilidad marginal, ya que una transferencia de dinero de una persona más rica a una persona más pobre (aunque las dos sean pobres) se supone que genera una ganancia neta de utilidad. Una consecuencia de este punto de partida es que la utilidad total se maximizaría en aquella sociedad cuya distribución de renta fuese igualitaria (Blackwood y Lynch,1994:571). Sen (1995a:121) expresa así su propuesta: "...cuando algunos de los pobres se hacen más pobres que otros, entonces la ponderación unitaria del déficit de ingresos de cada persona pobre tiene que aumentar con su grado de pobreza, es decir que el pobre más pobre tendría la ponderación más alta y el pobre más rico la mínima."

La medida de pobreza de Sen, derivada axiomáticamente, es una función de H, I y G que tiene esta expresión matemática:

$$Ps = H [I + (1-I).G]$$

donde: a) siempre ocurre que:

$$Ps/ H, Ps/ I, Ps/ G \text{ son } >0$$

- b) si  $G = 0$ , es decir una situación de máxima igualdad, entonces:  $Ps = H.I$ ;  
y, si  $G = 1$ , situación de máxima desigualdad, entonces:  $Ps = H$ .

El indicador Ps muestra mayor sensibilidad a los cambios en H, que a los que se produzcan en I y G.<sup>47</sup> Por eso, si se utiliza como indicador central para las políticas contra la pobreza puede llevar a diseñar una estrategia que de prioridad a la atención a los más cercanos a la línea de pobreza, dejando para una posterior etapa la dedicación a los sectores más necesitados.<sup>48</sup>

<sup>47</sup> Streeten (1997:39) critica este indicador porque las ponderaciones que hace tienen que ver con el orden que las personas pobres ocupan entre el conjunto de los pobres. Así, la gravedad de alguien que se encuentre a 1.000 dólares del umbral de pobreza depende más del número de personas que tiene por delante que de la intensidad misma de su distancia respecto a la línea de pobreza. En ese sentido, considera que se introduce un elemento de privación relativa en una medida de privación absoluta que la desvirtúa en parte.

<sup>48</sup> Otras variantes de la fórmula en: Sen (1983:322-3; 1990:55-8).

## iii) Índice FGT.

El indicador Pa o también conocido como FGT, en honor a sus autores (Foster, Greer y Thorbecke), satisface los tres axiomas de Sen y además incluye factores sensibles a los cambios en la desigualdad, la brecha de pobreza y el número de pobres. Su formulación matemática es la siguiente:

$$Pa = 1/n \sum [ (z - y)/z ]^a$$

donde: n es la población total  
 q es el número de pobres  
 z es la línea de pobreza  
 y es el ingreso de los pobres

El indicador Pa puede definirse como el promedio, sobre la población total, de la intensidad de pobreza ponderada por un exponente (a), según la distancia de los grupos o individuos a la línea de pobreza (z) (Izurieta y Vos,1994:37). O, en otra expresión, puede entenderse como la suma ponderada de las brechas individuales, en las que la intensidad de las propias brechas constituyen los pesos o ponderaciones (Blackwood y Lynch,1994,572).

Hay que destacar la importancia del exponente (a) en la composición del indicador. La selección del valor que se da a (a) incide directamente en la naturaleza y sesgo del indicador Pa. Si (a) = 0, Pa se convierte en H; si (a) = 1, entonces Pa se transforma en el índice de magnitud de pobreza (H x D). Y cuanto mayor sea (a), Pa será más sensible a las carencias de los grupos más pobres, ya que, al potenciarse los valores absolutos de sus carencias, su peso en el indicador aumenta más que proporcional al incremento de sus carencias.

Con esto se pone de manifiesto el elemento de discrecionalidad que existe en el indicador Pa, ya que depende de la ponderación que se otorgue a (a) el que se destaquen más o menos las diferencias de los grupos más pobres. En este sentido, puede decirse que la ponderación de (a) reflejaría el grado de aversión a la pobreza que una sociedad se plantea si elige el indicador Pa como referencia para su estrategia de lucha contra la pobreza.

El indicador Pa (o FGT) tiene una ventaja adicional y es que puede descomponerse para diferentes grupos, lo que le convierte en una eficaz herramienta para investigar de qué sector provienen los pobres y los orígenes de los cambios en la pobreza a lo largo del tiempo.

Esta presentación ha querido explorar las posibilidades y limitaciones que ofrecen los distintos indicadores para captar la realidad del fenómeno de la pobreza. La comprensión de la potencialidad de cada uno de ellos en esa función de reflejar el fenómeno de la pobreza es básica para comprender e interpretar la información que transmiten y aplicarla adecuadamente en la formulación de políticas.

## 1.4. El método directo o enfoque de las necesidades básicas.

Las deficiencias que presentaba el ingreso como base de definición y medida, y la necesidad de encontrar referencias que dieran mayores garantías de abarcar y medir la pobreza en su complejidad constituyen el punto de arranque del enfoque directo. Si cualquier planteamiento de pobreza tiene como objetivo principal determinar los niveles reales de privación, -o, desde el ángulo contrario, los niveles reales de satisfacción-, no parecía quedar otra opción que abordar de manera directa el estudio de las carencias, -o de los cumplimientos-, de las necesidades mínimas de las personas.

La formulación teórica con se propuso enfrentar el conocimiento de la pobreza por la vía directa se plasmó en lo que se ha denominado el enfoque de las necesidades básicas, que ha dado lugar a una serie amplia y diversa de estudios académicos e institucionales tanto sobre el concepto como la medición y políticas.<sup>49</sup> Conviene precisar que aun considerando las semejanzas metodológicas que implica la adopción de este método, dentro de la escuela o enfoque de las necesidades básicas se agrupan tendencias muy diversas. Con esa denominación se designa tanto a quienes propugnan un paradigma alternativo de desarrollo, como a quienes utilizan el concepto de necesidades básicas para el diseño de políticas sociales, sin cuestionar el modelo imperante, por muy ambiciosas que esas políticas sean.

En otras palabras, hay una corriente que hace una crítica radical al modelo económico vigente por su incapacidad para cumplir con el objetivo de satisfacer las necesidades básicas de la mayoría, o de importantes sectores de la población, y, al mismo tiempo, propone la construcción de un nuevo modelo que tenga como objetivo prioritario conseguir esa satisfacción. Por otro lado, una versión menos radical del enfoque hace uso de las necesidades básicas sólo como referencia para determinar y priorizar los objetivos de las políticas sociales, pero sin la pretensión de constituirse en alternativa.<sup>50</sup>

---

<sup>49</sup> Es conveniente clarificar el concepto de necesidades humanas por el abuso que se le ha dado al término, hasta el punto de que, como señalan Doyal y Gough (1994:25) muchos han terminado por no admitir la existencia de necesidades humanas cuya satisfacción pueda planificarse uniforme y eficazmente. En la sociedad de consumo la concepción clásica de necesidad como una relación objetiva entre bienestar y bienes se ha debilitado. La clarificación de esta cuestión, por importante que sea, excede de del ámbito de este trabajo, y se remite a la obra reseñada de Doyal y Gough; Alonso (1998) y Nussbaum (1998).

<sup>50</sup> Graciarena (1982:93) distingue tres propuestas o enfoques dentro de la corriente general de las necesidades básicas: a) las propuestas del Banco Mundial, que no constituyen sino una limitada política de pobreza; b) el enfoque del desarrollo alternativo, que plantea una reorganización del orden social; y, c) las posiciones intermedias, en las que sitúa a las propuestas de la OIT y del informe *Redistribución con crecimiento*. Aunque esta clasificación se hizo a principios de los ochenta, y posteriormente se han producido otros desarrollos del enfoque, esta división tripartita hecha en función de la intensidad del cambio de las diferentes propuestas sigue siendo práctica para ordenarlas. Oman y Wignaraja (1992:101-106) sitúan el pensamiento de las necesidades básicas dentro de una corriente reformista en el seno de la ortodoxia. Esta apreciación es correcta si se considera la versión intermedia, pero no si se tiene en cuenta los planteamientos alternativos de la versión radical.

El concepto de necesidades básicas como clave para pensar desde otra perspectiva el desarrollo y la pobreza surge con la toma conciencia del fracaso evidente del sistema económico y social en proporcionar las condiciones mínimas a cientos de millones de personas de los países en desarrollo (Altimir,1979:14). Pasados los primeros años de esfuerzos de la mayoría de los países recién independizados que pugnan por un desarrollo económico que les permitiera responder a las demandas de sus poblaciones, se fue extendiendo a finales de los sesenta la percepción de que el modelo de desarrollo resultaba inoperante para satisfacer las necesidades básicas de esas mayorías (Ramirez-Faria,1991:235).

Una primera e importante señal del cambio se produjo con el discurso de Dudley Seers, uno de los pioneros de la economía del desarrollo, en su calidad de presidente, ante la reunión de la Sociedad para el Desarrollo Internacional, celebrada en 1969.<sup>51</sup> Aprovechó la ocasión para cuestionar el concepto de desarrollo económico señalando que las preguntas que debieran hacerse para evaluar el desarrollo en un país eran: ¿qué ha pasado con la pobreza?, ¿con el desempleo?, y ¿con la desigualdad? Si los tres indicadores mejoraban, no había duda, para Seers, que el país se encontraba en un período de desarrollo; pero si una o dos de estas cuestiones centrales mostraban indicadores negativos, y mucho más si lo hacían los tres al mismo tiempo, difícilmente podría decirse que el país se hallaba en vías de desarrollo, aunque fuera capaz de doblar el ingreso por habitante (Hunt,1989:260).<sup>52</sup>

En esta formulación se encuentran las características centrales de lo que luego constituirá el enfoque de las necesidades básicas. Primera, colocar el énfasis en cuestiones como el desempleo, la pobreza y la desigualdad, que habían sido desatendidas anteriormente, pensando que se superarían como consecuencia del mero crecimiento. Segunda, y como corolario de la toma de posición anterior, el cuestionamiento del PIB, y del PIB per cápita, como indicadores del desarrollo. El desarrollo es algo más que el crecimiento económico y requiere, por ello, de otros indicadores que expresen la evolución de las magnitudes que constituyen las nuevas prioridades. Así, el enfoque

---

<sup>51</sup> El Consejo Económico y Social de Naciones Unidas tenía preocupaciones similares que las de Seers, como las manifestaba en su informe *Social Policy and Planning in National Development Report of the Meeting of Experts on Social Policy*, que se celebró en Estocolmo del 1 al 10 de septiembre de 1969. En él se decía que el hecho de que el desarrollo económico no tenga en cuenta, e incluso que de alguna manera crea, amplias áreas de pobreza, estancamiento, marginalidad y exclusión de hecho del progreso social y económico es demasiado obvio y urgente como para pasarlo por alto.

<sup>52</sup> La cita textual del discurso de Seers se encuentra en: Seers, Dudley (1969); *Challenges to development theories and strategies. Presidential address, Society for International Development World Conference*, New Delhi. Citado en Hunt, 1989:260. La importancia de este hecho como ruptura de una tendencia y el comienzo de una nueva línea de pensamiento es resaltada por Friedmann (1992:1) que comienza con esta cita su trabajo sobre el origen del desarrollo alternativo.

de las necesidades básicas, además de plantear un cambio de rumbo en lo que debieran considerarse objetivos centrales del desarrollo, se tuvo que enfrentar con la tarea de la medición de esas variables que introducía como prioridades de estudio y política.<sup>53</sup>

#### 1.4.1. Los antecedentes de las necesidades básicas.

Los setenta suponen el fin de la ilusión de que el crecimiento económico iba a ser suficiente para resolver los problemas del subdesarrollo y, en consecuencia, la superación de la pobreza (Lagos,1986:1). La incidencia de la pobreza, medida en términos absolutos, mostraba unas magnitudes que exigían nuevas estrategias locales e internacionales para impedir un desastre humano y, no en menor lugar en la escala de preocupaciones, una inestabilidad política.<sup>54</sup> El enfoque de las necesidades básicas va a ser el eje en torno al cual se articulan tanto propuestas de desarrollo alternativo como estrategias de política social.<sup>55</sup>

Son varias las aportaciones que van conformando la doctrina de las necesidades básicas.<sup>56</sup> En primer lugar hay que citar una serie de autores que fueron preparando el camino, aun cuando no formularan directamente las

---

<sup>53</sup> Esta preocupación por la medición se manifestó de manera especial en el UNRISD (United Nations Research Institute for Social Development), que desde su creación, en 1962, se dedicó a la investigación de indicadores de desarrollo social, pero no fué sino a partir de los primeros años de la década de los setenta que la atención se centró en la búsqueda de medidas estadísticas de otros aspectos del desarrollo distintos del crecimiento económico (Streeten,1986:85; Hunt,1989:261). Para una información más detallada del carácter de los trabajos realizados: McGranahan (1995); Medición del desarrollo: investigaciones del Instituto de las Naciones Unidas para la Investigación sobre el Desarrollo Social. *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, N° 143, marzo 1995; pags.49-72.

<sup>54</sup> Varios trabajos realizados en los setenta pusieron de manifiesto esa situación alarmante de la pobreza. Griffin (1984:153-187) hace un repaso de la pobreza rural en siete países asiáticos que representaban el 70% de la población rural del mundo en desarrollo no socialista que evidenciaba que la proporción de población por debajo de la línea de pobreza había permanecido constante o, en la mayoría de los casos, había aumentado en los años sesenta. Ahluwalia (En: Chenery y otros, 1974) estimaba que situando una línea de pobreza entre 50 y 75 dólares para varios países en desarrollo, el 60 por ciento de la población total se encontraba por debajo de esa línea. Fishlow demostró que la distribución de la renta había empeorado en los años sesenta, de tal manera que los pobres vieron agravarse su situación a pesar de que hubo un gran crecimiento (Fishlow, Albert, 1972; Bazilian Size Distribution of Income. *Papers and Proceedings of the American Economic Association*, n°62; pags.391-402). Bardhan estimó que el porcentaje de población rural por debajo de la línea de pobreza aumentó significativamente entre 1960 y 1968 (Bardhan, Pranab,1973; On the Incidence of Poverty in Rural India in the Sixties. *Economic and Political Weekly*, n°245, febrero, número especial).

<sup>55</sup> El término "necesidades básicas" fue utilizado por Seers en 1969 y Mahbub ul Haq en 1971 (Ramirez-Faria,1991:239).

<sup>56</sup> Un buen resumen del contexto en que se produce la ruptura del consenso anterior sobre la pobreza y de la contraofensiva que da lugar al nacimiento del concepto de necesidades básicas, en Lipton y Ravallion (1995:2561-66).

necesidades básicas como concepto teórico.<sup>57</sup> La obra de Adelman y Morris, en 1973, supuso un hito al poner sobre la mesa cómo los estilos del crecimiento económico eran una de las causas principales de la desigualdad.<sup>58</sup>

Dos trabajos aparecidos en 1974 coinciden en plantear nuevos objetivos al desarrollo. El primero, *Redistribución con crecimiento*, partió de un proyecto realizado conjuntamente por el Banco Mundial y el Instituto de Estudios del Desarrollo (*Institute of Development Studies*) de Sussex y tuvo una gran influencia.<sup>59</sup> No se puede decir que la estrategia contemplada en este trabajo supusiera un enfoque radical respecto a los paradigmas convencionales, pero fue suficientemente explícito en poner el énfasis sobre la necesidad de un replanteamiento profundo de la distribución. La preocupación fundamental del proyecto era minimizar la tensión negativa que se había detectado entre crecimiento y equidad. Aunque propugna conducir la distribución de recursos para la inversión, de manera que se prioricen aquellos proyectos que eleven la productividad y los ingresos de los pobres, no pone en cuestión el modelo imperante como tal. Constituye una estrategia ambiciosa de política social, crítica con el funcionamiento del modelo, que se propone aumentar la participación en el ingreso del 40% más pobre de la población.<sup>60</sup>

El segundo se debe a Lefebvre<sup>61</sup> y significó un principio de ruptura, ya que planteaba la imposibilidad de reproducir el modelo de crecimiento de los países desarrollados para todos los países del mundo por no tener los países en desarrollo acceso a las inversiones ni a la expansión de los merca-

---

<sup>57</sup> Los orígenes remotos del planteamiento de las necesidades básicas se encuentran en los planificadores de la India, a comienzos de los sesenta, que se plantearon cómo conseguir un mínimo de renta para los deciles más bajos de manera que pudieran satisfacer sus requerimientos vitales mínimos. Siguiendo a Ramírez-Faria (1991:238-40), entre los antecedentes que ayudan a comprender la aparición del enfoque de las necesidades básicas habría que citar a Schumacher, con su clásico *Lo pequeño es bello*, y a Michael Lipton, por su trabajo *Why Poor People Stay Poor*, de 1977.

<sup>58</sup> Adelman, I., y Morris, C.T. (1973); *Economic Growth and Social Equity in Developing Countries*. Stanford, California. Cabe también citar como antecedente el informe publicado por la Fundación Hammarhjöld (1975); *What Now: Another Development*, que planteaba la necesidad de un nuevo desarrollo orientado a satisfacer las necesidades básicas.

<sup>59</sup> El primero que propuso una estrategia que combinara redistribución con crecimiento fue Singer en 1972 en un informe relacionado con una misión para la OIT en Kenya (*Employment, incomes and equality; a strategy for increasing productive employment in Kenya*, OIT, 1972).

<sup>60</sup> Para calibrar el alcance de la estrategia es una buena referencia conocer los cuatro puntos que proponía para incrementar el bienestar de los más pobres: a) maximizar el crecimiento del PNB por el incremento del ahorro y una asignación más eficiente de los recursos; b) desviar la inversión hacia los grupos pobres en forma de educación, acceso al crédito, servicios públicos, etc.; c) redistribuir el ingreso hacia los grupos más pobres; d) transferencia de los activos existentes hacia los grupos más pobres. Tomado de Jolly, R. (1987); Redistribución con riqueza. En: Cairncross y Puri (Comp.) (1987); *El empleo, la distribución del ingreso y la estrategia del desarrollo económico*. FCE, pag.69.

<sup>61</sup> Lefebvre, L. (1974); On the paradigm for economic development. En: Mitra, A. (Ed.); *Economic Theory and Planning*, Oxford, 1974.

dos externos. Se veían, pues, abocados a depender de su propia capacidad de generación de ahorro interno y a expandir su mercado local en base a crear la demanda en las economías rurales (Hunt,1989:264). Esta posición tiene interés porque es una de las primeras manifestaciones que plantea la incapacidad del modelo para convertirse en un modelo universal. Es cierto que el Club de Roma había planteado los límites del crecimiento en 1972, pero su argumento se basaba en los límites de la naturaleza. Lefebvre señala los límites del modelo mismo para expandirse y ser capaz de generar el desarrollo necesario. En este sentido es una crítica directa y más profunda al modelo vigente. Lefebvre preconizaba como nueva estrategia una basada en el modelo de China de colectivización agraria, mientras que Adelman proponía aprender de las experiencias de Israel, Japón, Corea del Sur, Singapur y Taiwan.<sup>62</sup>

El espaldarazo al enfoque de las necesidades básicas se produce cuando la OIT lo asume como eje de su estrategia.<sup>63</sup> Ya en 1972 la OIT había planteado la necesidad de una nueva estrategia para crear empleo.<sup>64</sup> Pero fue en la Conferencia sobre Empleo Mundial de 1976 donde se propuso un nuevo programa de desarrollo llamado “Enfoque de las Necesidades Básicas” (Weigel,1986:1424). La Conferencia sirvió para poner las necesidades básicas en el centro del debate del desarrollo al señalar como objetivos del mismo para el año 2.000 cuatro categorías de necesidades básicas: a) los requerimientos mínimos de una familia para el consumo personal: alimento, vestido y vivienda; b) el acceso a los servicios esenciales como: agua potable, saneamiento, transporte, salud y educación; c) disponer de un trabajo con remuneración adecuada para toda persona capaz y que quiera trabajar; d) la satisfacción de necesidades de mayor calidad: un entorno saludable, humano y satisfactorio, y la participación popular en la toma de decisiones que afecten a las vidas de la gente y a las libertades individuales (Hunt,1989:263).

La presentación pública de esta propuesta de la OIT provocó un gran debate, porque la potencialidad de crítica que contenía un planteamiento

---

<sup>62</sup> Adelman, I. (1975); Development economics: a reassessment of goals. *American Economic Review*, Vol 65, mayo 1975.

<sup>63</sup> La OIT venía desde hacía tiempo analizando la pobreza y su relación con el trabajo. En el Informe del Director General de 1970, ya se planteaba la idea de que los salarios mínimos debieran ser suficientes para satisfacer las necesidades mínimas (Rodger,1995:7). En el período 1969-75, la OIT entiende el empleo como el elemento central de una estrategia contra la pobreza y la desigualdad. En Gaudier (1995:185-7) se recojen los documentos elaborados por la OIT en ese período. La confirmación al enfoque de las necesidades básicas desde la esfera política se produce con el célebre discurso de MacNamara, presidente del Banco Mundial, en Nairobi (1973), que marca un cambio importante en la política de los agentes donantes, que modifican los objetivos de la cooperación al desarrollo.

<sup>64</sup> OIT (1972); *Employment, Incomes and Equality: a Strategy for Increasing Productive Employment in Kenya*.



to de este tipo era enorme, aun cuando su formulación parecía una mera definición de mínimos. Así, los representantes de los países industrializados y los delegados de los empleadores manifestaron que la OIT exageraba al plantear la necesidad de un cambio estructural y de la redistribución como requisitos esenciales para satisfacer las necesidades básicas (Friedmann,1992:60).

La definición de objetivos del desarrollo planteada por la OIT sigue conservando, veinticinco años más tarde, toda su actualidad como metas pendientes. No sólo eso, sino que en muchos países tal vez hoy estén más lejos de alcanzarlos de lo que se hallaban cuando se formuló. Pero lo que resulta más grave es que la voluntad de exigencia de esas metas sea menos decidida que lo era entonces. La pérdida de fuerza del enfoque de las necesidades básicas arrastró consigo la debilidad en la convicción de los objetivos mencionados como compromisos ineludibles para poder afirmar que el desarrollo se expandía en el mundo.

Los planteamientos de las necesidades básicas tuvieron dos grandes obstáculos. El primero, como se ha dicho, y más importante fue la oposición política que suscitó dentro de los organismos internacionales y que no se aceptó hasta asegurarse de encontrar una formulación inofensiva del enfoque. El segundo, se encontraba dentro del propio enfoque y era el punto crítico al que tenía que responder no tanto a quienes rechazaban el objetivo como a quienes eran partidarios de llevarlo a la práctica: ¿se podía hacerlo operativo o era una mera declaración de buenos propósitos?. ¿Realmente puede funcionar un modelo basado en la perspectiva de las necesidades básicas? El escollo lo constituía la dificultad por traducir los ideales normativos que propugnaba en conceptos y magnitudes operativas que pudieran ser objeto de planificación y de políticas apropiadas.

La literatura de las necesidades básicas se mantuvo en el primer plano del debate del desarrollo hasta los primeros años ochenta.<sup>65</sup> El posterior cambio de orientación en el paradigma dominante, tanto en las instituciones oficiales, internacionales y locales, como en las corrientes principales de la economía del desarrollo, dejó a un lado la preocupación por las necesidades básicas durante los ochenta. Pero nuevamente, a comienzos de los noventa, se ha producido un renovado interés por muchos de los planteamientos que marcaron la estrategia de las necesidades básicas. La presentación de las diversas aportaciones que se han ido elaborando en estos últimos años mostrará la evolución de los planteamientos del enfoque.

---

<sup>65</sup> En Dube (1988:121-3) se ofrece una amplia bibliografía de las publicaciones surgidas a fines de los setenta y primeros años de la década de los ochenta. En Gaudier (1995:187-190) se encuentra la relación de los trabajos elaborados por la OIT sobre este tema.

### **1.4.2. Necesidades básicas y pobreza.**

Pobreza y necesidades básicas, ¿son o no dos conceptos que participan del mismo contenido normativo? (Altimir,1979:15). La pregunta es pertinente, no sólo porque el enfoque de las necesidades básicas surge de la preocupación por el fracaso del modelo de crecimiento por proporcionar unas condiciones mínimas de vida a cientos de millones de personas, sino porque interesa saber si ofrece una posibilidad de encarar la pobreza de manera más eficaz.

Desde la propuesta de las necesidades básicas como alternativa de desarrollo, el tema de la pobreza no se plantea como una cuestión específica, ya que en la definición de sus objetivos prioritarios se encuentra contenida la superación de la pobreza, por cuanto la referencia al bienestar individual debe ser el objetivo prioritario. Si se aplican las políticas que propone, la existencia de la pobreza queda excluida como posibilidad real (Graciarena,1982:95). En consecuencia, la conceptualización de la pobreza tiene sentido a efectos secundarios o meramente instrumentales, pero no constituye una tarea específica y separada de la idea misma de bienestar. Así, el tratamiento de la pobreza resulta totalmente distinto en este enfoque de cómo se plantea desde otros modelos de desarrollo. Para las necesidades básicas el desarrollo mismo es la superación de las situaciones de carencia, por lo que sus medidas de desarrollo son en sí mismas medidas que reflejan la evolución de la pobreza. Aunque siempre resultará conveniente definir qué niveles de bienestar resultan inaceptables. Por el contrario, los modelos convencionales establecen como medidas de desarrollo indicadores que de alguna forma ocultan o no expresan las realidades de carencia de las personas.

Por ello, los indicadores de las necesidades básicas, en el enfoque radical, más que indicadores de pobreza resultan indicadores de desarrollo; mientras que los modelos convencionales se ven obligados a establecer indicadores específicos de pobreza, ya que ésta es una realidad que escapa a sus indicadores de desarrollo. Expresado de otra forma, las corrientes que consideran central definir el bienestar individual porque éste es el objetivo central que debe perseguir el desarrollo, no tiene dificultades para definir la pobreza, que se deduce de la reflexión sobre los mínimos y prioridades con que determina el bienestar individual. Otra cuestión es que no tienen por qué dejar de tener utilidad la información que aporta la línea de pobreza, ya que permite conocer la evolución del número de pobres absolutos, pero este dato no es central para el enfoque aunque tiene importancia para el diseño de las políticas económicas.

En cambio, los enfoques que no tienen esa referencia normativa del bienestar como objetivo prioritario de la actividad económica, o que la plas-

man en magnitudes agregadas sin considerar sus implicaciones en las personas concretas, tienen que buscar otra referencia. La carencia de una referencia de óptimos lleva a tener que buscar una referencia de mínimos. La pobreza, cuya definición resulta de la concreción de esos mínimos, no es más que la delimitación de una serie de situaciones sobre las que hay consenso en que deben hacerse frente, bien porque moralmente resultan insoportables o porque plantean otra serie de problemas presentes o potenciales. Especialmente el dato del número de pobres le será de gran interés. El grado de exigencia en cuanto a la dedicación de recursos y compromiso de tiempo para resolver el problema dependerá de decisiones políticas, que no tienen porqué alterar el funcionamiento del modelo.

Esta diferencia fundamental de la escuela de las necesidades básicas a otros enfoques en el acercamiento y tratamiento de la pobreza pierde fuerza cuando se considera el enfoque de las necesidades básicas desde su versión más débil, de mera formulación de políticas sociales. En este caso, como señala Altimir (1979,16), se pasa de un concepto de pobreza que tiene en cuenta el bienestar, y que refleja más íntegramente la situación social y económica, lo que abre más posibilidades de análisis y diagnóstico; a otro concepto de necesidades básicas más instrumental que no permite integrar las características de las personas necesitadas, ni sus relaciones con otros aspectos del funcionamiento del sistema socioeconómico.

Entre ambos polos, por un lado el enfoque radical, y, por otro, la concepción instrumental de la pobreza, se han producido procesos de extensión hacia posiciones más centradas, con lo que en cierto sentido se han acercado los enfoques. Así, desde la visión débil se ha pasado de la preocupación por la medición a la comprensión de sus causas, interesándose por los procesos de pobreza en los niveles personal y familiar, lo que ha desembocado en la necesidad de replantearse las prioridades del desarrollo. Como consecuencia de ello se ha visto la necesidad de buscar indicadores complementarios de los convencionales del crecimiento económico, más allá de los tradicionales de la pobreza.

Desde el polo de la visión radical, se ha producido un desgajamiento de cuestiones particulares derivadas de los grandes objetivos del enfoque de las necesidades básicas, que de alguna manera los han sustituido, convirtiéndose en las nuevas preocupaciones centrales. Pero la existencia de estos movimientos en ambas direcciones no debe hacer olvidar que permanecen los dos polos de referencia como paradigmas diferenciados, en los que la comprensión y tratamiento de la pobreza responde a prioridades y objetivos totalmente distintos.

### **1.4.3. Las dificultades operativas para la definición de pobreza.**

Para el enfoque radical, el primer objetivo del desarrollo económico se centra en asegurar a todas las personas el acceso suficiente a los bienes y servicios que les permitan mantener un nivel de vida por encima del mínimo (Stewart,1992:37). Pero la cuestión decisiva es: ¿cómo se define ese mínimo básico? En la lógica de lo dicho hasta ahora, la definición de ese nivel de satisfacción de necesidades básicas que se considera mínimo para una vida humana supone: a) disponer de una referencia normativa: un concepto de bienestar; b) a sensu contrario, un concepto de pobreza que determine los niveles mínimos. Toda persona que no alcance ese nivel mínimo se encontrará en una situación indeseable desde la perspectiva de su realización como persona, y para este enfoque, a esas personas habrá que calificarlas como pobres.

La definición de cuáles son las necesidades básicas se convierte en el tema fundamental. En primer lugar, porque la operatividad del enfoque descansa en precisar adecuadamente los objetivos que fija como prioritarios. Sin esa concreción, no pasaría de ser un ejercicio teórico de buena voluntad. Si la prioridad de las políticas es asegurar esos mínimos, hay que poder medir los avances. En segundo lugar, en la definición de ese horizonte se encuentra el elemento clave para identificar la ambición del enfoque como radical o débil. Una concreción de las necesidades básicas circunscrita a condiciones de mera supervivencia no conllevaría la necesidad de proponer un modelo alternativo, bastaría con la revitalización y profundización de las políticas sociales. En cambio, si se incluyen en el catálogo: alcanzar determinados niveles en objetivos de educación y formación, asegurar la inserción y participación política y social, conseguir la igualdad de género, mejorar la equidad en la distribución, etc., será difícil, si no imposible, cumplirlos sin plantear un nuevo modelo, o, por lo menos, modificaciones sustanciales al existente.

Unida a la cuestión anterior de la identificación de las necesidades básicas, se plantea otra de similar importancia: ¿quién determina y cómo se determinan cuáles son las necesidades básicas? La pregunta es clave y de la forma en que se ha resuelto le han llovido fuertes críticas al enfoque de las necesidades básicas, tachándolo de paternalista por arrogarse las instituciones internacionales o lo donantes privados o gubernamentales la legitimidad para definir un aspecto tan esencial. No fue un olvido casual que la Conferencia del Empleo Mundial, de 1976, se abstuviera de formular unas categorías universales de necesidades básicas y que pusiera el énfasis en que era un concepto dinámico y propio de cada país (Weigel,1986:1424).

Asimismo, muchos de los defensores del enfoque han mantenido posiciones relativistas a la hora de definir qué es y qué no es una necesidad básica. Por un lado, la complejidad de fijar un listado de necesidades básicas fundamentales universales conlleva un esfuerzo multidisciplinar que implica considerar aspectos trascendentes de la concepción del ser humano. Si se parte del concepto de necesidad básica relativa, su determinación dependerá de las peculiaridades de cada cultura, con lo que perderá operatividad de cara a concebir y ejecutar estrategias comunes para los países en desarrollo, al no poder definir con suficiente precisión los objetivos del desarrollo.<sup>66</sup> El debate sobre la posibilidad de establecer un concepto universal de las necesidades básicas mínimas del ser humano sigue presente hoy en día. Sobre esta cuestión se volverá más adelante en el capítulo 3, ahora solamente señalar la trascendencia de esta cuestión por el trasfondo filosófico que contiene. La dificultad de llegar a un consenso universal se complica más a la hora de precisar los mínimos o los criterios de evaluación de cada una de las necesidades básicas, dadas las enormes diferencias de todo tipo (culturales, climáticas, religiosas, etc.). A pesar de la complejidad, ha habido diversas propuestas que han avanzado en la resolución de estos problemas.

En resumen, la definición de las necesidades básicas es la piedra de toque del enfoque porque: a) pone a prueba su operatividad; b) obliga a precisar el horizonte e intensidad de las necesidades que se consideran básicas de manera universal; y, c) plantea la pregunta de quién tiene la legitimidad para definir el tema y el procedimiento para hacerlo.

Las consideraciones anteriores no deben llevar a la conclusión de que la operatividad del enfoque depende de fijar una lista pormenorizada de los niveles que deben alcanzar una serie de necesidades que se han definido como básicas. Esta operación puede resultar interesante y útil a muchos efectos, pero cuando se hace referencia a la operatividad del enfoque, se piensa más bien en la adecuada elección de indicadores que reflejen los nuevos objetivos del desarrollo. Esta precisión es importante porque hay una tendencia a identificar el enfoque de las necesidades básicas con la exigencia de una precisión detallada y una medición personalizada de las carencias. Esta preocupación es cierto que está inserta de alguna manera en la misma concepción del enfoque, que quiere huir de aquellos indicadores abstractos que no tienen en cuenta la situación real de las personas. Asimismo, una de las características del enfoque es la preocupación por los consumos reales desagregados a los niveles fami-

---

<sup>66</sup> En la práctica, dado que el origen del concepto de necesidades básicas se dio en el seno de la burocracia internacional, la acepción que se aplicó fue la más apropiada desde una perspectiva técnica: plantearla como una relación funcional, de manera que fuera la lógica de encontrar los medios apropiados. Ello condujo a que fueran las personas expertas y capacitadas quienes resolvieran los problemas. Toda acepción de necesidad como reclamo político, y por lo tanto definida por los propios actores, no tuvo entrada en las propuestas oficiales (Friedmann, 1992:62).

liar e individual. Pero ello no supone que el paradigma se condiciona a que sólo desde esa desagregación se puede llegar a formular los objetivos y medir su cumplimiento. Por el contrario, el paradigma de las necesidades básicas se ha caracterizado por la investigación de indicadores alternativos del desarrollo y, paralelamente, ha procurado llegar al conocimiento más detallado posible de las carencias de las personas para comprobar si los nuevos indicadores eran suficientemente expresivos de los logros y deficiencias de la expansión y distribución de los beneficios del crecimiento.

En conclusión el concepto de necesidades básicas supone, en cualquiera de los casos, ampliar el concepto de pobreza como mera subsistencia biológica, al introducir las otras exigencias mínimas requeridas por las comunidades locales para que las personas sean consideradas como miembros de las mismas, y no sólo desde las exigencias familiares o individuales de sobrevivencia y eficiencia. Pero se presenta una gran dificultad a la hora de ofrecer criterios aceptables para la elección y la definición de los rubros que deban incluirse. Las necesidades de la población no pueden definirse adecuadamente teniendo como referencia las necesidades físicas individuales y las provisiones y servicios requeridos por las comunidades locales. La definición de las necesidades depende del concepto de desarrollo y del modelo de funcionamiento que se quiera para la sociedad y, en particular, de cómo se quiera conciliar la organización de los mercados con las organización de los servicios colectivos.

Las expectativas sociales emergentes contenidas en los ciudadanos de los países pobres tienen que ponerse de manifiesto y evaluarse. Esto quiere decir que deberán tenerse en cuenta la situación de los sectores más desfavorecidos, por ejemplo, la desproporcionada mayor pobreza y privación experimentadas por las minorías étnicas, las mujeres, los ancianos, niños y gente con discapacidades aunque no haya conciencia de ello en una sociedad y no se lo plantee como prioridad. La situación de pobreza no se da de manera uniforme si no que dentro de ella existe una estructura social de pobreza. Asimismo, en la sociedad hay sectores o grupos de la población que tienen más altos riesgos de ser pobres. Esta perspectiva es la que falta en el enfoque de las necesidades básicas dominado por el paradigma estático. La inclusión de la estructura social a la hora de definir las necesidades básicas ayudaría a iluminar las causas de la pobreza.

#### **1.4.4. Las propuestas de las necesidades básicas: los indicadores.**

Si en el enfoque indirecto la ausencia, o muy débil presencia, de la dimensión normativa determinaba que la definición de pobreza planteara poco

debate conceptual y que todo el esfuerzo se concentrara en su medición, en éste ocurre todo lo contrario. La correcta traslación de los conceptos normativos en postulados operativos es un aspecto decisivo para conocer cuál es el horizonte real de la propuesta de desarrollo (pobreza o bienestar) que se propugna y que va a servir de referencia para formular, ejecutar y evaluar las políticas. De nada vale plantear grandes objetivos normativos si no se es capaz de plasmarlos en objetivos intermedios susceptibles de ser alcanzados. La gran propuesta debe desplegarse en concreciones sucesivas que permitan diseñar las políticas que las lleven a la práctica y así se vaya avanzando hacia la realización de los objetivos máximos.

En ese desenvolvimiento del gran objetivo a los objetivos específicos, los indicadores desempeñan la función de indicar cómo y hasta dónde es posible plasmar el ideal normativo. Aunque el término *indicadores* tenga resonancias de medición, en el enfoque de necesidades básicas, sin perder esa utilidad de mensurabilidad, cumplen un papel trascendental en ese paso de trasladar las categorías normativas a categorías operativas. Por eso, el análisis de las propuestas de indicadores va más allá de mostrar una colección de fórmulas y permite deducir el trasfondo conceptual que contienen y de qué manera reflejan los objetivos últimos del modelo de bienestar que se busca.

Según las características y objetivos de los indicadores, pueden considerarse tres grandes categorías. Un primer grupo lo constituyen los indicadores sintéticos o globales. La pretensión de buscar un indicador único nace de la necesidad de buscar una forma de reflejar un concepto alternativo de bienestar o desarrollo. Se supone que los indicadores convencionales no son capaces de reflejar la realidad que se pretende evaluar. Por eso, desde el enfoque radical se busca un indicador resumen o representativo de las necesidades básicas, entendiendo que en él se expresan suficientemente las referencias de medición o evaluación del desarrollo o del bienestar. Este indicador pretende convertirse en alternativa al indicador tradicional por antonomasia del desarrollo, el PIB; o, por lo menos, servir de contrapunto crítico o de referencia complementaria.

Un segundo grupo incluye las propuestas que desechan la construcción de un índice único, pero que entienden debe establecerse una referencia compuesta por un conjunto de indicadores. El hecho de apartarse de la búsqueda de un indicador global no tiene porqué implicar un estrechamiento o debilitamiento en la exigencia de los mínimos de las necesidades que establezca, que puede ser mayor o menor que el del indicador único. De hecho la consideración de varios indicadores supondrá normalmente un concepto de bienestar más preciso que el indicador único que por dificultades técnicas tendrá que limitarse a un número más reducido de variables.

Por último, en el tercer grupo se sitúan las propuestas que abandonan el establecer una referencia única, bien sea sintética o compuesta, y que se limitan a destacar los indicadores de necesidades básicas fundamentales para el diseño de políticas sociales. Aquí las categorías normativas no hacen referencia explícita a un concepto general de desarrollo o bienestar, aunque por supuesto se encuentra implícito, sino que se limitan a establecer referencias de aspectos sectoriales, como salud, vivienda, educación, etc.

En la elección de un tipo u otro de indicadores intervienen, además de la adecuación conceptual de los mismos a la propuesta que se tenga del desarrollo o del bienestar, otro tipo de consideraciones que no por ser más pragmáticas tienen menor importancia, porque son las que aseguran la operatividad fiable del enfoque. Nos referimos a cuestiones como: la disponibilidad de datos, el coste de su captación y elaboración, las facilidades de comparabilidad internacional, etc. Los problemas y exigencias de la medición constriñen el concepto a la hora de plasmarlo en un índice o indicador, al igual que ocurría con las líneas de pobreza.

Con independencia del alcance que tenga el indicador, éste puede captar el cumplimiento de las necesidades básicas desde ángulos distintos. Cada indicador tiene ciertas características o propiedades que lo hacen más apto para recoger de una necesidad básica sus carencias, sus potencialidades de ser cubiertas, etc., Según lo que se requiera en cada caso, resultará más o menos útil o funcional uno u otro. Por ejemplo, la necesidad básica de salud puede expresarse en indicadores tan diversos como: la esperanza de vida, la tasa de mortalidad de niños menores de cinco años, la tasa de vacunación, las diferentes tasas de morbilidad, el número de médicos o camas por habitante, etc. Según estas características suelen distinguirse tres tipos de indicadores: de resultado, de insumo y de acceso (Izurieta y Vos,1994).<sup>67</sup>

Los indicadores de resultado captan los niveles de satisfacción realmente alcanzados en cada una de las necesidades. Por ejemplo, la esperanza de vida al nacer, los índices de alfabetización, la tasa de mortalidad de niños menores de cinco años,... Son los más utilizados y conocidos. En principio, debieran ser los más representativos del enfoque por su capacidad para expresar realmente los resultados obtenidos por las personas, en cuanto que reflejan de manera directa el grado de cumplimiento o satisfacción de sus necesidades. Pero una excesiva fijación en este tipo de indicadores lleva a

---

<sup>67</sup> Otra distinción habla de indicadores constituyentes y determinantes, pero esta clasificación no ha encontrado mayor eco entre los analistas de las necesidades básicas (Dasgupta y Weales,1992), si bien es recogida por el informe *An Urbanizing World: Global Report on Human Settlements,1996*, de United Nations Centre for Human Settlements (HABITAT). Los constituyentes del bienestar serían la salud, la esperanza de vida, los derechos civiles y sociales, mientras que los determinantes del bienestar los formarían el ingreso, la calidad de las condiciones de la vivienda y la calidad y acceso a los servicios de salud, educación y otras facilidades sociales. Esta división se asemeja a la de indicadores de resultado e insumo, por lo que no merece mayor consideración.



una consideración de las personas como meros receptores, acepta una función pasiva de las personas en la consecución del bienestar. Se valoran más los resultados que la forma de conseguirlos, que no sólo no es una cuestión secundaria sino que se convierte en elemento central del bienestar. Llevando al extremo el argumento, los indicadores de resultado pueden expresar que un grupo de personas disponen de viviendas adecuadas conforme a los parámetros convencionales, pero oculta que viven en un campo de refugiados; o que se hallan convenientemente alimentados porque satisfacen las exigencias de ingesta calórica y proteínica pero toda su fuente nutricional proviene de la ayuda alimentaria externa.

Los indicadores de insumo expresan los medios o recursos existentes que son susceptibles de satisfacer las necesidades básicas. Por ejemplo, serán insumos de nutrición: el ingreso, la disponibilidad de alimentos,...; insumos de salud: el acceso al agua potable, el número de centros de salud, las condiciones de saneamiento,...); insumos de educación: el número de aulas, el número de profesores,... La utilidad de estos insumos radica en que se pueda establecer una relación entre insumo y resultado, de manera que la mejora de los indicadores de insumo permita suponer que conlleva una mejora de los indicadores de resultado (Streeten,1986:79). Es claro que una insuficiente oferta agregada de recursos evidencia la imposibilidad de satisfacer las necesidades básicas, pero eso no quiere decir que una oferta agregada suficiente garantice sin más la satisfacción de las necesidades de todas las personas.

Por último, los indicadores de acceso indican aquellos determinantes que permiten hacer efectiva la utilización de los recursos. Conviene diferenciarlos de los de insumo, ya que los de acceso no permiten establecer una relación tan directa con el resultado. Por eso, puede ser más clarificador denominarlos como indicadores de acceso potencial, ya que ofrecen una idea de cuál pueda ser el efecto que tenga un incremento del gasto social en servicios básicos de infraestructura sobre la calidad de vida de diferentes grupos de población. Por ejemplo, el promedio de la distancia de los domicilios de una comunidad a los centros escolares indica la dificultad de acceso para que los niños y niñas asistan a la escuela. O, la falta de caminos es un indicador de la dificultad de que los campesinos acudan al mercado con sus productos. Son los indicadores menos conocidos, si bien algunos resultan muy útiles para detectar procesos de exclusión que afectan a un grupo que se encuentra con un mismo impedimento.<sup>68</sup>

---

<sup>68</sup> Cornia distingue otro tipo de indicador, que lo llama de proceso y que miden la disponibilidad de los servicios públicos, es decir los niveles de gasto público, las cantidades alcanzadas por los diferentes servicios, etc. Su problema es que no llegan a medir ningún aspecto de la calidad de los servicios y por lo tanto tampoco de su impacto. Pero si se analizan junto con otros indicadores pueden ayudar a tener una idea de la provisión de recursos para las necesidades básicas (Hunt,1989:269).

La escuela de las necesidades básicas pensó que los indicadores de resultado en las áreas de educación, nutrición, salud y vivienda eran los más adecuados para recoger los objetivos que perseguía (Streeten,1986:79). Sin embargo, no puede decirse a priori que los indicadores de resultados sean preferibles a los de insumo, ya que según sea el tipo de necesidad básica que se trate resultarán más adecuados unos u otros. Pero el tema central no radica en la relación indicador/necesidad básica, sino qué indicadores pueden reflejar mejor las mejoras que se produzcan en el bienestar social. El debate no se encuentra en saber si la salud se mide mejor por un indicador de resultado (tasa de mortalidad de menores de cinco años) o por un indicador de insumo (médicos o camas por habitante), sino qué tipo de indicadores son más capaces de reflejar el desarrollo, el bienestar o las carencias de las personas.

Algunos defienden que determinados indicadores de insumo (nutrición, salud,...) no pueden considerarse como indicadores de desarrollo porque si no se consiguen los resultados previstos o previsibles, no sólo no son útiles sino que resultan engañosos. Además, la relación insumo/resultados no es siempre constante, puede variar por múltiples circunstancias. En consecuencia, no resultan fiables porque no garantizan que se traduzcan en resultados reales de desarrollo y, aunque pudiera establecerse una relación insumo/resultados, tampoco hay garantías de la estabilidad de esa relación (Hunt,1989:267-8).

Pero en esa crítica a los indicadores de insumo se esconde crítica a una cierta concepción lineal del desarrollo que subyace en ellos, como si éste se produjera de manera directa en una secuencia perfecta entre medios y fines. Desde otra concepción, el desarrollo es el resultado de un complejo proceso en el que no resulta tan fácil distinguir insumos y resultados. Por ejemplo, la alfabetización es al mismo tiempo insumo y resultado. Por un lado, el simple hecho de poder leer y escribir puede considerarse como un resultado en sí mismo que mejora la calidad de vida, y, por el otro, no cabe duda de que es un insumo de cara a conseguir mejores resultados de capital humano y de calificación laboral o de alimentación y salud, en cuanto se entiende que permitirá más conocimientos y comprensión para satisfacer adecuadamente esas necesidades. Es decir, determinados indicadores de insumo, de los que no puede precisarse con exactitud cuál será su traducción en resultados, sí se sabe que forman parte inseparable y fundamental del proceso de desarrollo y que, tarde o temprano, se plasmarán en resultados concretos.

A pesar de la diferencia hecha, ningún indicador es, en sentido estricto, sólo de insumo o de resultado, todos poseen algo de las dos dimensiones. Incluso la esperanza de vida que pudiera parecer uno de los ejemplos más cla-

ros de indicador de resultado, sólo será un indicador que refleje un aspecto positivo del desarrollo si ese aumento de la esperanza de vida se convierte realmente en un insumo para, junto con otros factores, conseguir una vida más feliz.

Este debate entre indicadores de resultado y de insumo guarda una estrecha relación con la distinción hecha por Sen entre capacidades y funcionamientos. Aunque no son estrictamente equiparables los indicadores de resultado con los funcionamientos, y los indicadores de insumo con las capacidades, en ambos casos el debate sobre cuál sea más idóneo se centra en si el bienestar se mide mejor por lo conseguido o por la capacidad de conseguir. Más adelante, en el capítulo segundo se volverá a tratar esta cuestión con más detalle.

#### **1.4.4.1. Las propuestas de indicadores sintéticos alternativos.**

La preocupación por buscar medidas alternativas del desarrollo, al igual que los antecedentes del enfoque de las necesidades básicas, surge del descubrimiento de que la pobreza, o algunas de sus manifestaciones, no se reflejaban en el PIB. Ello planteaba dos cuestiones simultáneamente: i) la incapacidad del PIB como indicador para recoger determinados aspectos centrales del desarrollo, ya que incluso se daba la paradoja de que el crecimiento económico, es decir el incremento del PIB, llevaba aparejado en muchos casos el crecimiento de la pobreza; ii) la necesidad imperiosa de conocer y medir el sorprendente fenómeno nuevo de la pobreza, de manera que pudiera contraponerse como un indicador de privación social frente al indicador de riqueza, que era el PIB.

Los esfuerzos por encontrar un indicador global que no sea un mero contrapunto al PIB, sino que tenga la suficiente potencialidad como para sustituirlo como indicador básico del desarrollo no resulta una tarea fácil, lo que explica porqué los resultados no han sido tan numerosos y satisfactorios. En principio, la búsqueda de un indicador global no es decisivo para defender un paradigma alternativo, ya que cabe la opción de ofrecer un paquete compuesto por varios indicadores, que cumpla con la función de referencia de las prioridades que debe conseguir el modelo. Pero, en la práctica, disponer de un indicador sintético viene casi impuesto por el hecho de existir un indicador emblemático, el PIB, que ha mostrado su enorme funcionalidad para reflejar una determinada concepción del desarrollo. Así, quienes pretendan plantear otros objetivos al desarrollo deberán, de alguna forma, identificar esos objetivos en un indicador idóneo y capaz de competir con el PIB en capacidad de comunicación de un concepto de desarrollo.

Desde la perspectiva de las necesidades básicas, los indicadores sociales resultan más adecuados para reflejar otros objetivos que no se plasman con el indicador de la renta per cápita y en esa dirección se han encaminado los esfuerzos por elaborar los indicadores sintéticos. El indicador resultante permitirá diferenciar aquellos resultados realmente relevantes para el bienestar, de aquellos que en principio suponen desventajas, pero que se computan en el PIB debido a la metodología que utiliza, sin posibilidad de distinción alguna (Streeten, 1994:22).<sup>69</sup>

La propuesta más emblemática y que más difusión ha tenido ha sido la elaborada por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) con su conocido Índice de Desarrollo Humano (IDH).<sup>70</sup> Aunque no han alcanzado el mismo reconocimiento y popularidad, no debe desconocerse el valor de otras elaboraciones de índices sintéticos, aunque su aplicación ha quedado circunscrita, en la mayoría de los casos, al mero debate académico.

Merece destacarse, por su carácter seminal y antecedente directo del IDH, el Índice de Calidad Física de la Vida (*Physical Quality of Life Index*, PQLI), elaborado por Morris en 1979.<sup>71</sup> Se compone de tres indicadores de resultado: esperanza de vida, mortalidad infantil e índice de alfabetismo, ponderando por igual los tres.<sup>72</sup> Streeten (1994:23) lo critica por considerarlo un indicador más de cantidad que de calidad de vida, a pesar de su denominación,<sup>73</sup> ya

<sup>69</sup> El debate que plantea la búsqueda de un indicador alternativo del desarrollo es mucho más amplio que los términos en que se ha expresado. Además, la introducción de la dimensión del medio ambiente y los recursos naturales ofrece otro campo enorme de discusión y de propuestas de indicadores. Para una visión de estas cuestiones: *Desarrollo*, N° 20, 1991, bajo el título genérico de "... al posible desarrollo sostenible" presenta una serie de artículos que abordan la cuestión de los indicadores y la crítica al PIB o PNB; más reciente, Fernández Buey, Francisco, y Reichmann, Jorge (1996); *Ni tiranos. Propuestas y materiales para un programa ecosocialista*. Siglo XXI Editores, Madrid, donde también se ofrece un panorama de la situación actual de este debate.

<sup>70</sup> La referencia al IDH en este apartado de las necesidades básicas, cuando teóricamente responde al enfoque de las capacidades, por lo que será objeto de análisis en el siguiente capítulo, se hace para ejemplificar la dificultad de encontrar un indicador sintético. Además de que desde un punto de vista técnico puede catalogarse como un índice sintético de indicadores típicos de las necesidades básicas.

<sup>71</sup> En el decenio de los sesenta UNRISD hizo diversos trabajos en el empeño de desarrollar mejores indicadores sociales, incluyendo indicadores compuestos. En esa línea, Drenowski y Scott (1966) formularon el índice del nivel de vida que definían como "el nivel de satisfacción de las necesidades de la población según se haya medido por el flujo de bienes y servicios disfrutados en una unidad de tiempo." Pero el índice resultaba prácticamente imposible de llevarlo a la práctica (Streeten, 1986:85). Esta línea de trabajo se continuó por otros investigadores sociales, principalmente de los países nórdicos, a los que hacen referencia Doyal y Gough (1994:196).

<sup>72</sup> Ver: Morris, M., y Liser, F. (1977); *The PQLI: measuring progress in meeting human needs*. Overseas Development Council, Communiqué on Development Issues N° 32, Washington, D.C.; y, Morris, M.D. (1979); *Measuring the Condition of the World's Poor*. Pergamon Press, Oxford. En Doessel y Gounder (1994:418-421) se ofrece una explicación resumida de su confección y de las variantes a que dio lugar.

<sup>73</sup> Con anterioridad, Streeten (1986:87) manifestaba que la expresión de calidad de vida no era adecuada, ya que lo que en realidad mide el índice es la eficacia en la reducción de la mortalidad y elevar la tasa de alfabetización, y, por otro lado, la esperanza de vida mide la duración pero no la calidad.

que el hecho de que la esperanza de vida aumente no garantiza que esa prolongación de la vida se realice en condiciones gratificantes. Aunque reconoce que resulta comprobado que en los niveles bajos de renta la enfermedad suele conducir a la muerte, por lo que cabría suponer que vidas más largas tienden a ser también más saludables y productivas, en todo caso detecta la carencia de un indicador de morbilidad como un fallo del PQLI. Asimismo, otras muchas necesidades básicas quedan al margen de este indicador y sin referencias indirectas siquiera, por lo que cabe, como señala Streeten, que tengan un alto índice de PQLI tanto un preso como un ciudadano libre. Aunque resulta una crítica excesiva, este indicador presenta las limitaciones propias de todo indicador de resultados. La ausencia de cualquier referencia al ingreso sirve de apoyo al argumento de Streeten. Con todas las deficiencias que son achacables al ingreso, éste tiene una dimensión muy importante en cuanto que la disposición de renta suficiente permite a la persona una capacidad de elección en la forma de conseguir su bienestar.

En la línea del PQLI, pero simplificándolo al máximo, Stewart (1985) planteó como indicador único la esperanza de vida, por considerar que se correlacionaba directamente con los indicadores de alfabetización y mortalidad infantil (Streeten,1997:48).<sup>74</sup> La verdad es que ninguna de ambas propuestas gozó de aceptación y no se realizaron estudios que permitieran su difusión como indicadores operativos. Pero, como se ha dicho, abrieron un camino, que más tarde dará pie a la aparición del IDH.

El atractivo que tiene conseguir un único índice de desarrollo socioeconómico encuentra su mayor dificultad no tanto en los problemas de medición que plantea, sino en la debilidad teórica con que enfrenta la elección de los indicadores, la medición correcta a escala de los índices de componentes y las ponderaciones apropiadas (Streeten,1986:87). Sen también pone el énfasis en la ausencia de un adecuado marco teórico como la causa del relativo fracaso, o por lo menos del declive, de los indicadores de desarrollo alternativos (Doyal y Gough,1994:199).

#### **1.4.4.2. Los conjuntos de indicadores.**

Dadas las dificultades para encontrar un indicador sintético, la opción alternativa ha sido determinar un paquete o conjunto de indicadores que permitan establecer los parámetros de las condiciones mínimas de bienestar. La elaboración de un indicador global de necesidades básicas requiere disponer de una evaluación más convincente de las necesidades humanas

---

<sup>74</sup> Ver: Stewart, F. (1985); *Planning to Meet Basic Needs*. Mac Millan.

fundamentales de la que se dispone actualmente. Aunque es un objetivo deseable hay que reconocer que no resulta practicable hoy en día (Greeley,1994:57). Por ello, los esfuerzos se han encaminado a elaborar una clasificación intercultural de las necesidades humanas que permita destacar aquellas necesidades que deban convertirse en el referente universal del bienestar; y, en algunos casos, se procede, además, a la jerarquización de las mismas.<sup>75</sup> Algunos de los intentos van más allá de los principios utilitaristas, intentando establecer una ética que sirva para una nueva teoría de la distribución que parta de una exigencia de satisfacer prioritariamente aquellas necesidades humanas que se consideran primarias. La tarea no resulta sencilla en ningún caso, y se tiende a confundir necesidades con preferencias; a no considerar de igual manera las necesidades materiales y las no materiales, a ser demasiado generales; a una gran influencia de la subjetividad; y, a partir de un concepto normativo para establecer las necesidades (Weigel,1986:1427).<sup>76</sup>

Se han elaborado muchas propuestas de conjuntos de indicadores que establecen los parámetros de las condiciones de vida. Se ha criticado este excesivo afán por encontrar la combinación de indicadores más idónea, como si los problemas se solucionaran por el cambio del PNB como indicador, por ser éste el responsable de las deficiencias de las estrategias de desarrollo en la mejora del bienestar (Wolfe,1982:79). Pero dejando a un lado esta crítica, se han producido importantes esfuerzos por determinar los indicadores de las necesidades básicas más adecuados como nuevas referencias de bienestar.

Los conjuntos de indicadores pueden analizarse desde dos ámbitos: uno, el normativo; y, otro el cuantitativo. Desde el normativo, las propuestas se diferencian por el número y calidad de necesidades que incluyen. Cuanto mayor sea la exigencia normativa, más altos serán los niveles de los mínimos de vida digna y mayor el número de necesidades. En cuanto al ámbito cuantitativo, habrá que distinguir las propuestas según pretendan afinar la medición de cada necesidad, ya que algunas ponen en marcha todo un aparato de pormenorización de indicadores y subindicadores, mientras que otras tienden a la simplificación.

Las diferencias metodológicas y conceptuales no varían sustancialmente de unos a otros. Todas las propuestas parten de fijar un umbral absoluto para

---

<sup>75</sup> Weigel (1986:1427) ofrece una relación de diversos trabajos en esa línea: Galston (1980), Gewirth (1978), Goulet (1978), McHale y McHale (1978), Maslow (1970), Rawls (1971), Shue (1980) y Streeten y Burki (1978).

<sup>76</sup> Un ejemplo de las críticas de generalidad que se achacan a estas clasificaciones es la que se hace a Rawls con su propuesta del maximin, que resulta muy abstracta y cuando se quiere descender a precisar qué necesidades mínimas son las que debieran tener en cuenta no es capaz de efectuarla (Greeley,1994:57). Aunque en realidad la definición de bienes primarios de Rawls no debiera entenderse como una medida de bienestar, sino como una base, aceptada unánimemente, para establecer comparaciones en términos de justicia social (Bandrés Moliné,1993:227).

considerar el grado de bienestar mínimo, bajo el cual se considera existe la pobreza, diferenciándose del método de las líneas de pobreza en el modo de abordar la definición y en la inclusión de dimensiones que aquellas se encontraban incapacitadas de integrar.

Una propuesta significativa en el apartado de las propuestas que buscan un número reducido de indicadores, es la que presentan Hicks y Streeten (1979).<sup>77</sup> Plantean que un conjunto limitado de indicadores fundamentales resulta un mecanismo útil para focalizar los esfuerzos de recogida y tratamiento de la información, de manera que permita disponer del conocimiento que se desea de las necesidades básicas. Con este fin, especifican seis necesidades básicas esenciales e identifican los indicadores óptimos de cada una, poniendo énfasis, hasta donde sea posible en que sean indicadores de resultados. La lista de necesidades y sus respectivos indicadores resultante es la siguiente:

**Cuadro 1.5 Conjunto de indicadores de Hicks y Streeten**

Necesidad	Indicador de resultado
Salud	Esperanza de vida al nacimiento
Educación	Alfabetización; Matrícula de escuela primaria (% sobre población 5-14 años)
Alimento	Calorías per capita o calorías como % de los requerimientos. Mortalidad infantil;
Agua	% de población con agua potable
Saneamiento	Mortalidad infantil; % población con saneamiento
Vivienda	Ninguno

Recogido de: Streeten (1986:91) y Hunt (1989:269)

Los *Informes de Desarrollo Mundial* del Banco Mundial utilizaron esta propuesta, coincidiendo con otras valoraciones sobre la funcionalidad que este tipo de mediciones ofrecen para evaluar el comportamiento de la actividad económica de un país a lo largo del tiempo en la satisfacción de las necesidades básicas, así como porque permiten la comparación de los resultados entre países (Hunt,1989:269).

<sup>77</sup> Ver: Hicks, N., y Streeten, P. (1979); Indicator of development: the search for a basic needs yardstick. *World Development*, Vol 7, N° 6. Pags.567-580.

Como una muestra de las elaboraciones más sofisticadas de conjuntos de indicadores, la propuesta de Doyal y Gough (1991) es una de las más actuales y reconocidas.<sup>78</sup> En realidad responden a un estadio último del enfoque de las necesidades básicas, ya que parten de las propuestas de Sen. Pero en cuanto utilizan indicadores típicos del enfoque, constituye un ejemplo de las posibilidades que ofrece cuando se le aplica un marco analítico distinto.

Se plantean la cuestión de la universalidad como la tarea central a resolver del enfoque. Su esfuerzo por superar la anterior limitación del enfoque de homogeneizar los contenidos de las necesidades básicas, sin incluir las especificidades culturales, es digno de destacarse. Identifican dos necesidades básicas universales en las que se subsumen todas las demás: la salud y la autonomía. Los contenidos de estas necesidades pueden cambiar según culturas y en el tiempo, serán más o menos exigentes las intensidades que se exijan para satisfacerlas, pero esas dos necesidades son permanentes en toda cultura tiempo (Doyal y Gough, 1994:195).

Reconocen que la dificultad se encuentra en la medición del grado de satisfacción de las necesidades básicas utilizando parámetros transculturales. Para ello proponen la categoría 'características de satisfactores universales', con la que establecen el puente entre las necesidades básicas universales y los satisfactores relacionados con lo social. Según los autores, las características de satisfactores universales son susceptibles de aplicación en todas las culturas. Por ejemplo, las calorías son características de todos los alimentos; o, la categoría 'estar al abrigo de los elementos' permite medir esa necesidad sin tener que definir las necesidades según baremos de viviendas específicas.

Así, consideran a las características de satisfactores universales como los objetivos que debe perseguir cualquier modelo que quiera conseguir el bienestar, siempre que contribuyan a satisfacer una de las dos necesidades fundamentales, la salud y la autonomía. Pero no puede evitarse, a pesar de todos los esfuerzos, que haya una dosis de discrecionalidad a la hora de determinar esas características universales.

Las características básicas universales, que también las denominan necesidades intermedias, que establecen son las siguientes: alimentos adecuados y agua, vivienda que reúna las características adecuadas, ambiente de trabajo sin riesgos, medio físico sin riesgos, atención sanitaria adecuada, seguridad en la infancia, relaciones primarias significativas, seguridad física,

---

<sup>78</sup>Doyal, L., y Gough, I. (1991); *A Theory of Human Need*. MacMillan, Londres.



seguridad económica, control de nacimientos, embarazo y parto, y, enseñanza básica. Además de la dificultad de argumentar porqué son éstas y no otras, a la hora de evaluar cada una de ellas no queda más remedio que acudir a los indicadores convencionales de necesidades básicas. Ahora bien, la agrupación de los indicadores convencionales en estos subgrupos permite una interpretación de los mismos más coherente y articulada, lo que ya supone un aporte importante.

Por último, para ilustrar las propuestas que introducen necesidades básicas que afectan a la dimensión social, es interesante la de Weigel (1986:1428-32). Establece una tipología de las necesidades humanas básicas partiendo de considerar que los atributos fundamentales de la vida humana son: la existencia, la inteligencia y la sociabilidad, jerarquizados según el orden de exposición. A partir de ellos se puede determinar el conjunto universal de necesidades básicas y un conjunto de necesidades básicas genéricas objetivas, de carácter relativo-temporal.

Este es el cuadro esquemático que resume la definición de las condiciones mínimas:

**Cuadro 1.6. Conjunto de indicadores de Weigel**

Atributos fundamentales de la vida humana	Conjunto universal de necesidades básicas	Conjunto de necesidades básicas relativo-temporales
Existencia	Alimento, agua, aire, conservación del calor	Nutrición mínima
Inteligencia	Comunicación, educación informal	Educación básica, alfabetización, acceso a información no censurada, acceso a tecnologías contraceptivas
Sociabilidad	Libertad de expresión, libertad de asociación	Ausencia de represión política

Estos ejemplos perfilan las características de la mayoría de las propuestas de medición de la satisfacción de las necesidades básicas a través de los conjuntos de indicadores, y, aunque existan entre ellas variaciones en los criterios para la selección de las necesidades consideradas básicas y la lista de las mismas, más o menos numerosa, en última instancia todos responden a una similar concepción metodológica.

Las dos categorías de indicadores sintéticos y conjuntos de indicadores responden en general, con mayor o menor énfasis, a la pretensión de encontrar una nueva forma de medir el desarrollo alternativo. Las formulaciones de conjuntos de necesidades básicas plantean de hecho una meta normativa que debe alcanzarse para poder afirmar que se está en la senda del desarrollo. La consecución de ese conjunto de indicadores, de querer llevarla realmente a la práctica, implicaría profundas modificaciones en el modelo. En este sentido, los indicadores no son propiamente indicadores de pobreza, sino indicadores de desarrollo, que proponen, con mayor o menor convicción, un concepto de desarrollo alternativo distinto al PNB. Aun cuando no contemplan sustituir al PNB, sí plantean la necesidad de fijar objetivos paralelos a los objetivos tradicionales del desarrollo y cuestionar estos si no se consiguen los mínimos planteados como vitales.

En el enfoque radical de las necesidades básicas la medición de la pobreza no aparece como la cuestión central, y, por el contrario, cuando ésta se presenta como el foco de la cuestión desaparece la preocupación por el desarrollo alternativo. Por eso puede decirse que cuando de forma expresa se utiliza el enfoque de las necesidades básicas únicamente como instrumento de medición y enfrentamiento de la pobreza se ha abandonado el enfoque alternativo. Una manifestación de la evolución del enfoque hacia la utilización del concepto de necesidades básicas con el fin de diseñar políticas sociales es lo que puede llamarse, en palabras de Hunt (1989:270), el enfoque de los servicios públicos mejorados, donde se hace hincapié en la inversión en capital humano, en la focalización de las políticas en hogares definidos por determinadas carencias o por su localización geográfica, etc.<sup>79</sup>

El método de las necesidades básicas, desde esta perspectiva, se convierte en un camino complementario al llamado método indirecto de medición de la pobreza, que presenta importantes ventajas sobre este último. Supone partir de un concepto de pobreza más pluridimensional que la mera definición de pobreza en base al ingreso; concede una mayor atención a los aspectos humanos y sociales; enfatiza la función del Estado y la responsabilidad colectiva en la provisión de determinados servicios; y, manifiesta una especial preocupación por un eficiente funcionamiento de las políticas, para lo que concede gran importancia a la focalización de los servicios. Pero, en definitiva, acepta el modelo y circunscribe sus objetivos a elevar, en mayor o menor escala, los niveles de vida de los sectores más privados de la sociedad. Esta forma de entender las necesidades básicas es característica a partir de la segunda mitad de los ochenta en consonancia con las nuevas corrientes de pensamiento y de

---

<sup>79</sup> La utilización del concepto de necesidades básicas para la provisión de los servicios públicos ha sido fomentada por el Banco Mundial. Se concede una importancia nuclear a la inversión en capital humano en la concepción de los servicios (Hunt, 1989:271).

política económica neoliberal, claramente adversas del enfoque radical, que vieron en algunos aspectos de las necesidades básicas un instrumento útil para el diseño de las políticas sociales focalizadas y particularizadas que consideraban como las más idóneas para enfrentar la pobreza.

La recuperación a finales de los años ochenta de ciertos conceptos del enfoque de las necesidades básicas para la medición de la pobreza y para la intervención social no supuso una revitalización de las pretensiones transformadoras con que había nacido. Esta tendencia no pasó de ser una reacción frente a la excesiva simplificación de la medición de la pobreza por medio de las líneas de pobreza. Aunque supuso el redescubrimiento de aspectos importantes para la comprensión del fenómeno de la pobreza que ya habían sido trabajados por los partidarios del enfoque, no implicó la vigencia de los planteamientos más radicales.

Más adelante, la herencia de la intuición transformadora del enfoque de las necesidades básicas volverá a hacerse presente a principios de los noventa con el Informe del Desarrollo Humano, del PNUD, que se extiende a otras agencias especializadas y programas de las Naciones Unidas, como el FIDA, la FAO, UNICEF, OMS, etc. Aunque la potencialidad crítica que contiene el concepto de desarrollo humano no se desenvuelve en toda su extensión, y se limita, de alguna manera, a operativizarlo para la formulación de las políticas de cooperación con los países en desarrollo, no deja de convertirse en uno de los pocos, sino el único, planteamiento alternativo al concepto neoliberal de desarrollo. En todo caso, el nuevo concepto de desarrollo humano se plantea como un concepto universal válido para todos los países. Pero la utilización del IDH como expresión del desarrollo humano ha expandido la idea de que los países desarrollados ya se encuentran en la senda del desarrollo humano por ostentar los mejores puestos en la clasificación de acuerdo con el indicador. Así, se da la impresión de que los objetivos del desarrollo humano son aplicables únicamente a los países en desarrollo, perdiéndose con ello su pretensión de referencia alternativa como concepto universal de desarrollo. Es un caso claro de cómo un indicador mata al concepto o lo desvirtúa de tal manera que la potencialidad del concepto de desarrollo humano queda encorsetada y condicionada a la forma de medición establecida.

#### **1.4.5. La medición de la pobreza: el método de las necesidades básicas insatisfechas.**

En los años ochenta, la extensión de la pobreza se produce como consecuencia de la implantación de los programas de ajuste estructural, lo que

hizo renacer el interés por conocer su alcance y manifestaciones. Pero las nuevas corrientes dominantes del pensamiento no favorecieron el debate sobre el concepto de pobreza y se primó el interés por la medición. El hecho de que la pobreza adquiriera tal dimensión y que apareciera bajo formas que no eran captadas por las líneas de pobreza dio pie a que se recuperaran algunas de las aportaciones de la escuela de las necesidades básicas y se impulsaran numerosos trabajos para buscar indicadores más ajustados a la realidad social de la pobreza tal como se percibía en los años ochenta. Este esfuerzo partió, como se ha señalado, más de una preocupación por nuevas formas de medición, sin que se abriera el debate sobre cuál era la base informativa válida para diseñar estrategias de pobreza más efectivas.

Así como la línea de pobreza sirve de punto de partida para el despliegue de una serie de indicadores que utilizan como base el umbral de pobreza, definido por ella, e intentan explotar las posibilidades analíticas que contiene; igualmente el denominado método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) supone un ensayo de operativizar el concepto de pobreza desde las necesidades básicas. Este método de las NBI conserva del enfoque radical poco más que el concepto de necesidad básica y, de hecho, su objetivo no es otro que completar el concepto y medición de la pobreza que venía realizando el método indirecto o del ingreso.

La metodología de las NBI se desarrolló en América Latina, impulsada en los años ochenta por la OIT y más tarde, a principios de la década de los noventa, por el PNUD en el llamado Programa Regional para la Superación de la Pobreza (PRSP).<sup>80</sup> Por su parte, la CEPAL además de la elaboración de líneas de pobreza nacionales, también realizó trabajos en varios países latinoamericanos en base al método NBI.

En teoría, el enfoque del PRSP pretendía satisfacer el componente universal de las raíces de la pobreza (PRSP-PNUD,1992:454), con lo que representa la versión más ambiciosa del método. Pero en la práctica el método de las NBI no ha ido más allá de señalar las deficiencias del método indirecto, planteando de manera complementaria un concepto de la pobreza más multidimensional, imposible de captar por las líneas de pobreza, que medía a través de los déficits en la satisfacción de las necesidades básicas medidas por indicadores sociales (Izurieta y Vos,1994:33).

---

<sup>80</sup> A principios de los ochenta, entre 1980 y 1984, el Instituto de Estudios Sociales (ISS), de La Haya, Holanda, junto con el Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC) de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT), de Santiago de Chile, desarrollaron un proyecto de investigación titulado "Planificación para las necesidades básicas en América Latina, con el patrocinio del gobierno de Holanda (PREALC,1986:vii).

En su formulación más simple, el método pretende determinar quiénes sufren determinadas carencias de necesidades que se consideran básicas. Supone un concepto fáctico de pobreza que se basa en la observación (Boltvinik, 1994b:59). El que un hogar, o una persona, disponga de una renta, que en teoría le permita satisfacer sus necesidades básicas, no quiere decir que realmente llegue a satisfacerlas, pero para el método de la línea de pobreza este aspecto resulta irrelevante. En cambio, el método NBI quiere identificar los hogares, o personas, que de hecho no satisfacen las necesidades básicas, con independencia de cuál sea su nivel de ingresos. En realidad, no pretende sustituir a las líneas de pobreza, sino complementarlas.

Los dos métodos, el de la línea de pobreza y el de las NBI, parten de un concepto absoluto de pobreza, que uno mide en términos de dinero y el otro en términos de características de bienes y servicios. El que se plantee un nivel o umbral de pobreza absoluto no quiere decir que se establezca de una vez para siempre, sino que su determinación tiene un carácter histórico. Así como las líneas de pobreza han cambiado históricamente, igualmente la determinación de las necesidades básicas y las intensidades consideradas de cada una son susceptibles de modificarse.

#### **1.4.5.1. Las versiones del método NBI.**

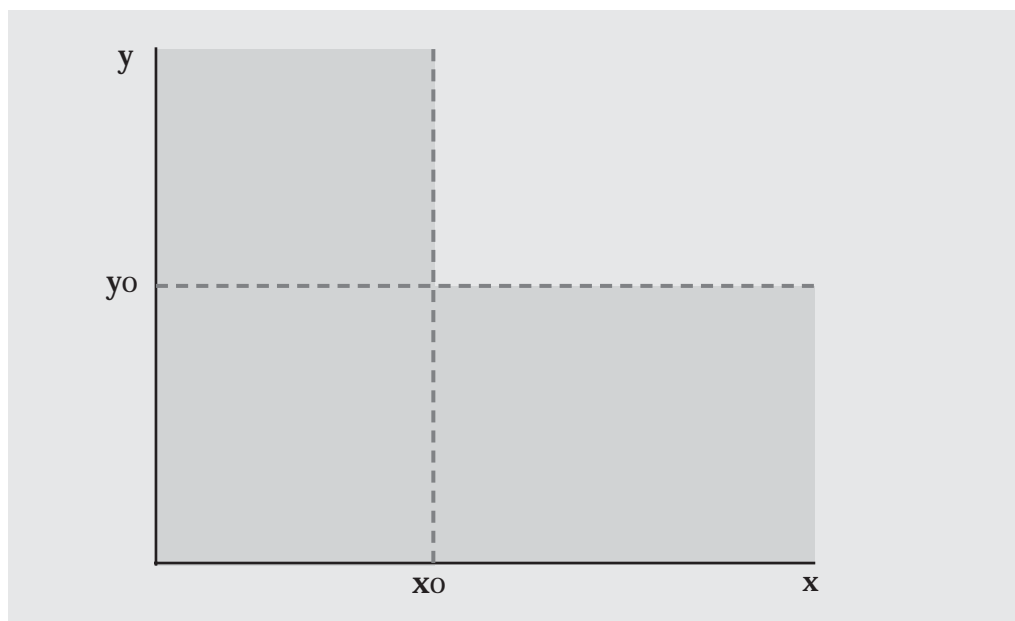
##### **1.4.5.1.1. El método de la CEPAL.**

En el cálculo de la incidencia de la pobreza en América Latina, la CEPAL complementó la medición resultante de las líneas de pobreza con el método de las NBI. La definición del umbral de pobreza por este último seguía un proceso muy simple. En primer lugar, se procedía a la selección de las necesidades y de los indicadores correspondientes para cada una de ellas. Luego se define un valor ideal para cada indicador, de manera que se entiende que el hogar o persona que se encuentre por debajo del mismo se considera como pobre. A continuación se procede a realizar la observación de las unidades que se van a considerar para medir la pobreza (personas u hogares) y se comparan los datos obtenidos con los valores de los indicadores establecidos como mínimos. La identificación de los hogares o personas pobres no presenta ninguna dificultad ya que las encuestas o sondeos hacen mención expresa de las necesidades con las que se ha definido el umbral de pobreza.

El proceso anterior puede expresarse de manera gráfica (ver gráfico). Supongamos que se consideran sólo dos necesidades básicas (X, Y), cuyos valores se representan en los ejes de ordenadas y abscisas. Se establecen los valores de X e Y que se consideran los niveles mínimos de satisfacción ( $x^0$ ,  $y^0$ ). Para cada observación de las unidades que se consideran

(personas u hogares) se establece el punto que le corresponde en las coordenadas de acuerdo a sus niveles de satisfacción de X e Y. Todas aquellas unidades que se sitúan en el área ensombrecida se consideran como pobres.

**Gráfico 1.1. La determinación de las necesidades básicas insatisfechas**



La determinación de las necesidades y valores de cada una de ellas no es similar en todos los países. Para tener una referencia de la aplicación del método, veamos la los criterios seguidos por la CEPAL para la definición de la pobreza en Argentina. Estableció cinco criterios, fijando para cada uno de ellos un nivel mínimo de satisfacción. La relación entre criterios y niveles mínimos es la siguiente:

- Hacinamiento: Familias que habitan unidas con más de tres personas por cuarto.
- Tipo de casa: Familias que habitan viviendas inadecuadas (cuartos de alquiler, vivienda precaria)
- Servicios sanitarios: Familias que viven en casas sin ningún tipo de retrete.
- Educación: Familias en las que por lo menos un niño en edad escolar (6-12 años) no asiste a la escuela primaria.
- Criterios combinados (que indican una probable falta de ingreso adecuado): Familias con cuatro o más personas por miembro ocupado, en las que su jefe tiene un bajo nivel de educación (asistió hasta dos años a la primaria)

(Minujin y Vinocur,1992:397).

Esta forma de definir la pobreza presenta una ambigüedad que el método no resuelve, ya que deben realizarse una serie de elecciones que, según sean las decisiones que se adopten, ofrecen resultados finales muy distintos. La primera cuestión es determinar cuáles van a ser las necesidades básicas que se van tener en cuenta. Es un punto trascendental, porque cuanto mayor sea el número de necesidades que se incluyan, mayor será la incidencia de la pobreza resultante de la medición al incrementarse, lógicamente, el número de unidades consideradas pobres según se aumenten las exigencias. Por otra parte, la selección de las necesidades, con independencia de si son pocas o muchas, no es indiferente a la hora de plantear que el umbral sea más o menos exigente para determinar la pobreza.

En segundo lugar, una vez determinada la lista de necesidades básicas, tiene una gran importancia la elección del indicador con el que se va a medir la satisfacción de cada necesidad. No todos los indicadores son igualmente sensibles o representativos de la necesidad. Algunos serán de cumplimiento más sencillo y si resultan elegidos como representativos falsearán la situación real. Por ejemplo, si para medir la salud se toman como referencia los indicadores de vacunación, por muy importantes que ésta sea para la salud, pueden dar una imagen falsa de la situación real sanitaria de la persona y del país, ya que son relativamente fáciles de mejorar en muy corto periodo de tiempo. La elección del indicador refleja la concepción que se tiene de lo que deben ser los mínimos de calidad de vida, porque según sea uno u otro la misma necesidad se entenderá satisfecha o no frente a una misma situación real.

En tercer lugar, otro aspecto clave es fijar el nivel a partir del cual se considera que cada necesidad queda satisfecha. La manipulación interesada en esa fijación de los niveles mínimos puede alterar totalmente la medición, ya que el establecimiento de niveles muy bajos dará como resultado una pobreza muy baja, y la elevación excesiva de los mismos hará que resulten altos porcentajes de pobres.

La debilidad mayor del método se encuentra en que no pondera las diferentes carencias. Todos los indicadores se consideran por igual y el incumplimiento de cualquiera de ellos conduce a calificar como pobre a la unidad observada. Esto puede llevar a calificaciones inadecuadas, al incluir en el mismo concepto de pobre a una familia que presenta un hacinamiento, relativamente soportable, de tres personas por habitación, y que supera los demás niveles de los otros indicadores de necesidades, junto con otra familia que incumple la escolarización de los niños, lo que refleja una situación de pobreza de una gravedad indudablemente mayor.

Una de las insuficiencias más importantes del método NBI es su incapacidad para tener en cuenta la intensidad de la carencia. Al igual que sucedía con la línea de pobreza, una vez establecido el umbral, las observaciones hechas en los hogares sólo detectan cuándo el hogar no cumple con los mínimos de cada una de las necesidades consideradas. De acuerdo al funcionamiento descrito, una vez que se comprueba que el hogar no alcanza el umbral y no distingue situaciones de mayor o menor carencia entre todos los demás hogares que al igual que él se encuentran por debajo del mismo. El método no detecta, pues, diferencias entre aquellas unidades que apenas alcanzan el nivel mínimo de las que su carencia es mucho más profunda. En este sentido, plantea las mismas deficiencias que el método de la línea de pobreza al establecer como pobres todos los que se hallen por debajo de un determinado ingreso. Para superar esta limitación se han propuesto algunas soluciones, como las que analizaremos en los dos apartados siguientes.

#### **1.4.5.1.2. Programa Regional para la Superación de la Pobreza (PRSP).**

El procedimiento del método del PRSP no difiere sustancialmente del de la CEPAL. Los pasos que sigue para establecer quiénes son pobres resultan prácticamente idénticos.<sup>81</sup> La particularidad del método se encuentra en la introducción de la graduación en los indicadores que se van a tener en cuenta para cada hogar, de manera que permita conocer la intensidad de la carencia o satisfacción.

Para ello, elabora una escala natural de situaciones que respondan a las características de cada variable. Luego, transforma esa escala en indicadores de privación, estableciendo una graduación en torno al nivel mínimo de satisfacción; la escala irá de -1 a +1 en todas las variables. Por último, las observaciones que se hacen de los hogares tienen en cuenta esas graduaciones, con lo que cada encuesta ofrece la información para hacer el puntaje conseguido por cada hogar. La suma de los puntos obtenidos en todas las variables ofrece la puntuación global de cada hogar (Boltvnik, 1992:357).

La debilidad del sistema se encuentra en la discrecionalidad con que se establecen las graduaciones, especialmente cuando la necesidad tener que equi-

---

<sup>81</sup> Los pasos son: i) definición de las necesidades básicas y de sus satisfactores; ii) selección de las variables e indicadores que mejor expresan para cada necesidad el grado de satisfacción; iii) definición de un nivel mínimo para cada indicador, por debajo del cual se considera que el hogar (o persona) no satisface esa necesidad mínimamente; iv) clasificación de los hogares (o personas) como pobres si tienen una o más necesidades insatisfechas.



parar forzosamente los puntos conseguidos en cada necesidad lleva a elaborar una misma escala para todas. Esto supone en algunos casos forzar las posibilidades reales de escalar cada una, por ser menos continua en su comportamiento, lo que puede llevar a comparaciones forzadas entre el significado de puntuaciones similares en una y otra variable.

A pesar de estos inconvenientes, rompe la excesiva rigidez que suponía en el método de la CEPAL considerar únicamente si cada hogar satisfacía o no esa necesidad, y permite que la calificación de cada hogar ofrezca una medida de acercamiento o distanciamiento a los niveles mínimos del conjunto de las necesidades básicas.

#### 1.4.5.1.3. El método DIM.

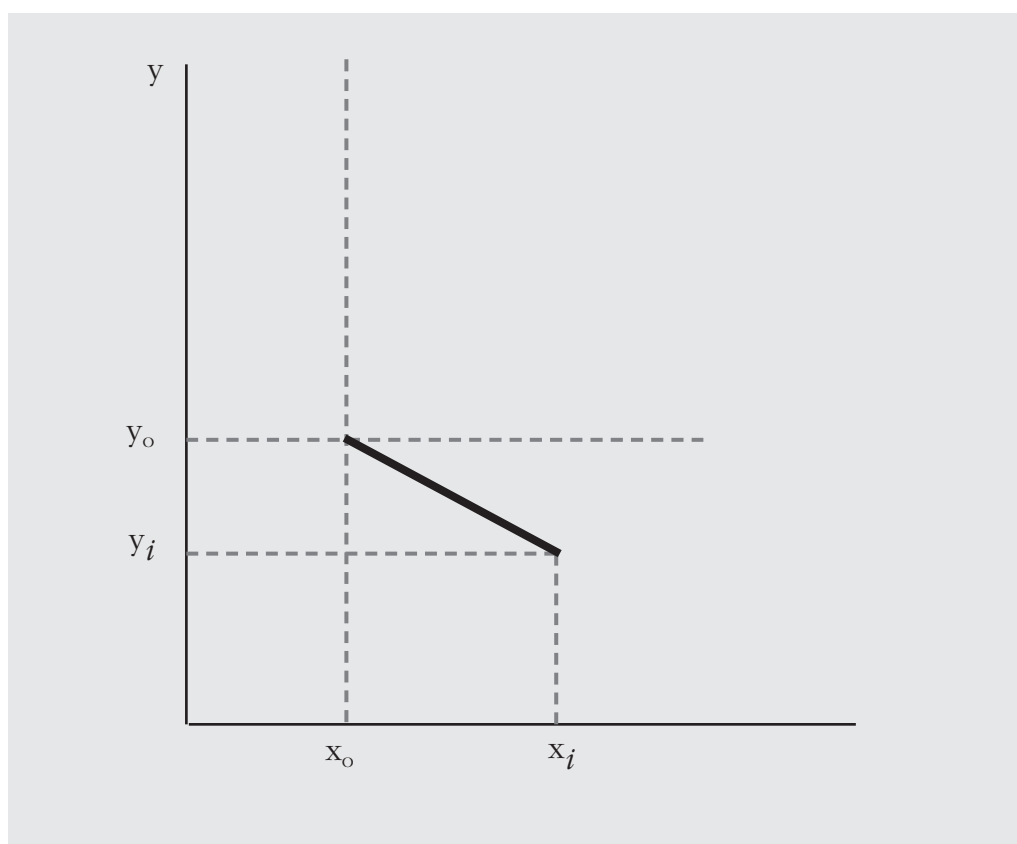
Esta preocupación porque el método de NBI refleje la intensidad de la carencia de la pluridimensionalidad de las variables consideradas, ha llevado a elaborar diversos métodos que recojen de alguna manera esa dimensión. Entre ellos destaca por su originalidad el denominado método DIM, que se ha aplicado en varios estudios realizados por la UNICEF en Ecuador y Bolivia.<sup>82</sup>

La propuesta del DIM se basa en la definición de una unidad ideal y de un criterio de “proximidad” o “diferenciación”. Pretende que de cada unidad observada se pueda, además de identificar si es o no pobre, conocer su grado de pobreza que se expresa por su distancia respecto de la unidad ideal. Introducir, de manera equivalente al método de la línea de pobreza, el concepto de intensidad de la pobreza.

Para medir la intensidad, adopta el concepto matemático de distancia. Sin entrar a discutir los problemas técnicos que plantea su cálculo, de manera esquemática puede describirse una noción intuitiva del concepto de “distancia”, de la siguiente manera. Si se considera un sólo indicador (X) al que se le concede un valor ideal ( $X_0$ ) y la unidad observada alcanza un valor ( $X_i$ ), la distancia es fácil de establecer ya sólo implica medir la distancia o diferencia entre  $X_0$  y  $X_i$ . Si se tienen en cuenta dos indicadores (X, Y) a los que se conceden los valores ideales ( $X_0$ ,  $Y_0$ ), y si la unidad observada muestra los valores ( $X_i$ ,  $Y_i$ ), la distancia puede calcularse sin mayores problemas aplicando el teorema de Pitágoras. El gráfico siguiente aclara este concepto de distancia.

---

<sup>82</sup> La elaboración del método DIM se debe a Morales (1993:61-75).

**Gráfico 1.2 La determinación de la 'distancia' según el método DIM**

En términos generales, la distancia es una función que toma valores, no negativos, y que está definida a partir del conjunto de pares que pueden conformarse con todos los elementos de un conjunto de objetos cualesquiera (E) y que verifican un cierto número de axiomas:

- i)  $d(x, y) = d(y, x)$
- ii)  $d(x, y) = 0$ ; sólo si  $x = y$
- iii)  $d(x, y) < d(x, z) + d(z, y)$ .

Existen muchas funciones diferentes que verifican la definición de distancia definida según los axiomas anteriores, seleccionando el método la función conocida como “distancia de Ivanovic”.

La utilización de la distancia permite saber no sólo la intensidad de la pobreza, sino que el mismo límite, o umbral, de pobreza puede establecerse de una manera mucho más ponderada al fijar una determinada distancia ( $D_0$ ) como el punto de inflexión para determinar qué unidades deben considerarse pobres. Todas aquellas unidades cuya distancia ( $D_i$ ) respecto a la unidad ideal sea mayor de ( $D_0$ ) se considerarán pobres.

### **1.4.5.2. Las aplicaciones del método NBI.**

Las estimaciones de pobreza realizadas por el método de las NBI se han utilizado en una doble dirección. Por una parte, han desempeñado la función ya señalada de medición complementaria a los métodos indirectos, o de ingreso, consiguiendo establecer una medición integrada. Por otra, han cumplido un papel fundamental en la elaboración de mapas de pobreza. El hecho de que el método de las NBI obliga a conseguir la información a través de encuestas o sondeos permite disponer de una base informativa con niveles muy altos de desagregación, lo que facilita la localización geográfica de los hogares o personas pobres y de las carencias características de cada zona (Boltvinik,1994b:59).

#### **1.4.5.2.1. Los mapas de pobreza.**

Los mapas de pobreza pretenden facilitar la información disponible de la pobreza desagregándola por ámbitos espaciales. Ilustran, al nivel de desagregación deseado que la información permita, el número, y/o el porcentaje, de hogares o personas pobres en un determinado espacio geográfico (barrio, ciudad, población, provincia o departamento) y, además, permiten identificar las carencias más sentidas en esos mismos espacios (Kaztman,1996:24).

No hay duda que disponer de mapas de esas características, supone tener un instrumento sumamente útil para integrar la información y para diseñar políticas de acción social coordinadas y focalizadas hacia los sectores o zonas más necesitados.

Por otra parte, y no es una cuestión baladí, los mapas de pobreza tienen la gran virtud de comunicar el problema de una manera comprensible y, al mismo tiempo, sensibilizadora. La expresión de la pobreza en términos fácilmente inteligibles para la mayoría de la población, su vinculación a lugares concretos y conocidos han hecho que los mapas hayan cumplido una función relevante en la transmisión de la realidad de la pobreza en el seno de las sociedades que la padecen.

Pero precisamente el relativo éxito de los mapas ha hecho que el mismo método NBI haya quedado supeditado al objetivo casi exclusivo de servir de insumo para su elaboración, abandonándose las posibilidades que ofrecía para captar otros procesos y relaciones que plantea la pobreza y que los indicadores serían instrumentos potenciales de descubrir. Como una de las cualidades que se buscan para que los mapas de pobreza sean útiles es su capacidad de desagregación para identificar de la manera más precisa posible bien las unidades pobres o las carencias de cada localidad, se ha con-

cedido una atención tal vez exagerada a un tipo determinado de fuentes que eran las que ofrecían esas posibilidades, en concreto los Censos de Población y Vivienda (Kaztman,1996:25). Nuevamente, el concepto de necesidades básicas resulta preso del éxito del indicador, y éste condiciona el desenvolvimiento del mismo.

En el caso de América Latina, los mapas de pobreza representan la manifestación más extendida de la medición de la pobreza por el método NBI. Ya se han señalado sus virtudes como instrumentos para determinadas estrategias de lucha contra la pobreza, por cuanto identifican los asentamientos humanos, a veces muy reducidos, donde se concentran los hogares con graves carencias; examinan las carencias críticas de esos asentamientos o localidades y ofrecen la posibilidad de establecer los perfiles sociodemográficos de las unidades carenciadas. Pero su debilidad mayor está en su incapacidad para captar los procesos de las llamadas nuevas pobrezas, ya que los estándares en los que se basan estos mapas no recogen las variaciones a corto plazo, especialmente las del ingreso. Mientras que las caídas en los índices de satisfacción de muchas de las necesidades básicas requieren de períodos más largos para que se pongan de manifiesto, pero el hecho de que se mantengan esos indicadores no significa que, por otros caminos, no se estén produciendo otras manifestaciones de pobreza, como ha sido el caso de América Latina (Kaztman,1996:31).

#### **1.4.5.2.2. El Mapa de Pobreza de Bolivia.**

Como una muestra de las posibilidades que ofrece un mapa de pobreza y de la metodología de las NBI aplicada a su elaboración, se presenta el mapa elaborado en Bolivia. Se hizo en base a los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda de 1992 y se utilizó una versión mejorada de la metodología NBI. Las modificaciones introducidas permiten superar algunas de las críticas que se han hecho al método NBI, en concreto: a) el indicador para determinar quiénes son pobres no es sensible al número de necesidades que se tienen en cuenta, es decir, el hecho de ampliar los satisfactores que miden la satisfacción o carencia no conlleva automáticamente una mayor incidencia de la pobreza; b) las variables elegidas para formar parte del indicador están relacionadas con las fuentes del bienestar; c) se establece un mecanismo que permite medir la intensidad de la pobreza, con lo que se consigue poder diferenciar diversas modalidades de pobreza.

La unidad de análisis considerada es el hogar. Las cuestiones que se contienen en el Censo y que van a conformar el indicador se agrupan en torno a cuatro satisfactores: vivienda, servicios e insumos básicos, educación y salud y seguridad social. Los componentes de cada satisfactor son los siguientes:

**Cuadro 1.7 Mapa de pobreza de Bolivia: satisfactores y sus componentes**

<b>Vivienda</b>	<b>Materiales de construcción</b> <b>Disponibilidad de cuartos según número de miembros</b>
<b>Servicios e insumos básicos</b>	<b>Abastecimiento de agua</b> <b>Sanitarios y eliminación de excretas</b> <b>Insumos energéticos: electricidad y combustible</b>
<b>Educación</b>	<b>Años aprobados en educación formal</b> <b>Asistencia escolar</b> <b>Alfabetismo</b>
<b>Salud y seguridad social</b>	

La primera novedad es que para cada variable se establece un puntaje de acuerdo a diferentes opciones de mayor a menor satisfacción, y de esas opciones se determina una como nivel adecuado de satisfacción. Así, se mide de cada hogar cuál es el nivel de satisfacción respecto a cada variable considerada.

La medición se hace estableciendo un Índice de logro de cada hogar (j) para cada variable (X). En base al Índice de logro se establece el Índice de carencia, que es la brecha o distancia de la unidad observada en relación al nivel que se considera adecuado. Por último, el Índice de Intensidad de pobreza del hogar se calcula como el promedio de los índices de carencia de las variables consideradas. En este caso consta de cuatro índices: índice de carencia de las condiciones de vivienda, índice de carencia de los servicios e insumos básicos, índice de rezago escolar e índice de carencia de las condiciones de salud y seguridad social.

A partir del Índice de intensidad de pobreza, que se calcula para cada hogar, se clasifica a los hogares en cinco categorías, conforme a los cuales se va a realizar el mapa de pobreza. Una vez establecidos los índices de cada hogar, se elaboran los índices agregados de pobreza a nivel geográfico:

a) Índice de pobreza para una determinada zona (k): es el nivel promedio de insatisfacción de los hogares de la zona k; que equivale al índice de intensidad (I) del método indirecto.

b) Índice de incidencia o extensión de la pobreza en una zona; en realidad se corresponde con el índice (H) de la línea de pobreza que mide el número o porcentaje de pobres (q) sobre el total de la población (p).

c) Índice de magnitud de la pobreza; que se corresponde con el índice de magnitud (P) del método indirecto, y que se considera es el que mejor expresa la gravedad de la pobreza en una determinada zona al combinar la extensión con la intensidad de la pobreza.

El Mapa de Pobreza permite conocer para cada demarcación territorial (nacional, departamental, provincial o cantonal) los indicadores H, I y P, pudiendo ordenarlas en orden conforme a cada uno de los indicadores, de manera que pueda establecerse la gravedad de la pobreza en cada zona y su ubicación en el contexto nacional. Por otro lado, permite identificar los hogares según su nivel de pobreza (moderada, extrema, y, en este caso, divididos en indigentes y marginales) en cada zona. Así mismo, puede hacerse un recorte en función de las carencias de cada necesidad básica insatisfecha, localizando en cada zona sus carencias más significativas. Por último, cruzando los datos de pobreza con otros datos del Censo pueden establecerse relaciones interesantes para diseñar las políticas sociales, como las características de los jefes de hogar en cada estrato de pobreza de los hogares.

### 1.4.5.3. El método integrado de pobreza.

Una de las utilidades del método NBI es servir de complemento al método indirecto o de ingreso para alcanzar una medida más completa de la pobreza que recoja tanto los aspectos de la renta como los de las necesidades insatisfechas. Es lo que se llama el método integrado de pobreza que, en definitiva, no es sino la conjunción de la línea de pobreza con las necesidades básicas insatisfechas.

El cuadro siguiente expresa cómo se produce la conexión de ambos métodos para la clasificación de los pobres.

**Cuadro 1.8 La relación entre la Línea de Pobreza y el Método de las Necesidades Básicas Insatisfechas**

	Ingreso	
	<LP	>LP
<b>NBI no satisfechas</b>	<b>Pobres crónicos</b>	<b>Pobres inerciales</b>
<b>NBI satisfechas</b>	<b>Nuevos pobres</b>	<b>No pobres</b>

La aplicación conjunta de ambos métodos permite una mejor comprensión del fenómeno de la pobreza, al complementar dos visiones o enfoques del fenómeno que no son excluyentes, sino que, como se indicaba, son dos formas diferentes de medir lo mismo. Lo más interesante no es que se llegue a una medición más exhaustiva del número de pobres, ya que, lógicamente, la utilización de dos criterios complementarios permitirá hacer una barriada más completa y revelar la existencia real del número de pobres. Lo que realmente resulta sugerente es que la unión de ambos criterios permite un primer esbozo de un enfoque dinámico de los procesos de empobrecimiento, sobre todo porque compara en el tiempo cómo evolucionan los dos indicadores de pobreza medidos por ambos métodos.

Se puede apreciar la aparición del fenómeno de los llamados nuevos pobres, que responden a unas características de empobrecimiento peculiares de la época actual. Con esa denominación se designa a aquellas personas u hogares que se encuentran por debajo de la línea de pobreza según el ingreso, pero que mantienen cubiertas sus necesidades básicas. Esta situación revela que son unidades que han visto disminuir sus ingresos pero que anteriormente gozaban de una condición económica por encima de la línea de pobreza que suficiente para construir una infraestructura física y humana que les permitió satisfacer sus necesidades vitales. La caída del ingreso hace que pasen a ser catalogados como pobres por encontrarse por debajo de la línea de pobreza, pero mantienen los niveles mínimos de satisfacción de las necesidades consideradas básicas, ya que los capitales o activos acumulados así lo permiten. Esta situación se mantendrá durante un cierto tiempo, pero, evidentemente, si sus ingresos se mantienen por debajo de la línea de pobreza a medio plazo, estas unidades se verán obligadas a desprenderse de su capital para conseguir ingresos monetarios, o en cualquier caso se deteriorará al no poder mantenerlo, lo que desembocará en la situación de pobres crónicos.

Una situación inversa a la anterior es la que contempla a los denominados pobres inerciales. Corresponde a aquellas unidades que consiguen ingresos por encima de la línea de pobreza, pero que siguen sin satisfacer los niveles mínimos de algunas necesidades básicas. Ello se explica porque son familias, o personas, que han visto crecer coyunturalmente, o muy recientemente, sus ingresos pero no de manera suficiente, o con la necesaria estabilidad y tiempo, como para conseguir cubrir el vacío de infraestructura o capital humano necesario para alcanzar los mínimos. En principio son situaciones inestables, y las carencias que detectan los hacen proclives a regresar a situaciones de pobreza con ingresos insuficientes. Por esta razón se les denomina pobres inerciales, ya que no han adquirido las condiciones necesarias como para garantizar la capacidad de mantener un adecuado nivel de

ingresos. Probablemente ante los primeros síntomas de debilidad o recesión de la economía sufrirán sus consecuencias en forma de menores ingresos y regresarán a su anterior situación.

Como se señalaba, esta diferenciación de procesos permite el análisis de alguna de las características de los procesos de empobrecimiento. Por ejemplo, detectar si el aumento de pobres se nutre de la llegada de los llamados nuevos pobres, lo que permite pensar una estrategia de recuperación de ellos, o, por el contrario, provoca la caída en la pobreza estructural de nuevas personas u hogares. Y, asimismo conocer si los procesos de disminución de la pobreza tienen su fuente en los hogares con necesidades básicas cubiertas, que consiguen reinsertarse adecuadamente al mercado de trabajo, o estos quedan enquistados sin capacidad de reinsertarse a la economía productiva.

Este sencillo esquema resulta muy valioso para conocer esa realidad dinámica de la pobreza y, en consecuencia, permite diseñar políticas capaces de enfrentarla. A partir del mismo se han desarrollado métodos más sofisticados para elaborar una medición integrada de ambos enfoques. La definición de una línea de pobreza por hogar que contemple los dos criterios ha sido propuesta por el PRSP, en base a los trabajos de Boltvinik (1992:356).<sup>83</sup>

## 1.5. La identificación de la pobreza con los pobres.

Los dos métodos de definición de la pobreza absoluta a través del paradigma estático coinciden, se puede decir que inevitablemente, en asimilar la pobreza con el número de pobres, y utilizar la categoría de pobres como la pieza clave del análisis de la pobreza. Cuestionar la idoneidad de la categoría conceptual de pobres para estudiar la pobreza no responde a un deseo de originalidad, sino a la convicción de las profundas restricciones que esa utilización ha supuesto en el debate sobre la pobreza.

La hegemonía del enfoque estático ha sido la causa de que en la sabiduría convencional parezca evidente que la noción de pobreza se equipare con los pobres. No es una casualidad que haya ocurrido así, ya que el

---

<sup>83</sup> Este método diferencia aquellas necesidades que se verifican por el método de la línea de pobreza y aquellas que lo hacen por el método de las NBI. Así, la alimentación, el vestido, la higiene personal y del hogar, el transporte y las comunicaciones básicas, los gastos de ocio y las necesidades básicas que necesitan gastos monetarios se verifican por la línea de pobres. Mientras que el consumo de agua, el drenaje, el nivel educativo, las asistencia escolar de los menores, la electricidad, el tiempo disponible, la vivienda, el mobiliario y el equipamiento del hogar se comprueban por el método de las NBI. Otros aspectos como la salud y seguridad requieren de criterios combinados cuando no hay acceso gratuito a las mismas (Boltvinik,1992:356).



enfoque estático parte de separar o aislar la situación de pobreza del resto de la sociedad, convirtiéndola en objeto de estudio por sí misma. Así, sus indicadores sólo miden características de los pobres y las variaciones que se producen en el seno de los pobres. Toda referencia a la pobreza se ha hecho, pues, siempre referida a ella misma, con lo que la repetición machacona de percibir la pobreza así reducida, ha llegado a hacer ver como evidente lo que no es más que una toma de posición primera, que resulta totalmente criticable.

Este reduccionismo tiene su origen en las premisas del enfoque estático que concibe la pobreza como reflejo de una situación, más que como resultado de una dinámica. Le resulta más idónea la idea de clasificación, -agrupar entidades que tienen ciertas características en común-, que la de relación, -considera los lazos que unen a los actores concretos en un determinado campo social (Tortosa,1993:19). La pobreza queda seccionada del resto de la actividad social y económica, porque sólo interesa conocer de ella las características en que se manifiesta. Para ello, la categoría de pobres es la adecuada, ya que la pobreza en cuanto privación sólo se encarna en personas que la sufren. Los pobres son, pues, no sólo la representación sino la única categoría que puede utilizarse para conocer la pobreza. Los pobres serán aquellas personas privadas de determinados mínimos que se establezcan, y estos mínimos, a su vez, se fijarán en base a criterios de clasificación y no de relación.

Las repercusiones de esta concepción de pobreza van más allá de un debate teórico sobre los instrumentos analíticos más aptos, y entra en toda la tradición histórica y cultural que tiene la utilización del término pobre para denominar a las personas que sufren privación. No resulta indiferente preguntarse por qué se usa la expresión pobre. No se dice que no tenga sentido la determinación de un umbral que diferencie a quienes cubren o no cubren esas necesidades mínimas; lo que se pone en cuestión es que esa diferencia quede limitada a definir la categoría de pobres.

Las implicaciones que tiene esta asimilación son muy importantes y pueden resumirse en las siguientes:

1. La generalización y homogeneización de un fenómeno complejo.

El agrupamiento de las personas con determinadas privaciones como una categoría única supone una estandarización de situaciones extraordinariamente diversas. En el mismo apartado genérico no se distinguen entre sí: el pequeño comerciante arruinado, el desempleado momentáneo, el parado de larga duración, el joven que no encuentra su primer empleo, el discapacitado sin posibilidades de recuperación, el enfermo temporal,... No se trata de presentar como alternativa la conveniencia de realizar una compleja

taxonomía de situaciones, sino poner de relieve: i) que la catalogación de pobres implica añadir una condición a determinadas personas que oscurece aspectos fundamentales de ellas mismas que tienen que ver con el proceso por el que han llegado a padecer esas carencias y que, si se olvidan, se pierde una parte fundamental de la realidad en la que se sufre la pobreza (Sen,1981:156); ii) que la condición de pobres no sólo es una homogeneización de situaciones muy diversas y cuya diversidad es clave para entenderlas, sino que añade un plus de connotaciones culturales, de estereotipos en la percepción de la población, que dificultan más que ayudan a la comprensión del fenómeno; y, iii) que no es real plantear la situación del pobre como una situación permanente; sobre todo en las economías de subsistencia se da una gran movilidad entre ser y no ser pobre, tal como se conceptúa en ese enfoque la pobreza (Bevan y Joireman,1997:322). Sobre esta última consideración, el estudio de los nuevos fenómenos de pobreza en los países latinoamericanos refuerza la idea de una movilidad en los hogares que pasan con relativa facilidad el umbral de la pobreza, en uno u otro sentido.<sup>84</sup>

En conclusión, no hay por qué negar la existencia de los pobres para criticar la utilización que se hace de la categoría pobres. En las sociedades modernas, resulta difícil pensar en los pobres formando un grupo real con fronteras definidas (Tortosa,1993:66). Por el contrario, ha sido precisamente esta generalización la causa de que se hayan extendido opiniones sobre la pobreza en la sociedad que no responden a la realidad.<sup>85</sup>

## 2. La dimensión política de las clasificaciones.

No es irrelevante cómo se clasifica a las personas que no alcanzan el umbral, ya venga definido por el ingreso o por el consumo. ¿Por qué usar la categoría pobres y no usar categorías como proletariado o subproletariado, población marginal, oprimidos, pueblo,...? (Wolfe,1982:60). Puede aducirse que algunas de ellas son menos comprensivas y que no se adecuan para expresar el dato decisivo de padecer un determinado nivel de carencias. Pero la cuestión no se encuentra en ese punto, que puede ser salvable, sino en que se da por supuesta la correcta denominación de pobres,

---

<sup>84</sup> En el estudio que realizaron sobre Etiopía, Bevan y Joireman (1997:332) concluyen que las medidas convencionales tomadas aisladamente no sirven para identificar a los pobres, y ello porque los pobres pueden llegar a esa condición por diferentes causas y razones, que exigen una explicación previa antes de la agrupación indiscriminada en la categoría de pobres.

<sup>85</sup> Atkinson (198 :931) resalta cómo el Consejo de Asesores Económico del plan antipobreza de Estados Unidos, conocido como *War on Poverty*, puso especial énfasis en que no se considerara a los pobres como un fenómeno minoritario y en que se evitaran las generalizaciones sobre ellos que no respondían a la realidad. Así, señalaba que no era cierto que la mayoría de los pobres se encontraran en los barrios marginales o en la zonas rurales, sino en todos los grupos de la población y en todas las partes del país.

sin someter a debate otras posibles opciones. Cualquiera de las demás categorías implica o indica los vínculos que se dan entre los carenciados y el resto de la sociedad; mientras que, por el contrario, la adscripción a la categoría de pobres conduce a los carenciados a un grupo de desafortunados, cuyas causas no se sabe ni pueden presumirse.<sup>86</sup>

En cambio, las denominaciones de marginales, subproletarios, oprimidos, u otras de esta índole plantean que el mundo de los carenciados no es una casualidad sino que es precisamente esa especial relación con el colectivo social la que determina la situación en que se encuentran. Son carenciados porque son marginales, subproletarios u oprimidos. Esta misma consideración puede aplicarse a otros términos con los que se denominan situaciones de carencia: desnutridos, indigentes,... que definen a las personas por su situación de resultado; mientras que las otras las definen por su forma de insertarse a la sociedad o al trabajo.

Este tipo de vínculos que llevan a las situaciones de carencia ponen de relieve una cuestión clave de la pobreza: el poder. Cada identificación de las señaladas contiene una categoría distinta de cuál es el papel potencial del grupo postergado (Wolfe,1982:92).<sup>87</sup> Si simplemente se dice que un grupo se halla en situación de pobreza crítica, no se deduce de ahí que se halle en una posición irreductiblemente contradictoria de cara al orden establecido. Son sus bajos niveles de consumo o de ingreso los que definen su situación, no su relación con la producción. En definitiva, cada término que se utilice refleja la imagen del pobre que se tiene en esa sociedad (Renes,1993:19).

Incluso interpretando el concepto de pobre desde la definición del ingreso o renta surge la cuestión del poder. El ingreso tiene valor porque es el signo de los derechos apropiados por cada persona. Lo decisivo de ser pobre no es tener menos de 370 dólares al año, sino no tener la capacidad de alcanzar a disponer de esa cantidad. En otras palabras, lo esencial es que el pobre no llega a apropiarse de esa realidad de esencia jurídica que es lo

---

<sup>86</sup> Esta simplificación y separación de los dos mundos, pobre y no pobres, lleva no sólo a dificultar la solución a la pobreza, sino a estimular el conflicto entre ambos grupos (Oyen,1996:13).

<sup>87</sup> La importancia de la adopción de uno u otro término se pone de manifiesto en el caso del rechazo de la Unión Soviética a admitir la existencia de la pobreza, por entender que una vez eliminadas, teóricamente, las causas generadoras de su existencia no tenía razón de ser. Aceptar la existencia de pobres parecía que significaba cuestionar la propia eficacia y legitimidad del modelo. El resultado fue que se sustituyó la palabra pobreza (*bednost*) por renta baja (*maloo-bespechnost*) y que no se realizaron trabajos socioeconómicos sobre la situación de los estratos pobres de la sociedad (Tortosa,1993:82). Pretender ocultar una realidad cambiando las palabras por muy ridículo que parezca ha resultado ser una práctica que da algunos resultados de cara al tratamiento político del fenómeno, aunque la situación persista por encima de las manipulaciones semánticas.

que realmente le proporciona un poder sobre otro, o mejor sobre el trabajo de otro. Y ese poder de apropiación del derecho de otro sólo puede provenir, fundamentalmente, del propio trabajo. Tener o no tener ingresos no dice todo, mejor no dice lo fundamental y lo que dice puede resultar engañoso. Si se habla de pobres, lo que les falta no es dinero sino recursos que les permitan apropiarse del trabajo de otros. Al final, es pobre quien carece de poder y deja de ser pobre quien es capaz de mandar (Labbens,1982:39-41).

Retomando el elemento del poder, la denominación de pobres no alimenta la conciencia de los carenciados de su marginación, desposesión o incapacidad de acceso, sino la de los que no tienen carencias para que asuman la necesidad de que aquellos cubran ese umbral mínimo. Los pobres no ponen, ni deben poner, en riesgo el orden social, por ello no les compete a ellos la solución de su problema. Serán ayudados a resolver su carencia, no su estructural o pasajera incapacidad de acceso. Uno de los principales motivos de porqué los pobres permanecen pobres es que no forman una clase que tenga conciencia de sus intereses comunes y de cómo actuar para defenderlos. Y no la tienen por esa generalización que les agrupa forzosamente y porque su punto de partida, la falta de poder, no es tenida en cuenta (Bell,1974:82-3).

En resumen, el resultado de la utilización única de la categoría pobres es el aislamiento de la cuestión de la pobreza presentándola como si nada tuviera que ver con la sociedad en la que se produce. La cuantificación de las personas carenciadas, los pobres, se convierte en el objetivo único del proceso de definición y medición. Pero sobre todo, es desconocer la causa originaria de la situación de los pobres, la falta de poder. Esta ausencia ha estado presente en todos los paradigmas del enfoque estático. La escuela de las necesidades básicas abrió una puerta a su consideración y será objeto de análisis más adelante. Como conclusión de este apartado, la cita de Lipton (1995:101) es totalmente expresiva de lo que se ha querido decir: “Tenemos que ser conscientes que ser reconocido como pobre es parte de la miseria de ser pobre”.

## CAPÍTULO SEGUNDO

No lleva un libro, pero lleva un teléfono inalámbrico,  
No lleva pan, pero lleva un teléfono inalámbrico,  
No lleva un hijo, pero lleva un teléfono inalámbrico,  
No lleva culpa, pero lleva un teléfono inalámbrico,  
No lleva un amor, pero lleva un teléfono inalámbrico,  
No lleva nada y lleva un teléfono inalámbrico.

Jorge Reichmann, *On Liberty* 1996.

## LOS PARADIGMAS DEL ENFOQUE DINAMICO

El enfoque dinámico cuestiona los fundamentos de los paradigmas estáticos, al tiempo que no deja de ser una evolución de la tendencia más radical de la escuela de las necesidades básicas. De ésta, asume la pluridimensionalidad de la pobreza y desde ahí avanza hacia una nueva conceptualización. Donde los dos enfoques se diferencian nítidamente es en la propia concepción de la pobreza que desde el enfoque estático se plantea como un concepto absoluto, mientras que en el dinámico parte de un concepto relativo.

Esta visión divergente se pone de manifiesto en la forma de afrontar el concepto de pobreza ante los cambios experimentados por la economía y la sociedad, local e internacional, en las últimas décadas. El desarrollo del enfoque dinámico se produce al plantearse la necesidad de adecuar el concepto de pobreza a las nuevas circunstancias y busca una definición que contemple los valores que se reconocen a la persona. Parte de la preocupación por encontrar la norma de pobreza ajustada a nuestro tiempo, superando la estrecha concepción de las líneas de pobreza.

Las nuevas realidades exigen nuevas conceptualizaciones. En el ese contexto, la pobreza se manifiesta a través de procesos en continuo cambio, cuya comprensión y análisis requieren categorías e instrumentos. El interés se centra en conocer las causas de la pobreza, lo que lleva a plantear una acotación del objeto de estudio totalmente distinto del enfoque estático.

Estos elementos: pluridimensionalidad, concepto relativo de pobreza, instrumentos analíticos novedosos, contenido normativo, adecuación a la realidad cambiante y análisis de las causas, se combinan para conformar un nuevo enfoque que se ha desarrollado especialmente en esta década.

## 2.1. La pobreza relativa como punto de partida.

Para entrar en el enfoque dinámico, la característica que mejor lo define desde un principio, y que abre las puertas a las demás dimensiones, es su ruptura con el concepto de pobreza absoluta.

Esta ruptura ya había sido planteada con anterioridad, pero no había frugado en una propuesta consistente.<sup>1</sup> Ahora, la evidencia de los cambios profundos en la realidad social pone en seria crisis el concepto de pobreza absoluta. La interdependencia inescapable que se da entre el concepto científico de pobreza y la estructura institucional o social obliga a replantear el primero ante las modificaciones de la segunda. La evolución ha sido de tal naturaleza que las referencias del pasado se hacen difíciles de entender y justificar en el presente. En una versión débil de esta preocupación, se diría que hay que actualizar las referencias históricas de la pobreza; en una versión más radical, se defendería la necesidad de cambiar el mismo concepto de pobreza.<sup>2</sup> En cualquier caso, habría coincidencia en reconocer que el mantenimiento de los criterios objetivos establecidos históricamente de la pobreza crea una artificial imagen de estabilidad que no se corresponde con la realidad.<sup>3</sup>

En una relación esquemática de las transformaciones experimentadas, destaca el amplio espectro de espacios en que se han producido y que tocan aspectos nucleares de la pobreza. Desde las innovaciones en los productos que alteran la visión tradicional de los satisfactores de las necesidades, hasta las enormes variaciones en las estructuras relativas de los precios, que afectan a las estimaciones de los ingresos mínimos requeridos. El mapa mismo de necesidades se transforma, como lo pone de relieve el protagonismo que en la vida cotidiana de cualquier persona urbana adquiere el transporte, convertido en necesidad básica primaria para poder subsistir. Pero donde más habrá que hacer hincapié es en las alteraciones de la vida social que han modificado los papeles sociales, donde la emigración masiva plantea remodelaciones en los esquemas de convivencia familiar; la tecnología

---

<sup>1</sup>Théron de Montaugé en 1869 decía que la pobreza se mide por comparaciones, en su obra *L'Agriculture et les classes rurales dans le Pays Toulousain depuis le milieu du XVIIIe siècle*. Citado por Griffin (1984:179).

<sup>2</sup>Una descripción clara de la necesidad de este cambio se encuentra en Habitat (1996:116), cuando al considerar la pobreza urbana plantea que las definiciones de pobreza tienen que cambiar en cuanto los cambios económicos y sociales afectan a las necesidades de la gente y a la forma y posibilidades de acceder a los recursos. Las necesidades, asimismo, cambian cuando hay que responder a los cambios experimentados en el marco económico, lo que implica en muchos casos el deterioro del soporte social informal basado en la comunidad, los parientes o la familia.

<sup>3</sup>El caso más representativo de la importancia que supone el cambio social de cara a la pobreza lo constituye la transición de una situación donde la subsistencia individual o la sobrevivencia dependen de la producción del hogar, a otra que descansa en los salarios obtenidos con los que se consiguen los alimentos necesarios (Amis y Radoki,1994:628).

transforma los procesos de producción y los nuevos esquemas organizativos tienen consecuencias en los mercados de trabajo que obligan a acomodar las estrategias personales y familiares de sobrevivencia. Y, por fin, la aparición de nuevas corrientes de pensamiento que inspiran las políticas.

Pero tan importante como la magnitud del proceso es que éste no ha concluido, el tránsito deja de ser un fenómeno coyuntural y se convierte en forma de vida. Bajo esta percepción, ¿cómo la noción de pobreza puede seguir siendo pensada desde una referencia absoluta e inamovible? Es necesario situarla en el tiempo y en el espacio y determinarla de acuerdo a las estructuras sociales y económicas, y no sólo sobre la base del ingreso.<sup>4</sup>

Consecuentemente, la realidad de las transformaciones actuales plantea dos grandes interrogantes: ¿cómo adecuar la pobreza a las nuevas condiciones?; y, esta nueva dinámica de la economía ¿redunda en una mejor calidad de vida para las personas? Para responder a la primera pregunta ha surgido la visión relativa de la pobreza, que pretende ofrecer un concepto más acorde con los tiempos; la segunda cuestión conlleva una reflexión más general que implica una revisión profunda del concepto de bienestar.

### **2.1.1. El cambio hacia una visión relativa de la pobreza.**

No hay que confundir la idea de pobreza relativa con la mera privación subjetiva o con el sentimiento colectivo de privación subjetiva. Aunque ésta última es una variable analítica válida, no puede ser valorada con independencia de algún concepto de privación real que establezca un contrapunto a lo que se manifiesta o siente. Adoptar únicamente el dato de la privación manifestada como clave de la comprensión de la pobreza puede llevar a conclusiones erróneas. Si se partiera de este concepto, a la hora de establecer los objetivos a conseguir y del diseño de las políticas de reducción de la pobreza saldrían beneficiados los pobres de aquellas sociedades que son capaces de vislumbrar posibilidades distintas y más ambiciosas; y, en cambio, los pobres de las sociedades marginadas expresarían su sentimiento de privación desde una exigencia mucho menor, porque ese es el horizonte de expectativas que son capaces de formular. No cabría considerar la

---

<sup>4</sup>Conviene recalcar que al hablar de pobreza absoluta se hace referencia al concepto convencional, tal como se ha venido considerando en el capítulo anterior. Esta advertencia es pertinente ya que Sen (1983) plantea la necesidad de mantener el concepto de pobreza absoluta, pero los contenidos de su noción de pobreza absoluta difieren totalmente de los convencionales. Habla de una concepción absoluta de las capacidades y una concepción relativa de los funcionamientos, con lo que se muestra profundamente crítico con la concepción tradicional de pobreza absoluta. Como la comprensión de este concepto exige la consideración de las categorías de análisis de su enfoque de las capacidades, más adelante se volverá a examinar este punto al presentar el enfoque teórico de las capacidades.



necesidad de potenciar ese horizonte ya que no se manifiesta esa aspiración y la única referencia la constituye el sentimiento subjetivo.<sup>5</sup>

La conceptualización relativa de la pobreza parte, más bien, de pensar que las formas objetivas de privación material y social deben considerarse en sí mismas y que son susceptibles de una valoración específica. Esa referencia, que se pretende objetiva, es la clave de la comprensión social de la pobreza y de su investigación científica.<sup>6</sup>

La privación relativa pone de relieve algo más que las privaciones que sufren los carenciados, aunque también sirve para resaltar las consecuencias extremas a que puede conducir una distribución injusta, al mostrar la situación de quienes son víctimas de la misma. Pero el concepto de privación relativa pretende tener una función asertiva y marcar una nueva referencia de forma que, al establecer una pauta distinta, destaca el hecho de que determinadas personas carecen de los recursos necesarios para alcanzar un nivel de satisfacción que corresponde a las costumbres y demandas que esa sociedad estima exigibles. La pobreza relativa enfatiza más que a la persona que carece, a la persona discriminada. Los nuevos pobres que ahora se consideran -los pobres relativos- lo son no tanto porque les falta algo, que se establece sobre la base de una referencia absoluta, sino porque no alcanzan lo que debieran alcanzar. En la esencia misma del concepto se encuentra, pues, una exigencia normativa.

El énfasis experimentado por la noción de pobreza relativa se ha debido en gran parte a su utilidad para explicar los procesos de empobrecimiento en los contextos urbanos de los países más ricos. El hecho de que el punto de

---

<sup>5</sup> Los pobres suelen ajustar sus expectativas al nivel, evidentemente bajo, del que tienen conocimiento. Por ello no reclaman más educación, sanidad o justicia. Especialmente en el caso de las mujeres, sobre todo en las sociedades donde se hallan sometidas a desempeñar papeles inferiores al hombre, se suele dar esta falta de conciencia sobre las expectativas a las que podrían acceder. Como señala Sen, puede que hayan internalizado, por la presión cultural y social, totalmente las ideas del propio sistema de discriminación y por lo tanto consideren que su situación responde a una privación 'natural' (Nussbaum,1996:91).

<sup>6</sup> A pesar de esta pretensión de objetividad, el origen del término de privación relativa se acuñó para expresar la actitud de algunos soldados del ejército de Estados Unidos que aun estando objetivamente bien abastecidos, mostraban una actitud de descontento. Ver: Stouffer, S.A., Schuman, E.A., De Vimey, L.C., Star, S.A., y Williams, R.M. (1949); *The American Soldier, I: adjustments during army life*. Princeton University Press. Más tarde, el término fue adoptado por los psicólogos, sociólogos y científicos políticos para llamar la atención sobre las diferencias de sentimiento entre grupos, como diferencias entre sensación y realidad (Townsend,1993:35-6). La obra pionera de Townsend sobre la pobreza relativa fue: *Poverty in the United Kingdom*, London, Allen Lane and Penguin Books, 1979. Runciman fue quien incorporó el concepto en una teoría sistemática. Ver: Runciman, W.G. (1990); *Drawing the Line: alternative poverty measures and their implications for public policy*. Urban Institute Press, Washington; Runciman, W.G. (1966); *Relative Deprivation and Social Justice*. Routledge, Londres (Mingione,1996:36, nota 12). Desde otra perspectiva, la pobreza relativa hace referencia a los criterios específicos que cada sociedad establece para definir su umbral de mínimos por razones objetivos (clima, recursos,...) o culturales (Lewis y Ulph,1988:130).

partida para desencadenar un circuito perverso de exclusión social lo constituya no tanto la pobreza absoluta, tal como se ha entendido, sino que es suficiente que se de un nivel bajo de vida en relación al promedio de esa sociedad avanzada ha llevado a que la pobreza relativa adquiera especial relieve para los analistas de la pobreza. Pero el uso de la noción de pobreza relativa en el caso de los países en desarrollo adquiere un sentido distinto. Su función es evitar que la problemática de la erradicación de la pobreza se limite a la mera superación de los umbrales de supervivencia que fijan las líneas de pobreza. La noción de privación relativa sirve para proponer más un objetivo a tener en cuenta que la delimitación de un punto crítico, y, a poner de relieve que el horizonte de las poblaciones de los países en desarrollo no debe establecerse en base a los parámetros locales, sino que ese concepto de privación relativa debe encontrar en los niveles y posibilidades conseguidos por otras sociedades el punto de referencia para su definición.<sup>7</sup>

El autor que modernamente ha defendido la noción de pobreza relativa con mayor énfasis ha sido Townsend, a quien se le puede considerar como el padre de esta formulación que presentamos.<sup>8</sup> La privación relativa se da cuando la gente no puede satisfacer, en todo o en parte, las condiciones de vida necesarias para cumplir las funciones o roles que corresponden a una persona: participar en las relaciones sociales y desarrollar la conducta que se espera de cualquier miembro de la sociedad.<sup>9</sup> Cuando una persona no consigue llevar a cabo esas funciones, entonces se la define como pobre.

Es claro que si en toda formulación de pobreza uno de los problemas más serios que plantea su definición es cómo hacerla operativa, en el caso de la pobreza relativa estas dificultades se multiplican. Townsend elaboró un índice de privación relativa en su primer estudio de la pobreza en el Reino Unido, que posteriormente perfeccionó. Pero no ha tenido la relevancia ni la aceptación que consiguió su propuesta del concepto mismo de pobreza relativa.<sup>10</sup>

---

<sup>7</sup>Aunque el origen de este concepto se ha dado en el contexto de las economías industrializadas avanzadas, no quiere decir que sea una categoría inaplicable a los países en desarrollo, sobre todo si se tiene en cuenta su potencialidad normativa y el principio de la dignidad igual de toda persona por el solo hecho de ser persona. El hecho de que fuera en el contexto urbano y en el contexto de las condiciones creadas por el capitalismo avanzado donde surgieron las nociones tanto de pobreza absoluta como relativa ha conducido a darle ese sesgo propio de los países más avanzados (Mingione,1996:8) El propio Townsend (1993), que ha sido pionero en la formulación de la pobreza relativa en los países más ricos, defiende su aplicación a todos los países sin distinción de nivel de desarrollo.

<sup>8</sup>Townsend mantiene que si se pretende definir la pobreza objetivamente y que su aplicación sea consistentemente, sólo puede conseguirse desde el concepto de pobreza relativa. Considera que las personas, familias o grupos se hallan en situación de pobreza cuando carecen de los recursos necesarios para conseguir la dieta alimenticia, participar en las actividades y tener las condiciones de vida y esparcimiento que son habituales, o al menos ampliamente extendidas, en las sociedades a las que pertenecen.

<sup>9</sup>Una de las organizaciones internacionales que recoge el concepto de pobreza relativa es Habitat (1996:115).

Las formulaciones que se han hecho de pobreza relativa por algunos gobiernos europeos y la Unión Europea han solventado la cuestión determinando el umbral de pobreza en base al ingreso, lo que ha supuesto rebajar las potencialidades del concepto. El método más utilizado consiste en determinar qué promedio del ingreso se va a fijar como el umbral de la pobreza. Este ingreso de referencia puede ser sin más el ingreso per capita del país, o un porcentaje por debajo o por encima del mismo, o el promedio correspondiente a un sector de la población. Según ese ingreso de referencia evolucione, igualmente irá evolucionando el porcentaje de personas que se encuentran por debajo del umbral.<sup>11</sup> Las limitaciones, ya se ha señalado, son evidentes ya que remite toda la problemática del bienestar al ingreso, con lo que, finalmente, elude el debate. Aunque hay que reconocer su utilidad como indicador de la desigualdad de la renta disponible por las familias o personas para acceder a los bienes y servicios necesarios.<sup>12</sup>

Antes de proseguir conviene aclarar las relaciones que guarda este concepto de pobreza relativa con el de desigualdad. En principio son dos conceptos distintos y es preciso dejar patentes sus respectivas especificidades. Cada uno abarca una parcela distinta de la realidad social, siendo mucho más amplia la que compete a la desigualdad, ya que comprende el conjunto de personas de

---

<sup>10</sup> En su primera formulación, Townsend tuvo en cuenta 16 tipos de privación, de los que seleccionó los doce que entendió más relevantes. A cada hogar otorgaba una puntuación según un índice de privación, de manera que cuanto mayor fuera el grado de privación se le daba una puntuación mayor. Con esos datos, calculó el promedio de puntuación de los hogares con diferentes niveles de renta, expresados estos como porcentaje del nivel del ingreso básico. Afirmó encontrar un umbral de renta por debajo del cual la cantidad de privación aumentaba rápidamente de manera brusca. Este umbral correspondía al 150 por cien del nivel de ingreso básico. Tras ajustar la renta de acuerdo al número de miembros de cada hogar, calculó que el 22,9% de la población era pobre en el Reino Unido en el año 1968-9, lo que multiplicaba por más de tres veces la cifra oficial del número de pobres que se estimaba en un 6,1%. La metodología seguida por Townsend fue muy criticada. En primer lugar, se hicieron muchas objeciones a los rubros elegidos para definir la privación y la forma de seleccionar el umbral de pobreza. Pero, en segundo lugar, y con mayor contundencia se criticó el que partía de considerar la uniformidad en el comportamiento de la gente. Posteriormente, en 1985-6, Townsend hizo una nueva propuesta de indicadores donde tuvo en cuenta las variaciones en los gustos (Haralambos y Holborn, 1995:129-133).

<sup>11</sup> En el Reino Unido los hogares que se encuentran por debajo de la mitad de la renta media se consideran pobres, aun cuando ésta no sea una definición oficial y se les denomine 'hogares de bajo ingreso'. La fijación de la mitad del ingreso promedio como referencia para determinar la pobreza fue propuesta a mediados de los años sesenta en Estados Unidos (Roll, 1992:31-33).

<sup>12</sup> La elevación de los promedios de ingreso puede acarrear además de un aumento de la pobreza relativa, un incremento de la pobreza absoluta. Streeten (1994:18-19) advierte cómo el aumento de los niveles de ingreso suele acarrear la desaparición del mercado de determinados productos o servicios por desaparecer su demanda y sustituirse por otros de calidad superior, y de mayor costo. Los grupos minoritarios que no se han beneficiado de la elevación de los ingresos se encuentran con que no pueden acceder a los bienes y servicios que ellos siguen demandando y que ahora no encuentran en el mercado, y, al mismo tiempo, no disponen de los ingresos suficientes para adquirir los que los han sustituido. La situación resultante es una profundización de su pobreza absoluta. Un ejemplo de este caso se dio con la supresión de los servicios públicos de transporte en las grandes ciudades de California, ya que ante la enorme cantidad de vehículos privados su demanda era bajísima. Pero las personas que no tenían posibilidad de adquirir y/o mantener un vehículo privado no les quedó otro remedio que reacomodar su presupuesto y tener que destinar al transporte recursos que iban destinados a otros rubros básicos.

la sociedad que se considera y refleja las diferencias existentes entre ellas. En cambio, la pobreza relativa se limita a conocer las diferencias que se producen entre el nivel de referencia y quienes no lo alcanzan.<sup>13</sup> Además, la desigualdad no introduce ninguna consideración normativa, aunque pueda producirse un debate sobre si determinados índices de desigualdad en la estructura social son sostenibles o permisibles.

La opinión más asentada distingue el hecho objetivo de la desigualdad, que se define y mide sobre estrictas referencias, de las consideraciones que se plantean cuando los indicadores ofrecen resultados de desigualdad extremos. Diríamos que la desigualdad llama a la consideración normativa, pero que no la incluye. En cambio, la pobreza relativa implica en sí misma un juicio de valor, ya que necesita establecer la norma que determine cuál debe ser el nivel exigible o generalizable.

Esta diferenciación conceptual es importante, lo que no quiere decir que deban separarse desigualdad y pobreza relativa en el momento del análisis.<sup>14</sup> Al contrario, la evolución de la desigualdad será uno de los factores explicativos más significados del proceso de pobreza. La desigualdad cumplirá un papel más esclarecedor de los procesos de empobrecimiento cuanto más nítidamente se separe conceptualmente de la pobreza.

## 2.2. El punto de inflexión del enfoque dinámico.

Si el paso de la pobreza absoluta a la pobreza relativa supone el punto de ruptura entre los enfoques estático y dinámico, la evolución del paradigma de las necesidades básicas abre la puerta a la introducción de las dimensiones personal y social del bienestar. Esta apertura de horizontes lleva a modificar el concepto de pobreza, ampliando su campo de exigencias porque se amplía la noción de bienestar.

La comprensión de la pobreza ha sido objeto de una acumulación progresiva de contenidos que se entiende deben formar parte del concepto. Cada vez hay un mayor consenso en que los contenidos mínimos de una definición actual de pobreza relativa deben incluir, en algún grado, la participación social y política.

---

<sup>13</sup> Sen (1983:314) apunta que el concepto de pobreza relativa entendido desde el criterio de establecer una referencia promedio para definir quiénes son pobres implica una cierta confusión con la noción de desigualdad.

<sup>14</sup> En Pyatt (1987:465-6) sobre la cuestión de la separación de las mediciones de pobreza y desigualdad.

La aceptación de este tipo de necesidades implica, casi necesariamente, superar el enfoque estático que se muestra incapaz de integrar esos contenidos. Si se introduce la participación como factor constitutivo de la pobreza, los pobres dejan de ser una categoría analítica de mera clasificación para convertirse en una categoría de relación. Es decir, lleva consigo el reconocimiento de un vínculo entre la situación y sus causas, obliga a relacionar la pobreza, de alguna manera, con el modelo social, económico o político, según el tipo de participación que se plantee.

Si se establece que para que una persona no sea pobre, debe disponer de autonomía y seguridad económica, encontrarse integrada socialmente, gozar de seguridad personal, etc., el enfoque estático poco puede aportar. Es necesario un marco de análisis y una metodología de medición distintas, porque la realidad social que se contempla constituye un entramado de relaciones que no pueden analizarse sólo desde sus resultados.

El paso de un enfoque a otro no debe entenderse como un mero proceso de acumulación de exigencias mínimas para la definición de pobreza. Teóricamente pudiera pensarse en un concepto de pobreza muy exigente, que establezca un ingreso por persona relativamente alto o condiciones de habitabilidad y de formación asimismo elevadas, y, sin embargo, seguir aplicando una visión estática.

El punto de inflexión se produce, más que por la mayor o menor agregación de aspectos a tener en cuenta en el método de análisis, por la introducción del estudio de la causalidad. El tránsito de una concepción de la pobreza como situación, -que tiene como objeto de análisis las condiciones de privación de las personas-, a la pobreza como realidad social, -en la que van a ser los procesos de empobrecimiento los ejes del estudio-, marca las diferencias entre uno y otro enfoque. Es la apertura del campo de preocupación y de interés el que plantea la necesidad de nuevos enfoques metodológicos. De hecho, en los países en desarrollo la aplicación de nuevas metodologías vino dada porque las categorías conceptuales y analíticas que se utilizaban para enfrentar la pobreza respondían a una realidad social propia de los países desarrollados y resultaban insuficientes para comprender las manifestaciones de la pobreza en sus sociedades (Altimir,1979:5). Se hacía necesario encontrar una conceptualización que superara los marcos teóricos disponibles y que sirviera para entender esa distinta realidad social.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> En el caso de América Latina hay abundantes ejemplos de esta necesidad de nuevos instrumentos analíticos, de los que pueden ser muestra los conceptos de marginalidad social o sector informal. Ahluwalia y Chenery (1974:71) muestran la insuficiencia del análisis neoclásico y marxista para aplicar a sociedades en que la mitad de la población, como ocurre en los países en desarrollo, es no asalariada y las teorías de la distribución del ingreso se centran en la distribución funcional entre capital y trabajo.

Un muestra del proceso de transición de un enfoque a otro lo constituye la definición de pobreza que ofrecía Altimir (1979:1) en su trabajo pionero sobre la pobreza en América Latina:

“la pobreza es un síndrome institucional en el que se asocian el infraconsumo, la desnutrición, las precarias condiciones de vida, los bajos niveles educacionales, las malas condiciones sanitarias, una inserción inestable en el aparato productivo o dentro de los estados primitivos del mismo, actitudes de desaliento y anomía, poca participación en los mecanismos de integración social y, quizá, la adscripción a una escala particular de valores, diferenciada en alguna medida del resto de la sociedad.”

Constituye una visión sincrética de la pobreza en la que se entremezclan elementos propios del enfoque estático, tanto en su versión de la renta como de las necesidades básicas, con elementos característicos del enfoque dinámico, como son la inserción en el aparato productivo y la participación en los mecanismos de integración social. La inclusión de estos dos últimos elementos supone un cambio cualitativo sobre el enfoque estático; es algo más que una mera agregación de dos exigencias, implica una consideración distinta del fenómeno de la pobreza, que obliga, consecuentemente, a disponer de otros métodos analíticos para estudiarla.

### **2.3. Los procesos de empobrecimiento: la gestación del concepto.**

La visión dinámica de la pobreza forma parte de los análisis de algunos organismos internacionales, especialmente de la OIT, que desde la década de los setenta, adoptó esta perspectiva en la elaboración de sus trabajos. La concepción de la pobreza de la OIT puede considerarse como pionera y emblemática de este enfoque. Para esta organización, la pobreza no se entiende como un fenómeno secundario o incidental, sino que se halla estructuralmente relacionada con el modo de funcionamiento de la economía y de la sociedad (Rodgers,1995:1). Desde este punto de partida tan nítido, no sorprende que, dada su dedicación específica a las relaciones de trabajo, la OIT considerara que es dentro de los sistemas de producción, utilización y distribución del trabajo donde se encuentran los mecanismos que conducen a las situaciones de pobreza. Por ello, aboga que la comprensión de esas relaciones sociales y económicas será clave para modificar la pobreza.

La formación del concepto de proceso de empobrecimiento como elemento central del análisis dinámico de la pobreza ha sido el resultado de una serie de propuestas surgidas desde diferentes perspectivas teóricas y prácticas, que se presentan seguidamente.

### **2.3.1. El modelo dinámico en términos de flujos y stocks.**

Ya se hizo referencia en el capítulo anterior a la importancia que tenía la distinción entre variables flujos y stocks en el análisis de la pobreza y cómo el enfoque estático se limitaba a la consideración de las variables flujos o se aplicaban las variables stocks de forma un tanto restringida con algunos indicadores de necesidades básicas.

El análisis dinámico de la pobreza implica la inclusión de ambos tipos de variables y su estudio a lo largo del tiempo. Los stocks, como puedan ser la instrucción o educación, la vivienda y la salud, varían de un período a otro, y en esa variación tienen una fuerte incidencia los flujos. Así, si disminuye la alimentación (flujo) de una persona a niveles insuficientes, ello repercutirá en su salud (stock), o, si se deja de percibir ingresos (flujo) será necesario recortar determinados gastos de educación, lo que tendrá consecuencias en la formación del capital humano (stock), etc. Es decir, el proceso de la pobreza se puede analizar como una interacción entre stocks y flujos en circunstancias externas variables (Jackson, 1972:68).

Una primera aplicación, todavía excesivamente simple, de esta relación entre stocks y flujos se dio en el Método de las Necesidades Básicas Insatisfechas en donde la definición de pobres se hacía en base a la conjunción de un criterio de flujo (ingreso o renta mínima) y uno de stocks (necesidades básicas) que determinaba la distinción entre pobres inerciales, -aquellos que aun cuando superaran los niveles mínimos de renta permanecían sin cubrir los niveles mínimos de stocks (como educación o vivienda)-, pobres estructurales, -que incumplían los dos criterios-, y nuevos pobres, -que satisfacían los mínimos de stocks, pero no así los de renta mínima. Pero esta aplicación resulta todavía insuficiente para catalogar al análisis anterior como dinámico. Es cierto que hace referencia a la dimensión temporal para comprender y evaluar una situación, pero no introduce el estudio de las relaciones de causalidad que es lo que define esencialmente al enfoque dinámico.

En cambio, la concepción de la pobreza como una relación entre flujos y stocks analiza las relaciones de causalidad entre ambos. La consideración de los flujos no se acaba con el estudio de cuáles sean los resultados de los mismos, sino que esos resultados condicionan la formación o la pérdida de stocks adquiridos. Y, a su vez, una determinada situación de stocks condiciona la capacidad de generar flujos. Las relaciones de causalidad entre flujos y stocks ofrecen un campo de estudio que permitirá identificar los procesos de empobrecimiento.

Esta visión dinámica, basada en el análisis de flujos y stocks, se ha adoptado en muchos estudios sociológicos de la pobreza, centrados en buscar las

causalidades específicas que se dan en procesos concretos de empobrecimiento. Son típicos de este acercamiento los estudios sobre las relaciones entre la falta de instrucción y el acceso al mercado de trabajo, o entre las condiciones de vivienda y sus consecuencias en el nivel de formación de la infancia, etc. La lista de las relaciones de causalidad que pueden ser relevantes para conocer los procesos de empobrecimiento sería interminable y de hecho existen múltiples trabajos realizados en este sentido.

El análisis de muchas de estas relaciones obliga a tener en cuenta el mecanismo del mercado para explicar su funcionamiento. Así, el mercado de trabajo se convierte en una pieza importante para el análisis de los procesos que determinan porqué las personas acceden o no a conseguir un puesto de trabajo, las condiciones en que lo hacen, los ingresos que van a disponer, etc. Lo mismo podría decirse del mercado de la vivienda o de productos básicos alimenticios, cuyas características y evolución permiten entender las dificultades o facilidades que las personas encuentran para conseguir esos bienes. Pero aun cuando esta consideración del mercado supone relacionar los procesos de empobrecimiento con la actividad económica, esta vinculación es relativa ya que tiende a centrarse en aspectos muy específicos sin poner en juego el instrumental analítico suficiente para relacionar esos procesos entre sí y con el funcionamiento mismo de la actividad económica. El mercado aparece más como el contexto en el que se desarrolla la relación, pero esta relación se analiza como algo que encuentra su explicación en sí misma, estudiando las interrelaciones entre los factores que se suponen causales del resultado o situación de la que se desea conocer su origen y evolución.

### **2.3.2. La vinculación de los procesos de empobrecimiento a la actividad económica.**

Este concepto simplificado de proceso empobrecimiento supuso un primer paso en el establecimiento de la conexión de la pobreza con el modelo económico. En la propuesta anterior todavía está presente con excesivo protagonismo el resultado; los procesos que se someten a estudio se hallan demasiado ligados a las situaciones estructurales de pobreza. El estudio de los procesos de empobrecimiento no es sino un complemento para conocer mejor la pobreza como estatus. Más aún, las variables que utiliza son susceptibles de utilizarse tanto en una lectura dinámica como estática.

En el paso siguiente, se afirma con rotundidad que el proceso de empobrecimiento es el objetivo único y central del estudio de la pobreza. El interés pasa de conocer la pobreza como situación a conocer los procesos que



conducen a resultados negativos para el bienestar. La pobreza no es propiamente un resultado sino una dinámica de la que sus consecuencias importan menos que su génesis. En este marco, el concepto de procesos de empobrecimiento adquiere una nueva dimensión: no hay procesos abstractos de empobrecimiento. Estos procesos son propios de cada modelo económico. El resultado de pobreza, como privación cuantificable de bienes y servicios o de estados últimos de satisfacción, puede ser totalmente idéntico en una economía capitalista como en una economía socialista, pero los procesos que conducen a esa situación difieren totalmente. Conocer la pobreza es identificar esos procesos. El análisis adquiere, pues, un carácter histórico, en el que el contexto del modelo es fundamental para el análisis de la pobreza.

El giro es tan profundo que algunos plantean que se precisaría hasta una diferenciación terminológica, distinguiendo el estudio de la pobreza, demasiado ligado al conocimiento estático de las situaciones de privación, del estudio del empobrecimiento, con el que se designaría el análisis dinámico (Tortosa, 1993:29-30).

Sea cual sea la opción que se tome, la propuesta es que la pobreza tiene nombre, hay una pobreza capitalista, una pobreza socialista, ... pero siempre una pobreza "i". O dicho de otra forma, la pobreza tiene que estudiarse en el contexto del modelo que explica las relaciones económicas y sociales que determinan las situaciones de privación. La pobreza no puede plantearse abstractamente, sino que es necesario establecer su relación con las referencias históricas que determinan los procesos de empobrecimiento.

Así, el concepto de proceso de empobrecimiento exige introducir tanto las relaciones de apropiación (económicas) del excedente, como las relaciones (políticas) de dominación. A ellas habrá que añadir las características personales, sin que quepa reducir todo el estudio de la pobreza a factores estructurales de dominación y apropiación. Con ello se hace referencia a la necesidad de tener presente de manera explícita aquellos grupos de personas que, por especiales condiciones, tienen una probabilidad alta de caer en un circuito de empobrecimiento con relativa independencia de las relaciones de apropiación y dominación, como pueden ser los discapacitados, menores huérfanos, etc. que suelen calificarse como categorías vulnerables. Aunque, al mismo tiempo, la vulnerabilidad de estas categorías será mayor o menor según el sistema económico y político que se adopte (Tortosa, 1993:63-64).

Griffin (1984) fue pionero en destacar la relación de la pobreza con la estructura económica. De sus estudios sobre la pobreza en los países asiáticos, realizados en la segunda mitad de los setenta, concluye que la explicación al aumento de la pobreza se encuentra en una serie de factores que forman un

contexto económico donde poderosas fuerzas dinámicas tienden a perpetuar y acentuar esos bajos niveles de vida.<sup>16</sup> Señala cómo esas fuerzas generan procesos económicos que repercuten negativamente en la creación de puestos de trabajo para los sectores más vulnerables, al centrarse la inversión en proyectos intensivos en capital, y contar con el apoyo gubernamental, por el poder político que detenta las élites ricas (Griffin,1984:164). La pobreza es, pues, la resultante de un sistema social que refleja las diferencias de diversos grupos en la capacidad de acceso a las fuentes de poder económico y político.

Sin caer en condenas apriorísticas, este enfoque destaca que el estudio de la pobreza no se limita a conocer las consecuencias no intencionales del modelo de desarrollo, sino que analiza si el modelo mismo ofrece garantías de viabilidad para resolver la pobreza (FIDA,1993:4).<sup>17</sup> No es sólo un estudio a posteriori, una vez producida la situación de pobreza, sino que establece si las políticas propuestas introducen objetivos explícitos de bienestar o de reducción de la pobreza y contemplan las políticas necesarias para conseguir esos resultados.

### **2.3.3. Las diferencias entre pobreza urbana y rural: diferencias en los procesos de empobrecimiento.**

La existencia de situaciones de privación de la población claramente diferenciadas entre las zonas urbanas y rurales, dio pie a la aparición de nuevos enfoques metodológicos para el estudio de la pobreza y, sobre todo, a la necesidad de impulsar un análisis dinámico. La impresionante emigración campo-ciudad que caracteriza los procesos de transición al desarrollo de la mayoría de los países, a partir de la década de los sesenta, sirvió para poner de manifiesto que los procesos de gestación, crecimiento y reducción de la pobreza eran muy distintos en uno y otro ámbito.

No sólo aparecen nuevos procesos de empobrecimiento, sino que las situaciones mismas de pobreza resultan diferentes, aun cuando los indicadores convencionales expresen similares niveles o cuantificaciones. Esta constancia de la diferenciación de los procesos de empobrecimiento y de la carac-

---

<sup>16</sup> Esos factores conformadores de un contexto económico perverso para la pobreza son: el elevado grado de desigualdad del ingreso y la riqueza; la concentración del excedente económico en unas pocas empresas y familias; y, los mecanismos de asignación fragmentados (Griffin,1984:164).

<sup>17</sup> El Programa de Investigación Comparada sobre la Pobreza (CROP), lanzado en 1992 por el International Social Science Council, en colaboración con la UNESCO, se plantea abiertamente como metodología la comprensión más profunda y dinámica de la pobreza analizando la implicación del modelo económico y las variables sociopolíticas. Ver: Oyen y otros (Eds.)(1996).

terización de las situaciones de pobreza se produce por separado entre quienes estudian uno y otro tipo de pobreza.

Desde el análisis de la pobreza rural se destaca la persistencia de los niveles de pobreza absoluta, y, de manera especial, los de indigencia. Si en general el proceso de ‘filtración hacia abajo’ (el denominado *trickle down*) fue uno de los fallos del modelo de desarrollo, ya detectado en los años sesenta, el FIDA (1993<sup>a</sup>) llama la atención sobre una específica resistencia de la pobreza rural ante el crecimiento. Cuando los indicadores de pobreza de las zonas urbanas muestran una mejor respuesta, aunque se considere insuficiente, ante la evolución favorable de los indicadores económicos, sobre todo del crecimiento del ingreso por habitante, esa misma reacción no se produce en las áreas rurales. Este dato lleva a plantear que los procesos de empobrecimiento de los sectores rurales presentan características diferentes que es necesario estudiar.

Por la otra parte, el estudio de la pobreza en las áreas urbanas plantea que las mediciones de la pobreza, basadas en las líneas de pobreza, no son capaces de captar las especiales exigencias de la vida en las poblaciones urbanas. Se achaca un sesgo rural a los instrumentos analíticos y conceptuales sobre la pobreza y se impone una revisión de los mismos para adecuarlos a las nuevas manifestaciones propias de la ciudad.

### **2.3.3.1. Las consecuencias analíticas del estudio de la pobreza urbana.**

Además del creciente número de estudios sobre la pobreza urbana provocados por el proceso de emigración del campo a la ciudad, el punto de inflexión que marca la toma de conciencia del desconocimiento que se tenía de la pobreza urbana y la necesidad de impulsar su estudio fue el impacto de los Programas de Ajuste Estructural (PAE). Una gran número de autores, y la mayoría de las instituciones internacionales, si bien con matices diversos, consideran que los PAE tuvieron una incidencia directa en la pobreza urbana (Haan,1997:2). A ese hecho se une la negativa evolución económica de muchos países, con independencia de la aplicación o no de políticas de ajuste, que asimismo repercute en una agravación de la situación de pobreza en intensidad y extensión (Satterthwaite,1997:9).<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Algunos señalan, incluso, que el impacto sobre la pobreza ha sido especialmente fuerte en los sectores urbanos (Amis y Rakodi,1997:623). Estos autores citan diversos trabajos sobre este impacto en diferentes regiones del mundo. Una obra de obligada referencia en todo estudio sobre la pobreza urbana es: Moser, C.O.N., Herbert, A.J., y Makkonnen, R.E. (1993); *Urban Poverty in the Context of Structural Adjustment: Recent Evidence and Policy Responses*. World Bank, Urban Development Division, Washington D.C.

Es por ello que, a partir de los años ochenta, se presta una mayor atención al análisis del impacto de la crisis económica y de los procesos de ajuste estructural en los hogares perceptores de ingresos más bajos, sobre todo en las áreas urbanas (Habitat,1996:116).

En esta nueva lectura se destacan dos diferencias básicas de las necesidades de la vida urbana. La primera, señala la inadecuación de las definiciones de pobreza para establecer los niveles que determinan cuándo realmente un hogar o una persona debe considerarse pobre. Para quienes estudian la pobreza urbana, las líneas de pobreza que se manejan no reflejan las exigencias de la vida urbana, ya que no contemplan el costo real de los bienes y servicios que son mucho más caros. Diferencias que se multiplican cuando en la comparación internacional se utiliza la misma línea de pobreza para medir la pobreza tanto en una ciudad latinoamericana como en una africana (Habitat,1996:110-111). En segundo lugar, no sólo los bienes y servicios son más caros en la ciudad, sino que también la supervivencia urbana exige la adquisición de servicios y bienes que en el campo no son necesarios. Decididamente, para la población urbana el dinero tiene una importancia mucho mayor para poder realizar su vida cotidiana que para la población rural (Satterthwaite,1997:10-11).

De forma más general, Moser (1998:4) destaca tres características de la vida urbana que la diferencian de la rural: los niveles de mercantilización, las condiciones del entorno y la fragmentación social. La primera hace que el trabajo se convierta en el activo más importante de los pobres urbanos, al ser la única fuente que les permite acceder a disponer de dinero líquido, imprescindible para adquirir los bienes y servicios imprescindibles que sólo se encuentran en el mercado. Entre las condiciones del entorno, destacan las malas condiciones de vivienda, saneamiento, la distancia al trabajo, etc., que afectan al capital humano de los pobres y a su bienestar. La fragmentación social que se produce al cambiar del entorno rural al urbano es tal vez lo que más contrasta con el marco en que se realiza la economía rural y el entramado de relaciones sociales de todo tipo, que llega a constituir en las áreas agrícolas una auténtica red compensatoria, o cuanto menos amortiguadora, de los infortunios.

Estas diferencias tan marcadas plantean una primera consecuencia clara: la necesidad de una definición más ajustada de los contenidos y mediciones de la pobreza a las nuevas condiciones. Pero tal vez no sea ésta la conclusión más importante, ya que ese problema se podría resolver en parte introduciendo en el cálculo del umbral de pobreza aquellos rubros específicos de las áreas urbanas no contemplados y actualizando los costos vigentes en esas áreas. Mayor trascendencia tiene la percepción de las insuficiencias del enfoque estático para explicar y entender las manifestaciones de la pobreza

urbana, ya que las características básicas que surgen se escapan a los moldes estáticos y obligan a disponer de nuevas categorías analíticas. Así, la mayor vulnerabilidad que tienen los hogares urbanos a los cambios del ingreso y la diferente función que cumplen los activos tangibles e intangibles, respecto del área rural, para contrarrestar las épocas de disminución del ingreso.<sup>19</sup> Este marco de referencia, mucho más complejo y variable, hace que la comprensión de la pobreza urbana exija llegar a entender el origen y comportamiento de los procesos por los que los hogares llegan a conseguir o la estabilidad de ingresos, sin lo cual las situaciones de pobreza parecen resultado de fuerzas externas incontrolables. Desde el enfoque estático resulta imposible alcanzar a explicar el entramado de relaciones que se producen en los hogares para entrar o salir de la situación de pobreza.

El hecho de calificar a un hogar urbano como pobre no explica mucho de su situación y posibilidades. Los hogares urbanos no son simplemente pobres, como si la pobreza fuera una condición que se adquiere y se mantiene de forma perdurable, sino que, por el contrario, evolucionan en torno a la frontera de la pobreza. Más aún, en épocas de inestabilidad económica puede darse que un hogar alterne de ser pobre a dejar de ser pobre de forma reiterada. Estas situaciones conducen a que la pobreza se enfoque como proceso de empobrecimiento.

El que un hogar se haga temporal o permanentemente pobre depende de muchos factores. Habitat (1996:118) señala, entre otros, los siguientes: el tamaño y la naturaleza de los activos, la capacidad que tiene la familia u hogar de enviar a sus miembros a trabajar, el número de miembros del hogar, el nivel educativo de los miembros que potencialmente pueden percibir ingresos y el que el hogar esté encabezado por una mujer. Estos factores sirven para explicar en una determinada situación por qué determinados hogares se encuentran en situación de pobreza; pero no son suficientes para entender por qué una determinada coyuntura o contexto económico hace que más hogares caigan en la pobreza. No son esos factores los que determinan las situaciones de pobreza.

El estudio de las características de la pobreza urbana lleva a detectar que el factor que más influye en la explicación de las causas de la pobreza de los hogares urbanos es la posición de la persona que lo encabeza (y la de sus miembros secundarios) ante el mercado de trabajo. El que su relación laboral sea estable o no, los niveles de ingreso que percibe, su capacidad para

---

<sup>19</sup> Los activos que Moser (1998:4) considera más significativos para analizar las estrategias de los hogares urbanos son: trabajo, capital humano, activos productivos (vivienda), relaciones en el hogar y capital social. Cualquier comparación que se haga con los activos más relevantes de los hogares rurales permite establecer las diferencias.

desempeñar diversos tipos de trabajo más o menos cualificado, etc., son las referencias decisivas. La inclusión de este factor determina el carácter dinámico del análisis.

Así, el mercado de trabajo se convierte en un factor central para el estudio de la pobreza urbana, desde un enfoque dinámico. Las causas del aumento del número de hogares pobres y de la gravedad de las carencias sufridas encuentra mejor su explicación a través de la comprensión del mercado de trabajo que por el estudio pormenorizado de las diversas categorías de hogares, si bien esto último será asimismo necesario para el diseño de políticas eficaces. Conviene señalar que se hace referencia no sólo al mercado laboral en sentido estricto, sino a todo el entorno de instituciones, organizaciones sociales y marco político que permite entender el comportamiento de dicho mercado a corto, medio y largo plazo de cara a las posibilidades de acceso de la población para alcanzar los ingresos necesarios.

Dentro del enfoque analítico dinámico, en el debate sobre la pobreza urbana se mantienen dos visiones o discursos diferentes (Mingione,1996:12). Uno, comentado en los párrafos anteriores, que puede considerarse como la visión macro. Su preocupación es el estudio de los indicadores de empobrecimiento, es decir, de aquellos que mejor reflejen el riesgo de caer en una situación de pobreza. Si hubiera que señalar una característica definitiva podría decirse que su discurso se centra más en la pobreza que en los pobres. En las sociedades más desarrolladas su esfera de conocimiento suele ser el amplia área social donde hay un potencial mayor de que se generen circuitos perversos de empobrecimiento, como pueden ser la vejez, la enfermedad mental, el desempleo,... En las sociedades donde la pobreza no es característica de grupos sociales muy específicos, sino que atañe a grandes capas de la población, no hay un área determinada de estudio, sino que abarca a la sociedad en su conjunto, lo que no quita que deban darse especiales atenciones a regiones o grupos especialmente desfavorecidos.

El segundo discurso enfatiza el conocimiento de los procesos sociales y las historias de vida, y tiene en cuenta el comportamiento de las personas y la serie de hechos que han llevado a que esas personas u hogares se hayan visto implicados en un circuito de empobrecimiento. Pretende comprender la realidad de los pobres y establecer una conexión efectiva entre los factores y las condiciones, por un lado, y el comportamiento de las personas, por el otro (Mingione,1996:12). En ese sentido, puede decirse que es una visión micro. Su conexión con el discurso macro no resulta en principio sencilla por sus diferencias en el objeto y en los instrumentos de análisis, pero tampoco se afirma que haya una separación insalvable entre ambos.

Una propuesta de puente entre la descripción de los escenarios (discurso macro) y las biografías o historias de la pobreza (discurso micro) plantea la comprensión de la pobreza como un proceso acumulativo. Esta propuesta parte de la necesidad de superar la tentación de circunscribir su estudio a una mera cadena de relaciones causa-efecto, a la que se hacía referencia antes en la primera propuesta de definición del concepto de proceso de empobrecimiento. En primer lugar, porque situaciones idénticas de pobreza pueden ser resultado de diferentes cadenas de causalidad, por lo que sería erróneo deducir de una comprobada relación causa-efecto una conclusión universalizable. Además, una determinada situación de pobreza nunca es estática, es decir, no se puede afirmar dónde concluye la cadena sin que tenga posteriores consecuencias. De aquí, que haya que considerar a la pobreza como un proceso acumulativo. Cuando se habla de una etiología de la pobreza supone encontrar, más que relaciones unívocas causa-efecto, cuál es el proceso que lleva al estado final de la pobreza (Micheli,1996:46-8).

Este trabajo pretende avanzar en la presentación de un marco analítico, que permita tender el puente entre los distintos niveles en que puede hacerse el estudio de la pobreza como proceso, de manera que establezca la comunicación entre ellos y la mejor comprensión de sus interrelaciones. Para ello, el marco analítico debe ofrecer la posibilidad de relacionar: a) la descripción del marco general en que se desenvuelve la actividad económica; b) que sirva para el conocimiento del origen y evolución de los procesos de empobrecimiento; c) el análisis micro de las causas de las situaciones concretas de pobreza.

### **2.3.3.2. El planteamiento desde la pobreza rural.**

El estudio del FIDA (1993<sup>a</sup>) sobre la pobreza rural constituye una referencia clave, no sólo por contener la información más completa y fiable sobre el estado de la pobreza rural, sino por el enfoque metodológico que adopta. Su concepción dinámica de la pobreza queda bien explícita cuando afirma que la pobreza no se considera un estado, sino el efecto de procesos dinámicos; la pobreza es una condición social, no un fenómeno personal (FIDA,1993a:16).

La comprobación de que, en la mayoría de los países en desarrollo, el crecimiento económico no se tradujo en una mejora de las condiciones de los pobres rurales y que, incluso, produjo un empeoramiento de estos, fue el detonante para plantear cómo los procesos económicos tenían efectos diferentes para unos y otros sectores. Y que, en consecuencia, los procesos de empobrecimiento no se generaban dentro de unos compartimentos estancos caracterizados por una secular pobreza, sino que se insertaban en el fun-

cionamiento de la actividad económica global. De aquí la crítica a aquellas políticas sociales que dicen tener como objetivo la reducción de la pobreza y que no contemplan esta realidad, con lo que se limitan a transferir recursos a los sectores más pobres. Así, no hacen sino perpetuar, o empeorar, la pobreza existente, al no tener en cuenta que la dinámica de las políticas económicas puede estar produciendo un transvase de recursos mucho mayor en el sentido contrario.

Esta concepción dinámica se plasma a la hora de proponer el marco necesario para estudiar los procesos de pobreza rural. En primer lugar establece la necesidad de estudiar los procesos institucionales que tienden a perpetuar la pobreza, que, a su juicio, son los siguientes: la falta de acceso a la tierra, la distribución desigual en los sistemas de aparcería y tenencia de la tierra, los mercados subdesarrollados, la falta de acceso al crédito y a los insumos, la falta de instituciones de base que promuevan la participación popular, los factores que condicionan el crecimiento agrícola (como la asignación del gasto público y las políticas macroeconómicas)... En segundo lugar, un elemento básico es considerar el dualismo derivado de la persistencia de estructuras de producción dependientes del mercado mundial, lo que hace que las mejores tierras se asignen a cultivos de exportación, mientras que los agricultores pequeños y marginales deben resignarse a las tierras menos productivas.

Además, el FIDA (1993<sup>a</sup>:24-31) explicita otros factores: el crecimiento de la población, la gestión de los recursos y la ordenación del medioambiente, la marginación de la mujer, los factores culturales y étnicos, los mecanismos de intermediación explotadores, la fragmentación política interna y los enfrentamientos civiles, y, los factores internacionales.

Así como en el caso de la pobreza urbana el mercado de trabajo, entendido en el sentido amplio, se convierte en la instancia central para entender los fenómenos de pobreza urbana; desde la exposición de los factores que considera el FIDA no se deduce una institución que agrupe tan claramente como en el caso anterior los vínculos entre el modelo y las manifestaciones de pobreza rural. Esto se explica no por un defecto en el planteamiento teórico o metodológico que hace el FIDA, sino por las diferencias fundamentales en la conformación de ambos tipos de procesos de empobrecimiento. Mientras los procesos de empobrecimiento urbano se han conformado desde su inicio en el seno del modelo económico dominante, y ha sido el propio modelo el que ha establecido los mecanismos de inserción y de exclusión; en cambio, en la actividad rural perviven estructuras y comportamientos no moldeados por la dinámica del modelo económico, aunque se hallen fuertemente condicionados por él. Esto hace que la complejidad del mundo rural obligue a tener en cuenta una mayor diversidad de factores, para los



que resulta más difícil encontrar una instancia donde se articulen y desde la que puedan analizarse.

En todo caso, aún teniendo en cuenta las diferencias necesarias entre el tratamiento analítico de uno y otro tipo de pobreza, en ambas formulaciones de los procesos de empobrecimiento no se ofrece un marco general de análisis, aunque haya muchos elementos valiosos imprescindibles para cualquier propuesta que se haga. Se requiere un paso más en la formulación del modelo analítico desde el que se estudiará la pobreza.

#### **2.3.4. La participación, como concepto clave para el análisis de la dimensión política de la pobreza.**

Un factor esencial en la concepción dinámica de la pobreza es el nuevo papel que se concede a las personas tanto en la definición misma, como en el análisis de sus causas o en el diseño de las medidas adecuadas para combatirla. El cambio con respecto a los paradigmas estáticos es radical, lo que se traduce en formas muy diferenciadas tanto de análisis como de propuestas políticas.

El concepto de proceso de empobrecimiento conlleva dos referencias fundamentales: la económica y la política. El apartado anterior planteaba la forma de abordar las relaciones entre pobreza y modelo económico. La dimensión política requiere una particular consideración que permita introducirla en el análisis sin que ello implique una dispersión en la multiplicidad de facetas que puede contener.

Partiendo de las reflexiones hechas al final del capítulo primero, el elemento clave de la definición de pobreza, o de persona pobre, es la referencia a la falta de poder. El poder entendido como la instancia última que explica las situaciones de carencia es la falta de poder adquisitivo, y la falta de poder adquisitivo, salvo los casos excepcionales, remite ineludiblemente a que las carencias de esas personas o grupos se deben a no poder acceder al reparto de los recursos con la fuerza necesaria para exigir la cobertura de sus necesidades.<sup>20</sup>

El concepto base con el que se afronta el análisis de la dimensión política es el de participación. La participación permite, por un lado, aglutinar todas las

---

<sup>20</sup> La pobreza como desempoderamiento es una variante del enfoque de las necesidades básicas, que centra en la dimensión política más que en la planificación el proceso de identificación de las necesidades y de los medios para satisfacerlas. El punto de partida es que los hogares pobres carecen de poder social para mejorar sus condiciones (Friedmann,1992:66).

posibles maneras de acceso a las instancias de decisión colectivas, y, por otro, facilita el detectar aquellas formas específicas de participación viciada o recordada que guardan mayor relación con los procesos de empobrecimiento.

### **2.3.5. Las características definitorias del análisis dinámico de la pobreza.**

La aceptación del concepto de proceso de empobrecimiento tiene implicaciones importantes para el análisis, que hay que ir desvelando. Así, cabe preguntarse si su aceptación supone concluir que el concepto de pobreza se diluye dentro del análisis económico de la distribución sin más. Si se parte de que el concepto de pobreza es la descripción de un proceso social que lleva a unos resultados de privación, forzosamente habrá que estudiarlo en el marco de alguna teoría de distribución del ingreso (Altimir,1979:6). Pero eso no significa que el estudio de la pobreza no presente connotaciones específicas y requiera de instrumentos analíticos propios. Precisamente lo que pretende el enfoque dinámico es proceder a establecer la conexión entre esa situación social que se considera inaceptable y la actividad económica.

La característica del estudio de la pobreza, desde la perspectiva dinámica, es que pone a la economía frente a un criterio de evaluación peculiar: su capacidad para conseguir que las personas puedan vivir de acuerdo a las normas mínimas que se establecen por cada sociedad.<sup>21</sup> Lo que es una cuestión bien diferente de preocuparse meramente por las personas que carecen de los recursos necesarios, que es la característica del enfoque estático. Por supuesto que el primero incluye esta preocupación, pero la inserta en el funcionamiento mismo del modelo y exige a éste que se acomode para conseguir ese objetivo.

Así entendido el enfoque dinámico, ya se adivinan cuáles son sus dos principales desafíos teóricos. El primero, establecer el marco de análisis que permita conocer los procesos de empobrecimiento, que va más allá de una teoría general de la distribución. Aunque forma parte de ella porque es esencial al enfoque dinámico entender los procesos por los que se distribuyen entre las personas los beneficios generados por la actividad económica, este aspecto le resulta insuficiente. El análisis que se pretende no es específico de la distribución, ya que lo que le caracteriza no es tanto centrarse en un aspecto de la actividad económica, como mirar a ésta en su totalidad desde un criterio muy

---

<sup>21</sup> Si la economía del bienestar y del desarrollo no trata de las circunstancias en las que la gente actúa y de las condiciones en que pueden vivir y morir, no sirve para nada. Al preguntarnos cuáles son las vidas que pueden considerarse 'bien vividas', también nos preguntamos que es necesario para que las personas puedan realmente vivir ese tipo de vida (Dasgupta,1993:9).

determinado: el bienestar de las personas. El enfoque dinámico va a evaluar a la actividad económica en función de su cumplimiento con el objetivo de que todas las personas, o el mayor número posible, gocen del bienestar mínimo. En ese sentido, aunque los aspectos distributivos constituyan el eje central, no se detiene en ellos e intentará profundizar en el modelo económico para indagar los orígenes de los procesos que conducen a que las personas no consigan el bienestar. E incidirá en los criterios de asignación de los recursos productivos, de manera que estos garanticen la producción de los bienes y servicios necesarios, con prioridad sobre otros fines.

El segundo gran desafío se encuentra en la definición del bienestar. El término bienestar se usa como sinónimo de pobreza relativa, ya que en definitiva son equivalentes. El concepto de pobreza relativa no supone, por definición, una referencia estable, sino que se define en función de los estándares de calidad de vida que una sociedad considera conforman un nivel digno. Esta determinación implica definir qué se entiende por bienestar, qué elementos lo constituyen, cuáles son las condiciones que configuran el que una vida pueda calificarse como humana. Sólo desde una concepción del bienestar puede hablarse de su incumplimiento, de la existencia de pobres. Por eso, el debate del bienestar forma parte esencial del enfoque dinámico.

## 2.4. La propuesta teórica de Sen.

La aparición de la obra de Sen (1981), *Poverty and Famines*, supone el inicio de una línea de estudio sobre la pobreza en las tres últimas décadas. Con independencia del juicio que merezcan sus elaboraciones teóricas, el debate sobre la pobreza no cabe realizarse hoy en día sin hacer una referencia a la aportación de Sen.<sup>22</sup>

Este trabajo se plantea estudiar la construcción teórica del profesor Amartya Sen y establecer hasta qué punto su marco analítico resulta apropiado para dar respuesta a las cuestiones que se han planteado en torno a la operatividad del enfoque dinámico de la pobreza. Desde su trabajo de *Poverty and Famines*, Sen ha desarrollado una amplia elaboración de sus primeros planteamientos, en los que el tema de la pobreza ha sido uno de los ejes centrales de su producción. La progresiva depuración de su pensamiento obliga a un seguimiento cuidadoso de su obra, ya que no ha sido objeto por parte del autor de una formulación última que integre las sucesivas aportaciones.

---

<sup>22</sup>Una muestra reciente del amplio reconocimiento de la importancia de Sen como referencia obligada en cualquier estudio sobre la pobreza y el desarrollo: Lewis y Ulph (1988:17), Pyatt (1987:459), Atkinson (1995:17), Osmani (1995:253), Crocker (1996:196), Ravallion (1997b), Alkire y Black (1997:263), Gasper (1997) y Moser (1998:2).

Las dos cuestiones centrales planteadas como claves para determinar la potencialidad del enfoque dinámico como marco analítico válido para el estudio de la pobreza, encuentran respuesta en los trabajos de Sen. Más aún, sus propuestas teóricas se pueden agrupar en dos grandes apartados, conocidos respectivamente como el enfoque de las titularidades y el enfoque de las capacidades cuyo objetivo es responder a esas dos grandes cuestiones. El primero enfrenta el análisis de los procesos de empobrecimiento; el segundo se centra en la definición de un criterio de bienestar que sirva de referencia evaluativa de los logros de la actividad económica.

### 2.4.1. El enfoque de las titularidades.

En *Poverty and Famines* (Sen, 1981), se encuentran las bases teóricas del enfoque de las titularidades, núcleo de la posterior elaboración del autor, que puede catalogarse de obra seminal de los trabajos en torno a la pobreza.<sup>23</sup> Si bien la preocupación de Sen en la obra se centra en el estudio de las hambrunas, de las que él mismo fue testigo en Bengala cuando era niño, su contenido va más allá de un estudio particularizado de las mismas, aunque ésta ocupe una parte importante. Como su título indica, la preocupación por la pobreza está presente en la misma, ya que parte del supuesto de que las situaciones de carencia o privación, se llamen hambrunas o pobreza, responden básicamente a procesos similares.<sup>24</sup>

Antes de exponer los conceptos analíticos que introduce Sen, veamos los argumentos en torno a los cuales gira la preocupación del autor y que pueden servir de introducción para una mejor comprensión de los mismos.

La cuestión central para Sen, cuando se trata tanto de las hambrunas como de la pobreza, es el problema de la adquisición (*acquisition*), y no la existencia de una disponibilidad teórica de bienes suficientes para la población. Frente a quienes priorizan la urgencia para resolver las necesidades de alimentación o de pobreza, y ven como mejor respuesta para resolverlas la oferta inmediata de bienes, Sen (1990c:34) plantea un cambio de énfasis.

---

<sup>23</sup> En realidad la primera presentación del enfoque de las titularidades se encuentra en dos trabajos anteriores de Sen, pero en *Poverty and Famines* se presenta un marco más completo y coherente, siendo la propuesta que sirve de base para sus trabajos posteriores. Ver: Sen, A.K. (1976); *Famines as Failures of Exchange Entitlements*; *Economics and Political Weekly*, Special Number, August; y, Sen, A.K. (1977); *Starvation and Exchange Entitlements: A General Approach and its Application to the Great Bengal Famine*; *Cambridge Journal of Economics*, N° 1; pags.33-53. Para un análisis de las diferencias y la evolución experimentada en el pensamiento de Sen entre ambos períodos: Osmani, 1995:257-60.

<sup>24</sup> Tanto el hambre como la pobreza hacen referencia a las relaciones de las personas con los alimentos o los bienes o los servicios que están en la sociedad (Sen,1981:1).

Establece que no se pueden entender las fuerzas que posibilitan o imposibilitan satisfacer las necesidades sin examinar las condiciones de los intercambios y los factores que los gobiernan. Se ha prestado excesiva atención al dato agregado de la disponibilidad de alimentos, lo que ha llevado a un cierto 'optimismo malthusiano' que ha tenido consecuencias perniciosas al haber descuidado el análisis de los factores que han hecho y hacen que, a pesar de que teóricamente haya alimentos suficientes, se produzcan crisis alimentarias.<sup>25</sup> En definitiva, considera que la cuestión clave en el mundo moderno no es el dato de la disponibilidad sino el problema de cómo se llega a esos alimentos, los mecanismos de adquisición.

En consonancia con la consideración anterior, Sen se preocupa de los mercados como generadores de procesos de empobrecimiento. Si bien es cierto que la expansión de los mercados en las sociedades tradicionales puede llevar a que aumenten los ingresos de esas sociedades, también tiene como consecuencia la destrucción de los modelos de seguridad anteriores conforme a los que la población había conseguido mantener un determinado nivel de vida. Los mercados producen efectos en dos direcciones contrapuestas de cara a la seguridad y bienestar de las poblaciones. Por un lado, fomentan el aumento de la productividad por la especialización que impulsan; pero, por otro, debilitan o destruyen las instituciones sociales, sin que simultáneamente ofrezcan a quienes se han visto desplazados la posibilidad de acceder a la nueva institución del mercado, bien por no tener éste la capacidad suficiente para integrarlos o porque las personas no pueden cumplir con sus exigencias por no estar preparadas para ello (Wuyts,1992:21).

La cuestión no es tanto que los mercados funcionen bien o mal, sino que sólo tienen capacidad de reacción frente a quienes plantean sus demandas respaldadas con dinero. Las necesidades, por muy apremiantes que sean, resultan insensibles para el mercado, aunque puedan manifestarse por otras vías en forma de revueltas, delincuencia,... Ante esta constatación fundamental, Sen emplaza a considerar cuáles son los determinantes que no forman parte propiamente del mercado y que permiten acceder a los bienes del mercado, es decir, la propiedad de los recursos y los procesos por los que la gente accede al mercado y cuál es su capacidad de negociación.

---

<sup>25</sup> El simplismo de dar por resuelto el problema del hambre o de la pobreza tomando como referencia central la disponibilidad global suficiente de bienes y servicios suficiente para satisfacer las necesidades elementales de nutrición y de vida, hizo que se perdiera interés por los problemas de las carencias reales, considerando que su persistencia era pasajera y estaba llamada a desaparecer. Es a esta posición a la que se refiere Sen cuando habla del optimismo malthusiano, ya que una vez roto el maleficio o condena de la escasez, no tenía sentido preguntarse por los pobres. Lo que Sen pone de relieve precisamente es que los problemas de hambre y de pobreza sólo en parte se deben a deficiencias de la disponibilidad global de recursos, y que más bien, se dan en la mayoría de los casos aun cuando el dato de la disponibilidad permitiera pensar que los recursos eran suficientes para subvenir a las necesidades de toda la población.

Como expresa muy certeramente Sen, el problema no es que la gente no tenga dinero, sino ¿qué ha ocurrido para que eso ocurra? (Sen,1981:156).

#### 2.4.1.1. Las categorías analíticas senianas.

La novedad del análisis de Sen parte de las categorías conceptuales que introduce y que son la base de su teoría. Pero tal vez su aportación más interesante se encuentra en el modo de articular esas categorías, elaborando un marco de análisis, que se llama enfoque de las titularidades, que ofrece un instrumento especialmente apto para investigar las relaciones entre pobreza y actividad económica.

Aunque el concepto de titularidad constituye el eje del enfoque, y es el que mayor divulgación ha conocido, no es la única categoría nueva de análisis que presenta Sen.<sup>26</sup> Los conceptos que forman las piezas del marco de análisis son los tres siguientes:

a) Dotación (*endowment*). Cualquier persona, por pobre que sea, posee algunos recursos o capacidades. Estos pueden ser desde atributos personales generales como su edad, sexo, raza, etc., a otros más particulares como su belleza, estatura, simpatía, etc. Desde el punto de vista económico, toda persona tiene por lo menos una capacidad de trabajo (fuerza de trabajo) salvo que por razones de edad, enfermedad o accidente no la pueda poner en práctica. Esta fuerza de trabajo podrá ser más o menos cualificada y se caracterizará según las habilidades de que sea capaz.

Pero además de los atributos directamente vinculados a la persona, ésta puede disponer de una serie de recursos externos a ella, de los que puede disponer por la existencia de una relación (formas de posesión o propiedad) que le capacita para ello.<sup>27</sup> Estos activos que una persona puede poseer o disponer son muy variados: tierra, ganados, casa, bienes duraderos, dinero, activos financieros, etc. (Sen,1981:45; Desai,1984). Algunas dotaciones servirán directamente para satisfacer necesidades, como la producción para autoconsumo, pero según se complejiza la sociedad, la mayoría de las dotaciones que tiene una persona resultan insuficientes por inapropiadas para cubrir directamente

---

<sup>26</sup> El término utilizado por Sen en el original es *entitlement*, que no tiene equivalente exacto en castellano. De entre las diversas opciones debatidas para su traducción la más aceptada es la de titularidad, que aquí se utiliza, aunque tiene el inconveniente que una interpretación literal del término, proveniente de la literatura jurídica, puede conducir a una comprensión estrecha del contenido real que pretende expresar, que va más allá del campo estricto del derecho.

<sup>27</sup> Conviene diferenciar las reglas que definen la apropiación de bienes y servicios, es decir en base a qué ordenamiento jurídico las personas se apropian de los activos, de las titularidades de intercambio que luego se explican.

sus necesidades y tendrá que acudir al mercado para conseguir los bienes y servicios que no puede proporcionarse por sí mismo.

b) Titularidades de intercambio (o simplemente, titularidades). De forma sintética puede definirse como el conjunto de posibilidades que tiene una persona para conseguir satisfacer sus necesidades con las dotaciones de recursos y capacidades que posee. En una versión más descriptiva, las titularidades de intercambio representan el conjunto de canastas alternativas de bienes que una persona puede adquirir a través de los canales legales de adquisición que se encuentran igualmente abiertos a cualquier otra persona que tenga los mismos recursos o dotaciones (Sen, 1990c:36).

Este concepto supone que: i) con un determinado conjunto de recursos uno puede obtener combinaciones diferentes de bienes y servicios, aunque lógicamente sólo podrá disfrutar de una de ellas en cada momento; ii) las dotaciones y recursos pueden usarse de formas diferentes para conseguir la combinación deseada (Osmani, 1995:255). Por ejemplo, un campesino propietario de tierra tiene varias posibilidades para adquirir por medio de ella bienes y servicios. Sin hacer una relación exhaustiva de las opciones que se le ofrecen, en una situación normal podrá venderla y vivir con el dinero conseguido, o alquilarla y disfrutar de los ingresos que le procura, o asociarse con otra persona en régimen de aparcería, o trabajarla directamente y vivir de los rendimientos de la cosecha. Con los distintos activos cabe hacer un análisis similar de las opciones que cada uno presenta para acceder a los bienes y servicios.

La titularidad se convierte en la pieza clave del esquema analítico de Sen y por ello conviene detenerse en ella para comprender su significado como instrumento teórico. En una economía de mercado, las relaciones de titularidad se basarán en algunas de las siguientes causas: i) comercio; ii) producción; iii) trabajo; iv) otras relaciones de transferencia (herencia, servicios públicos y asistenciales, subsidios y prestaciones,...) (Sen, 1981:2).

Aplicando estas categorías al ejemplo anterior, se dirá que la venta de la tierra se efectúa por una titularidad de comercio; la venta de los productos de la tierra, será una titularidad de producción; si se vende la fuerza de trabajo al propietario de la explotación agraria, será una titularidad de trabajo.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> Las titularidades de intercambio pueden ser de lo más variadas y complejas, dependiendo de las reglas que se establezcan en cada sociedad. Es un concepto por definición pragmático y cambiante, las titularidades son, en definitiva, las relaciones que funcionan en cada economía para hacer que las dotaciones se conviertan en bienes y servicios. En una sociedad estructurada moderna, las titularidades se identifican en gran manera con categorías jurídicas, por la formalización e institucionalización de las relaciones sociales y económicas. Pero en las sociedades menos desarrolladas, esas relaciones pueden deberse a múltiples variedades de titularidades, desde vinculaciones familiares a relaciones semif feudales.

c) Mapa de titularidades de intercambio (*E-mapping*). Es la relación que especifica el conjunto de posibles conjuntos de bienes que se pueden conseguir legalmente por un determinado conjunto de propiedades en base a las titularidades (Gasper,1993:3).

El mapa de titularidades muestra las *ratios* o tipos de cambio por las que los recursos del conjunto de dotaciones que dispone una persona pueden convertirse en los bienes y servicios que se incluyen en el conjunto de las titularidades. Por ejemplo, para un trabajador la relación que se da entre salario y precios de los alimentos marca su capacidad de acceder a mayor o menor cantidad, o mayor o menos calidad, de alimentos (Osmani,1995:255).

#### 2.4.1.2. La dinámica del análisis.

La obra de Sen (1981:1) arranca con una observación trascendental para el análisis de la pobreza: si bien resulta claro que la gente es pobre porque carece de los recursos suficientes para satisfacer sus necesidades, eso no quiere decir que objetivamente no existan los recursos suficientes para que los pobres dejen de ser pobres. Esta realidad de una sociedad con potencialidad para resolver la pobreza, y con conciencia de esa potencialidad, marca la consideración moderna de la pobreza. La pobreza ha dejado de ser un mal irremediable y ha pasado a ser una enfermedad cuyo tratamiento es posible. El concepto y el tratamiento de la de pobreza de nuestros días tiene que partir de esta realidad y el análisis debe ofrecer los instrumentos que ayuden a entender por qué se produce la pobreza a pesar de contar con los recursos y presentar las políticas conducentes para su erradicación.

Este escenario plantea como punto de partida que la pobreza es evitable y que, en consecuencia, el hecho final de que una persona consiga satisfacer o no sus necesidades (que sea o no pobre) es el resultado de un entramado de relaciones.<sup>29</sup> La pregunta de por qué se produce esa situación de pobreza es la que pretende responder Sen por medio del análisis de las titularidades y que le lleva a encontrar la causa en el fracaso o fallo de las titu-

---

<sup>29</sup> Drèze y Sen (1989:25-6) diferencian con nitidez el análisis basado en términos de disponibilidad del basado en términos de titularidad. El reconocimiento de que no existe una relación directa entre mayor disponibilidad de bienes y mayor disponibilidad de titularidades por una persona es la clave, lo que no quiere decir que no se den profundas relaciones entre disponibilidad y titularidad. "La disposición real de alimentos por los diferentes sectores de la población depende de un conjunto de factores económicos y legales, incluyendo los que regulan la propiedad, la producción y el intercambio." El mismo razonamiento puede hacer respecto a la pobreza poniendo en su lugar la disponibilidad total de bienes y servicios en un momento dado para una sociedad concreta.



laridades. Una persona no satisface sus necesidades porque no dispone de las titularidades de intercambio suficientes, bien porque sus activos son escasos, o bien porque los mismos activos que en su día fueron suficientes para proporcionarle los bienes y servicios necesarios, han perdido capacidad de intercambio (Sen,1990c:36-7). En cuyo caso, si se produce ese fracaso de las titularidades y no es receptor de otro tipo de transferencias (a través de la caridad o de las instituciones sociales), esa persona se encontrará en una situación de pobreza.

Las razones por las que una persona llegue a encontrarse en la situación de no poder satisfacer sus necesidades, es decir que las titularidades que dispone no son suficientes para que acceda a los bienes y servicios indispensables, se encuadran en alguno de estos tres supuestos:

- i) porque ha sufrido la pérdida o disminución física de sus activos o dotación;
- ii) porque se ha producido la pérdida del valor de sus activos;
- iii) porque se ha producido la pérdida de la capacidad de intercambio de sus activos debido al incremento de valor de los bienes y servicios que necesita adquirir.

Aunque las tres categorías (dotaciones, titularidades y mapa de titularidades) se interrelacionan y se influyen mutuamente, no lo hacen de igual forma en ese proceso que lleva al resultado que una persona no disponga de las titularidades suficientes. En la determinación de las dotaciones que puedan disponer las personas y del mapa de titularidades que en un momento dado funciona en la sociedad intervienen factores exógenos. Es decir, pueden modificarse las dotaciones de una persona y no tiene por qué influir en el mapa de titularidades, y, viceversa, la alteración del mapa de titularidades no tiene por qué implicar cambios en las dotaciones, al menos directamente.

Sin embargo, las titularidades sí quedan afectadas en cuanto se producen modificaciones bien en las dotaciones de las personas o en el mapa de titularidades. Si se modifican las dotaciones de una persona, supongamos que por un aumento de su salario, aunque no se altere el mapa de titularidades, esa persona dispondrá de un mayor acceso a bienes y servicios que anteriormente; y si se modifica el mapa de titularidades, por ejemplo por un descenso de los precios del pan, aunque su salario permanezca constante, igualmente podrá adquirir mayor número de bienes. Así pues, las titularidades han quedado afectadas por los cambios en las dotaciones y en el mapa de titularidades.

Desde estas premisas, el fracaso de las titularidades puede producirse por una de las dos razones:

- a) fracaso de las titularidades directas: pérdida física de las dotaciones;
- b) fracaso de las titularidades de comercio o de intercambio: modificaciones con efectos negativos en el mapa de titularidades.

Este modo de analizar pone de relieve cómo una persona puede ver disminuida su capacidad de satisfacer su bienestar aun cuando la oferta agregada de bienes y servicios no disminuya. Los procesos de empobrecimiento no tienen porqué estar ligados a la escasez global y sí lo están a las condiciones de accesibilidad. La conclusión de este enfoque es que las consecuencias de las variaciones de las titularidades de intercambio pueden ser tan relevantes o más que el volumen mismo de las oferta de bienes y servicios a la población (Sen,1981:4).<sup>30</sup> Expresado de forma gráfica, la pobreza se conoce mejor desde la dinámica económica que desde el inventario de existencias.

#### **2.4.1.3 El enfoque de las titularidades como marco analítico.**

Esta propuesta del enfoque de las titularidades no encontró una acogida positiva en muchos sectores. Pero conviene distinguir dos tipos de observaciones críticas que se han hecho al enfoque. El primer grupo corresponde a aquellas posiciones que rechazan la propuesta de Sen, por considerar que implica la formulación de una hipótesis sobre la causalidad de las hambrunas. El segundo abarca diversas posturas más o menos recelosas con las potencialidades del enfoque de las titularidades como marco analítico.

Esta separación es importante, porque la comprensión del enfoque de las titularidades como la afirmación de hipótesis específicas o generales sobre el origen de las hambrunas ha llevado el debate a un terreno que ha oscurecido en parte el aspecto central de la propuesta<sup>31</sup>. Osmani (1995) ha realizado el análisis más completo de este punto en torno a las interpretaciones que se han dado del enfoque de las titularidades. Tanto

---

<sup>30</sup> Si se aplica este análisis a las hambrunas, se puede ver que la explicación tradicional de las mismas (fracaso de las titularidades directas) pudo ser la causa en las economías campesinas de subsistencia; y que, por el contrario, en las economías de intercambio, el fracaso de las titularidades de intercambio puede ser la causa central de las mismas (Osmani,1995:257).

<sup>31</sup> Un resumen de las diferentes críticas desde la perspectiva del enfoque como formulación de hipótesis en: Osmani (1995); Ravallion (1997:1208-1211), para una exposición del debate sobre las titularidades desde la perspectiva de las hambrunas; y Pérez de Armiño, Carlos (1995:164-205), que expone de manera detallada las diferentes posiciones críticas.

de las palabras del propio Sen (1981:162 y 164) como de la interpretación que se ha ofrecido de la dinámica del análisis resulta claro que nunca fue la pretensión del enfoque concluir con la proposición de hipótesis concretas sobre la causalidad.<sup>32</sup>

Nuestra lectura del enfoque de las titularidades es que éste no plantea ninguna hipótesis concreta, sino que propugna un camino para investigar las causas de la pobreza, y que ese camino debe perseguirse por una doble vía: la evolución de las dotaciones de las personas y el mapa de titularidades. Otra cuestión es que claramente muestre su rechazo al enfoque que se centra en la disminución de la disponibilidad de bienes la causa de la pobreza o de las hambrunas, pero ello no supone rechazar que una de las causas de la pobreza o de la hambruna en un determinado país y momento histórico pueda ser la falta de disponibilidades.<sup>33</sup> Sen admitiría esa hipótesis, pero siempre que el modo de análisis fuera el enfoque de las titularidades que permite un abanico más amplio de posibilidades, dentro del que tiene cabida la hipótesis de la falta de recursos. En resumen, se parte del supuesto de que la propuesta de Sen es considerar el enfoque de las titularidades fundamentalmente como un marco de análisis y no como un modelo complejo que pretende establecer las causalidades o formular una teoría en sentido estricto.<sup>34</sup> Pero como marco de análisis habrá que descubrir cuáles son sus posibilidades y sus limitaciones de cara a un mejor conocimiento de las causas de la pobreza.

Aunque Sen rechazó la extensión del concepto de titularidad al cuerpo general de la teoría económica, lo cierto es que ha resultado tentador para muchos autores plantearse si el enfoque de las titularidades pudiera ser un punto de partida para una discusión más general del tratamiento de la distribución.<sup>35</sup>

Si bien se ha aplicado este enfoque para describir modelos de distribución, poder social e impacto medioambiental, tanto en trabajos académicos como de organizaciones populares, no puede decirse que se hayan producido suficien-

---

<sup>32</sup> Una de las explicaciones sobre esta interpretación del enfoque puede encontrarse en que las primeras formulaciones de Sen, a las que se ha hecho referencia anteriormente, donde se daba un cierto pie a considerar que presentaba hipótesis concretas. Pero en *Poverty and Famines* se descarta totalmente esa lectura.

<sup>33</sup> En Pérez de Armiño (1995:171-2) se expresa el rechazo de Sen al enfoque del descenso de la disponibilidad de alimentos.

<sup>34</sup> En el estudio de las hambrunas, el enfoque de las titularidades no especifica una causalidad particular, sino sólo la general de que la hambruna refleja el fracaso de las titularidades en una parte importante de la población. Un fracaso que puede tener muchas causas, las que podrá ayudar a desvelar la aplicación del enfoque (Sen,1990c:36).

<sup>35</sup> El propio Sen (1981:174) consideraba que aunque el enfoque de la titularidad iba más allá del análisis específico de las hambrunas, entendía que no había suficiente base para desarrollar una teoría general de la determinación de las titularidades de intercambio.

tes trabajos que desarrollen la metodología.<sup>36</sup> Más recientemente, en el estudio de la pobreza urbana el enfoque de las titularidades ha tenido una gran aceptación pero su aplicación se ha limitado generalmente al nivel micro.

Para estudiar las posibilidades del enfoque de las titularidades, aunque parezca redundante, hay que destacar que la categoría central del enfoque se encuentra en el concepto de titularidad. Las limitaciones y posibilidades que presente este instrumento determinará en gran manera su pertinencia para el análisis dinámico de la pobreza, ya que es precisamente el concepto de las relaciones de titularidad el que abre la puerta a la conexión buscada entre la situación de pobreza con el marco de relaciones económicas y sociales imperantes.

El concepto de titularidad ha ejercido un gran atractivo por esta potencia que se intuye posee y, al mismo tiempo, por su relativa simplicidad para un análisis dinámico de la pobreza. Pero también se presta a provocar un debate sin fin sobre cómo definirlo. En principio porque el propio Sen lo ha utilizado con diversos contenidos y, en segundo lugar, por la dificultad que entraña querer recoger una realidad tan compleja como la que pretende.

Veamos las principales tensiones entre las que se mueve el concepto de titularidad:

d) Concepto amplio versus concepto estricto.

Una visión excesivamente amplia de qué debe incluirse en el concepto de titularidad puede llevar a una generalización excesiva en la que no se sepa finalmente de qué realidad se trata, con lo que pierda eficacia como instrumento de análisis. Una construcción demasiado elaborada del término corre el peligro de precisar teóricamente los límites, pero que tenga poco que ver con la realidad que queremos conocer, por limitarla excesivamente, con lo que igualmente dejaría de sernos útil.<sup>37</sup>

---

<sup>36</sup> Dos organizaciones no gubernamentales de Zimbawe realizaron en 1992 una investigación ambiciosa sobre los problemas medioambientales, con una preocupación especial sobre la sostenibilidad, y teniendo en cuenta las causas socioeconómicas y no sólo los síntomas físicos. Para ello hicieron un uso amplio de las categorías analíticas de Sen que se plasma en la conclusión de que el problema esencial es el fracaso de los sistemas nacional y global para garantizar las titularidades básicas a la gente (Gasper, 1993:16).

<sup>37</sup> Esta posible inadecuación entre una construcción teórica de titularidad con la realidad se puede dar en muchas sociedades menos desarrolladas, donde la variedad y complejidad de las relaciones, así como su variabilidad, harían que se difuminaran sus dinámicas al incluirse en una categoría que recoja los elementos comunes pero descuide sus peculiaridades. Asimismo, esta inadecuación puede producirse si se toman en cuenta excesivamente las relaciones encuadradas en instituciones formales, ya que tal como se manifiestan suelen tener poco que ver con las formulaciones con que se proclaman.

La titularidad pretende explicar la realidad de las relaciones que se producen y, en este sentido, se necesita una concepción amplia. En este debate entre concepción amplia y estricta, uno de los puntos centrales es si las titularidades se circunscriben a las reconocidas por el ordenamiento legal o deben ampliarse a todo tipo de titularidades, más allá de su respaldo o no por una institución formal.<sup>38</sup>

Se ha achacado a Sen no haber mantenido una posición clara y que osciló entre una definición basada en las titularidades exclusivamente legales y otra que admitía otros tipos de titularidades. Tanto del espíritu como de la expresión literal resulta difícil extraer la conclusión de que Sen propone un concepto legalista de las titularidades. De forma expresa sostiene que las titularidades no deben confundirse con ideas normativas y que no consisten sólo en derechos de propiedad plena y que un país puede tener un sistema legal que incluya otro tipo de provisiones de bienes y servicios (Drèze y Sen, 1989:23-4). Cuando Sen hace referencia a que las adquisiciones que se tienen en cuenta son únicamente las realizadas por medio de los cauces legales, hay que entender que está hablando de aquellos cauces permitidos por la ley. Más que establecer la barrera entre reconocimiento formal legal o no, lo que rechaza son los procesos de adquisición ilegales, que es una cuestión muy distinta, ya que ello implicaría admitir las titularidades adquiridas ilícitamente.<sup>39</sup>

La cuestión de la amplitud o estrechamiento de la titularidad no es formal, sino que resulta crucial para que la operatividad del marco de análisis llegue a conseguir lo que se pretende. Cuanto más amplia sea la definición, mayor será su aptitud para recoger la realidad, al posibilitar que abarque la complejidad de relaciones que se dan y que son necesarias tener en cuenta para comprender la pobreza.

#### ii) La dimensión institucional de las titularidades.

El punto anterior puede llevar el debate a un terreno de poco interés si se centra en una pormenorización excesiva de cuáles son las titularidades con-

---

<sup>38</sup> La limitación del concepto de las titularidades a las estrictamente legales resolvería, en principio, la cuestión de definir cuáles son y cuáles no, ya que el criterio del reconocimiento formal parece ser suficientemente claro para establecer las fronteras. Otra cuestión es la que puede plantearse por la mayor o menor dificultad de recopilar todas las figuras que reconoce el ordenamiento. Pero hay que tener en cuenta que tampoco a veces las titularidades legales se hallan bien definidas, por la vaguedad y ambigüedad de los ordenamientos legales. Y, por supuesto, lo que no se garantiza es que los títulos legales se cumplan o respeten en su integridad. Muchas de esas instituciones jurídicas pueden ser escasamente relevantes desde el punto de vista de su eficacia social (Gaay Fortman, 1990).

<sup>39</sup> Algunos autores defienden que Sen se inclinó por una concepción estrecha legalista de la titularidad, pero no parece muy sostenible esta afirmación con los argumentos que se han expresado arriba. Defiende esa posición: Gore, C. (1991); Entitlement Relations and "Unruly" Social Practices: A Comment on an Aspect of the Work of Amartya Sen. Seminar Paper, ISS, The Hague, octubre 1991.

cretas con una visión a corto plazo. Como se destacaba más arriba, el interés del enfoque se halla precisamente en su potencialidad para abarcar lo más ampliamente el juego de las relaciones sociales y económicas y sus consecuencias de desencadenar procesos de empobrecimiento. Desde esta perspectiva, cabe preguntarse hasta dónde puede llegarse en el análisis de esa dinámica que conduce al empobrecimiento o al enriquecimiento. Si los procesos de empobrecimiento encuentran, en gran medida, su origen en los cambios del mapa de titularidades, la pregunta de quiénes, cómo y por qué toman esas decisiones remite al estudio de las instituciones y, en última instancia, a la cuestión central del poder, de donde emanan las reglas del juego bajo el que se crean y conforman esas instituciones.

Con esta preocupación, Fortman (1990) hizo una proposición interesante para la comprensión de las titularidades. Plantea centrarse más sobre las fuentes de donde nacen las reglas que sobre las reglas mismas; tener en cuenta la institución global y no sólo las organizaciones constituidas formalmente, consideradas cada una por sí misma. La conexión del enfoque de las titularidades con la nueva economía institucional es evidente. En definitiva la preocupación de la economía institucional es que funcionen las instituciones. Y la preocupación del enfoque de las titularidades es conocer porqué el funcionamiento de las instituciones conduce a resultados de pobreza.

Lo que se conoce como economía institucional ha prestado mayor atención al estudio de la empresa y de la organización económica, pero las experiencias de transición de los países de Europa del Este y de Rusia, y, especialmente, el proceso de China, han llevado a preocuparse por las cuestiones del desarrollo y los procesos de reforma. Una perspectiva microanalítica de la organización económica resultaba insuficiente para entender lo que ocurre en estas situaciones tan dinámicas, lo que condujo a ampliar su objeto de estudio (Williamson, 1994:185).<sup>40</sup> Pero la importancia del estudio de las instituciones no sólo se presenta en los casos recientes señalados, sino que encuentra su aplicación en cualquiera de los procesos de desarrollo en el que se han embarcado los países menos desarrollados. Para estos, el camino hacia el desarrollo ha supuesto la generación de cambios tremendos, al menos en relación a los ritmos que esas sociedades se hallaban acostumbradas. El desarrollo significa cambio y el cambio produce conflictos entre derechos y obligaciones, es decir, modificaciones sustanciales del mapa de titularidades, al igual que en los procesos de transición. Una comprensión de las titularidades desde sus fuentes de surgi-

---

<sup>40</sup> Lo que ya se respiraba como una necesidad en el análisis de la empresa (el análisis de las instituciones) encuentra paralelismos en el campo de la economía comparativa del desarrollo y de los sistemas. Estas disciplinas, sin embargo, hace poco que aceptaron la importancia de las organizaciones y las instituciones. Aunque ya Oscar Lange en 1938 señalaba que el peligro real del socialismo era la burocratización de la vida económica y no la imposibilidad de enfrentar el problema de la asignación de recursos (Williamson, 1994:177)

miento ofrecería una aportación importante para entender esas disputas y cómo sus resultados desembocan en efectos redistributivos para los diferentes sectores de la población (Fortman,1990).

Afrontar el estudio de las instituciones puede plantearse como una teoría general, que ofrezca un marco conceptual general que proporcione una visión general del proceso; o, como un estudio de los mecanismos de gobierno. Williamson (1994:174) ofrece un esquema que permite tener una visión de lo que supone la metodología institucional.

El nivel más alto es el entorno institucional, que comprende el conjunto de reglas básicas legales, políticas y sociales que establecen las bases de la producción, el intercambio y la distribución. Este entorno puede entenderse limitado a un estado-nación o cabe plantearse hasta dónde hoy existen instituciones formales o no formales capaces de generar disposiciones que afecten directa o indirectamente al mapa de titularidades de las personas.

El segundo nivel lo constituyen las instituciones de gobierno y supone estudiar como dentro del marco establecido, estas instituciones toman acuerdos o generan submarcos donde compiten o cooperan, y cuyos comportamientos tienen consecuencias para los procesos de empobrecimiento.

Por último, las personas sufren o disfrutan de su bienestar según dispongan de titularidades que vienen determinadas por los mapas que se conforman en los niveles superiores.

Planteamos que el enfoque de las titularidades encaja con este esquema y que resulta especialmente adecuado para analizar las conexiones entre los distintos niveles. No se está diciendo que el enfoque de las titularidades ofrece un marco para analizar las relaciones de poder o el comportamiento de las instituciones. Sino que el análisis de las titularidades no puede compartimentarse y limitarse a analizar los funcionamientos a nivel micro sin preguntarse cómo pueden y deben modificarse las relaciones que tienen las personas con el sistema. Es decir, el fallo o fracaso de las titularidades no pueden explicarse sino se extiende el análisis a las causas de porqué se dan esos fallos, que se encontrarán en buena medida en la determinación del mapa de titularidades y en las dotaciones personales. La aceptación de esta interconexión entre los distintos niveles para explicar en su totalidad los procesos de empobrecimiento tiene una consecuencia importante, que habilita el evaluar el modelo económico en relación con la gran cuestión: los resultados obtenidos de bienestar para la población. Pero el desarrollo de cuáles deben ser los criterios de evaluación se hará más adelante.

De momento lo que se plantea es que el análisis de las titularidades lleva a conocer las fuentes de titularidad, es decir, el entorno institucional y el comportamiento de las instituciones, y que éstas pueden agruparse en cuatro grandes categorías:

- i) las que permiten el acceso directo de las personas a los recursos;
- ii) las que permiten la afiliación de las personas a las instituciones (familia, grupo, comunidad, sindicato, empresa,...);
- iii) las disposiciones del gobierno; y,
- iv) el orden legal (o de hecho) internacional.

Este énfasis sobre las fuentes desvía la atención del excesivo interés que se ha puesto en las posibilidades directas que tienen las personas para conseguir ingresos, hacia la preocupación por las reglas y sistemas de titularidad que son las que a fin de cuentas determinan tanto el ingreso como las otras posibilidades de acceso a bienes y servicios. La consecuencia de esta preocupación es colocar en primer plano la dimensión institucional de la economía, apelando a una visión más sutil y amplia que la dominante economía institucional. En realidad no es sino una propuesta de retornar al núcleo de la política del desarrollo: la creación de instituciones nuevas que cumplan con el objetivo del bienestar.

En resumen, el enfoque de las titularidades plantea una serie de dificultades a la hora de su aplicación como marco de análisis, dificultades que surgen en parte de las diferentes visiones del alcance de los objetivos que se pretenden conseguir con el mismo y en parte de la imprecisión del concepto mismo de titularidad.

Respecto a la primera cuestión, hay que reconocer los problemas de operatividad, lo que hace que el análisis por medio de las titularidades resulte más útil y operativo en unos casos que en otros. En nuestro caso, el objetivo del análisis no consiste en el estudio pormenorizado, ni en conseguir cálculos precisos de las disponibilidades de los hogares o de sectores específicos, o estimar cuantitativamente los efectos de determinadas políticas. Lo que se busca con la aplicación de este marco es iluminar los procesos que se generan y abrir nuevas vías de explicación. Este tipo de análisis ayuda a poner de relieve los intereses de sectores que no suelen tenerse en cuenta en el análisis tradicional y, en consecuencia, a incluir la representación de esos intereses y a los agentes de esos sectores en el proceso de evaluación.

En lo que se refiere a la cuestión de la claridad del concepto de titularidad, en la práctica el debate, por interesante que resulte a nivel teórico, resulta



menos complejo. Reconociendo la amplia gama de relaciones que pueden considerarse dentro de las relaciones de titularidad, es evidente que la aplicación del enfoque no implica la adopción de todas las posibles categorías, sino de aquellas que resulten más adecuadas al nivel del análisis. Si se desea analizar el mapa de titularidades que se le ofrece a una familia rural en una determinada región de un país, el tipo de titularidades que se manejarán será distinto del que se necesite para comprender el impacto de las reformas económicas estructurales en un país sobre los sectores trabajadores.<sup>41</sup>

La utilización del enfoque para el estudio de los procesos de empobrecimiento a nivel macroeconómico, exigirá la definición de las fuentes de las titularidades. En el capítulo tercero se trata en profundidad cómo desde el enfoque de las titularidades pueden llegarse tanto a nivel micro como macro a un mejor conocimiento de los procesos de empobrecimiento. Por ello, dejamos de alguna manera inconcluso el tema para retomarlo más adelante.

Para sintetizar lo planteado hasta el momento, se destacan los elementos centrales del marco de análisis:

- i) conocer los canales y los factores que determinan los recursos de que disponen las personas (*commands*), efectivos y legítimos, teniendo en cuenta,
- ii) el marco objetivo en que se desenvuelven las relaciones, que constituyen las reglas e instituciones que controlan el acceso; y,
- iii) las diversas formas de inserción y vulnerabilidad de los diferentes grupos (Gasper,1993:8);
- iv) el funcionamiento de la actividad económica como generadora o reductora de la pobreza, su potencialidad para que las personas consigan el bienestar.

Partiendo que estos elementos constituyen el núcleo del enfoque, su aplicación para el estudio de la pobreza supone: i) concebir la pobreza como un fallo de las titularidades; ii) aportar datos y conocimientos para la comprensión de las fuerzas que generan y sostienen la misma; y, iii) ofrecer una amplia visión de las formas en que el acceso a los bienes y servicios puede protegerse o promoverse, en la que cabe plantearse las reformas del marco legal dentro del cual tienen lugar las relaciones económicas (Drèze y Sen,1989:24).

---

<sup>41</sup> Esta cuestión se la planteó Sen, y mantuvo que dados los órdenes de magnitud en que proponía las titularidades el enfoque resultaba válido para los propósitos y casos en los que las aplicaba.

La cuestión clave del marco es que contempla el análisis del poder o participación como el eje que articula las reglas del juego, en su determinación y funcionamiento, que van a establecer la distribución de las titularidades entre los sectores y las personas. Por ello, el reforzamiento de los derechos (en sentido amplio) de las personas constituye una preocupación central del análisis.

Así entendido el acercamiento a la pobreza, determinados conceptos relacionados con ella como la vulnerabilidad o la exclusión que, aun cuando se reconocen sus estrechas vinculaciones, se tiende a analizar por separado, encontrarían aquí una inclusión natural en el estudio de los procesos de empobrecimiento o de las características de las relaciones de inserción de las personas.<sup>42</sup>

El enfoque de las titularidades supone un acercamiento desde un análisis dinámico que ayuda a avanzar en la comprensión de las relaciones entre las carencias de las personas y las formas en que se insertan en la actividad económica. El énfasis en prestar atención a los vínculos que se crean entre las personas y el modelo económico y social es la novedad de la aportación de Sen para explicar el porqué de las situaciones resultantes de pobreza.

De nuevo, hay que advertir que esta conclusión puede hacer pensar en alcances que no se quiere afirmar. En concreto, así como antes se rechazaba la pretensión de que el enfoque sirviera para una teoría general de la pobreza (o del hambre), ahora pudiera pensarse que se pretende establecer una teoría general de la determinación de las titularidades de intercambio. Tampoco se plantea la utilización del enfoque con ese objetivo, básicamente porque el abanico de los determinantes que intervienen es enorme y el mapa de titularidades a analizar tendría una complejidad enorme, que haría prácticamente imposible llegar a conclusión alguna.

#### **2.4.1.4 La posibilidades de desagregación del análisis.**

Esta perspectiva de análisis de la pobreza es tal vez la dimensión más novedosa del enfoque de Sen, como resalta uno de los seguidores más significados de este enfoque, Desai (1984), al poner de relieve su potencial para un entronque de la pobreza con la política económica. El concepto tradi-

---

<sup>42</sup> Algunos autores diferencian los conceptos de pobreza y vulnerabilidad, pero esa diferenciación sólo tiene sentido a partir de un concepto limitado de pobreza que no tiene en cuenta la dimensión de inestabilidad o riesgo. Así, por ejemplo, Chambers (1992:310-311) que relaciona la vulnerabilidad con los activos netos, poniendo énfasis en los aspectos de inseguridad, exposición al riesgo, etc. Es claro que desde la visión que se ha adoptado de pobreza estas consideraciones se incluyen en la propia conceptualización de la pobreza, por lo que cabría hablar de vulnerabilidad no tanto como un concepto diferente, sino como una de las manifestaciones de la pobreza. De hecho Sen introduce usualmente la expresión 'vulnerabilidad' al analizar las titularidades. Un ejemplo en: Drèze y Sen, 1989:20.

cional de desarrollo medido por el crecimiento del PIB deja de lado la cuestión de la estructura y morfología de la pobreza. Por decirlo así, no le importa la forma de conseguir el crecimiento, aunque, paradójicamente, genere al mismo tiempo más pobreza. El enfoque de Sen muestra que los cambios en los precios relativos afectan de manera diferente a las titularidades de la gente y así la transformación de las instituciones y relaciones económicas puede generar resultados muy dispares. Este enfoque permite apreciar que las políticas impulsadas para movilizar recursos pueden tener tales consecuencias en las estructuras de los precios que afecten de manera negativa a los pobres y a otros que no lo son pero que como consecuencia de ellas caen en situación de pobreza. La consideración de cómo las políticas afectan a las titularidades de los diversos sectores debiera ser un aspecto fundamental a la hora de determinar cuál es la más aconsejable para el desarrollo de un país.

Una aplicación de este análisis, que reconduce a las causas de la pobreza, es que permite poner de relieve como dimensión clave la posición que las personas ocupan en la sociedad y en la actividad económica, ya que es esa posición la que marca su capacidad para disponer de las titularidades necesarias. Una visión amplia de las titularidades lleva a efectuar una desagregación de las diferentes tipologías de posiciones de las personas, en cuanto que las mismas deberán ser objeto de una consideración específica para tener una comprensión cabal de los procesos de empobrecimiento.

Precisamente esta posibilidad de desagregar el análisis es una de las diferencias claves del enfoque de las titularidades frente al enfoque basado en la mera disponibilidad global, bien sea ésta la existencia de alimentos o el conjunto de bienes y servicios susceptibles de ser utilizados o adquiridos por las personas. Esta desagregación puede hacerse a diversos niveles. Siempre que un grupo de personas se encuentre en una situación similar de relaciones de titularidades, tiene sentido la consideración del mismo como un objeto de análisis (Drèze y Sen,1989:30). Ello permite profundizar en los procesos de empobrecimiento específico y descubrir los factores que más inciden en su gestación, al tiempo que diseñar políticas adecuadas a las necesidades y peculiaridades de cada sector de la población. Lógicamente, las diferentes desagregaciones no sólo no tienen por qué dificultar el análisis global, sino que lo enriquecen.

Esta potencialidad del enfoque de las titularidades tiene especial importancia para el análisis de la situación de la mujer. Una comprensión amplia del concepto de las titularidades no puede limitarse a entender como tales a las que emergen del ordenamiento jurídico. Las fuentes de las titularidades pue-

den ser muy diversas y entre ellas, la costumbre ocupa un lugar destacado en las sociedades. Así, en el caso de la mujer el análisis de los procesos de empobrecimiento quedaría incompleto si se partiera, por ejemplo en las sociedades más desarrolladas, del supuesto de la igualdad frente a la ley que recogen todas las legislaciones. La realidad es que la capacidad de disponer de titularidades de intercambio de las mujeres resulta de hecho inferior a las de los hombres, no porque teóricamente tengan menos capacidades, sino porque el rol social que se les impone les sitúa en una posición desventajosa. Cada vez se pone más de relieve la trascendencia que tiene, para conocer la dinámica de las titularidades en las mujeres, la correlación de fuerzas que se plantean en el seno de los hogares. La distribución de las tareas de cuidado del hogar y de la descendencia, la asignación de responsabilidades en la búsqueda de ingresos para el sustento, e, incluso, el reparto entre los miembros de la familia de los bienes conseguidos, presenta inequidades fuertes entre los miembros, recayendo normalmente en las mujeres las cargas más gravosas.<sup>43</sup>

Las consideraciones anteriores son aplicables igualmente a la posición que las personas ocupan en la estructura de clase de una sociedad (que tendrá mayor relevancia en sociedades más tradicionales) y en las relaciones de producción. Las personas desarrollan sus dotaciones en un contexto social que no tiene siempre las mismas reglas para todos, lo que implica que esa adscripción señala ya una posición de inferioridad para disponer de las titularidades necesarias. Dicho de otra manera, supuesto el mismo mapa de titularidades que se presenta en una sociedad, las titularidades que posea una persona dependerán de su posición como clase y del lugar que ocupe en el proceso de producción (Sen,1981:4).

La posibilidad de estudiar las titularidades de forma desagregada de las distintas clases sociales hace que el enfoque de las titularidades ofrezca un marco más amplio para estudiar los impactos que puedan tener el crecimiento poblacional, las innovaciones institucionales o el cambio tecnológico sobre la pobreza, que convencionalmente se juzgan únicamente en términos de resultados agregados. Este estudio desagregado permite descubrir cómo esos impactos se acusan de manera desigual según los sectores, lo que resulta crucial a la hora de determinar la evaluación de los mismos en materia de pobreza (Osmani,1995:292).

---

<sup>43</sup> Sobre esta cuestión de la aplicación de las titularidades para el análisis de los procesos específicos de empobrecimiento de la mujer: Aslabeigui, N. Y, Summerfield, G. (1989); Impact of the Responsibility System on Women in Rural China: an application of Sen's theory of entitlements. *World Development*, Vol 17 N°3; Kabeer, N. y Aziz, R. (1990); Gender Divisions in Food Production and Food Entitlements: case studies from South Asia and West Africa. Teaching Text, UNFA Programme in Population and Development, ISS, La Haya.

Por último, el enfoque de las titularidades, así entendido, permite superar una de las limitaciones tradicionales de los estudios de pobreza, como ha sido su carácter reactivo, al discernir la potencialidad empobrecedora de las políticas, o por lo menos llamar la atención sobre la necesidad de tener en cuenta de manera específica los posibles resultados negativos que, en cuanto a pobreza, puedan tener y establecer previamente medidas para evitarlos.

La capacidad que tiene una persona para conseguir lo necesario para vivir depende, pues, de las relaciones de titularidad que funcionen en el país, de las dotaciones que tiene, de las posibilidades de intercambio que se le ofrecen y, por último, de lo que se le ofrezca como servicio público o como donación. Esta visión que se centra en los procesos que desembocan en la pobreza, cuestiona la clasificación de las personas entre pobres y no pobres. Resaltar la situación final, impide acercarse a conocer las causas que la originan. La utilización de la categoría de pobres que puede resultar útil para otros efectos, como sensibilizar a la ciudadanía de cara a la pobreza, resulta excesivamente vaga para ayudar al análisis de la pobreza (Sen,1981:156). Las personas no se dividen en pobres o no pobres, sino en función de las dotaciones que tienen, la evolución del valor de intercambio de esas dotaciones, las diferentes posiciones que ocupan en la sociedad y en las relaciones de producción, etc.<sup>44</sup>

#### **2.4.1.5. El entronque de las titularidades con la tradición económica clásica.**

La pretensión de que el enfoque de las titularidades es una herramienta de análisis económico es afirmada por Sen, aunque modestamente reconoce que no se atrevió a denominarlo como enfoque económico. Para defender el reconocimiento de esa calificación, destaca cómo los orígenes del enfoque se encuentran ya en la tradición económica clásica, en concreto en las ideas de Smith, Ricardo y Marx (Sen,1990c:38).<sup>45</sup>

Resulta especialmente interesante la referencia a Smith porque la lectura que se ha dado a su célebre párrafo contenido en las 'Disgresiones sobre el comercio del trigo y las leyes del trigo' (Libro IV, de *La Riqueza de las*

---

<sup>44</sup>La aplicación de este enfoque al análisis de la pobreza urbana ofrece un camino para entender y explicar los riesgos que afrontan los diferentes grupos, según cuáles sean sus formas de inserción, ante los procesos económicos, en general, y ante las crisis concretas (Amis y Rakodi,1994:630).

<sup>45</sup>Es curioso que una de las críticas que se han formulado al enfoque de las titularidades haya sido que no hay nada nuevo en sus aportaciones y que se limita a utilizar conceptos familiares utilizados hace tiempo por los economistas. Esta explicitación de los antecedentes históricos no pretende en absoluto incidir en esa línea crítica que, por otra parte, el propio Sen explícitamente reconoce. En todo caso, la novedad del enfoque se encuentra en la forma en que conceptos ya conocidos se combinan para ofrecer una nueva manera de comprender la pobreza (Osmani,1995:291).

*Naciones*) lo han hecho aparecer como un partidario del enfoque un-causal centrado en la disponibilidad de alimentos para explicar las hambrunas. Pero en otras partes de su obra, Smith hace un planteamiento desde la percepción de que el problema central es la adquisición y no la disponibilidad. Con este fin, Sen cita el Libro I, 'Sobre los salarios del trabajo', donde Smith analiza las titularidades basadas en el mercado de los trabajadores y cómo su fracaso ocasiona el desempleo y el descenso de los salarios reales que desemboca en la miseria, hambre y mortalidad como efectos de la evolución del mercado de trabajo.<sup>46</sup> Para Sen (1987:43-4), según el análisis de Smith, las personas llegan a morir de hambre por un proceso que no controlan. Y no negaba la posibilidad que el hambre tuviera su origen en un fallo de la demanda. Por lo que puede discutirse si el verdadero mensaje de Smith respecto a la política contra el hambre sería la inactividad o la creación de derechos para los grupos desfavorecidos mediante la generación de rentas.

Pero la cita podría prolongarse, aunque Sen no lo hace, porque el razonamiento de Smith parece intuir el concepto de fuentes de titularidad y ofrece una explicación dinámica de la raíz última de las situaciones de escasez. Así dice: "Este cuadro (*en referencia al párrafo citado en la nota anterior*) se aproxima quizás a lo que ocurre en el presente en Bengala y en algunas otras colonias inglesas en las Indias Orientales. Si hay un país fértil, despoblado desde hace tiempo, y donde en consecuencia la subsistencia no debe ser muy ardua, pero donde a pesar de todo mueren de hambre trescientas o cuatrocientas mil personas en un año, entonces podemos estar seguros de que los fondos destinados a mantener a los trabajadores pobres está achicándose vertiginosamente. **La diferencia entre el espíritu de la constitución británica que protege y gobierna a América del Norte, y el de la compañía mercantil que oprime y sojuzga a las Indias Orientales, no puede ser mejor ilustrado que mediante el estado tan diverso de esos países.**"<sup>47</sup>

---

<sup>46</sup> La cita a que hace referencia Sen es la siguiente, tomada de la versión de: Rodríguez Braun, Carlos (1994); *La Riqueza de las Naciones*. Alianza Editorial; pags:118-9. "El panorama sería diferente en un país donde los fondos destinados al mantenimiento del trabajo estuvieren cayendo marcadamente. Cada año la demanda de sirvientes y trabajadores sería, en todos los distintos tipos de ocupación, menos que el año anterior. Muchos miembros de las clases más altas, al no poder encontrar empleo en las labores de su rango, lo buscarían en los niveles más modestos. La clase baja no sólo resultaría sobresaturada con sus propios trabajadores sino con el excedente de las demás clases; la competencia por los puestos de trabajo sería tan intensa que reduciría los salarios a las más mínima y miserable subsistencia del trabajador. Muchos no podrían encontrar un puesto de trabajo ni siquiera en esas condiciones, con lo que o bien se morirían de hambre o bien se verían empujados a buscar su subsistencia mediante la mendicidad o quizás perpetrando las mayores barbaridades. La miseria, el hambre y la mortandad prevalecerían de inmediato en esta clase y se extenderían desde allí hacia todas las clases superiores."

<sup>47</sup> La cita está tomada de la versión de Rodríguez Braun (1994:119), *ut infra*; el subrayado es propio y no corresponde al texto original.

Merecen resaltarse dos aspectos de la cita anterior, ya que aun cuando estén explícitos, el subrayarlos afianza la afirmación primera de la adopción de un cierto enfoque de las titularidades en el pensamiento de Smith. El primero, el abandono expreso del enfoque de la disponibilidad, al reconocer que, a pesar de ser un país fértil, mueren de hambre cientos de miles de personas porque se limitan los fondos destinados a determinadas personas, no porque globalmente falten recursos. El segundo, y más significativo, afirma que la razón de los comportamientos diferenciados se encuentra en el marco institucional; mientras la constitución británica permite una mejor solución a la cuestión de la adquisición, como es el caso de las colonias de América del Norte, el régimen opresor y de sojuzgamiento de las compañías mercantiles, como es el caso de las Indias Orientales, lleva a resultados distintos. La cuestión que se quería resaltar queda patente, pero secundariamente no deja de ser chocante, frente a la continua utilización sesgada de Adan Smith como apoyatura del neoliberalismo, que en el ejemplo se contraponga un marco regulado, o por lo menos guiado, por instituciones públicas frente a otro basado en el ejercicio directo de la iniciativa comercial privada, mostrando sin ambigüedades al primero como netamente más eficiente en la correcta asignación de los recursos.

Para finalizar las citas en torno a Adan Smith, Sen (1995:53-4) hace referencia a otro texto (Libro I, capítulo 5), en donde la relación de su análisis con el concepto de titularidad es todavía, si cabe, más directa. El texto es el siguiente: “Todo hombre es rico o pobre en la medida en que goza de medios para proveer a las necesidades, comodidades y atractivos de la vida humana.”<sup>48</sup> El criterio que considera Smith para decidir quién es pobre o rico no está en el resultado final (disfrute o carencia), sino en la disposición o no de medios, es decir la cuestión la centra en el problema de la adquisición.

Por último, para entroncar su enfoque de las titularidades en la tradición clásica, Sen (1990c:40) llama la atención sobre el Discurso de Ricardo al Parlamento, de 1822, que tiene como tema las condiciones de la hambruna en Irlanda, y donde precisamente ataca el argumento de otro par-

---

<sup>48</sup> La cita está tomada de la traducción contenida en Dumont (1982:230-1), por entender que es fiel al original, tanto desde el punto de vista de la literalidad como del sentido. Resulta curioso observar que la traducción castellana de Rodríguez Braun (1994:64), *ut infra*, difiere en este punto sustancialmente: “Toda persona es rica o pobre según el grado en que pueda disfrutar de las cosas necesarias, convenientes y agradables de la vida.” La comparación de ambas traducciones revela algo más que una cuestión técnica de traducción. En la contenida en el texto, se entiende que el criterio de ser pobre o rico descansa en carecer o poseer medios para satisfacerse; mientras que en la de esta nota el criterio se encuentra en el resultado final, si se han satisfecho o no. Sin dudar que la primera traducción permite adscribir el pensamiento de Smith al enfoque dinámico, mientras que la segunda lo situaría en el enfoque estático, preocupado por las situaciones resultantes. El que el traductor de esta segunda versión sea un reputado economista decidido defensor del neoliberalismo no resulta un elemento accidental para entender esta discrepancia de versiones.

lamentario que afirmaba la imposibilidad de que hubiera hambruna ya que existía sobreabundancia de alimento en el país.

### **2.4.2. El enfoque de las capacidades.**

El enfoque propuesto por Sen presentaba la posibilidad de desplegarse en dos direcciones. Una, avanzar en el estudio del bienestar y determinar cuándo se considera que las personas satisfacen adecuadamente sus necesidades. Otra, impulsar el enfoque de las titularidades para su aplicación hacia una visión más general de los aspectos distributivos del modelo económico. De hecho los trabajos posteriores de Sen se encaminaron en la primera de ellas, partiendo de mostrar el profundo desacuerdo con la asunción de la economía del bienestar de que el mercado es todo lo que se necesita para alcanzar el bien común.<sup>49</sup>

Ahora bien, si se acepta la necesidad de otra estructura, además de la del mercado, para un mejor logro distributivo, esa nueva estructura no puede considerarse de forma aislada, sino que tiene que estar inserta en la estructura social donde se genera. Esto quiere decir que hay que enfrentarse abiertamente con el problema de formular qué es la vida plena o el bienestar y plantearse qué significa la igualdad. Hay que encontrar una concepción del bienestar que sirva de referencia para juzgar los resultados sociales producidos por las diferentes instituciones o estructuras, incluyendo la acción de los mercados competitivos (Salcedo,1997:16).

#### **2.4.2.1. La crítica a la economía del bienestar convencional.**

La cuestión que se presenta es central: ¿cómo establecer los criterios que determinan que una estructura social o una institución cumplen con el objetivo de que las personas puedan vivir adecuadamente? La crítica a las concepciones dominantes del bienestar es necesaria pero insuficiente, hay que fijar las referencias que permitan saber si las nuevas estructuras son más idóneas que las anteriores para conseguir el bienestar. En definitiva, lo que se encuentra en debate es la concepción que se tiene del bienestar. Este es el núcleo central de todo el debate, ya que según cuál sea el contenido que se considera incluye el bienestar, lógicamente las referencias que se establezcan para medirlo se adecuarán a los nuevos contenidos.

---

<sup>49</sup>En el período que estuvo Sen en Oxford, a partir de 1980, su preocupación se centró en los problemas éticos y metaéticos de su propuesta para evaluar el bien individual y colectivo por medio del criterio de las capacidades (Salcedo,1997:12).



El enfoque de las capacidades desde su inicio establece la diferencia respecto de los otros enfoques anteriores y pretende ofrecer una visión alternativa del bienestar.<sup>50</sup> Por ello, antes de plantear su propuesta, Sen expone sus críticas de otros conceptos de bienestar basados en la utilidad personal, la opulencia absoluta y relativa, las libertades negativas, etc (Sen,1993b:30). Dedicar su mayor atención crítica al enfoque dominante de la utilidad por la gran influencia que ha tenido la tradición utilitarista en la economía normativa (Sen y otros,1987:5).

La principal crítica que plantea Sen al utilitarismo es haber subsumido la idea de justicia en la idea de maximización, al valorar como sociedad o institución más justa aquella que consiga un mayor bienestar social general, pero dejando fuera las ideas de igualdad y libertad, lo que lleva a un concepto muy estrecho del término, ya que permite la existencia de personas que no consigan los mínimos de bienestar exigibles para que funcionen como tales. Esta es, pues, la primera cuestión que achaca al enfoque convencional que también puede expresarse como el carácter consecuencialista que contiene y que le lleva a fijarse únicamente en esos resultados, sin preocupación deontológica alguna por la libertad y la igualdad de las personas.

En segundo lugar, la equiparación que hace del bienestar con la utilidad, que conduce a una concepción muy reducida de lo que pueda ser el bienestar. La inadecuación de la utilidad para servir de referencia del concepto de bienestar la argumenta analizando las tres formas en que se entiende la utilidad: como elección, como felicidad y como satisfacción de los deseos (Sen y otros,1987:7-14).

Si se parte de la utilidad como elección, además de las limitaciones que nacen del hecho que la utilidad sólo ofrece valoraciones ordinales, presenta el problema de no permitir hacerse una idea del bienestar de una persona por la gran cantidad de motivaciones, generalmente entremezcladas, que se manifiestan al hacer la elección. Esta dificultad la expresa Sen (1985:65) así: "Es posible que la elección de un persona esté guiada por una gran cantidad de motivos entre los cuales la búsqueda del bienestar personal sea sólo uno entre otros."

Si se toma la utilidad como felicidad, las objeciones son dos: una, la felicidad es un estado mental que no tiene en cuenta otros aspectos del bienestar, por lo que puede ocurrir que una persona sea (se sienta) feliz en una situación objetiva deplorable; dos, la perspectiva de la felicidad como con-

---

<sup>50</sup> El enfoque de las capacidades hay que entenderlo como una crítica al concepto dominante en las corrientes principales de la economía, que repiensa críticamente los conceptos básicos de la economía del desarrollo y que reclama que la reflexión filosófica sobre las grandes cuestiones de qué es el bienestar o la vida plena no constituyen otro campo distinto del de la economía. En este sentido plantea Nussbaum (1996:6) la lectura del enfoque de las capacidades.

cepto de un estado mental puede llevar a dar una visión muy limitada de las otras actividades mentales, ya que hay otros estados mentales que no se equiparan con el estar feliz y que indudablemente contribuyen al bienestar, como estar entusiasmado, estar animado, etc. Pero sobre todo, señala Sen (1985:66), "... las actividades mentales implican la valoración de la propia vida -un ejercicio reflexivo- y el papel de la valoración en la identificación del bienestar de una persona obviamente no se puede considerar meramente en términos de la felicidad que tal reflexión crea." <sup>51</sup>

La consideración de la utilidad como deseo implica, para Sen, una teoría de estados mentales, aunque puramente no lo sea. Reconoce que hay una conexión importante entre los deseos y el bienestar de una persona, pero comparar las intensidades de los deseos entre dos personas resulta muy problemático, sobre todo por la 'contingencia circunstancial' en que los deseos se generan. La pregunta que se plantea es si es o no posible separar y depurar los deseos que forman parte del bienestar. La objeción mayor se plantea porque desde la perspectiva de los deseos puede que no aparezca para nada el grado de privación de una persona, aun cuando ésta se halle mal alimentada o mal vestida. Esa persona tal vez haya preferido reducir sus deseos a objetivos que ve alcanzables y que desde su condición de indigencia pueden resultarle logros fantásticos. En este caso, como en otros supuestos, los deseos como medida de privación ocultan privaciones objetivas, aunque no se desee superarlas (Sen,1995a:68).

Las tres interpretaciones de utilidad presentan serias limitaciones para servir de referencia del bienestar, y en las tres la razón de su limitación es que realizan la evaluación indirectamente, aplicando alguna medida psicológica, como la felicidad o el deseo. Así pues, la utilidad no permite avanzar en la determinación del bienestar y ese fracaso se aplica tanto a la utilidad entendida como objeto de valor en sí mismo, que como método de evaluación (Sen y otros,1987:13).

El rechazo de la utilidad como base del bienestar, exige construir una concepción alternativa, donde la cuestión de la igualdad surgirá inevitablemente, aunque eso no quiere decir que resulte claro qué es la igualdad.<sup>52</sup> Para que las valoraciones que se hagan de la igualdad respondan a criterios objetivos y no dependan de sentimientos subjetivos de felicidad o satisfacción, o se instrumentalicen a través de la medición de otros bienes, Sen construye el enfoque de las capacidades.

---

<sup>51</sup> Medir la felicidad puede distorsionar el grado de privación. Por ejemplo, el mendigo desesperado, el trabajador precario, el ama de casa sometida, el parado de larga duración, etc., pueden disfrutar con pequeñas cosas y conseguir eliminar el sufrimiento, pero desde el punto de vista ético sería un grave error atribuir un valor relativamente reducido de pérdida de bienestar porque sus condiciones de supervivencia les llevan a sentirse felices con pocas cosas (Sen,1989:62).

<sup>52</sup> En su obra *Nuevo examen de la desigualdad*, Sen (1995) trata el tema de la igualdad y una parte fundamental de ese análisis lo constituye el enfoque de las capacidades.

### 2.4.2.2 Funcionamientos y capacidades.

El enfoque de las capacidades hay que entenderlo como una propuesta teórica de valoración del bienestar, y consecuentemente de la pobreza, el desarrollo y el sesgo de género (Gore,1997:236). El enfoque parte de entender la vida humana como un conjunto de acciones y estados (*doings and beings*), y considera que se alcanza el bienestar cuando la vida, el conjunto de acciones y estados, adquiere una cierta calidad (Sen,1993:31). Es decir, valorar la calidad de la vida implica valorar esas situaciones. Para proceder a este ejercicio evaluativo, Sen utiliza dos categorías: funcionamientos y capacidades, esenciales en la elaboración del enfoque.<sup>53</sup>

1. La evaluación del bienestar supone evaluar los funcionamientos.<sup>54</sup>

Por funcionamientos se entienden los estados de existencia y las acciones que una persona efectivamente consigue o realiza a lo largo de su vida: “las cosas que logra hacer o ser al vivir” (Sen,1993b:31). Los funcionamientos pueden ser: actividades, como leer o escribir; estados físicos como estar bien alimentado o sano; situaciones mentales, como estar con-

<sup>53</sup> Sen (1989:43; 1993b:46-7; 1995:53-4; 1997b:392-4, entre otras referencias) reconoce que las bases teóricas de su enfoque se enraizan en: Aristóteles, sobre todo en su *Ética a Nicodemo*; Marx, de quien cita los *Manuscritos filosóficos y económicos*, y Adam Smith. Sen ha sido uno de los impulsores de la aplicación del pensamiento de Aristóteles para reflexionar sobre los problemas éticos y económicos de nuestro tiempo, de manera general en cuanto a las relaciones entre economía y ética (Sen,1987) y de manera especial en la construcción de su enfoque de las capacidades. Aunque el propio Sen (1993b:54, nota 2) reconoce que cuando propuso el enfoque de las capacidades no se dio cuenta de sus relaciones aristotélicas. El desarrollo del enfoque siguiendo el pensamiento aristotélico ha sido realizado por Nussbaum, colaboradora de Sen, que ha trabajado de manera más específica la adecuación de la filosofía aristotélica en el análisis del bienestar. Sobre la actualidad de Aristóteles, ver: Meikle, Scott (1995); *Aristotle's Economic Thought*. Clarendon Press; reseña de: Fletwood, Steve (1997); Aristotle in the 21st Century, *Cambridge Journal of Economics*, Nº 21; pags.729-744.

En cuanto a Adam Smith, Sen plantea que hay suficientes pruebas de que estaba preocupado por evitar la concentración de riqueza y escapar del fetichismo de las mercancías, del que luego hablaría Marx. De hecho, Smith fue más allá de las caracterizaciones típicas de las condiciones de vida y consideró como un funcionamiento de las personas el “no sentirse avergonzado de aparecer en público”; además planteó que los bienes necesarios para conseguir ese objetivo variaban según las normas culturales y sociales, las que, a su vez, se hallan influenciadas por las condiciones económicas de las sociedades respectivas (Sen,1983:318-9). Asimismo, Sen (1997:1959) defiende que Smith tenía un enfoque integrado del desarrollo económico y social. Cuando analiza las posibilidades de la producción, daba un especial énfasis al papel de la educación, además de la división del trabajo. El desarrollo de la capacidad humana para conseguir una vida que merezca la pena y, además, ser más productiva es un tema central de Smith en *La Riqueza de las Naciones*. Smith, para Sen, era decididamente *nurturist*.

<sup>54</sup> La traducción del término *functioning* plantea similares dificultades al de *entitlement*, pero así como en este último se ha acabado imponiendo en castellano el término titularidad, respecto del primero no se ha producido el consenso en torno a una única versión. Si bien la mayoría lo traducen por *funcionamiento*, otros utilizan la palabra *realización*. En la traducción al castellano de la obra de Doyal y Gough (1994) se ha optado por el término *funcionalidad*. Pero la idea de funcionalidad alude más a potencialidad, mientras que el funcionamiento supone un resultado, que es precisamente lo que desea reflejar Sen. En principio, *funcionamiento* indica mejor que *realización* la idea de movimiento y de prioridad del proceso sobre lo material que Sen quiere indicar.

tento; o, funcionamientos sociales, como estar integrado a la sociedad (Sen,1985:77; Gore,1997:237).

Los funcionamientos forman, pues, parte constitutiva de la vida de una persona; y la vida puede considerarse como un determinado conjunto de funcionamientos interrelacionados. En consecuencia, el bienestar dependerá de la naturaleza del estado en que se encuentra una persona, o, dicho de otra manera, dependerá de los funcionamientos logrados (Sen,1995a:53).

Este acercamiento al bienestar desde los funcionamientos se diferencia claramente del enfoque convencional que tiende a identificar bienestar con opulencia o mera acumulación. El énfasis en la maximización de la renta o de la posesión de bienes como medida del bienestar poco tiene que ver con la concepción seniana centrada en los logros o funcionamientos que se consiguen. Las divergencias entre ambos enfoques pueden ejemplarizarse con el caso de una persona muy rica pero tan tremendamente avara que vive miserablemente. Para el enfoque convencional esta persona disfrutaría de un alto bienestar, mientras que en el enfoque seniano su grado de bienestar sería bajo.<sup>55</sup>

Lo central del concepto de funcionamiento es negar que sea la posesión en sí misma de los bienes lo que determina el bienestar; lo importante no es lo que uno tiene sino el tipo de vida que se consigue llevar con los recursos que se poseen o disponen. El bienestar es lo que uno consigue realizar con lo que se dispone (Salcedo,1997:24). Otra cuestión es reconocer que cierta disponibilidad de bienes es necesaria, ya que si no resultaría imposible alcanzar determinados funcionamientos.

Este concepto de funcionamiento implica que entre los bienes que se poseen y lo que la persona consigue realmente con esa disponibilidad de recursos, se da un proceso complejo de interrelaciones donde se mezclan factores personales y sociales. El esquema de este proceso puede representarse en el siguiente cuadro:

Bien	Característica	Funcionamiento	Utilidad
Bicicleta	Transporte	Moverse	Placer

El ejemplo de ‘montar en bicicleta’ lo usa frecuentemente Sen. En él distingue lo que es la bicicleta, como tal; el hecho de andar en bicicleta; y

<sup>55</sup> Otro ejemplo que Sen aduce en varias ocasiones a favor del enfoque de las capacidades sobre el enfoque de la acumulación es el de la alimentación, donde una determinada cantidad de alimento puede producir resultados muy distintos en dos personas con constituciones y metabolismos muy diversos. En este caso, el dato de la cantidad de alimento ingerido no nos dice nada acerca de la situación real de la persona. Ver, Drèze y Sen,1989:43-4.

el estado que se deriva para la persona del hecho de andar en bicicleta. La bicicleta como tal no es más que un objeto; andar en bicicleta supone una actividad humana aplicada al objeto-bicicleta, donde éste es necesario pero no suficiente; y, por último, la persona que anda en bicicleta puede que lo haga por placer y disfrute de esa acción, o que sea la forma de ir al trabajo y le suponga un gran esfuerzo (Crocker,1996:153).

Los bienes tienen una serie de características o propiedades, independientemente de quienes los posean o utilicen. Conseguir que esas características se traduzcan en funcionamientos dependerá de la habilidad o capacidad de la persona para convertir o extraer esas características y hacerlas funcionales. Por último, la utilidad es la situación final de placer, felicidad o satisfacción que proporciona el funcionamiento. En este proceso tienen una gran importancia los factores de las personas, pero no debe olvidarse que la conversión de las características de los bienes en funcionamientos adecuados dependerá a veces de manera directa y otras indirecta de las condiciones del entorno social, político y económico.<sup>56</sup>

## 2. La libertad de bienestar como referencia última del bienestar.

Cuando una persona ha conseguido realizar un conjunto de funcionamientos, parece lógico pensar que ha tenido frente a sí una serie de posibilidades y ha optado por aquellas que ha valorado como más adecuadas a su bienestar. No se sabe si ese abanico de posibilidades ha sido muy amplio o no pero, salvo situaciones extremas, siempre habrá realizado alguna elección. De esta situación surge el concepto de capacidad de funcionamiento.

Todos los posibles conjuntos de funcionamientos a los que una persona puede optar es lo que se llama capacidad de funcionamiento. Capacidad de funcionamiento significa, pues, que una persona tiene ante sí una gama de posibles funcionamientos a los que acceder, pero al no ser posible hacerlo con todos, debe elegir una de las múltiples combinaciones de funcionamientos que podrían conseguir con sus recursos. En definitiva, una persona está obligada a elegir aquel conjunto de funcionamientos que, dentro de sus posibilidades, contribuya más a su bienestar.<sup>57</sup>

---

<sup>56</sup> A efectos de exponer el papel de los funcionamientos dentro del enfoque de las capacidades, consideramos que es suficiente con la explicación dada. Pero hay que advertir que no siempre Sen utiliza la expresión de funcionamiento con el mismo alcance, como señalan Cohen (1993:21-2) y Crocker (1996:154), lo que lleva a ambos autores a criticar y matizar el concepto. Se vuelve sobre este punto más adelante al exponer las aportaciones de Nussbaum.

<sup>57</sup> El concepto mismo de capacidad permite varias interpretaciones siguiendo distintas expresiones de Sen. Según Crocker (1996:160-1) caben cinco interpretaciones de las capacidades, como: inclinaciones o deseos; necesidades; habilidades concretas; rasgos generales de carácter; posibilidades u oportunidades. Esta última interpretación resulta la más adecuada a lo que Sen entiende como capacidad.

Entre funcionamientos y capacidades hay una relación estrecha que se manifiesta en estos vínculos:

- a) la capacidad de conseguir funcionamientos es lo que constituye la libertad de la persona, porque esa capacidad expresa las oportunidades reales que una persona tiene para alcanzar el bienestar (Sen,1995a:54). Esta libertad positiva, libertad para ser y libertad para hacer, es lo que Sen llama libertad de bienestar, que se convierte en el tema central del análisis político y ético porque refleja la bondad de un estado social en cuanto ofrece libertad a las personas para alcanzar el bienestar.<sup>58</sup> Una sociedad merecerá el calificativo de buena en cuanto sea una sociedad en libertad.<sup>59</sup>
- b) el propio bienestar alcanzado dependerá de la capacidad de funcionamiento que se tenga. Es decir, el mismo hecho de tener ante sí una amplia gama de opciones para elegir debe entenderse como parte integrante del bienestar; una vida será más rica en cuanto tenga más opciones de elección. En conclusión, la libertad de bienestar, determinada por la capacidad de funcionamientos de una persona, se convierte en la referencia clave del bienestar.

No entramos a exponer con detalle las diferencias entre el concepto de bienestar y agencia, pero es necesario entender la concepción de bienestar en Sen frente a la concepción de agencia. El aspecto del bienestar abarca los logros y las oportunidades de la persona para su provecho personal; mientras que el aspecto de la agencia es más amplio y tiene en cuenta los logros y oportunidades desde el punto de vista de otros objetivos y valores, por lo que va mucho más allá del propio bienestar. Con ello, Sen quiere mostrar que tiene en cuenta la complejidad de la persona humana, que puede tener otros objetivos muy distintos que los de su propio bienestar, si bien a efectos evaluativos su centro de atención es la evaluación del bienestar. Así, evaluar el bienestar es muy importante, pero no agota los horizontes de la vida de una persona.<sup>60</sup>

---

<sup>58</sup> Las capacidades de la persona constituyen su libertad positiva, es decir, lo que puede hacer y ser para conseguir una vida próspera. Se suele achacar a Sen que no tiene en cuenta la libertad negativa, es decir, las coerciones, controles o limitaciones externas que le impiden a una persona realizar efectivamente su libertad positiva. Y, aunque Sen insiste en la importancia intrínseca de la libertad negativa, se le critica que no la incluya de manera explícita en su base de referencia de la buena vida (Qizilbash, 1997c:2011).

<sup>59</sup> Otro aspecto de este vínculo entre capacidades y funcionamientos, desde la perspectiva de la libertad, es que si hay una posibilidad real de elegir, puede que se modifiquen las realizaciones, surgiendo formas más complejas de conversión de las características de los bienes en funcionamientos. En definitiva, se crearán funcionamientos antes no previstos y supondrá, normalmente, avances en logros de bienestar.

<sup>60</sup> La dimensión que Sen considera expresamente al margen del bienestar es lo que llama libertad de agencia, que aun cuando entiende que es un componente fundamental de la vida humana, no forma parte del bienestar en cuanto tal. Para la comprensión de la libertad de agencia: Sen (1995:71-87) y especialmente Sen (1985).

Distinguir entre los aspectos del bienestar y de agencia no quiere decir que sean independientes entre sí o que se puedan separar totalmente (Sen,1995:71). Lo más probable es que los cambios en uno de ellos tengan influencia en los logros que se consiguen en el otro. Pero, admitiendo esta interrelación, Sen (1989:60) insiste en la viabilidad e importancia de su distinción.<sup>61</sup>

Conviene en todo caso precisar que la diferenciación entre agencia y bienestar de Sen no se corresponde con la división que suele hacerse al considerar los dos grandes enfoques que han dominado alternativamente el pensamiento social a lo largo de la historia: a) uno, que ve a las personas como capaces de deliberar, con capacidad potencial de hacer cosas, es decir seres que persiguen objetivos y que diseñan sus proyectos; versus, b) el enfoque que ve a las personas como lugares o sedes de utilidad o satisfacción, como resultado pasivo alcanzado (Dasgupta,1990:1). En el primero se enfatiza la actividad, en el segundo el estado o situación. Dado que suele denominarse al primero como agencia o libertad, y al segundo como bienestar, puede confundirse con la distinción de Sen. Pero el concepto de bienestar de Sen, aun cuando centrado en los objetivos propios de la persona, incluye el concepto de libertad, más aún lo coloca en el centro de la evaluación del bienestar, por lo que en ese sentido no puede ni debe considerársele “bienestarista” en el sentido de la distinción de los dos grandes enfoques, sino que, por el contrario, sería un claro exponente de la línea que considera por encima de todo la capacidad de libertad y autodeterminación de la persona.

#### **2.4.2.3. El proceso evaluativo del bienestar.**

De lo expuesto, resulta claro que los funcionamientos y las capacidades constituyen el ámbito evaluativo del bienestar que va a tener en cuenta el enfoque. Esta delimitación supone al mismo tiempo una restricción, ya que deja fuera de consideración como elementos integrantes del bienestar otras dimensiones de la vida humana, -como la agencia; y una aportación, ya que supone una forma de entender la vida más completa e idónea para comprender los porqués del empobrecimiento y el enriquecimiento.

Determinar que los funcionamientos y las capacidades van a ser las bases de información de las que se van a extraer los datos para evaluar el bie-

---

<sup>61</sup> Sen (1989:61) pone el siguiente ejemplo: si una persona lucha por conseguir la independencia de su país, y cuando lo logra se siente feliz, el logro principal es la independencia y la felicidad es sólo una consecuencia, el logro no consiste en esa felicidad. Por eso, es razonable mantener que el logro de agencia y el logro de bienestar pueden estar unidos casualmente, pero ello no compromete el valor específico de ninguno de los dos.

nestar, no quiere decir que el problema evaluativo ya esté resuelto. No todos los funcionamientos y las capacidades son igualmente importantes para conseguir el bienestar, por lo que el proceso evaluativo que pretende ser el enfoque de las capacidades tendrá que ser capaz de valorar relativamente los diferentes funcionamientos y capacidades.<sup>62</sup>

Este punto es crucial, ya que la operatividad del enfoque se pone a prueba en esta tarea de realizar con objetividad y precisión la valoración. Sen plantea que no es necesario tener que esperar a disponer de las ponderaciones relativas de todos los funcionamientos y capacidades para hacer una primera valoración. Y así propone que cabe valorar que una mayor cantidad de un funcionamiento o de la capacidad supone en sí mismo un progreso evidente, así como la utilización del método de intersección permite identificar aquellos juicios que contienen implicaciones compartidas por todas las posibles ponderaciones alternativas (Sen,1995a:61). La formulación más avanzada para resolver esta cuestión utiliza la representación de los vectores para plantear cómo puede darse una ordenación de las ponderaciones. Pero no pasa de conseguir una ordenación incompleta, que considera puede ayudar a resolver de manera adecuada muchos problemas de decisión (Sen,1997b:397).

Sen reconoce las dificultades para llegar a una valoración precisa, pero advierte que el juicio que se pretende no es un cálculo de "todo o nada". El bienestar, al igual que la igualdad, son conceptos amplios, y en un sentido opacos, por lo que no cabe pensar en conseguir ordenaciones nítidas de más a menos, ya que sería ir en contra de la propia naturaleza de los conceptos. Como dice muy expresivamente, si una idea tiene una ambigüedad esencial, una formulación precisa de esa idea debe capturar esa ambigüedad y no pasarla por alto.<sup>63</sup>

Propone dos criterios de evaluación que reconoce imperfectos, pero que pueden ayudar a avanzar en la definición. Uno es la aceptación de los estándares sociales aceptados, aun admitiendo que tienen elementos subjetivos y objetivos. El segundo, la autoevaluación, que no debe confundirse con la utilidad en ninguna de sus interpretaciones, ya discutidas (Sen,1987,33).

Aun aceptando que la pretensión de una evaluación precisa y objetiva sea inadecuada, y de que son posibles acercamientos evaluativos por otras vías

---

<sup>62</sup>No basta con identificar los funcionamientos, porque hay funcionamientos que pueden ser relevantes para la vida humana y otros que no tengan ninguna incidencia; así pues, no se puede escapar uno del problema de la evaluación a la hora de elegir los funcionamientos más importantes (Sen,1993:32).

<sup>63</sup>En este mismo sentido, Sen (1989:45): "En la medición e investigación social, sin dudar es más importante ser vagamente correcto que estar equivocado con precisión"



que no impliquen el establecimiento de ponderaciones relativas de cada funcionamiento, la indefinición de esta parte del proceso ha sido objeto de fuertes críticas y es donde se ha manifestado mayor consenso en reconocer que constituye el eslabón más débil del enfoque.<sup>64</sup>

Sin dejar de reconocer las críticas que se hagan a la indefinición del proceso de evaluación, hay que señalar que Sen (1993:49) pone un especial énfasis en destacar que su enfoque de las capacidades puede servir a varios propósitos y que no quiere condicionar esa potencialidad por el hecho de aplicarlo a uno sólo. De alguna manera, plantea la indefinición del enfoque como una virtud más que como una desventaja. ¿Cuáles son esos diferentes objetivos a los que puede aplicarse el enfoque? Distingue, en primer lugar, la posibilidad de evaluar la promoción del bienestar de una persona o la persecución de objetivos de agencia. Y, a su vez, cada uno de esos objetivos pudiera evaluarse a través de los logros o de la libertad (dicho de otra manera, de los funcionamientos o de las capacidades).

Combinando los criterios anteriores resultan cuatro posibles objetivos de evaluación: los logros del bienestar, la libertad de bienestar, los logros de agencia y la libertad de agencia. Cada uno de esos objetivos implica espacios evaluativos diferentes y/o ponderación diferente de los elementos que puedan compartir, por lo que los procesos de evaluación que requieren deberán ser forzosamente distintos.

Ahora bien, aunque Sen considera que su enfoque resulta especialmente adecuado para evaluar el bienestar, tanto en cuanto a los logros como a la libertad, ¿qué más se dice sobre el desarrollo del proceso evaluativo del bienestar? El tema clave es cuál debe ser el punto donde centrar la evaluación: los funcionamientos o las capacidades, o dicho de otra manera, los logros de bienestar o la libertad de bienestar. La capacidad, ya se ha señalado, refleja la libertad de una persona para alcanzar el bienestar. Las capacidades se definen derivándolas de los funcionamientos, ya que en realidad son el conjunto de funcionamientos que reflejan las diversas combinaciones alternativas de acciones y estados que una persona puede elegir. Sen (1993b:38; 1995a:65) se decanta sin dudar por la capacidad como factor constituyente del bienestar, entre otras razones porque su espacio informativo es más amplio que el de los funcionamientos. Pero, sobre todo, porque la libertad de elección es un elemento importante del bienestar y de la calidad de vida; la simple posibilidad de actuar libremente forma parte del bienestar y no sólo porque tener mayor libertad implique tener frente a sí

---

<sup>64</sup> Las críticas sobre este aspecto fundamental del enfoque no suponen invalidar toda la construcción anterior, sino plantear la necesidad de avanzar en la determinación del proceso de evaluación. En este sentido, Gaertner, en Nussbaum y Sen (1993:64-6)

mayores ofertas de funcionamientos. El bienestar no se constituye a partir del valor del mejor elemento posible, como en la teoría convencional del consumidor.

El bienestar no se identifica con el resultado de un determinado estilo de vida, sino que depende de cómo se ha elegido ese estilo de vida. No es igual dedicarse al estudio intenso durante una semana porque se ha emprendido una investigación de sumo interés para esa persona, que si se hace por tener que preparar una oposición. Los funcionamientos, o logros conseguidos, por sí solos no reflejan el bienestar, sino que hay que evaluarlos en función de las capacidades que tenía la persona. Así, el enfoque de capacidad parte de la preocupación por la libertad de alcanzar determinados logros y plantea la necesidad de examinar la libertad de realizar y realizarse en general, y las capacidades de funcionar en particular (Sen,1995a:148).

Pero en esta decantación por las capacidades, Sen tiene que reconocer que resulta mucho más difícil captar cuál es el conjunto de capacidades de las personas y que, en la práctica, resultará imposible evaluar el bienestar desde esa referencia. Aunque es necesario enfatizar que un aspecto central del proceso de evaluación de Sen es el énfasis que pone sobre la libertad positiva que considera mucho más básico que la identificación de funcionamientos y capacidades valiosas, ya que es esa libertad la que permite que se den los últimos.<sup>65</sup>

Al final, a pesar de los énfasis anteriores, la preocupación concreta por la evaluación, y la necesidad imperiosa de llegar a ella, lleva a conceder a los funcionamientos mayor relevancia que la que le otorgaba en un principio. Entonces, los funcionamientos aparecen como la única opción que va a permitir disponer de información operativa.

#### **2.4.2.4. El concepto de pobreza.**

Una vez establecida la defensa del espacio moral de las libertades y las capacidades y la potencialidad real del enfoque de las capacidades, se hace necesario reconocer que: a) hay que determinar el objetivo que se va a evaluar y mostrar la operatividad del enfoque; b) en nuestro caso, el objetivo es el bienestar, lo que supone plantearse evaluar los niveles de vida o el

---

<sup>65</sup> Esta idea de libertad ha sido cuestionada por diversos autores que achacan a Sen que identifica un mayor número de opciones con una mayor libertad. Arrow (1995:8) argumenta que no cabe hablar de libertad si no se tienen en cuenta las preferencias. Ya que si se añade al conjunto de opciones algunas que son moralmente rechazables no puede decirse que se aumente realmente la libertad. Por ello critica a Sen por entender que su enfoque es limitado, al no aceptar que la noción de libertad debe basarse en una multitud de preferencias.

bienestar de la gente; c) un aspecto fundamental a evaluar es la identificación del límite o umbral, por debajo del cual las personas no alcanzan el nivel de vida que debiera ser propio de una vida humana; es decir, debe plantearse, dando el nombre que se quiera, qué es la pobreza.

Resumiendo el proceso seguido, la libertad de bienestar expresa las capacidades de funcionamiento de la persona, y éstas son las que permiten llegar a los funcionamientos propios de una vida adecuada o buena. Desde este discurso, la pobreza se entiende como la carencia de esas capacidades o el fracaso de conseguir capacidades básicas para alcanzar determinados niveles mínimamente aceptables. No es una casualidad que Sen (1995:168) finalice su obra *Nuevo examen de la desigualdad* precisamente con el concepto de pobreza que resulta del enfoque de las capacidades. El interés que tiene el texto, porque en él se contiene de forma condensada su más precisa exposición al respecto, justifica la larga cita:

“Pero, en lo que nos interesa, el enfoque puede aplicarse a la pobreza, entendida como un fallo de capacidad. Este enfoque puede ligarse a varias preocupaciones subyacentes, como son el garantizar un mínimo de bienestar, o suministrar un mínimo de libertades individuales; y estas preocupaciones a su vez pueden ponerse en relación con demandas más básicas de una organización social buena o justa. La orientación del análisis de la pobreza, de ser vista como un fenómeno de bajos ingresos, a concebirse como capacidades básicas insuficientes, puede relacionarse con cualesquiera de esas preocupaciones alternativas fundacionales. Sea cual sea la estructura fundacional concreta queelijamos, la reorientación de un enfoque centrado en los ingresos, a un enfoque centrado en las capacidades, nos suministra una mejor comprensión del desafío de la pobreza. Suministra una guía más clara para sopesar las prioridades de la política de lucha contra la pobreza y también nos permite comprender mejor la génesis de la pobreza en circunstancias en las que no cabía esperar su persistencia, como es en los países ricos de Europa y América. El acierto de comprender la pobreza como falta de riqueza es compatible con una variedad de preocupaciones fundacionales.”

Este texto presenta los elementos clave del enfoque dinámico de la pobreza:

- a) la pobreza como un concepto relativo, en cuanto a la determinación de los recursos o bienes necesarios;
- b) la pobreza como proceso y no como situación final;
- c) la pluridimensionalidad del concepto de pobreza;
- d) la preocupación por un concepto que sirva de referencia a la política;
- e) la aceptación de los datos del enfoque estático como información complementaria.

Hay que resaltar que Sen en otros textos ha defendido la necesidad de mantener una noción de pobreza absoluta, que puede provocar confusión. Lo que en realidad critica Sen es un concepto de pobreza relativa que se limita a definirse en función de un promedio establecido para la sociedad. Cree que esta concepción tiene muchas deficiencias y mantuvo al respecto una polémica fuerte con Townsend (Sen,1983).

Lo que Sen defiende es que el concepto de pobreza debe partir de una consideración absoluta en términos de capacidades de la persona. Es decir, que hay que formular cuáles son los límites en que una persona no puede desarrollarse como persona. Pero este concepto de absoluto no tiene nada que ver con el que manejaba el enfoque estático. Más aún, un concepto de privación absoluta en términos de capacidades equivale a una formulación de privación relativa en términos de bienes, recursos o rentas. Explicando estos extremos, cabe seguir afirmando que el concepto de Sen debe entenderse como fundamentalmente relativo, ya que la determinación de las capacidades mínimas por muy absolutamente que se las quiera definir siempre hará referencia a las posibilidades y valores que la sociedad tenga en cada momento.

Pero si bien el concepto de pobreza queda plasmado con claridad, sigue sin determinarse cómo puede servir de referencia para evaluar cuándo se produce ese proceso de pobreza. La conciencia de que era necesario decir algo más y que había que precisar el umbral, llevó a Sen a formular una teoría de los funcionamientos básicos y de las capacidades básicas o primarias. Aunque lo cierto es que apenas ha ofrecido sugerencias y ejemplos de cuáles son los funcionamientos y las capacidades valiosas (Crocker,1996:169-170).

Propone el término de 'capacidades básicas' para designar aquellas que permiten satisfacer los funcionamientos, de las que es imprescindible alcanzar determinados niveles para poder llevar una vida digna. Identificar una combinación de capacidades básicas puede ser un buen camino para diagnosticar y medir la pobreza. Sen (1993b:41-2) propone que una vez realizada esta identificación sería posible traducir en términos de ingreso lo que se necesita para conseguir tener esas capacidades básicas. Ciertamente se corre el peligro de confundir esta determinación de la renta necesaria para alcanzar las capacidades básicas con el concepto de línea de pobreza propio del enfoque estático. Sen precisa las diferencias sustantivas entre uno y otro, aun cuando finalmente el umbral quede siempre expresado en términos de ingreso o renta. Identificar capacidades básicas, que luego se traducen a renta, no es lo mismo que identificar rentas inadecuadas para definir la pobreza.

La diferencia se encuentra que para Sen, el factor fundamental es la identificación de las capacidades básicas, cuyo resultado variará según las distin-

tas sociedades y dentro de cada sociedad, por lo que la renta deberá modificarse según la relación de capacidades básicas que se considere.

Aun reconociendo la validez del concepto de pobreza antes recogido, lo cierto es que Sen no avanza suficientemente en la precisión de su enfoque de las capacidades de cara a la evaluación de la pobreza. Las mismas críticas que se hacían de manera general al enfoque cabe repetirlas ahora. La constatación de esta carencia de operatividad no supone quitar valor y potencialidad al enfoque de las capacidades como un enfoque alternativo, sino plantear la necesidad de su desarrollo.

De forma resumida, la asunción que se hace del enfoque de las capacidades supone que se reconoce el carácter alternativo del enfoque. No hay duda de que el planteamiento de Sen pretende construir una alternativa al concepto de desarrollo y de bienestar. Los elementos claves del enfoque que reflejan esa potencialidad y que constituyen sus características principales son:

- las capacidades son el espacio crucial para la evaluación de la calidad de vida y del desarrollo;
- las capacidades de la gente captan el alcance de sus libertades positivas;
- el desarrollo se concibe como la expansión de las capacidades;
- el desarrollo es una liberación, un crecimiento en la libertad desde la necesidad (Qizilbash,1996:145-6).

El modelo de Sen ofrece un balance entre la naturaleza individual y social de la persona. Una de las preocupaciones centrales del enfoque es la consideración de la individualidad como elemento clave. La libertad de bienestar no tiene sentido sino es partiendo de la persona individualizada que toma las decisiones que afectan a su bienestar. Pero el destacar este aspecto, no implica desconocer los elementos sociales. Esta conjugación entre la esfera particular y la social es lo que hace especialmente valioso y atractivo el enfoque de las capacidades.

Como en la exposición se ha prestado mayor atención a los aspectos propiamente individuales, conviene destacar cómo se integran los aspectos sociales. En primer lugar, recordar que dentro de los funcionamientos se contemplan los funcionamientos sociales, que contemplan todas las relaciones sociales, culturales y políticas que afecten al bienestar de las personas. En segundo lugar, la conversión de las características de los bienes, ingresos, mercancías, etc. en funcionamientos depende no sólo de las potencialidades personales sino del entorno en el que se mueve la persona. Tercero, los procesos de conversión de las características en funcionamientos presenta ciertas similitudes según grupos sociales, como género, clase o regiones,

precisamente por esa interrelación de factores personales y sociales que caracterizan al proceso. Cuarto, como el enfoque va más allá de las simples preferencias individuales, se hace necesario referirse a los estándares que cada sociedad considera como propios de la vida humana y de una buena vida, con lo que implica introducir los valores sociales dominantes (Gore,1997:242).

## 2.5. El debate sobre el enfoque de las capacidades: las aportaciones teóricas de Nussbaum.

Como se ha expuesto, el enfoque de Sen supone una crítica profunda a la economía del bienestar convencional que pone de relieve las reducidas bases de información en torno a las se ha construido la idea de bienestar y de calidad de vida: renta, elección y sentimientos (Gasper,1997:281). La apertura del concepto de bienestar hacia dimensiones más allá de las meras satisfacciones personales supone una visión alternativa del bienestar que se traduce en conceptos igualmente alternativos de desarrollo y pobreza. Este esfuerzo y resultado teórico realizado por Sen es ampliamente reconocido y hasta sus críticos lo consideran la alternativa teórica más poderosa al enfoque convencional del crecimiento económico como objetivo del desarrollo (Alkire y Black,1997:263).

Una aportación tan novedosa es lógico que haya despertado un sinfín de cuestiones que pretenden matizarla o criticarla. Uno de los aspectos del debate se ha planteado en torno al concepto de capacidad, cuestionando hasta qué punto la formulación que hace Sen de las capacidades resulta operativa, y, en consecuencia, resulta útil como criterio de evaluación. El esfuerzo por ampliar el ámbito evaluativo condujo a las sugerentes propuestas de las capacidades y los funcionamientos, pero los problemas que plantea su evaluación casi son de la misma magnitud que los que presentaba la utilidad. Algunas críticas sobre la operatividad del enfoque se centran en el propio concepto de las capacidades, y presentan modificaciones al concepto.<sup>66</sup> Todas tienden a precisar cuáles son

---

<sup>66</sup> Gore (1997) plantea una crítica severa al enfoque de las capacidades por no tener en cuenta los contextos institucionales y basarse exclusivamente en las situaciones individuales. El que no tenga en consideración lo que llama bienes sociales irreductibles entiende que puede dar una visión equívoca de las desigualdades de bienestar individual cuando se comparan sociedades culturalmente heterogéneas. Qizilbash (1997) critica al enfoque porque no tiene en cuenta las situaciones de partida de las gentes, lo que puede llevar a aceptar situaciones de injusticia, especialmente cuando se consideran las diferencias en razón de género. Por su parte, Cohen (1993:9-29) señala la ambigüedad del concepto de capacidad, y, aun cuando está de acuerdo con el enfoque de Sen en lo fundamental, cree que exagera la dimensión de la libertad. No se hace una mayor explicitación de este tipo de críticas por entender que quedan suficientemente respondidas en la exposición que se hace del enfoque y su posterior desarrollo por Nussbaum. Cabe señalar que las objeciones de Gore encuentran respuesta en la aplicación del enfoque de las titularidades como instrumento indispensable junto con el enfoque de las capacidades, donde la consideración del contexto institucional obviaría las carencias que plantea.

las mejoras de la calidad de vida o del bienestar que deben tenerse en cuenta para el desarrollo humano. En general, se achaca a Sen no haber definido suficientemente la naturaleza de la buena vida. Por ello los intentos se han dirigido, partiendo de las líneas centrales del enfoque, a establecer criterios que ayuden a precisar este punto.<sup>67</sup> Sin pretender ofrecer una idea completa del estado actual del debate, se analiza la propuesta ofrecida por Martha Craven Nussbaum<sup>68</sup>, por su especial relevancia y coherencia con el enfoque de las capacidades, al tiempo que se consideran otras propuestas que tienen en común la búsqueda de los criterios o referencias del bienestar.

### 2.5.1. La revisión de los conceptos de funcionamientos y capacidades de Sen.

El reconocimiento de Nussbaum a la aportación de Sen se manifiesta no sólo en la aceptación explícita del enfoque de las capacidades, sino en la colaboración mantenida con él en varios trabajos (Nussbaum,1998:88).<sup>69</sup> La pretensión de Nussbaum es completar las carencias que el enfoque de las capacidades tiene como proceso evaluativo, ya que considera necesario introducir una referencia normativa objetiva más radical que la propuesta por Sen, de manera que los funcionamientos puedan evaluarse en relación con su contribución a la buena vida humana.<sup>70</sup> Destaca su preocupación por una ética fuerte, basada en una concepción más plena de los intereses humanos, vistos como la posesión y uso de capacidades precisas, articula-

---

<sup>67</sup> Qizilbash (1996:146-7; 1998:53-4) resume sus críticas a Sen en este punto así: no ofrece una lista de funcionamientos que se consideren valiosos o una descripción suficiente de qué es la buena vida; no presenta un método para establecer comparaciones interpersonales; no tiene en cuenta suficientemente la libertad negativa a la hora de analizar el bienestar; un creciente número de capacidades no tiene por qué significar mayor bienestar, la preocupación por la cantidad de opciones que una persona pueda disponer no es en sí misma una referencia del bienestar. En la misma línea, Doyal y Gough (1994:201) le censuran no haber elaborado una lista sistemática de funcionamientos y capacidades.

<sup>68</sup> Martha C. Nussbaum (n.1947) ha adquirido una gran difusión como filósofa. Su concepción es fundamentalmente aristotélica, aunque también se inspira en otros autores griegos y romanos, así como en clásicos modernos europeos. Aunque difiere de Sen en su forma de abordar la cuestión del bienestar, no sólo no se hallan enfrentados, sino que sus trabajos pueden considerarse complementarios. Acepta los planteamientos fundamentales del enfoque de las capacidades de Sen y a partir del mismo elabora su construcción ética. Entre sus obras se encuentra *The Quality of Life*, de la que es coeditora junto con Sen.

<sup>69</sup> Al igual que Sen, y con similares argumentos, critica las propuestas utilitaristas y la más reciente de Rawls, en: Nussbaum,1998:82-88.

<sup>70</sup> En: Nussbaum, Martha (1988); *Nature, Function and Capability: Aristotle on Political Distribution*. *Oxford Studies in Ancient Philosophy*, 6; pags.145-184. Citado por Alkire y Black (1997:264) y Sen (1996:75). Este último acepta que la propuesta de Nussbaum puede ser una forma sistemática de eliminar lo incompleto del enfoque sobre la capacidad, pero donde manifiesta su dificultad es en aceptarla como "la única ruta que podemos seguir" por la preocupación de que se sobreespecifica lo que es la naturaleza humana. Considera que puede haber muy diferentes teorías específicas del valor congruentes con el enfoque sobre la capacidad. En ese sentido, reconoce que su propuesta pueda tacharse de incompleta.

das por medio del poder de la razón práctica (Gasper,1997:292). Plantea la necesidad urgente de llegar a tener una concepción del ser humano y de sus funcionamientos que sirva para diseñar las políticas públicas y que el objetivo central de éstas deben dirigirse a conseguir aumentar las capacidades de los ciudadanos para que así puedan realizar sus funciones principales (Nussbaum,1995:86-7).

De cumplirse satisfactoriamente estos objetivos, se dispondría de una referencia para determinar en qué condiciones las personas pueden desarrollarse como tales. Y, en definitiva, no es otro el concepto de pobreza, que saber cuándo un ser humano no tiene la oportunidad de desarrollar su potencial como persona. Por eso, la definición en positivo de los funcionamientos y capacidades mínimas para que la persona ponga en marcha su particular búsqueda del vivir es, al mismo tiempo, la definición de pobreza.

Desde esa preocupación por llegar a la vida real y no caer en disquisiciones abstractas, Nussbaum revisa los conceptos de funcionamientos y capacidades de Sen, proponiendo una interpretación más simple de los mismos, con lo que abre las puertas para poder precisar las características del bienestar.<sup>71</sup> En primer lugar, simplifica o estrecha el concepto de funcionamiento: a) al incluir la elección como parte del funcionamiento, considerándola como la dimensión de voluntariedad del mismo, y resistiéndose a diferenciarla como un elemento aislado, tal como hace Sen, aunque entiende que pueda haber una capacidad personal diferenciable; y, b) en relación con los estados mentales de felicidad o de placer, igualmente los incluye como parte del funcionamiento mismo, y no lo entiende, como Sen, de manera separada como si fuera un funcionamiento por sí mismo (Crocker,1996:154-5).<sup>72</sup>

Esta simplificación supone que, para Nussbaum, la diferencia entre bienestar y agencia tenga menos relevancia que para Sen, ya que el bienestar consiste en los funcionamientos valiosos y elegidos, por lo que no se hace necesario distinguir entre dos tipos de logros humanos. Por otra parte, no restringe el bienestar a las puras ventajas personales, ya que dentro de los funcionamientos que incluye dentro en ese concepto contempla dos clases de virtudes sociales, como son el poder ligarse a personas y el poder vivir

---

<sup>71</sup> Nussbaum y Sen (1996:17) reconocen que el debate filosófico no ha influido en la política pública, ni tampoco ha sido tenido en cuenta por los economistas, pero precisamente su pretensión es impulsar nuevas investigaciones y acercar el debate a los profesionales y al público en general.

<sup>72</sup> Para Crocker (1996:154) el concepto de funcionamiento en Sen es muy amplio. Por ejemplo, si se toma como referencia el alimento, considera que son funcionamientos: la libertad de comer; la actividad intencional de comer realmente; el disfrute de comer; el proceso de digerir el alimento; el estado o situación de estar alimentado o libre de malnutrición; las actividades que puedan resultar del hecho de estar alimentado, como jugar o trabajar.



con y para otros. Más adelante se verá la propuesta que hace de los funcionamientos que integran el bienestar.

En cuanto al concepto de capacidad que maneja Sen le resulta abstracto, ya que viene a reducirse a la posibilidad de la pura elección. Nussbaum entiende que la capacidad implica un poder o una habilidad (Crocker,1996:161). Para hacer más comprensible el concepto de capacidad lo escalona en tres niveles. Distingue una capacidad básica o potencial, que la entiende como un estado latente, potencial, sin desarrollar, interna a la persona. Y, por otro lado, los factores externos que facilitan el ejercicio de esas capacidades potenciales de la persona. La capacidad potencial si se ejercita por medio de la formación o de la experiencia de la persona que la posee, puede convertirse en una capacidad desarrollada que la persona está dispuesta a ejecutar, que denomina una capacidad interna. Y, por último, cuando esta capacidad interna, ya operativa, se encuentra con condiciones favorables externas se convierte en una capacidad real que actúa.<sup>73</sup>

Pero no es suficiente con delimitar el espacio de los funcionamientos y las capacidades. Al final la pregunta central es: ¿cómo ayudan esas categorías a delimitar cuáles deben ser los objetivos del desarrollo? —entendido éste más como aquellos que posibilitan el arranque de un desarrollo deseable, que tendrá que ir fijando progresivamente sus siguientes objetivos. En este sentido hay que prevenir de cualquier lectura que quisiera deducir una pretensión de prefigurar los objetivos postreros del desarrollo. Volviendo al lenguaje propio del enfoque, la cuestión que se plantea es conocer qué capacidades hay que expandir y qué funcionamientos hay que promover. Qué capacidades son las más valiosas y qué funcionamientos son valiosos.

Es precisamente en el aspecto evaluativo donde la aportación de Nussbaum es más significativa. Partiendo del espacio de los funcionamientos y las capacidades sugiere elaborar una relación sistemática y general de qué debe ser un buen funcionamiento humano. Las capacidades relevantes son aquellas que pueden calificarse como éticas o morales; capacidades válidas para elegir el recto camino en las diversas esferas de la experiencia. Desecha las capacidades viciosas. Su visión aristotélica del desarrollo implica generar las condiciones para que la gente disfrute de vidas prósperas. Para Nussbaum la buena vida no es la vida del placer o de la consecución de más ingresos como un fin en sí mismo, sino aquella que elige correctamente, y que se organiza por la razón práctica. Pero no resulta tan sencillo establecer qué

---

<sup>73</sup> Ver: Nussbaum, M.C. (1988); Nature, function and capability: Aristotle on political distribution. Oxford Studies in Ancient Philosophy, Nº 6, Supplementary Volume. Pags.145-84. Distingue: I-capabilities (capacidad básica o potencial), E-capabilities (los factores externos), y B-capabilities (capacidad interna). En: Qizilbash, 1998:55-6.

sea la prosperidad o el desarrollo a la hora de encontrar un consenso sobre una cuestión tan espinosa (Qizilbash,1996:150). A ello va a dedicar su esfuerzo Nussbaum.

### 2.5.2. La necesidad y validez de una propuesta universal.

En la preocupación de Nussbaum (1996) una perspectiva que marca decisivamente su reflexión es la búsqueda de un planteamiento que permita establecer la igualdad de la mujer. De manera especial, como lo indica el título de la obra donde se contiene esta reflexión (*Women, Culture, and Development*), quiere dedicar su atención al tema de la mujer. Para ello, el enfoque de las capacidades le parece especialmente apropiado.<sup>74</sup> Su objetivo es cómo concretar esa referencia normativa objetiva.

Afirmar la existencia de una referencia normativa objetiva implica la necesidad de legitimar esa pretensión universalista que ella sostiene decididamente: “Mi propuesta es francamente universalista y ‘esencialista’.” (Nussbaum,1996:63).<sup>75</sup> Defiende el esencialismo para poder llegar a determinar esa, a su juicio, necesaria y urgente referencia universal normativa. Pero el esencialismo que propugna no tiene que identificarse con el esencialismo metafísico realista, sino como la visión que permite afirmar que la vida humana tiene ciertos rasgos centrales definitorios. Tanto para encontrar su referencia del buen funcionamiento humano, como para sentar las bases de la situación de la mujer de manera igualitaria con el hombre, se propone indagar en los aspectos comunes, centrales de la vida humana.

Su argumentación para defender el esencialismo puede resumirse así: i) hay un esencialismo metafísico realista que ha sido fuertemente combatido por los relativistas y cuya crítica comparte, pero el rechazo de un determinado esencialismo no implica que no haya otros esencialismos válidos, en concreto el esencialismo internalista; para defender la posibilidad de realizar una investigación evaluadora de qué es lo más profundo e indispensable en nuestras vidas no se necesita de una referencia metafísica externa; ii) si no

---

<sup>74</sup> Ya Sen (1989:52-4) había suscitado la importancia de las diferencias de género y las dificultades existentes para disponer de indicadores que permitieran analizar adecuadamente esas desigualdades. Llamó la atención para evitar la tentación de encaminarse en la dirección de usar las diferencias de disponibilidad de bienes entre hombres y mujeres como criterio de análisis. Lógicamente, propuso que los funcionamientos y las capacidades fueran la materia desde se estudiaran esas desigualdades.

<sup>75</sup> En Nussbaum (1993b) desarrolla las relaciones existentes entre las virtudes y la búsqueda de la objetividad ética en Aristóteles. En ese trabajo propone a las tesis aristotélicas como la base de su pretensión de ese esencialismo, al tiempo que descarta las críticas del relativismo. La lista de las virtudes de Aristóteles marcan su posterior configuración de las capacidades y funciones básicas de los seres humanos.

se dispone de la base que permite establecer cuáles son las necesidades y funciones básicas de los seres humanos, se carece de fundamento y legitimación suficientes para propugnar la justicia social; esa base es imprescindible para una ética global; iii) por último, si no se admite el esencialismo como válido para definir las características centrales del ser humano, las actitudes de la comprensión y el respeto quedan tan debilitadas que desaparecerán prácticamente de la sociedad, al menos en su significado más profundo (Nussbaum, 1998:47-51,92-98).

Critica a los relativistas, adversarios acérrimos del universalismo, por carecer de argumentos claros y filosóficos y hacer denuncias fáciles al universalismo tachándolo de ser una mera herencia occidental, que no responde a los auténticos valores universales. Esta crítica no le impide reconocer que algunas de las objeciones que se hacen al universalismo tienen su validez y que, en muchos casos, son aplicables a construcciones universales elaboradas con estrechez de miras y que no han valorado o han despreciado las diferencias culturales y de estilos de vida. Pero el que esto se haya dado, no quiere decir que puedan achacarse esos defectos a toda concepción universal (Nussbaum,1996:71-2). De hecho rebate, en lo que respecta a su propuesta, las objeciones que se le hacen de no tener en cuenta las diferencias históricas y culturales, de no respetar la autonomía y de aplicar los prejuicios (Nussbaum,1996:93-95).

La afirmación del esencialismo es cuestionada por muchos sectores del pensamiento filosófico. Entrar en ese debate supone desarrollar un trabajo de una envergadura que no cabe en éste. Nuestra posición es la de aceptar convencidamente el planteamiento esencialista. Pero creemos necesario precisar de manera más matizada cómo debe entenderse este punto fundamental de arranque para investigar cuál es el núcleo de la naturaleza humana. La primera observación consiste en aclarar que la búsqueda de un referente absoluto ético no debe confundirse con la pretensión de formular un ideal universal de lo que debe ser la vida buena. Utilizar principios abstractos no quiere decir que sean idealizadores. El concepto de naturaleza humana del que se parte es una noción empírica, es aquello que descubrimos acerca de nosotros mismos y que vamos refinando a medida que aprendemos más sobre las varias formas de la vida social (Annas,1996:378).

En segundo lugar, hay que entender el esencialismo sin renunciar para nada al pluralismo. Al contrario, la búsqueda de los principios de esa naturaleza humana se hace mirando y analizando las capacidades y oportunidades de los otros para actuar, o sus incapacidades y falta de oportunidades. Es decir, el 'descubrimiento' de los principios se nos desvela a través de las manifestaciones humanas en todo tiempo y lugar, expresadas en una diversidad fantástica. Esto no supone regresar al relativismo, ya que se pueden usar nociones modales para identificar los principios, pero que a la hora de aplicarlos

tengan sólo una función indicativa, pero no determinante de las concreciones (O'Neill,1996:417). Esta posición es diferente de los comunitaristas que rechazan todo vínculo universalizable y que sólo puede formularse aquello que cada sociedad expresa y experimenta, sin que quepa sostener que hay una forma de vida mejor que otra. Pero aún entre las posiciones relativistas se llega a reconocer la existencia de un núcleo de moralidad que se elabora de forma distinta en las diferentes culturas. En el seno de las diferentes manifestaciones se da una moral 'densa', culturalmente integrada y totalmente significativa, si bien nunca se puede dar de manera separada de una concreta expresión cultural (Walzer,1996:35).<sup>76</sup> Esa densidad y significación moral que subyace en toda experiencia moral humana es una forma de entender lo que queremos señalar con la esencia de la naturaleza humana.

Por último, sería totalmente equivocado pensar que el esencialismo plantea una formulación ahistórica y cerrada de la naturaleza humana. Si se parte de que el proceso de búsqueda de los rasgos humanos centrales implica la indagación en la experiencia personal y colectiva de los seres humanos, y que el mismo no tiene sentido sin la participación y el diálogo, se entenderá que, paradójicamente, el esencialismo que se propugna no termina nunca de definirse. Al contrario, la permanente búsqueda llevará a enriquecer su conocimiento, lo que no quiere decir que eso suponga un progresivo aumento cuantitativo y detallado de las señas de identidad del género humano.

### 2.5.3. La propuesta de las capacidades humanas centrales.

Las consideraciones anteriores creemos que sirven de preámbulo a la presentación de la propuesta de Nussbaum, que debe entenderse en ese contexto. Nussbaum propone hacer un bosquejo de las funciones y capacidades más importantes del ser humano, donde la vida humana queda definida. Para responder a esta cuestión procede a realizar una investigación siguiendo dos vías de acercamiento: una, preguntar sobre la continuidad personal –qué es lo que hace que a pesar de los cambios de tiempo y de lugar haya una continuidad del ser como ser humano-; otra, preguntar sobre la diferenciación del ser humano de otras especies, -nuestro reconocimiento como seres humanos.

Esta investigación la realiza examinando una variedad amplia de las interpretaciones que se han otorgado los pueblos en diferentes tiempos y lugares. La

---

<sup>76</sup> "Es posible, no obstante, ofrecer un recuento sustancial del mínimo moral. No hay nada malo en hacerlo si comprendemos que tal tarea es necesariamente expresiva de nuestra propia moralidad densa... Siempre podemos hacer una lista de ocasiones similares (también domésticas), catalogar nuestras respuestas y tratar de imaginar lo que las distintas ocasiones y respuestas tienen en común. Es posible que el producto final de este esfuerzo sea un grupo de estándares a los que podemos ligar a todas las sociedades

hipótesis es que, a pesar de las enormes diferencias culturales, se comparte un perfil general sobre la significación de lo que es humano. La metodología pretende evitar la imposición de prejuicios y la hegemonía de ciertas concepciones culturales. Pero también debe superar que el resultado sea una mera proyección de las preferencias locales. Para ello, no quedará más remedio que echar mano de la imaginación (Nussbaum,1996:74).<sup>77</sup> El que su objetivo sea encontrar una serie de valores básicos compartidos por los seres humanos no significa que su construcción pueda catalogarse de metafísica, cuestión que la autora se preocupa por señalar al decir que no lo es porque: a) no es una teoría a la que se llega con imparcialidad de las evaluaciones y autointerpretaciones de los seres humanos en la sociedad; y, b) no se corresponde con una teoría peculiar de una única tradición religiosa o metafísica (Crocker,1996:171).

El resultado de su investigación sobre qué es lo que forma parte de cualquier vida que pueda considerarse humana se contiene en el siguiente cuadro.

### **Nivel uno de la concepción del ser humano: la conformación de la forma humana de vida.**

- i) Mortalidad
- ii) El cuerpo humano:
  - 1. hambre y sed: necesidad de alimento y bebida,
  - 2. necesidad de abrigo o vivienda,
  - 3. deseo sexual
  - 4. movilidad
- iii) Capacidad para el placer y el dolor
- iv) Capacidad cognoscitiva: percibir, imaginar, pensar
- v) Desarrollo temprano de la infancia
- vi) Razón práctica
- vii) Afinidad o sociabilidad con otros seres humanos
- viii) Sentido de relación con otras especies y con la naturaleza.
- ix) Humor y juego
- x) Diferenciación o separación.
- xi) Diferenciación profunda

Fuente: Nussbaum,1996:76-79.

<sup>77</sup> No es nuestro propósito describir la metodología usada por Nussbaum ni hacer su defensa frente a las críticas. Pero hay que dejar constancia que la misma ha sido objetada en varios aspectos. Ver: Nussbaum (1996:74-5) donde puntualiza aspectos metodológicos; y para un conocimiento de las críticas: Alkire y Black (1997:265-6); y, Gasper (1997:295-7).

Esta relación la presenta más como una propuesta para generar debate que como una lista acabada, es una lista que se debe trabajar. En ella se encuentran dos tipos de elementos: límites y capacidades. Estas últimas expresan los aspectos positivos a desarrollar. La falta de alguna de las capacidades implicaría una vida tan empobrecida que no podría considerarse humana. La lista de las capacidades supone un piso, un nivel mínimo, de la concepción del bien. El concepto de límites es más complicado. La selección de los límites que se han incluido supone, evidentemente, hacer una evaluación y determinar cuáles son los de tal importancia sin los que la vida humana no sería tal. Pero al hablar de límites, se plantea que además de la conciencia de su existencia, los seres humanos tienen una disposición de lucha para superarlos. La característica de la vida humana es que prefiere tener hambre y luchar contra ella, es decir se alimenta, que no tener hambre ni alimentarse (Nussbaum,1996:80; 1998:69).<sup>78</sup>

Las cosas se complican, no es suficiente con este primer marco. La lista anterior delimita un primer umbral de capacidad para funcionar, que si no se alcanza la vida quedaría tan empobrecida que no sería en absoluto humana. Por ello plantea un segundo umbral más alto, por debajo del cual la vida que se desarrolle no puede pensarse como una vida buena o plena. Para determinar este segundo nivel Nussbaum especifica ciertas capacidades funcionales básicas que las sociedades debieran pretender para sus ciudadanos y ciudadanas y que los indicadores de calidad de vida debieran ser capaces de reflejar o medir. La lista la componen una serie de capacidades para funcionar más que una serie de funcionamientos de hecho, porque piensa que el objetivo de las políticas públicas debe ser conseguir que las personas adquieran las capacidades y no los funcionamientos.

**Nivel dos de la concepción del ser humano:  
capacidades funcionales básicas humanas.**

- i) Poder vivir hasta el final una vida humana completa, tanto como sea posible; sin morir prematuramente, o antes de que la vida de uno haya quedado tan reducida que no merezca la pena ser vivida.
- ii) Poder tener buena salud; estar suficientemente alimentado; tener alojamiento suficiente; tener oportunidades de satisfacción sexual; poder desplazarse de un lugar a otro.
- iii) Poder usar los cinco sentidos, imaginar, pensar y razonar.

<sup>78</sup> La lista no tiene una lectura fácil sobre cómo debe entenderse el carácter esencialista de los diferentes elementos de la lista y el papel que juegan los límites, pero sobre todo la inclusión de estos últimos es una novedad importante respecto a Sen (Crocker,1996:172-3).

- iv) Poder evitar el dolor necesario y perjudicial, así como tener experiencias placenteras.
- v) Poder ligarse a personas y cosas fuera de nosotros mismos; amar a quienes nos aman y se preocupan de nosotros, sentir pena por su ausencia; en general, amar, padecer, sentir anhelos y gratitud.
- vi) Poder formarse una concepción del bien y comprometerse en una reflexión crítica acerca de la planificación de la propia vida.
- vii) Poder vivir con y para otros, reconocer y mostrar preocupación por otros seres humanos, comprometerse en varias formas de interacción familiar y social.
- viii) Poder vivir preocupado por animales, plantas, y el mundo de la naturaleza, y en relación con ellos.
- ix) Poder reír, jugar, disfrutar de actividades recreativas.
- x) Poder vivir la propia vida y la de nadie más; poder vivir la propia vida en el propio entorno y contexto.

Fuente: (Nussbaum,1996:83-85)<sup>79</sup>

Si la vida humana carece de alguno de estos puntos, hay que calificarla de deficiente, porque no es posible compensar la carencia o insuficiencia de cualquiera de ellos con un exceso de otro. Por eso, los elementos han sido cuidadosamente diferenciados; todos ellos son necesarios para conformar una vida que pueda ser de calidad y funcionan al igual que los tablonces de un tonel, donde la insuficiencia de uno determina el nivel de capacidad del mismo, por muy altos que sean el resto. Ahora bien, entre todos ellos, hay que distinguir a dos por su especial papel articulador: la razón práctica y la sociabilidad (Nussbaum,1996:85; 1998:71-2).

No debe entenderse esta descripción como un ejercicio de elegancia académica, sino que pretende que esa lista se convierta en un referencia para la acción pública. Nunca se podrá evaluar el estado de bienestar de un país si no se conoce si la gente puede funcionar adecuadamente según esos criterios de humanidad. Dado que la falla de cualquiera de esas capacidades implica que la vida humana deja de poder considerarse como tal, la política pública tendrá que centrarse en comprobar si se están poniendo los medios necesarios para que eso no ocurra. Aunque la lista es susceptible de todos los refi-

---

<sup>79</sup> Se ha reproducido la versión en castellano contenida en: Nussbaum,1998:71. El texto se corresponde íntegramente con el referenciado en la publicación posterior de 1996, en la cronología de acuerdo a la versión original en inglés.

namientos y precisiones que se quiera, es una base válida para expresar las exigencias de la vida humana y, en ese sentido, ofrece una referencia que consideramos más adecuada que las presentadas por otros enfoques.

#### **2.5.4. El concepto de bienestar como referencia nuclear de la acción pública.**

Una reflexión del calado que contiene la que plantea Nussbaum corre el riesgo de que se quede en un brillante ejercicio de pensamiento. Por ello hay que dejar claramente que la preocupación de Nussbaum al realizarla, y la nuestra al elegirla idónea para nuestro trabajo, es la convicción de la necesidad de una concepción del ser humano y del funcionamiento humano que sirva de guía de referencia para la política pública. No tiene otra razón de ser la elaboración, por muy teórica que pudiera parecer, que persigue su trabajo. De manera especial, expresa esta preocupación para el caso de los países en desarrollo y la situación de las mujeres. En ambos casos porque los datos presentan la mayor extensión y agudización de la pobreza.

El diagnóstico de que la existencia de la pobreza no es una casualidad, sino que encuentra fundamento en la debilidad de las convicciones éticas sobre la corresponsabilidad en la salvaguarda de la dignidad humana, lleva a la necesidad de reflexionar profundamente, desde las expresiones de vida incompletas y cercenadas, para disponer de la referencia necesaria de los valores de la vida humana. Esta preocupación por encontrar una conceptualización universal, consistente y profunda que pueda servir de fundamento y, al mismo tiempo, operativa para diseñar políticas que tengan en cuenta la discriminación y eleven la situación de quienes la sufren es el objetivo central (Nussbaum,1995:86).

En definitiva, se trata tanto de evaluar la calidad de vida en los países en desarrollo, prestando una atención especial a las mujeres, como la de las sociedades desarrolladas.<sup>80</sup> La cuestión no es plantear una teoría general sobre cómo deben satisfacerse las necesidades de los hombres y mujeres de cara a que alcancen las capacidades necesarias para tener una vida digna, sino que, coherentemente con la propuesta de Sen de plantear marcos de análisis más que teorías de causalidad, sólo pretende saber si efectivamente se ha producido o no el nivel necesario de desarrollo de esas capacidades, independientemente

---

<sup>80</sup> Además de gran cantidad de trabajos existentes sobre la evidencia de la situación discriminada de la mujer en los países en desarrollo, las estadísticas anuales del *Informe sobre Desarrollo Humano*, del PNUD, ofrecen suficiente constancia de esa necesidad.



de los modelos o instrumentos a través de los que se hayan conseguido. La pregunta, además, plantea que esa potenciación de las capacidades se haga dentro de la igualdad, que todos y todas puedan superar el umbral de la segunda lista, que da acceso a poder desarrollar una vida digna.

La vinculación del enfoque de las capacidades con el terreno político se plantea a través de un argumento ético que es clave para entender la propuesta y para considerarla adecuada o no como fundamento para la conceptualización de la pobreza. “La intuición básica de la que parte el enfoque de las capacidades es que las capacidades humanas ejercen una exigencia o reclamo moral para que sean desarrolladas. Los seres humanos son criaturas que, si se les proporcionan apoyo material y la educación adecuada, pueden llegar a ser totalmente capaces de las funciones humanas más importantes, pueden traspasar el primero y el segundo umbral.” (Nussbaum,1995:88).

Si las personas tienen dentro de sí unas capacidades potencialmente mejorables y susceptibles de proporcionar mejores resultados y situaciones, no cabe pensar que sea bueno o correcto que las mismas no desenvuelvan y expresen su potencial. Si no, ¿para qué están? ¿Qué sentido tiene la existencia de esas personas que no consiguen que sus capacidades se manifiesten operativamente? De alguna manera, la cuestión es: ¿tienen o no tienen todas las personas el derecho a ser felices? La disquisición no puede ser tachada de metafísica, por el contrario es una reflexión que afecta a la vida cotidiana de todas las personas. Esta intuición está profundamente arraigada en nuestra conciencia, aun cuando luego se propongan planteamientos y se aduzcan condicionamientos que tiendan a olvidar la pregunta y a desviar la atención a temas secundarios. Nussbaum pone un ejemplo nítido para expresar esta convicción: cuando un niño muere antes de alcanzar su madurez sentimos que ha sido una muerte trágica porque se ha truncado esa potencialidad que tenía ese ser de desarrollar capacidades y conseguir logros. El mismo argumento puede aplicarse cuando esa imposibilidad se produce en las personas que aun cuando no mueran, su vida transcurre en una dimensión pobre porque no se les ha dejado poner en juego sus capacidades. Es este argumento el que reclama que la acción pública resulta exigida en buscar como objetivo central el que las personas que, por una u otra circunstancia, entran dentro de la competencia de su jurisdicción, puedan disponer de las capacidades necesarias para realizar una vida humana.

Hay, pues, una base empírica para determinar que todo ser es alguien al que nuestra concepción normativa y los deberes que implica tienen que aplicarse. Es ese vacío entre la humanidad en potencia y su realización plena lo que ejerce la exigencia moral (Nussbaum,1995:89). Ya que si las mujeres fueran una especie no humana, (por ejemplo, las tortugas, como dice Nussbaum), no supondría ningún ultraje el que no fueran consideradas

como seres humanos; pero precisamente porque son seres humanos, ese vacío entre su potencialidad y la realidad es un grito de inhumanidad. O se aborda o, en última instancia, se les está denegando su condición humana. Las implicaciones políticas son evidentes.

Nussbaum dedica una consideración especial al tema de la mujer, a pesar de que no requeriría mayores argumentos de los expuestos para legitimar una política de igualdad, frente a quienes mantienen la necesidad de dos normas de referencia sobre lo que deben ser los funcionamientos de hombres y de mujeres.

### 2.5.5. Otras propuestas de criterios definición del bienestar.

#### i) Críticas a la propuesta de Nussbaum.

Un intento de ofrecer una referencia más concreta de criterios para definir el bienestar es la de Qizilbash (1996:155-9), que se propone superar las dificultades que, a su juicio, presentan las propuestas de Sen y Nussbaum en la cuestión básica del pluralismo a la hora de definir qué debe ser la buena vida (Qizilbash,1998:52). Pretende esbozar una nueva concepción de desarrollo que encuentra su base en la aportación de Griffin de los valores prudenciales, que comprenden, en un sentido general, todo aquello que hace que la vida de una persona vaya mejor. Griffin plantea que ciertos valores prudenciales son compartidos por todos los seres humanos y el reconocimiento de esos valores es fundamental para que nos consideremos unos a otros como seres humanos. Existe un núcleo o círculo primario de valores prudenciales imprescindibles para que nos reconozcamos como humanos, pero no todos los valores prudenciales tienen por qué ser compartidos por todas las personas. Hay otros valores que hacen que sea mejor la vida humana, pero que no tienen que ser necesarios para llegar a una inteligibilidad mutua. La referencia para determinar un concepto de desarrollo la conforman esos valores de carácter universal.

La lista que ofrece de los valores prudenciales que constituyen ese núcleo son: i)la realización: el tipo de logros que da sentido y peso a la vida; ii)los componentes de una existencia humana característica: autonomía, libertad y un mínimo de provisiones materiales; iii)el entendimiento; iv)el ocio; v)las relaciones personales profundas.<sup>81</sup> No constituye una relación cerrada; algu-

---

<sup>81</sup> Las listas de valores prudenciales de Griffin y Qizilbash se encuentran en: Qizilbash, 1997:264; y, 1998:63-7.

nos valores pueden ser más importantes que otros; algunos pueden que no intervengan en absoluto en la vida alguien. Pero todos ellos se reconocen como valiosos para cualquiera, lo que permite consensuar, según sus impulsores, un concepto de desarrollo más pluralista, en el que cupieran una gran variedad de formas de entender en concreto la realización de ese desarrollo.

Aplicando esta lista al debate sobre el desarrollo, Qizilbash sugiere una nueva lista de valores prudenciales:

- i) ciertos niveles mínimos de salud, nutrición, saneamiento, descanso, vivienda y seguridad;
- ii) ciertas capacidades, por lo menos mínimas, como: ser alfabeto y ciertas capacidades físicas e intelectuales;
- iii) autoestima y aspiraciones;
- iv) libertad positiva, autonomía o autodeterminación;
- v) estar libre de libertades negativas;
- vi) diversión;
- vii) entendimiento o conocimiento;
- viii) relaciones significativas con otros y algún tipo de participación en la vida social;
- ix) realizaciones: el tipo de logros que dan a la vida peso y sentido.

Pero esta lista, como reconoce su propio autor, es una mezcla de las aportaciones de la escuela de necesidades básicas y del enfoque de las capacidades. En su intento por superar las dificultades del enfoque de Sen, porque a su juicio no tiene en cuenta la libertad negativa, y del desarrollo que Nussbaum hace del mismo, por considerarlo demasiado específico, la propuesta resultante pierde consistencia teórica y claridad en la definición de que sea el bienestar, además de no resolver los problemas operativos de medición.

Las ventajas que defienden sus autores de este procedimiento es que es consistente con el pluralismo, al no condicionar la forma en que puedan cumplirse los valores; que es válido tanto para países ricos como pobres; y, la posibilidad que tienen de ser comparados estos valores (Qizilbash,1997:264-7). Pero estas posibilidades también se encuentran en la propuesta de Nussbaum, o al menos no resulta tan claro achacarle esa incapacidad (Nussbaum,1998:75).

Desde las mismas bases de la ética aristotélica que Nussbaum, Finnis y sus colaboradores han intentado superar lo que consideran la especificación que hace Nussbaum de la buena vida, que les parece excesiva y rígida. La

investigación de Finnis parte de estudiar el contenido de las dimensiones moralmente relevantes del ser humano, considerando que un estudio de la naturaleza debe centrarse en las potencialidades y capacidades de ese ser. Determinar las capacidades tiene que ven con la determinación de los objetivos que los seres humanos buscan para realizar y/o para participar en ellos. Una persona madura, que no tenga ningún tipo de impedimento físico o mental, es capaz de identificar las razones por las que actúa y de responder a la pregunta: ¿por qué hago lo que hago? El conjunto de aquellas razones que no encuentran detrás de ellas ninguna otra justificación que ellas mismas, son las razones básicas que tienen las personas para actuar, como la amistad, y son las que definen los objetivos de la vida humana y se corresponden con las cosas para las que las personas tienen una capacidad o potencialidad. Buscar la realización de esas capacidades o potencialidades es lo que proporciona bienestar o da sentido a la vida humana (Alkire y Black,1997:266-8).

Las dimensiones de la prosperidad humana podrían haberse llamado dimensiones del funcionamiento humano en cuanto expresan las dimensiones irreductibles de lo que Sen entendería por funcionamiento y podrían considerarse como una serie de funcionamientos básicos a los que se contraponen una lista de capacidades básicas. Tomadas en su conjunto, estas dimensiones comprenden una lista completa de aquellas razones por las que la gente actúa en busca del bienestar.

Desde esta perspectiva Finnis identifica un conjunto de dimensiones de la prosperidad humana, que resulta mucho más reducida que la de Nussbaum, cuya lista es la siguiente:

- i) la vida misma: su conservación y transmisión, salud y seguridad;
- ii) conocimiento y apreciación de la belleza;
- iii) cierto grado de excelencia en el trabajo y en el ocio;
- iv) amistad;
- v) integración personal (armonía entre las diferentes dimensiones de la persona);
- vi) autodeterminación coherente (armonía entre los juicios, elecciones y resultados);
- vii) trascendencia (armonía con alguna referencia de valor y sentido más allá de lo humano).

La diferencia con la propuesta de Nussbaum es que estas dimensiones de la prosperidad humana son a la vez categorías valiosas y pre-morales, no suponen una lista de virtudes; por esto mismo no incluye derechos políticos, ya que para ello se requeriría una referencia de obligación moral.

ii) Las necesidades humanas básicas de Doyal y Gough.

La propuesta de Doyal y Gough no es en sentido estricto una contrapropuesta a la de Nussbaum, ya que de hecho los autores no hacen referencia a ella. El planteamiento que ofrecen bajo el título de *Teoría de las necesidades humanas*, se diferencia de los anteriores, al tiempo que parte de unas mismas bases comunes y de asumir el enfoque de las capacidades de Sen.

Su punto de partida, al igual que Nussbaum, es un pronunciamiento decidido de la universalidad de las necesidades básicas. Dedicán la primera parte del libro a criticar los planteamientos relativistas de cualquier tendencia, desde el marxismo hasta las posiciones más recientes de la nueva derecha. Su conclusión es que si las necesidades dependieran exclusivamente de las preferencias culturales o individuales, una situación como la del mundo feliz de Huxley no plantearía objeción alguna. Si no hay referencias objetivas, nada cabe aducir ante un escenario en el que subjetivamente las personas se encuentran satisfechas aunque se haya llegado a él por medio de una manipulación externa que no anule las capacidades personales. Para los autores, las necesidades son mucho más que meras descripciones de estados empíricos, y conllevan una fuerza normativa que no puede ignorarse y que es tan objetiva y universal como ciertas manifestaciones descriptivas que no tienen contenido moral (Doyal y Gough,1994:74).

Las necesidades humanas básicas son objetivas y universales aunque su contenido cambie tanto en grado de intensidad como en los contenidos mismos que las integren. La base de la objetividad y la universalidad se encuentra en que su concreción se vincula a la prevención de perjuicios graves que a la consecución de ideales que orienten la vida. Cuando se habla de perjuicio grave se entiende aquello que incapacita para la búsqueda de lo que uno considera bueno. Con ello se evita que en la conformación de estas necesidades intervengan los sentimientos. La pregunta que se hace es: ¿cuáles son los obstáculos que impiden que las personas puedan avanzar en definir su vida? Las necesidades básicas consisten, pues, en aquello que las personas deben conseguir para evitar perjuicios graves y sostenidos que no les permitan determinar su vida.

Hay que indagar cuáles son esas condiciones previas, susceptibles de universalización, que hacen posible una participación lo menos deteriorada posible, de manera que los individuos se encuentren a sí mismos y puedan optar por realizar acciones en la dirección que desean.

Doyal y Gough definen a la salud física y la autonomía como las condiciones previas de toda acción individual en cualquier cultura, y, por ello, son las necesidades humanas más elementales. Aquellas que tratan de satisfacerse en cierta medida antes de que los agentes puedan participar de manera efectiva en su forma de vida con el fin de alcanzar cualquier otro objetivo que crean valioso.

El objetivo de los autores es conectar con el enfoque de las capacidades de Sen y buscar la forma de avanzar en hacerlo más operativo, cubriendo el vacío dejado al no especificar una lista de funcionamientos y capacidades básicas. Consideran que su propuesta de la salud física y la autonomía como necesidades básicas se corresponde con los conceptos de funcionamientos de Sen. Podría decirse que el principio del bienestar se encuentra en la satisfacción de la salud y la autonomía, o que no puede haber ningún progreso de bienestar sin esas dos necesidades mínimamente cubiertas.

Pero la cuestión no ha hecho más que empezar: ¿cómo medir el grado de satisfacción de las necesidades básicas utilizando parámetros transculturales? Los autores reconocen las dificultades conceptuales y empíricas que la tarea implica aunque se ha avanzado mucho al respecto. Para ello, proponen la identificación de satisfactores universales, que sean susceptibles de aplicación en todas las culturas. Es decir, ver qué cualidades (características en la terminología de Sen) hay en los bienes, servicios, actividades y relaciones que favorecen la salud y la autonomía en todas las culturas.

Esta categoría central que llaman *características de satisfactores universales (CSU)* establece el puente entre el bienestar (salud y autonomía) y los satisfactores concretos que dependen de cada sociedad y cultura. Esta categoría de satisfactores universales la denominan también como necesidades intermedias, porque pueden considerarse como los objetivos que pueden conseguirse con los distintos satisfactores específicos.

En principio, el único criterio para incluir una necesidad intermedia (o satisfactor universal) es la certidumbre de que contribuye de forma positiva y universal al bienestar. Aunque defienden la posibilidad de llegar a establecer esas necesidades intermedias de manera objetiva, también reconocen que hay un grado de arbitrariedad en la confección de la lista. La lista que proponen, y que en algún sentido es comparable con las ofrecidas por los otros autores antes citados, consta de las siguientes necesidades intermedias:

- i) Alimentos adecuados y agua
- ii) Vivienda que reúna las características adecuadas
- iii) Ambiente de trabajo sin riesgos

- iv) Medio físico sin riesgos
- v) Atención sanitaria adecuada
- vi) Seguridad en la infancia
- vii) Relaciones primarias significativas
- viii) Seguridad física
- ix) Seguridad económica
- x) Control de nacimientos, embarazo y parto seguros
- xi) Enseñanza básica.

El sistema que elaboran es mucho más complejo, del que se han detallado algunos aspectos en el capítulo primero al tratar de los conjuntos de indicadores de las necesidades básicas, pero aquí basta con destacar su aporte como una referencia más a la hora de concretar la lista de las capacidades básicas.

El enfoque de las capacidades ha sido criticado por su falta de operatividad para llevar adelante los procesos evaluativos, quedándose en una teoría moral de aplicación general. La aportación de Nussbaum complementa, a nuestro juicio ese aspecto y ofrece una referencia suficiente para proceder a realizar el juicio evaluativo de las políticas y situaciones que en un momento dado se presentan en una sociedad.

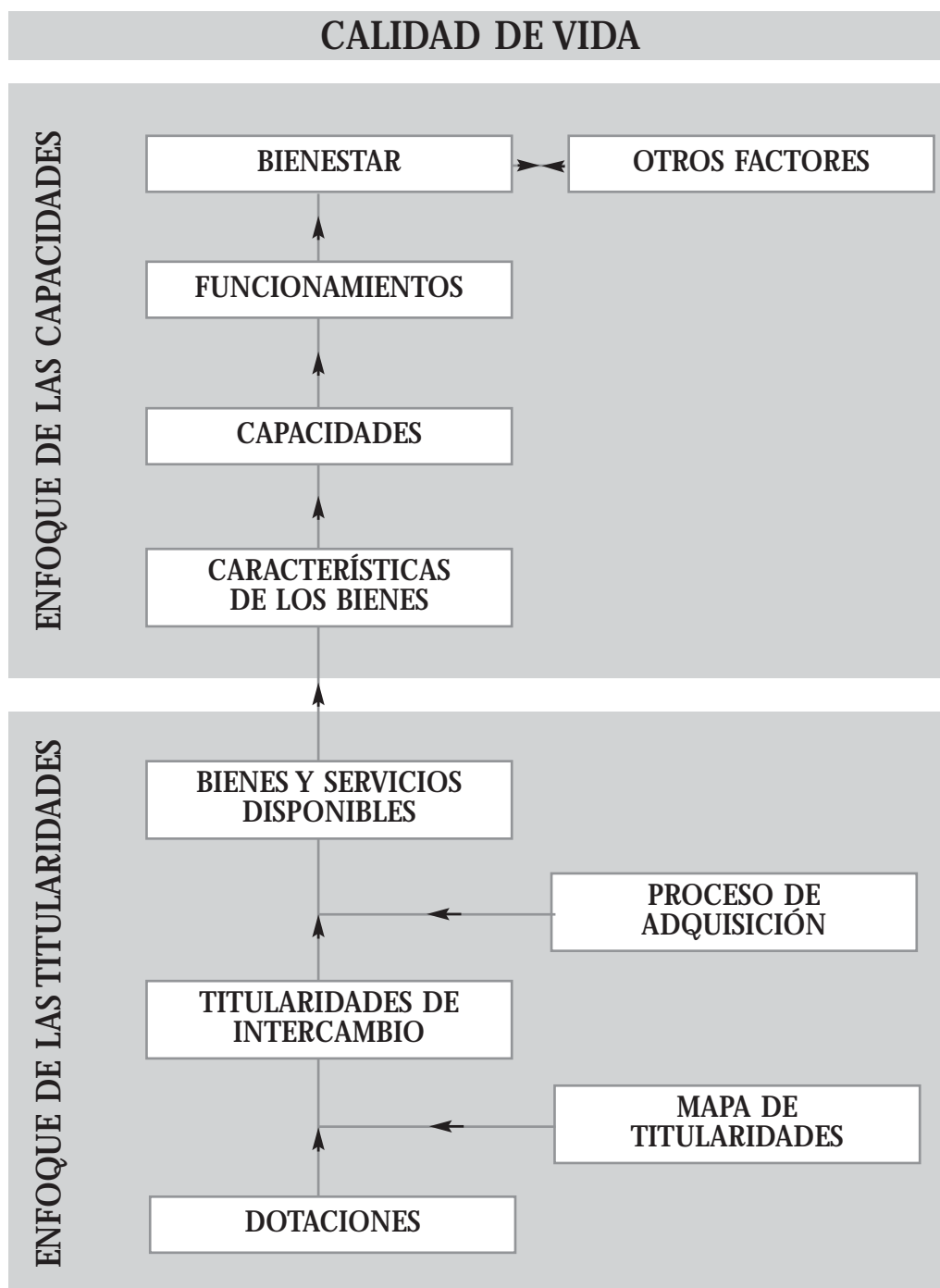
Otra cuestión es el procedimiento para la determinación histórica en cada sociedad de las especificaciones en que esas capacidades y funcionamientos se concretan, o más aún, cómo las personas aceptan que esas capacidades y funcionamientos constituyen realmente su más profunda esencia y no renuncian a aspirar a la calidad de vida real a la que puedan llegar.

## **2.6. La integración de los enfoques de las titularidades y de las capacidades**

Ya se indicó que, tras la elaboración del enfoque de las titularidades, el trabajo teórico de Sen había abandonado relativamente esa perspectiva y se había orientado más hacia la investigación de un concepto alternativo de bienestar que, a su vez, permitiera evaluar las instituciones. Lo que ahora se plantea es si cabe elaborar una visión integral de ambos enfoques que ofrezca un marco de análisis más completo de los procesos de empobrecimiento.

Una visión sintética, como se plasma en el Cuadro 2. , permite ver cómo los dos enfoques, el de las capacidades y el de las titularidades, se engarzan en una secuencia lógica, que el propio Sen no ha destacado suficientemente.

**Cuadro 2.1** Esquema de la integración de los enfoques de las titularidades y de las capacidades.





Este encadenamiento de las categorías que forman el proceso que conduce al bienestar ofrece una metodología para entender cómo las personas consiguen o fracasan en esa meta y, también, una propuesta de evaluación de las instituciones. La secuencia constituye un conjunto integrado, en el que cabe distinguir dos partes: una, que se corresponde con el enfoque de las capacidades y que se centra en los aspectos normativos, es decir el bienestar; y, una segunda, que se refiere al enfoque de las titularidades, y que se preocupa de desvelar la comprensión del origen, modificación y distribución de las titularidades que van a permitir que las personas dispongan de los recursos con qué conseguir el bienestar. La medición del bienestar permitirá establecer el lenguaje de la conexión con las titularidades. El bienestar es la referencia normativa, y las titularidades representan los instrumentos que posibilitan su logro. Las políticas tendrán que buscar la forma de conseguir que las titularidades de las personas les permitan alcanzar los mínimos de bienestar. La cuantificación de los niveles de bienestar y de los insumos necesarios serán la base informativa para realizar el análisis.

La comprensión de cómo las personas alcanzan el bienestar es un elemento fundamental del análisis porque: a) plantea que no es suficiente contar con recursos (bienes, servicios o ingresos), sino que es necesario transformarlos en logros reales de bienestar; b) y también indica, desde la definición de los contenidos del bienestar, qué tipo de funcionamientos son los fundamentales. Es decir, la construcción formal del enfoque de las capacidades es la base fundacional del análisis, y cumple una función orientadora o normativa que es necesario hacer operativa. Esa acción orientadora la realiza en dos direcciones: priorizando los resultados sobre los medios y, por ello mismo, orientando qué medios pueden ser más adecuados para conseguir los resultados propios del bienestar.<sup>82</sup>

### **2.6.1. La integración de la referencia normativa en el discurso económico: los derechos.**

La visión integrada de los enfoques de las titularidades y de las capacidades permite establecer la conexión entre la referencia normativa del bienestar y los objetivos de la actividad económica. Pero, para poner de

---

<sup>82</sup> Las estrategias de necesidades básicas plantean que pueden conseguirse resultados mejores de bienestar sin necesidad de incrementar la producción, simplemente asignando los factores productivos a la elaboración de bienes y servicios más fundamentales para el bienestar. De hecho éste ha sido el camino seguido por los países que han tenido mejores resultados en bienestar. Ver, al respecto Stewart (1992:53-57).

manifiesto la potencialidad real del enfoque y su pretensión alternativa, es necesario profundizar en cómo se establece esa relación. La introducción de la perspectiva de los derechos en el proceso de evaluación es la pieza clave para engarzar los dos enfoques.

Dasgupta (1990) ha formulado una propuesta, que sintoniza directamente con los fundamentos básicos de los enfoques de Sen, donde ofrece una interesante reflexión sobre la forma de entender la conexión.<sup>83</sup> Se propone introducir abiertamente la dimensión de los derechos en el discurso económico, porque quiere defender una concepción ética de la vida más pluralista que la que se plantea normalmente en la literatura del bienestar y del desarrollo: “Quiero desarrollar el concepto de derechos de manera que resulte útil para los economistas” (Dasgupta,1990:2). Su propósito es hacer operativa la noción de derechos, de manera que esa referencia normativa se refleje en la forma de concebir la organización económica en la determinación de las áreas o esferas de responsabilidad que corresponden a los diferentes agentes de la actividad económica: personas individuales, familia, organizaciones, estado,... (Dasgupta,1990:20).

Este planteamiento tiene muchas concomitancias con la apertura del espacio evaluativo del bienestar que hace Sen. A lo largo de la exposición se hará ver el paralelo entre ambas, pero se utiliza como eje de la propuesta de engarce de los enfoques a través de los derechos la visión de Dasgupta por entender que permite mejor llegar a una operatividad de la evaluación que la de Sen.

Las teorías morales basadas en los derechos no son nuevas, aunque quedaron un tanto arrinconadas por el largo predominio del utilitarismo. No es que los utilitaristas desconocieran el concepto de derechos, pero los consideraron como meros instrumentos para lograr la utilidad, sin darles un valor intrínseco (Sen,1987:65-6). La noción de derechos resurge y se sitúa en primer plano dentro del enfoque que contempla a las personas como agentes, como individuos conscientes que eligen libremente sus opciones de vida. Frente a este enfoque está el que considera a las personas desde el estado o situación resultante, de alguna manera como seres pasivos en los que se ha producido el efecto de una acción propia o extraña. Aunque ambos polos no son sino caracterizaciones extremas, ya que en la realidad no se pueden establecer con claridad dónde se

---

<sup>83</sup> En Dasgupta (1990) aparece por primera vez su formulación como un artículo. Posteriormente, en Dasgupta (1993) se integra en una publicación pretende ofrecer una visión completa del bienestar y la privación. El discurso central es básicamente el mismo en ambas, aunque en la más reciente se hacen algunas añadiduras. Las referencias se han hecho en base a la primera, lo que no excluye que en algunas ocasiones se cite la segunda.

encuentran las fronteras, la adopción de uno u otro conlleva posiciones sustantivamente distintas. Esta dualidad se plasma en nuestro caso, de manera evidente, en las dos referencias que se han adoptado para el estudio de la pobreza: el enfoque estático y el enfoque dinámico.

Pero tal vez sea en la aplicación del tipo de juicio evaluativo que se utilizan donde ambos enfoques encuentran una especial connotación. Tradicionalmente se suelen considerar dos formas amplias de llevar a cabo los juicios morales, que se identifican como consecuencialistas y deontológicos. De manera muy esquemática, los primeros priorizan los bienes sobre los derechos, mientras que los segundos, a la inversa, dan prioridad a los derechos sobre los bienes.<sup>84</sup>

La manifestación más clara del consecuencialismo es el utilitarismo, que plantea una evaluación de las acciones o estados sociales que sólo tiene en cuenta las consecuencias. Así, para él, son correctas aquellas instituciones o acciones que producen el mayor bienestar, medido éste en función de la utilidad agregada. Para juzgar una acción no es necesario conocer quién lo hace, ni con qué intención, ni que relación tiene con quién o para quién actúa, etc.; es suficiente con que se pueda saber el impacto de la acción.<sup>85</sup> Es decir, las razones morales por las que se actúa son neutrales con respecto al agente. Esta simplicidad de los factores que intervienen en el espacio evaluativo que se elige implica que la libertad y la desigualdad, ni cualquier otro principio de justicia, no entran a formar parte del juicio que determina si una situación o estado es preferible a otra situación u otro estado.

En cambio, el deontologismo define la obligación en términos de unas reglas de conducta que se aceptan como referencia normativa por su valor moral intrínseco. La necesidad de los juicios deontológicos parte de la consideración que los aspectos de libertad y justicia tienen relevancia. Lógicamente desde esta aceptación los juicios consecuencialistas resultan insuficientes por su incapacidad para incluir esta esfera de la realidad.

Las características de ambas formas de evaluación quedan reflejadas en el siguiente cuadro.

---

<sup>84</sup> Dworkin (1993:113-6) utiliza para su reflexión sobre la construcción de las referencias normativas esta distinción básica, si bien con una denominación diferente, aunque con idéntico contenido. A la ética que se basa en los juicios consecuencialistas la llama *modelo del impacto* (que sostiene que el valor ético de una vida depende enteramente del valor de sus consecuencias para el resto); y a la basada en los juicios deontológicos la denomina *modelo del desafío* (que sostiene que los acontecimientos, los logros y las experiencias pueden tener valor ético aun si no tienen el menor impacto más allá de la vida donde ocurren).

<sup>85</sup> Se suele distinguir un consecuencialismo extremo, que es el que se describe en el texto, de otras concepciones más modernas del utilitarismo que incluyen las razones referidas al agente (Salcedo,1997:35).

	<b>Consecuencialismo</b>	<b>Deontologismo</b>
Juzgan las acciones, y, de forma general, las políticas	En función de las consecuencias. Evalúan situaciones	En función de la rectitud: las personas están protegidas por una capa de derechos que deben respetarse.
El papel del pasado en la evaluación de las acciones presentes y futuras y sus consecuencias	Juega un papel sólo a través de lo que es factible hoy, pero no para evaluar los aspectos de situaciones factibles que se extienden al futuro, sólo en cuanto se hagan presentes	El pasado afecta la evaluación de lo que hoy en día son opciones disponibles.
Referencia normativa	No identifica acciones o políticas óptimas. Juzga en términos de agregados, pueden darse compensaciones entre personas sin que el juicio se vea alterado (trade offs).	Hay esferas protegidas que no pueden omitirse ni en función del bien general. No pueden compensarse la falta de mínimos de una persona con el excedente de otra (no hay trade offs).

Esta distinción no siempre es fácil de hacer en la práctica, ya que no resulta tan sencillo separar las acciones de sus consecuencias: las consecuencias forman parte de las acciones por lo que las consecuencias también forman parte de las teorías deontológicas. Pero donde sí cabe establecer la diferencia es en el papel que juega el pasado en el juicio ético. Ahí es donde los derechos cumplen su función, ya que si se reconoce un derecho a la persona, su infracción es importante no tanto por las consecuencias que pueda tener, sino porque la mera infracción sería éticamente reprobable (por ejemplo: mentir, si no tiene efectos negativos para nadie no supondría una valoración negativa desde la óptica consecuencialista, mientras que desde la óptica deontológica el mero hecho de

infringir la debida confianza y la verdad sería por sí mismo valorado negativamente).<sup>86</sup>

Así pueden distinguirse dos esferas: la del bienestar y la de los derechos. Hay que advertir que en esta contraposición entre bienestar y derechos, Dasgupta hace referencia a la concepción de bienestar propia del bienestarismo clásico. Del desarrollo de la exposición se desprende esta observación, pero conviene evitar confusión al respecto. La esfera del bienestar comprenderá aquellos agregados que cada enfoque considere relevantes; así, el bienestar se ha definido desde la opulencia, o desde la utilidad, o desde otras referencias. Los juicios evaluativos se harán en función de los resultados conseguidos sobre aquellos aspectos que cada punto de vista considere más relevantes del bienestar.<sup>87</sup>

La otra esfera es la de los derechos, que implica la protección y promoción de un cierto tipo de intereses humanos (agencia, libertad, elección y auto-determinación); y que plantea que esos intereses deben reforzarse frente a otras reclamaciones, posiblemente legítimas pero menos prioritarias. Esto lleva a que puedan darse situaciones de bienestar idénticas y sin embargo respondan a marcos políticos y sociales muy diversos, ya que en ellos esos derechos encuentran diferente protección. De manera más clara, desde la perspectiva de los derechos no resultan equiparables dos situaciones iguales en cuanto resultados (por ejemplo, mismos niveles de alimentación, salud y educación), si en un caso se han producido desde una planificación centralizada y no participativa y en el otro ha sido el producto de las decisiones democráticas de la ciudadanía. Así, las teorías basadas en los derechos no son bienestaristas, en el sentido de que no plantean el juicio sobre los resultados sin más, sino que en su evaluación influye el camino seguido para conseguirlo y los costos que ha supuesto de cara a los derechos de las personas.<sup>88</sup> Hay que destacar que la perspectiva desde los derechos no

---

<sup>86</sup> El ejemplo que sugiere Arrow (*The Limits of Organization*, New York, W.W. Norton, 1974; pags.28-9) es bien expresivo de las diferencias entre ambos tipos de juicios. Se refiere a un episodio de los primeros libros de la *Iliada*, cuando Agamenón plantea levantar el sitio de Troya ya que después de nueve años no han conseguido nada. Es Odiseo quien le hace ver que ese juicio consecuencialista es irrelevante, que lo importante es el compromiso adquirido diez años atrás. Deben permanecer y luchar y no romper el acuerdo. En: Dasgupta (1990:10).

<sup>87</sup> Dasgupta advierte que la aceptación del bienestarismo no quiere decir que no quepa establecer una norma ética como mínimo, aunque en principio esta preocupación se encuentra fuera del utilitarismo tradicional. Pero lo que se resalta es que aun cuando se establezca ese mínimo, el mismo se seguirá considerando en base a un concepto de bienestar (de resultado) y no en base a los derechos (Dasgupta,1990:11).

<sup>88</sup> Sen (1987:67; 1993<sup>a</sup>:134) critica en diversas ocasiones el enfoque liberal de los derechos que considera necesario del que se plantea desde la preocupación por el bienestar. Se refiere a las propuestas de Hayek, Nozick, Friedman, Buchanan, etc. que considera tienen un enfoque más limitado al no tener en cuenta las consecuencias. Así, es posible que se produzcan hambrunas sin que se violen los derechos liberales de nadie y sin que deje de operar un mecanismo de mercado libre.

niega la relevancia de los contenidos bienestaristas para hacer el juicio ético, sino que lo que critica es que se parta sólo del dato del bienestar para emitir esa valoración.

Aquí hay que señalar el paralelismo con los planteamientos de Sen, con la salvedad terminológica, ya hecha anteriormente, de que el concepto de bienestar de Sen incluye la libertad de bienestar, es decir, las capacidades. Si el planteamiento de Sen se limitara a evaluar los funcionamientos, Dasgupta tacharía de bienestarista su planteamiento. Sen (1987:91-3) parte, igualmente, de que hay que distinguir el consecuencialismo extremo de los utilitaristas de la lógica consecuencial. Para él ninguna institución social puede considerarse justa por la aceptación de unos derechos primarios con independencia de sus consecuencias. Si el razonamiento consecuencial se emplea sin las limitaciones adicionales impuestas por el consecuencialismo utilitarista (bienestar basado en la utilidad, independencia de la posición del agente y negación del posible valor intrínseco de ciertas variables instrumentales), éste puede proporcionar una estructura sensible, a la vez que robusta, para el pensamiento normativo en cuestiones como los derechos y la libertad.

Sin utilizar el concepto de capacidades de manera explícita, Dasgupta introduce por la vía de los derechos una dimensión evaluativa coincidente y paralela en muchos sentidos con las capacidades (por ejemplo, tiene una gran resonancia con la diferenciación entre logros y libertad del enfoque de las capacidades). Pero, incluso, permite una comprensión más integral de la vida plena de las personas al no dejar de lado los aspectos de agencia de la persona que Sen, aun cuando los tiene en cuenta, no los trata de forma suficiente, dejando sin resolver el problema de su evaluación.<sup>89</sup>

Desde estos planteamientos, el desarrollo de Dasgupta del significado de los derechos conduce a una visión integrada de la dimensión ética en la economía. La diferencia última entre bienestarismo y derechos se encuentra en el tipo de objeto que toman como base de la agregación que va a constituir el objeto del juicio evaluativo. Frente a la acusación de paternalismo que pueda suponer el planteamiento de los derechos, en cuanto que atentaría contra la decisión libre de cada quien el establecer a priori esos derechos, Dasgupta (1990:13) recuerda que se está hablando de moralidad política.<sup>90</sup> Ir más allá del bienestar no implica para nada presumir que los otros

---

<sup>89</sup> Conviene destacar que el concepto de derecho que aquí esgrime Dasgupta se corresponde más con la dimensión normativa que la legal o jurídica. Los derechos positivos hacen referencia a lo que una persona 'tiene derecho' para poder realizarse como persona, para tener capacidad de ser persona. Otra cuestión es a través de qué titularidades se ejercita ese derecho.

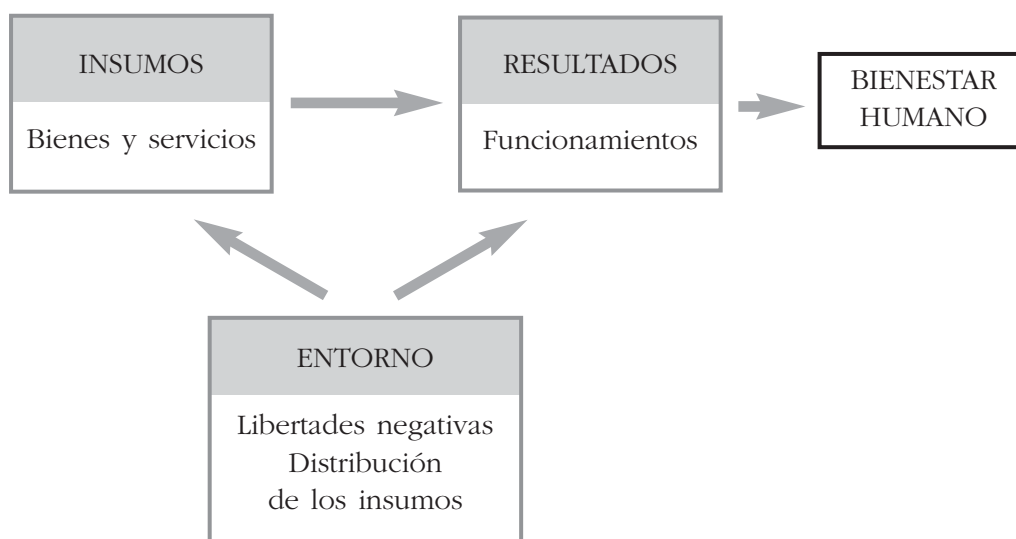
<sup>90</sup> En gran parte son de aplicación aquí los argumentos aportados por Nussbaum (1996 y 1998) frente a quienes tachaban de paternalismo o de no dejar espacio a la autonomía personal a quienes defendían la necesidad de un juicio evaluativo general.

conocen mejor que uno mismo los que es bueno para uno. Significa simplemente que los otros no están obligados a tener en cuenta todos nuestros deseos a la hora de elaborar el agregado conforme al cual se va a diseñar y evaluar la acción pública. Los ingredientes que forman la base de la acción pública son una mezcla de bienestar, derechos y libertades de las personas. Precisamente un agregado de estos elementos aplicado a cada persona es lo que debe considerarse el bienestar. Así entendido, el bienestar individual es éticamente significativo.

La siguiente cuestión es preguntarse cómo armonizar o resolver los diferentes intereses humanos que plantean reclamaciones o reivindicaciones sobre los bienes. En definitiva, enfrentar la misma realidad que intenta abarcar el enfoque de las titularidades. La forma de presentar el enfoque de los derechos es lo que nos resulta más sugerente y válido de la propuesta de Dasgupta, y donde se quería hacer hincapié. Pero se ha creído necesario exponer las bases de su propuesta para comprender el alcance de su planteamiento en relación al enfoque de las capacidades.

Al igual que Sen, considera que los bienes no tienen un valor por sí mismos, sino que éste se deriva del uso al que se destinen y que se mide en función de su contribución al bienestar humano. Aquí es palpable la similitud con el concepto de funcionamiento. Plantea el consumo como un proceso de producción en el que hay un insumo (los bienes o servicios que se disponen), un entorno o contexto en el que esos insumos se procesan, y un resultado que se traduce en el bienestar, que se define por los funcionamientos individuales.

Cuadro 2.2: Proceso de producción de bienestar.



Para definir los insumos echa mano del concepto de necesidades, entendido como el derecho positivo a los bienes (*positive-rights goods*). Esta aplicación del concepto de derechos es consecuente con sus postulados anteriores y se expresa de una forma claramente operativa. Si los bienes son algo más que meras materialidades, ya que encierran indefectiblemente una carga de relación con las necesidades de las personas, no puede entenderse que la circulación de los bienes por los circuitos de distribución se haga sólo en virtud de leyes objetivas de funcionamiento. El concepto de necesidades básicas como derecho de las personas a determinados bienes introduce una dinámica nueva en la consideración del papel que juegan esos bienes. En la lógica de Dasgupta, los derechos deben tener un tratamiento preferente y no pueden supeditarse a los objetivos de meros agregados de resultados. El concepto de necesidades básicas que plantea se acerca más al concepto de capacidades básicas de Nussbaum que al de Sen. Lo interesante es cómo a través del concepto de derechos se integran los dos enfoques, de la titularidad y las capacidades, en un proceso sin solución de continuidad que posibilita su análisis conjunto.

Un aspecto importante en la moralidad política que propone Dasgupta es que no plantea que el objetivo del bienestar deba supeditarse hasta que se consigan cubrir los objetivos de las necesidades. Que deba ser o no así es una cuestión que puede seguir abierta y que no se pretende tratar ahora, lo que sí es relevante es que las necesidades, -los derechos positivos a los bienes- ofrecen una referencia valiosa para la política pública y que, al mismo tiempo, el enfoque no se limita a la mera consecución de esos mínimos, sino que sigue abierto al horizonte del bienestar en sentido amplio.

Los derechos positivos, en definitiva, remiten al concepto de libertad positiva, ya que su cumplimiento implica la amplitud del campo de acción de las personas, de su capacidad de actuar. El otro aporte importante de Dasgupta es la integración de la libertad negativa, entendida, tal como la propuso Berlin, como la ausencia de interferencias por parte de otros seres humanos dentro del área en la que podemos actuar de otra manera.

Esta propuesta de considerar los derechos positivos y la libertad negativa se corresponde, en su base, con la propuesta de considerar la libertad de bienestar o de agencia que propone Sen como referencia central de su enfoque. Pero la propuesta de Sen sobre la forma de evaluar el mercado, o las instituciones desde sus resultados en cuanto a la libertad resulta más compleja. Distingue dos facetas de la libertad: una, como proceso; y, otra como oportunidad. En la primera, a su vez, diferencia dos apartados: la libertad como autonomía en la decisión de cada persona a la hora de tomar sus decisiones; y, la libertad como inmunidad frente a la interferencia de los



demás. Esta última, la libertad como inmunidad, considera que puede equivale al concepto de libertad negativa, en el sentido que se la entiende normalmente, pero más restrictivamente (Sen,1993<sup>a</sup>:128-131).

Esta faceta de la libertad como oportunidad supone la oportunidad de conseguir algo o la capacidad real de conseguir cosas. Entendida así, evaluar esta faceta de la libertad es esencial en la evaluación social, ya que de su realización depende que las personas tengan la posibilidad de llevar la vida que elegirían. La gran cuestión es cómo evaluarla. El procedimiento que propone implica una doble evaluación: de su eficiencia y de su distribución. La elaboración que hace del procedimiento justifica el sentido de la evaluación y establece las bases del mismo, pero no permite deducir cómo hacer operativo el juicio de valor de manera objetiva (Sen,1993<sup>a</sup>:136-52).

La diferenciación de Dasgupta de los derechos positivos, -como base para reclamar aquellos bienes necesarios para que las personas puedan alcanzar a tener su capacidad de acción-; y de la libertad negativa, -como la reclamación de un espacio en el que las personas puedan ejercer su capacidad de acción y así operar sobre esos bienes a que tienen derecho convirtiéndolos en los funcionamientos que pretenden-, ofrece perspectivas operativas mucho más claras. La libertad positiva aparece como la relación entre las personas y los recursos; mientras que la libertad negativa hace referencia a las relaciones entre las personas.

Esta clasificación y diferenciación tiene una consecuencia: permite introducir la utilización aquellos indicadores convencionales que resulten más apropiados para identificar los derechos positivos y los derechos negativos en el proceso evaluativo. Así se puede aprovechar una base informativa ya existente a la que se aplica un método de análisis que permite derivar juicios distintos de los que se alcanzarían utilizando esos o parecidos indicadores aplicando la dinámica de otros enfoques. Es decir, la aplicación de un enfoque alternativo no tiene por qué aparejar el rechazo de toda la base informativa existente, sino que puede trabajar de forma diferente esos datos, empezando por la selección y ponderación de los mismos. Esta conclusión supone un paso importante en la operatividad del enfoque de las capacidades, ya que permite superar una de las barreras que se le presentan a todo enfoque que se presenta como alternativo: que no resulta operativo por carecer de base informativa disponible. La conexión que propone Dasgupta encuentra una manera de aplicación sin esperar a tener que construir sus propios indicadores, y sin que por ello pierda toda su fuerza innovadora como análisis de la realidad.

## CAPÍTULO TERCERO

“El mundo está detenido ante el hambre que asola a los pueblos. Mientras haya desequilibrio económico, el mundo no piensa... El día que el hambre desaparezca va a producirse en el mundo la explosión espiritual más grande que jamás conoció la humanidad. Nunca jamás se podrán figurar los hombres la alegría que estallará el día de la gran revolución.”

García Lorca, 1936.

## LA MEDICION Y EL ANALISIS ECONOMICO DE LA POBREZA Y EL BIENESTAR

En el capítulo anterior se analizaba la carencia existente en el enfoque de las capacidades de Sen de una concreción sobre lo que debe ser el bienestar mínimo, y se presentaban los avances en la determinación de ese umbral. La falta de una referencia precisa dejaba al enfoque sin posibilidad de traducirse en un instrumento operativo de cara a la acción. La propuesta de Nussbaum se ofrecía como una vía para completar ese vacío. Pero de nada vale determinar un concepto de vida buena que oriente la acción pública, si después de conseguir esa imprescindible referencia normativa no se disponen de los conocimientos e instrumentos necesarios para diseñar y ejecutar las políticas que conduzcan eficazmente a ese objetivo de mejorar la calidad de vida de las personas.

En este capítulo se plantean dos cuestiones, asimismo fundamentales, para que el enfoque dinámico de la pobreza sea funcional como marco analítico. La primera, la medición del concepto alternativo de bienestar, o de la pobreza, que sigue siendo el gran obstáculo; o, mirándolo desde el otro lado, el gran desafío.<sup>1</sup> La segunda, el análisis de la actividad económica desde la perspectiva de su eficacia para la consecución del bienestar. Ambos aspectos están profundamente relacionados, ya que el problema de la medición del bienestar adquiere sentido cuando se pretende que sea un concepto operativo para el análisis económico y para el diseño de políticas.

---

<sup>1</sup> No es fácil hacer operativo el enfoque de las capacidades para que sirva para medir la pobreza, aun cuando se limite a cuantificar los funcionamientos y las capacidades básicas (Bardhan, 1995:60).

### 3.1. La medición del bienestar según las capacidades: indicadores.

En el avance hacia conseguir la operatividad del enfoque de las capacidades, queda por resolver la espinosa cuestión de la medición. Por mucho que se relativice la importancia de la cuantificación, la evaluación del bienestar exige que se llegue a resultados fiables y precisos y, de algún modo, comparables en el espacio y el tiempo. Si la medición ha presentado problemas para llegar a definir los diferentes indicadores de pobreza del enfoque estático, esos se multiplican cuando lo que hay que cuantificar son los logros o funcionamientos, y mucho más aún, las capacidades. ¿Cómo resolver esta cuestión?

Atacar directamente la evaluación del bienestar de manera que se traduzca en un índice sintético que capte el resultado final puede parecer, a primera vista, el ideal, pero no resulta tan claro que lo sea. No sólo porque es un objetivo que se antoja de muy difícil consecución, sino principalmente porque hay que rechazar la pretensión de un indicador único que recoja la realidad que llamamos pobreza.<sup>2</sup> Sobre todo desde el enfoque que manejamos, que parte del supuesto de que la misma pobreza se va construyendo socialmente.

Así como hay un consenso en entender que la actividad económica no puede traducirse en todas sus dimensiones en indicadores (expectativas, externalidades, etc.), y, que ni el indicador más representativo, el PIB, constituye por sí solo la referencia única de su comportamiento; no se entiende por qué un gran número de economistas, y científicos sociales en general, consideran que cabe conseguir un indicador único de la pobreza, sobre el que pivotar todo el análisis de la misma.

Si esa propuesta tiene además una pretensión excluyente, hay que rechazar el indicador único como un ideal para el análisis de la pobreza, lo que no quiere decir que no haya que seguir investigando en encontrar indicadores capaces de captar las mayores agrupaciones de variables que afectan a la pobreza. Lo decisivo es tener instrumentos adecuados para entender y analizar el proceso complejo de la pobreza, lo que nos lleva a proponer la necesidad de contar con una serie de indicadores más que uno singular (Bevan y Joreman, 1997:318).

Pero, al menos desde un punto de vista metodológico, caben las dos opciones: a) considerar la cadena de secuencias del proceso evaluativo, tal como se ha presentado, e ir buscando la forma de medir la mayoría de las fases

---

<sup>2</sup> Doyal y Gough (1994:214), aun cuando no descartan la búsqueda de indicadores sintéticos del bienestar humano, consideran que hoy esa tarea se parece por su dificultad a la búsqueda del Santo Grial.

de su composición, de manera que acerque a conocer lo más aproximadamente posible el bienestar resultante; b) elaborar un indicador que resuma el resultado final del proceso.

### **3.1.1 La cuantificación de las fases del proceso de evaluación: las relaciones con los indicadores de necesidades básicas.**

Para llegar a una solución satisfactoria en la cuestión de la medición, lo mejor es partir reconociendo la dificultad que entraña encontrar indicadores que expresen adecuadamente los funcionamientos, entendidos tal como los plantea el enfoque de las capacidades, que no pueden confundirse como simples indicadores de resultados. Por ejemplo, un funcionamiento básico sería: 'estar adecuadamente alimentado'. Para disponer de un indicador que refleje fielmente que las personas han satisfecho ese funcionamiento, se necesitaría conocer los requerimientos individuales de cada persona en cada una de las variables que intervienen para conseguir 'estar adecuadamente alimentado' como son: calorías, ingesta calórica, datos antropométricos, salud, ... Y esto para hablar de un funcionamiento relativamente sencillo, ya que otros funcionamientos más complejos, como pudiera ser 'estar capacitado para procesar y usar la información', requerirían informaciones aún más difíciles de obtener (Ruggeri,1997:347).

Aunque teóricamente cabe imaginar una encuesta que recoja todo tipo de información, la realidad es que la mayoría de los países no cuentan con ella. Más aún, llevar la medición a este nivel de complejidad aparejaría tal serie de problemas técnicos que puede conducir a focalizar de tal manera el debate de la pobreza sobre las cuestiones de medición, que, una vez más, se oscurezca el concepto o quede prácticamente mediatizado por esos esfuerzos de precisión.

Si esto ocurre con los funcionamientos, la dificultad se multiplica cuando se piensa en evaluar las capacidades. Todavía con los funcionamientos, al menos con los más básicos, caben formas de paliar esas dificultades. Consiste en plantear la hipótesis de que cuanto más elementales o básicos sean los funcionamientos, es plausible pensar que se den variaciones menores en la relación bienes-funcionamiento, o, dicho de otra manera, insumo-resultado. Si esto pudiera aceptarse, la cuestión se simplificaría, aunque continúe pendiente la búsqueda de indicadores adecuados para reflejar esos funcionamientos básicos. Pero no sería más que un acercamiento y no una solución, ya que tampoco es pensable encontrar indicadores ideales.

Respecto a las capacidades ya se señalaba la mayor complejidad que suponen y por ende la mayor dificultad para encontrar indicadores. La cuestión

es que, a pesar de todas las prevenciones, se hace necesario proceder a una cierta medición y las estadísticas oficiales se ven precisadas a elaborar datos sobre la evolución de la pobreza, la mayoría de las veces basados en información de la renta o del consumo. La pregunta es saber si esta información disponible permite captar parte de las dimensiones del bienestar que plantea el enfoque de las necesidades.

Una alternativa que parece viable es plantear la posibilidad de un indicador monetario o de renta, lo que tiene sentido si se supone que el hecho de que una persona tenga un determinado potencial de gasto, medido por su ingreso disponible, implica que tiene una libertad de elección y una capacidad de acceso a diferentes funcionamientos. Además, cabe entender que el hecho de haber accedido a ese ingreso es el resultado de una inserción o participación efectivas en la actividad económica y social. No hay duda que la renta es un medio de crucial importancia, pero lo es precisamente en cuanto que ayuda a las personas a hacer cosas que valoran y conseguir estados que desean (Sen,1997b:385). Así, el valor que se asigne a la renta no puede separarse de si realmente se da esa relación, ya que si no se produce se harían evaluaciones incorrectas del bienestar.

La posibilidad de utilizar la renta o ingreso como referencia de los derechos positivos que dispone una persona ha sido analizada empíricamente en un estudio reciente (Ruggeri,1997). La investigación se hizo en Chile realizando diversas comparaciones entre medidas de renta e indicadores de funcionamientos esenciales (educación, salud y nutrición). La crítica obvia que se puede hacer de principio es que con esa elección se pierde la dimensión de libertad, fundamental al enfoque de las capacidades, en favor de un conjunto de necesidades básicas elegidas un tanto paternalistamente. Aunque también cabe alegar que elementos básicos como la educación, salud y nutrición son valiosos por sí mismos y esenciales para tener una capacidad individual que permita conseguir otros funcionamientos (Ruggeri,1997:349). Al igual que lo dicho anteriormente respecto a los funcionamientos, este planteamiento resulta más fiable cuanto más nos refiramos a capacidades básicas y a niveles bajos de renta, donde cabría esperar una mayor sensibilidad de respuesta del aumento o disminución de las capacidades ante cambios en la renta.

Las conclusiones del trabajo no son muy favorables al uso de la renta como medida de las capacidades. De hecho, la variable renta aparece con muy escasa relevancia en todos los modelos de determinantes de las carencias de salud, escolarización y nutrición infantil. Aunque no deben extraerse de aquí más conclusiones que la de señalar que la renta no juega un papel exclusivo, sino que las carencias o funcionamientos son resultado de una pluralidad de factores (composición del hogar, personales, regionales,...). Lo

importante es que los lazos entre los indicadores de bienestar y la renta son difíciles de establecer y que son no lineales en alto grado (Ruggeri, 1997:358). Con ello no se desecha la funcionalidad que tenga el indicador de la renta, pero se cuestiona su validez como indicador único o principal de los funcionamientos.

Sen (1997b:386) advierte de la inconstancia de la relación entre renta, igual ocurre con otros recursos, y logros individuales. Existen diversas contingencias que hacen que se den variaciones sensibles en la conversión de la renta en funcionamientos. Señala las siguientes fuentes de variación: las heterogeneidades personales; los diversos entornos ambientales, con sus diferencias climáticas; las características del entorno social; las diferencias en cómo se perciben ciertas relaciones, así los requerimientos de bienes varían según los modos de conducta establecidos que varían entre las comunidades según las convenciones y costumbres; y, los mecanismos de distribución dentro de la familia.

La cuestión no se encuentra en desechar el ingreso sino, una vez más, en cómo interpretarlo. En la lectura que hacen los enfoques más simplistas basados en los bienes, la abundancia total (el agregado de disponibilidad de bienes y servicios) mide la satisfacción de las necesidades básicas. Lipton y Ravallion (1995:2567) señalan que esto parece consistente con las comparaciones que se realizan entre países, por cuanto hay una correlación bastante buena entre el promedio del ingreso real del país con los principales indicadores de satisfacción de necesidades básicas en nutrición, salud, educación, vivienda, etc., así como con los derechos políticos y sociales.<sup>3</sup> Pero, al mismo tiempo, reconocen que esa correlación puede ser espúrea, en cuanto que refleja otras variables no tenidas en cuenta, a su vez correlacionadas con la renta, como pueden ser la incidencia de la pobreza absoluta y el acceso a los servicios sociales. Y puede ser que para algunas cuestiones relacionadas con el bienestar, los indicadores de renta tengan menos importancia de la que se les suele conceder. Así, la conclusión no es decir que la opulencia no sea importante para el bienestar, sino que debe identificarse cuidadosamente cómo se produce y disfruta.

Tras mostrar los problemas que presenta encontrar indicadores que midan el producto último de la cadena de producción del bienestar, el panorama que se ofrece no es muy favorable para resolver la cuestión de la medición, lo que no quiere decir que haya que abandonar la pretensión. Veamos de

---

<sup>3</sup> Para verificar esta afirmación presentan varios trabajos realizados en diversos años: 1975, 1980 y 1981.

qué información se dispone para acercarse de la mejor manera posible tanto al bienestar como al resto de los eslabones de la cadena.

En una primera aproximación, Dasgupta (1990:15) establece una relación entre los indicadores y las fases de lo que denomina proceso de producción del bienestar. Dasgupta (1993:68-75) elabora una estructura analítica de la función social del bienestar, pero reconoce que no es fácil usarla para el trabajo empírico. De manera más simple, señala que hay dos caminos o dos formas de evaluar el bienestar social y sus cambios: medir los elementos constitutivos del bienestar (utilidad y libertades); y, valorar los elementos determinantes. En resumen, el primero se fija en los resultados y el segundo en los insumos, y ambos son necesarios para conocer el bienestar personal.

La función del bienestar social no es sino el agregado de los bienestar individuales, por lo tanto la primera tarea consiste en estimar el bienestar de cada persona. Dasgupta (1993:75-6) enfoca esta cuestión desde una postura bastante pragmática.<sup>4</sup> Plantea tres índices que pueden formar parte en la construcción de una medida de bienestar: la renta actual y previsible; el estado de salud actual y futuro; y, los logros educativos y de formación. Son categorías diferentes de los bienes, ya que la salud y la educación pueden considerarse el prototipo de las libertades positivas, mientras que la renta contribuye al disfrute de esas libertades. La razón de mezclarlas es que la renta sirve de baremo para conocer la accesibilidad de la persona para el consumo de bienes y servicios que ofrece el mercado, pero la salud y la educación normalmente no podrán conseguirse a través del mercado y deberá ser el estado quien asegure la provisión de lo necesario para poder alcanzar el cumplimiento de esas dos esferas de bienestar.<sup>5</sup>

Pero el problema central de la medición individual del bienestar subsiste. Dasgupta hace una interesante reflexión sobre los indicadores de salud y educativos, pero respecto a la renta mantiene posiciones que parecen más cercanas al enfoque estático y utilitarista, aceptando que el aumento en la

---

<sup>4</sup> Aun reconociendo la dificultad de cuantificar el sentimiento del estado que experimenta una persona con el sentido del bienestar, no piensa que es tan inescrutable el penetrar en las mentes de otras personas. De manera directa plantea la función que al respecto pueden cumplir indicadores como la tasa de divorcios o de suicidios, que reconoce tienen muchas imperfecciones.

<sup>5</sup> En la práctica la conveniencia de unir estos indicadores es evidente para proceder a la comparación internacional. En unos países el gobierno puede ofrecer una gran accesibilidad a los servicios educativos y de salud, mientras que en otro puede ocurrir lo contrario. La relevancia que tenga la renta per capita en una y otra situación varía enormemente, ya que en el primero con una renta menor pueden alcanzarse cotas mayores de bienestar que con una renta mayor en el segundo.



renta real refleja un aumento en el bienestar, sin entrar a considerar las complejidades que se han señalado antes al respecto.

El cuadro 3.1 recoge de una manera, todavía meramente indicativa, cómo pueden encontrarse indicadores, más o menos convencionales, válidos para integrarse en el marco analítico que se propone. No se pretende hacer un recopilatorio de todos los posibles indicadores aplicables, sino mostrar que el puzzle que constituye el proceso de producción del bienestar va encontrando piezas que encajan y que, aun cuando queden aun muchas piezas por encontrar, con las disponibles, por pocas que sean, van ilustrando o bosquejando la visión de lo que pueda resultar. El que haya pocas piezas no quiere decir que no sirva. El test decisivo será si llega un momento en que ya no se avance en la resolución y el escenario que se ha conformado sea tan pobre que no permita intuir nada nuevo de lo que sea el bienestar ni la forma de producirlo.

**Cuadro 3.1 Indicadores del proceso de producción del bienestar**

<b>DISPONIBILIDAD DE INSUMOS</b>	<b>DISTRIBUCIÓN</b>	<b>RESULTADOS</b>
<b>DERECHOS POSITIVOS</b>	<b>DERECHOS NEGATIVOS</b>	<b>Logroso Funcionamiento BIENESTAR</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Indicadores sociales que captan disponibilidades, pero no expresan el grado de accesibilidad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Indicadores sociales que captan los derechos negativos disfrutados por los miembros de una sociedad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Indicadores de logros o resultados: miden el grado en que determinados intereses vitales de las personas se hallan suficientemente promovidos y ofrecidos.</li> </ul> <p>Permiten evaluar la economía según sus resultados.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Disponibilidad global de bienes y servicios:               <ul style="list-style-type: none"> <li>- alimentación</li> <li>- salud</li> <li>- agua potable y saneamiento</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Indicadores de desigualdad de distribución de ingresos.</li> <li>Indicadores de libertad política</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tasas de alfabetización de adultos y matriculación.</li> <li>Tasas de mortalidad de niños menores de 5 años.</li> <li>Indicadores de discriminación de género.</li> </ul>

En cambio, en la consideración de los derechos cívicos y políticos, de la libertad negativa, Dasgupta plantea aportaciones interesantes. Critica la reticencia existente en torno a los indicadores que miden este tipo de libertades, que se suelen considerar tienen un alto componente subjetivo. Señala acertadamente cómo todo indicador tiene ese componente, incluso el de la renta nacional, y que no hay razón para pensar que los indicadores de libertades tengan que ser menos objetivos. Por ejemplo, determinar si hay libertad de prensa o de asociación en un país tiene un componente objetivo claro, otra cosa será establecer una gradación. La cuestión en este terreno se halla más en la consideración de los valores de referencia que en los problemas de medición en cuanto tales. Por ejemplo, hasta qué punto las referencias de derechos civiles y políticos que se consideran centrales para el bienestar responden a criterios propios de una cultura determinada, en este caso la occidental.

Junto con Weale, realizó un estudio de comparación internacional de la calidad de vida entre los países pobres, considerando como tales a los que en 1970 tenían una renta per capita inferior a 1.500 dólares (Dasgupta, 1993:108-111). Para ello tuvieron en cuenta seis indicadores. Cuatro de ellos se encuadrarían dentro de los convencionales a la hora de evaluar el bienestar: renta per capita, esperanza de vida, mortalidad infantil y alfabetización de adultos. Los dos siguientes pretendían captar la situación de los derechos civiles y de los derechos políticos. Basándose en los índices de libertades elaborados por Taylor y Jodice, concedieron a cada país una puntuación de 1 a 7 según el grado de libertad.<sup>6</sup> Lo interesante es que establecen la ordenación de los países según su resultado de bienestar, aplicando el método de Borda de jerarquizar los países para cada índice y puntuar a cada uno según el puesto ocupado en las seis clasificaciones.

Esta clasificación de los indicadores permite un primer acercamiento hacia una evaluación general del bienestar, pero elude el aspecto último del bienestar individual. De hecho, Dasgupta se propone enfrentar la evaluación del bienestar de las personas, pero en cuanto que no constituye una responsabilidad del Estado garantizar ese logro, sino que corresponde a la esfera privada, le hace obviar los aspectos más privados del bienestar personal.<sup>7</sup> Al Estado le compete la protección de los derechos negativos y asegurar una disponibilidad suficiente de bienes y servicios, pero la utilización

---

<sup>6</sup> Ver: Taylor, C.L., y Jodice, D.A. (1983); *World Handbook of Political and Social Indicators*. Yale University Press, Connecticut, Estados Unidos.

<sup>7</sup> Reconoce esta limitación al afirmar que desde una visión contractualista del estado, su responsabilidad es garantizar la disponibilidad de las libertades básicas, por lo que su medida del bienestar será parcial, pero no excesivamente (Dasgupta, 1993:76).

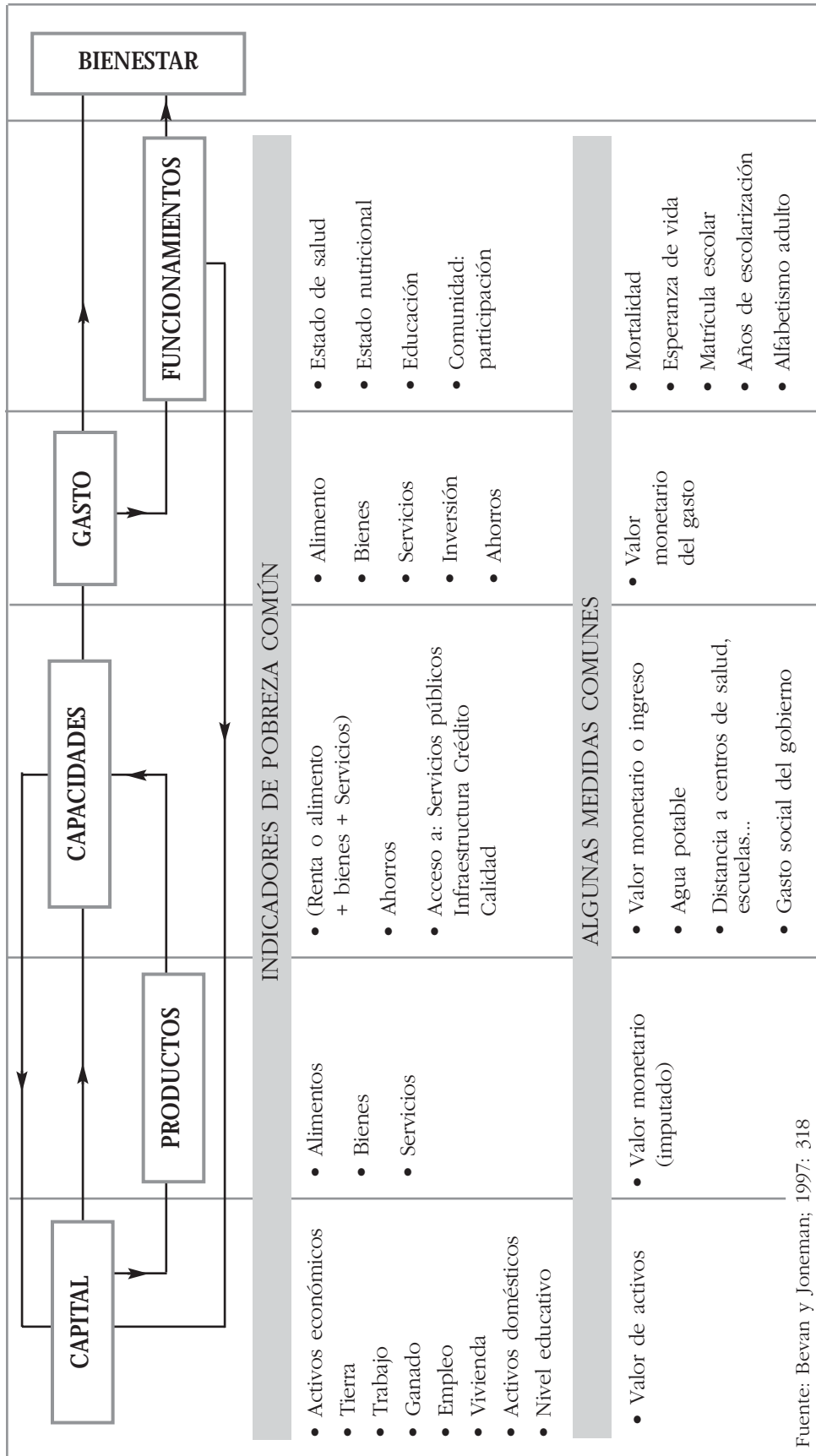
que se haga de los recursos, es decir, si efectivamente se traducen en situaciones personales de bienestar se escapa del campo evaluativo de la acción estatal (Dasgupta,1990:21). Desde esta preocupación de disponer de indicadores que permitan evaluar las responsabilidades públicas, el problema se simplifica, ya que, ciertamente, la elaboración de indicadores de derechos positivos y negativos, dentro de reconocer sus dificultades y complejidad a la hora de cuantificar, presenta menos obstáculos que la medición del bienestar individual.

Esta precisión es válida en cuanto el Estado no puede, ni debe, llegar a establecer las pautas concretas de utilización de los recursos y penalizar aquellos comportamientos que no aprovechen eficientemente, a su juicio, dichos recursos. Pero habrá que preguntarse, aceptando la máxima libertad de las personas, a qué causas se deben esos comportamientos de las personas que desperdician su potencialidad de alcanzar el bienestar. En primer lugar, se presenta el debate sobre las innumerables variantes que en el uso de los recursos pueden llevar al bienestar de las personas. En segundo lugar, partiendo de las referencias normativas universales, que identifican los comportamientos humanos como tales, el estado no puede obviar su responsabilidad en orientar los comportamientos dentro de las pautas amplias de la vida digna. Ello no implica siempre la utilización de la fuerza, sino que puede suponer una política educativa más eficaz.

Desde la preocupación por encontrar bases informativas que encajen en el proceso de producción del bienestar, la reflexión hecha hasta ahora permite afirmar que metodológicamente se abre una puerta para integrar indicadores existentes. La tarea no sólo no está acabada sino que queda un largo trecho por hacer. El que existan propuestas diferentes no quiere decir que tengan que ser excluyentes entre sí, cada una puede iluminar aspectos distintos del proceso de producción del bienestar.

Como una muestra más de los esfuerzos que se hacen esta línea, esfuerzos que hay que decir son recientes y no muy numerosos, se presenta el trabajo que ofrecen Bevan y Joreman (1997:318) para la medición de los procesos individuales de bienestar, que se refleja en el cuadro 3.2, que establece las conexiones entre las categorías analíticas del enfoque de las capacidades y la información disponible.

Cuadro 3.2 El complejo privación/beneficio a nivel individual



### 3.1.2. El enfoque de las capacidades y las necesidades básicas.

El debate anterior sobre la medición de las capacidades y los funcionamientos remite ineludiblemente, por sus concomitancias, a las clasificaciones de necesidades básicas que se expusieron en el apartado del método directo. De aquí que sea pertinente preguntarse cuáles son las relaciones entre el enfoque de las capacidades y el de las necesidades básicas. La cuestión no se limita a aclarar teóricamente los vínculos conceptuales entre ambos, sino que pretende conocer si hay un nexo que permita utilizar la base informativa elaborada desde las necesidades básicas para la medición o evaluación del enfoque de las capacidades.

Hay que recordar que los antecedentes del concepto de funcionamiento se encuentran en los indicadores de resultado y que la apertura que supuso la consideración de las necesidades básicas a una dimensión más plural de la pobreza es la prefiguración de la categoría de las capacidades. Este vínculo es reconocido por Sen al destacar cómo la escuela de las necesidades básicas fue la que llamó la atención sobre la importancia de la privación de los bienes y servicios esenciales, que antes estaban opacados por la unidimensionalidad del ingreso. Y, por ello, considera que la línea de las necesidades básicas y el enfoque de las capacidades se mueven en la misma dirección (Sen y otros, 1987:24). Pero, por otra parte, es muy crítico con las limitaciones teóricas que a su juicio tiene la escuela.<sup>8</sup>

La consideración que hizo la escuela de las necesidades de otras dimensiones más allá de la renta supuso un primer aviso de que los indicadores de acceso (ingreso, disponibilidad de servicios, etc.) por sí mismos no garantizaban la consecución de un logro, noción que es la base del concepto de funcionamiento. El debate que se estableció sobre el sentido de los indicadores de acceso y de resultado puso sobre el tapete las mismas preocupaciones que luego sirvieron a Sen para elaborar la cadena de secuencias entre un bien y el resultado final de bienestar.

Es claro que ambos enfoques tienen diferencias, pero resulta más interesante destacar sus raíces comunes y desde ellas plantear sus especificidades. Aunque se deduce del contexto, conviene advertir que se hace referencia a la corriente de las necesidades básicas que planteaba un desarrollo alternativo y no a su derivación más pragmática que la redujo a una mera medición complementaria del ingreso.

---

<sup>8</sup> En varias ocasiones, Sen afirma que su enfoque es quien ofrece los fundamentos de que carecen tanto el enfoque de las necesidades básicas como otros de la 'calidad de vida'. Ver: Sen, Amartya (1988); *The Concept of Development*. En: Chenery, H., y Srinivasan, T.N. (eds.); *Handbook of Development*, Vol I. North Holland (Crocker, 1996:181).

En el enfoque ambicioso de las necesidades básicas, la consideración de éstas no se redujo a fijar unos mínimos que establecieran el umbral de pobreza, como les achaca Sen (1995:126), sino que se plantearon qué es la buena vida o cómo conseguir una vida plena más allá de cubrir unos niveles específicos de bienes y servicios (Stewart,1992:41).<sup>9</sup> Los indicadores de las necesidades no fueron analizados de manera independiente unos de otros, sino que, a través de indicadores sintéticos o de conjuntos de indicadores seleccionados, se pretendía encontrar una referencia del bienestar.

La relación entre necesidades básicas y capacidades puede entenderse considerando que las primeras forman parte del enfoque de las capacidades. No cabe duda que éste último plantea objetivos más ambiciosos desde el punto de vista teórico, económico y moral, pero estos no eran extraños a la escuela de las necesidades básicas, si bien sólo estaban en potencia.<sup>10</sup> Aunque Sen reconoce parte del mérito de esta escuela, en cuanto sirvió para encaminar adecuadamente el debate sobre el bienestar, le achaca carecer de bases teóricas suficientemente profundas y necesitar apoyo teórico externo, bien del enfoque de la utilidad o bien del enfoque de las capacidades. Su gran crítica es que, en última instancia, el enfoque de las necesidades básicas no conseguía desprenderse de considerar la opulencia como la base de su concepto de bienestar (Sen y otros,1987:25). Sin embargo, esta crítica no es acertada si se tienen en cuenta aquellas corrientes de las necesidades básicas que, sin llegar a constituir un cuerpo teórico tan consistente como el elaborado por Sen, avanzaron más allá de la mera acumulación como referencia o medida del bienestar.

Un aspecto donde se manifiesta esta relación sin solución de continuidad entre ambos enfoques, el de las necesidades con el de Sen, es la inclusión de las necesidades no materiales, que resulta uno de los debates más sugerentes que plantea.<sup>11</sup> La determinación de cuáles son las necesidades no materiales que deban incluirse dependerá del punto de partida que se

---

<sup>9</sup> En Sen (1993:40) puede verse esta consideración estrecha que tiene de la escuela de las necesidades básicas, al partir de que su alcance se limita a identificar las necesidades y que tiende a definir las en base a los bienes y no por su función.

<sup>10</sup> Lipton y Ravallion (1995:2566) se plantean esta consideración al destacar la estrecha relación existente en la motivación del enfoque de las necesidades básicas con el enfoque de las capacidades, pero destacan que este último incluye una más fundamental redefinición de la pobreza.

<sup>11</sup> La utilización del término "no materiales" es incorrecta en sentido estricto, ya que la educación pudiera entenderse como una necesidad no material, pero en cuanto que la actividad pedagógica requiere de instrumentos materiales, por mínimos que sean, y recursos humanos aplicados directamente, pudiera hablarse de contenidos materiales. La referencia de necesidad no materiales indica aquellas condiciones no tangibles, como un clima de libertad, de convivencia, etc., que aunque evidentemente requieren de algunos recursos para su existencia, estos son secundarios en relación al resultado que se persigue.

adopte. En un extremo, se encuentra la postura minimalista, que parte de considerar las necesidades materiales como la referencia fundamental, a la que conviene complementar con un número reducido de indicadores de otro tipo de necesidades. En el otro extremo, la referencia central la constituyen las necesidades no materiales, como quienes definen a la autonomía como uno de los dos pilares básicos del bienestar (Doyal y Gough, 1994). Sea cual sea el peso que se concede a las necesidades no materiales, en todos los casos subyace la convicción de que no puede hablarse de mínimas condiciones de vida satisfactorias si no se ofrecen posibilidades de realización a las personas más allá de la alimentación o el vestido.

La dificultad surge a la hora de encontrar la forma de observar las necesidades no materiales y proceder a su medición. Por eso, aun cuando cada vez son consideradas con mayor protagonismo en la formulación de los objetivos del desarrollo, no puede decirse lo mismo a la hora de su inclusión en los indicadores que pretenden medir el bienestar o la pobreza. Estas dificultades se han presentado tanto desde las necesidades básicas como desde las capacidades. El Índice de Desarrollo Humano (IDH) es un ejemplo de esto, ya que si bien surge del enfoque de las capacidades, donde el concepto de desarrollo humano es la referencia de sus prioridades, -afirmando que lo decisivo es aumentar las capacidades y las oportunidades de las personas para desarrollarse como personas-, no ha conseguido integrar los factores de libertad política y social colectiva e individual. Por otro lado, los indicadores que incluye para medir el avance en las capacidades, -esperanza de vida, alfabetización y matriculación escolar, y, el ingreso- no presentan ninguna novedad respecto a los indicadores de las necesidades básicas.

Además de la evidente conexión entre el enfoque más abierto de las necesidades básicas y el enfoque de las capacidades, hay que notar que el concepto de necesidades puede seguir jugando un papel, que no lo cubren las categorías de funcionamientos y capacidades. Así, Nussbaum identifica dos funciones en que juegan las necesidades y que no pueden eliminarse: a) los seres humanos necesitan desarrollar sus capacidades valiosas nacientes para que maduren; una necesidad es satisfecha cuando las capacidades implícitas o potenciales se hacen explícitas o actuales, lo que supone afirmar que la actualidad es una situación o estado superior a la posibilidad; b) la excelencia humana se adquiere y despliega precisamente en relación con ciertas carencias y límites; la necesidad de luchar o superar dificultades y enfrentar retos es lo que hace que las personas sean valientes, emprendedoras, etc. (Crocker, 1996:181-2).

Stewart ha sido una de las representantes más calificadas de la escuela de las necesidades básicas en su enfoque radical. Su concepción del bien-

tar no es susceptible a las críticas que formulaba Sen al enfoque de las necesidades básicas por ceñirse a tener en cuenta los mínimos de necesidades aisladas y no disponer de un horizonte de bienestar. Para Stewart (1992:41) las necesidades básicas deben cumplir la función de conseguir una vida plena. Los indicadores de acceso por sí solos no le son suficientes. Por ello plantea una función de metaproducción que expresa cómo los servicios y bienes se relacionan para alcanzar el objetivo último del bienestar.

Expuesta más gráficamente, la función de metaproducción ( $F_m$ ) es una medida del logro que se consigue de vida plena a través de los instrumentos (bienes y servicios) disponibles en diversos sectores: Alimentación (A), Vivienda (V), Salud (S), Educación (E), Agua y saneamiento (As)...

$$F_m = f (A,V,S,E,As,...)$$

La diferencia con Sen se encuentra en que la relación entre los bienes y servicios, por un lado, y el bienestar, por el otro, la simplifica reduciendo el proceso. En concreto, considera que las capacidades como referencia del bienestar plantean problemas de muy difícil solución y que es suficiente con considerar los funcionamientos. Advierte que esta simplificación no debe confundirse con los que identifican bienestar con la posesión o el acceso a bienes y servicios. Lo decisivo siguen siendo los efectos que esos bienes y servicios consiguen sobre el bienestar. En términos de Sen, Stewart aboga porque sean los funcionamientos, en cuanto logros de bienestar de las personas, la referencia suficiente del bienestar, por ser más operativa que las capacidades. La simplificación no significa llegar a una definición de vida plena, pero permite un acercamiento progresivo partiendo de elementos consensuados y avanzando progresivamente hacia una mayor complejización. En definitiva, la propuesta de Stewart no es sino el engarce de la operatividad de los indicadores de necesidades básicas, incluyendo también las no materiales, con el enfoque de las capacidades, centrándolo en los funcionamientos en lugar de en las capacidades.

La propuesta de Doyal y Gough, que se ha presentado en el capítulo anterior, es un ejemplo significativo de la conexión entre el enfoque de las capacidades de Sen y el de las necesidades básicas. Su objetivo central era avanzar en la medición del bienestar, partiendo del enfoque de las capacidades de Sen. Las categorías que utilizan, aun cuando presentan aspectos originales, se engarzan con la corriente radical de las necesidades básicas. Recordemos que definían dos necesidades humanas básicas, la salud y la autonomía; y establecían unas necesidades intermedias, que denominaban características de satisfactores universales, agrupadas



en diez categorías. La cuestión es medir la satisfacción de las necesidades en los dos espacios.

Respecto al primer espacio, las necesidades básicas, el objetivo que definen es el derecho de toda persona a poder satisfacerlas en un 'nivel óptimo crítico'. Este nivel supone que la persona puede formular los objetivos y las ideas necesarias para juzgar su forma de vida, participar en un proceso político encaminado a ese fin, y, si lo desea, adoptar otro tipo de cultura. Un nivel superior sería el que denominan 'óptimo de participación'.

Así, una persona requiere determinados 'niveles óptimos críticos' de salud y autonomía. Reconocen que la formulación de cuál sea la satisfacción óptima depende de los niveles alcanzados en salud y autonomía por las naciones que mayores logros han conseguido. Por ello, puede resultar irreal plantear que esos niveles óptimos constituyan el objetivo a alcanzar por los países en desarrollo. Pero lo importante es que aun cuando no sea posible plantearse esa meta a corto plazo, es ese nivel óptimo la referencia que debe guiar la estrategia de los países más desfavorecidos.

En el segundo espacio, el de las necesidades intermedias, se hace preciso fijar el grado de satisfacción que tiene que cumplir cada una de esas necesidades intermedias para alcanzar los niveles óptimos de salud y autonomía. Más allá de ese grado, los aportes que se hagan no supondrían mejoras de la satisfacción de las dos necesidades básicas. Esta es la gran tarea pendiente, determinar las proporciones mínimas de satisfacción de las necesidades intermedias que aseguren el logro de bienestar que supone disfrutar de salud y autonomía suficientes.

Sin adentrarnos en la compleja metodología que implica la determinación de esos mínimos y la elección de los indicadores, el cuadro siguiente recoge los indicadores transculturales que sugieren para medir la salud y la autonomía.

La insuficiencia de un consenso universal sobre qué es la buena vida o el bienestar es evidente, y de ahí las dificultades, cuando no imposibilidad, de poder ofrecer un concepto de bienestar o pobreza ampliamente aceptado. Incluso dentro de la corriente del desarrollo alternativo, en la que ese consenso existe de manera suficiente, no se ha conseguido llegar a la definición precisa que permita establecer una referencia para la evaluación. Se han presentado diversas propuestas, donde cada una intenta afinar los logros de las demás y rellenar los vacíos que le parece encontrar. Lo cierto es que hasta el presente no queda más remedio que afirmar la falta de una elaboración teórica que permita llegar a disponer de indicadores suficientemente aceptados para servir de referencia del bienestar.

**Cuadro 3.3 Indicadores de satisfacción de necesidades básicas.**

<b>COMPONENTES (positivos o negativos)</b>	<b>Indicadores que se sugieren</b>
Salud física Posibilidades de supervivencia	$\alpha$ Esperanza de vida a varias edades (datos que incluyan desglose y distribución). $\alpha$ Tasa de mortalidad por edades específicas, especialmente infantil y por debajo de los 5 años.
Mala salud física	$\beta$ Incidencia de discapacitaciones, y desglose según gravedad. $\beta$ Incidencia de desarrollo infantil insuficiente y desglose según gravedad. $\beta$ Porcentaje de personas que sufren dolencias graves. $\beta$ Tasas de morbilidad para varias clases de enfermedad.
Autonomía Insania mental	$\beta$ Incidencia de trastornos psíquicos, depresivos y otros desarreglos.
Privación cognitiva	$\chi$ Falta de conocimientos de relevancia cultural. $\chi$ Falta de conocimientos matemáticos, científicos y de otras disciplinas básicas.
Posibilidades de actividad económica	$\beta$ Falta de capacidad comunicativa en lenguas de difusión mundial. $\beta$ Desempleo y otras evaluaciones de la marginación de tareas sociales significativas. $\beta$ Falta de "tiempo libre", una vez realizadas las actividades productivas y reproductivas.
Notas:	$\alpha$ Datos universales y cuasi-universales razonablemente fiables. $\beta$ Datos sólo para aquellos países de los que se tenga una idea clara de cómo formularlos. $\chi$ sugerencias más especulativas de indicadores.

Fuente: Doyal y Gough, 1994:240-1

La insuficiencia de un consenso universal sobre qué es la buena vida o el bienestar es evidente, y de ahí las dificultades, cuando no imposibilidad, de poder ofrecer un concepto de bienestar o pobreza ampliamente aceptado. Incluso dentro de la corriente del desarrollo alternativo, en la que ese consenso existe de manera suficiente, no se ha conseguido llegar a la definición precisa que permita establecer una referencia para la evaluación. Se han presentado diversas propuestas, donde cada una intenta afinar los logros de las demás y rellenar los vacíos que le parece encontrar. Lo cierto es que hasta el presente no queda más remedio que afirmar la falta de una elaboración teórica que permita llegar a disponer de indicadores suficientemente aceptados para servir de referencia del bienestar.

Los avances indudables que ha supuesto el enfoque de las capacidades no se han traducido en un avance similar en la operatividad de su evaluación. Esta conclusión no implica restar importancia al enfoque y a su vigencia. Al igual que se decía del enfoque de las titularidades, aquí también cabe plantear que el enfoque de las capacidades supone un marco analítico de especial relieve, más coherente y ambicioso que ningún otro en su consideración del ámbito evaluativo del bienestar, y por ello en su concepción de la vida humana. Este marco analítico aunque no permita concluir de manera inequívoca los avances del bienestar, ofrece las referencias suficientes para que la interpretación de los indicadores, así como para la elaboración de otros nuevos, se engarce de manera que el objetivo de la ampliación de las capacidades humanas sea la visión que de sentido a la actividad económica.

### 3.2. Las propuestas de indicadores únicos o sintéticos desde el enfoque de las capacidades: Los indicadores del PNUD.

Esta conjugación de, por un lado, aceptar los fundamentos del enfoque de las capacidades, y, por otro, acudir a indicadores convencionales, para llegar a una operatividad *sui generis* del enfoque de las capacidades, en tanto no se encuentren los indicadores expresos que permitan medir las capacidades, se ha puesto en práctica a la hora de ofrecer una batería de indicadores, así como cuando se buscado un indicador sintético del bienestar. La expresión más significativa de esta última modalidad de aplicación del enfoque la ofrece el PNUD con el indicador de desarrollo humano y las propuestas de indicadores alternativos de pobreza.

### 3.2.1. EL Indicador de Desarrollo Humano (IDH).

El Indicador de Desarrollo Humano (IDH) es el primer intento de producir un indicador sintético partiendo de las bases teóricas del enfoque de las capacidades. La amplia difusión que ha tenido el IDH exige de mayores explicaciones sobre las características de su elaboración. Únicamente recordar que, desde su primera formulación, en 1989, ha experimentado diversas variaciones, que han hecho más compleja su composición.<sup>12</sup>

El proyecto del IDH responde a las dos grandes preocupaciones con que nace todo indicador global: una, la pretensión de convertirse en un indicador alternativo al PIB porque mide otro concepto de desarrollo; otra, poder ser objeto de una comparación internacional.<sup>13</sup>

Entre las muchas críticas que se han formulado al IDH, algunas de ellas son inherentes a todo indicador global, que forzosamente debe restringir la realidad que considera. La cuestión es precisar qué es lo que en definitiva termina midiendo el IDH. Desde esta preocupación, una de las principales objeciones que se le achacan es que resulta poco sensible como indicador de la calidad de vida.<sup>14</sup> De las tres áreas de que consta: educación, salud e ingreso, es claro que la última es la que presenta mayores variaciones en el espacio y en el tiempo. Las modificaciones que experimentan la educación y la salud sólo son sensibles en períodos largos de tiempo, por la propia naturaleza de los fenómenos que se desea medir, y no tanto por los procedimientos establecidos para medirlos. En esta línea se hace especial mención al hecho de que los tres componentes se integren en el índice con igual ponderación, lo que, además de la arbitrariedad que supone, origina las anteriores distorsiones

Además, los ingresos se han corregido de manera que a partir de un determinado nivel tengan un peso proporcionalmente menor que su crecimiento en cantidad. Con estos ingredientes, resulta que aquellos países cuyo nivel de ingresos se encuentra por debajo de ese nivel, a partir del cual los ingresos aminoran su incidencia, el factor del ingreso va a ser decisivo para determinar su IDH y, sobre todo, las comparaciones entre países. Sólo en el

---

<sup>12</sup> En los sucesivos Informes sobre Desarrollo Humano se contienen esas modificaciones, con la exposición técnica de su elaboración en los apéndices de los mismos.

<sup>13</sup> El IDH es un índice cardinal, aunque si se tiene en cuenta el procedimiento de elaboración puede decirse que sus bases descansan más en una concepción ordinal. En cualquier caso, su pretensión y la interpretación que se hace de él le conceden la categoría de cardinal. Esta pretensión, sin más, es objeto de crítica, por entender que con las limitaciones actuales de información y con las condiciones que impone una función de bienestar resulta un tanto ambicioso pretender construir una adecuada medida cardinal (Qizilbash,1997c:2014).

<sup>14</sup> Dasgupta (1993:77) no considera que el IDH mejore el indicador de Morris de la calidad de vida, por la falta de contenido normativo que tiene dado el procedimiento que sigue para normalizar los datos.

caso de comparar países de ingresos similares, el IDH reflejará las diferencias existentes entre ellos por su calidad de vida, ya que entonces las diferencias de sus respectivos IDH residen en sus diferencias de calidad de vida.<sup>15</sup>

Por otro lado, dado que, en espacios relativamente cortos de tiempo, las modificaciones de los indicadores de educación y salud son mínimas, el IDH para un país no deja de ser un mero indicador de ingresos para ese período, si éste se halla todavía por debajo del promedio de renta por habitante.<sup>16</sup>

En este sentido, la pretensión del IDH de establecer un indicador que no fuera fundamentalmente económico queda puesta en entredicho, en cuanto que no puede evitar acentuar lo que precisamente más deseaba evitar: que los países quedaran clasificados en función de sus ingresos. Esta conclusión habría que matizarla, ya que de hecho las ordenaciones de los países según el PIB per cápita y según el IDH siguen presentando diferencias importantes para algunos de ellos, lo que quiere decir que consigue contrapesar en parte la preponderancia del factor ingresos.<sup>17</sup>

Un aspecto a resaltar es la importancia concedida por el PNUD a completar el análisis del IDH con las mediciones del mismo según las disparidades de género. La introducción sistemática en sus elaboraciones estadísticas de las diferencias en los resultados según el género salva una de las principales críticas que pudiera recibir el IDH: mantener la invisibilidad de la situación discriminatoria de las mujeres y no relevar suficientemente la necesidad de establecer objetivos específicos de igualdad entre los géneros.

A pesar de los esfuerzos se está lejos de haber conseguido desbancar al PIB como indicador del desarrollo con otro indicador alternativo. No sólo eso, sino que cabe preguntarse si el IDH puede considerarse un instrumento más idó-

---

<sup>15</sup> Este argumento está recogido de Morales(1995).

<sup>16</sup> Las críticas al IDH han llevado también a presentar modificaciones al mismo. La propuesta de Noorbakhsh (1998) pretende superar algunas de las críticas anteriores proponiendo: un rango más amplio de las variaciones del ingreso, introducir el principio de los rendimientos decrecientes para los componentes educativos y una nueva estructura del índice que evite el efecto de escala que se da al ponderar igualmente los componentes, según sean los valores mínimos y máximos establecidos. Es interesante la aplicación del análisis vectorial que hace y del concepto de distancia desde el vector del país que se considera respecto al que tiene la mayor puntuación. De hecho ofrece una batería de tres indicadores, pero a la hora de analizar el comportamiento de los mismos respecto al IDH no extrae conclusiones muy novedosas. Así, finalmente no resulta que el problema de la equiponderación de los tres componentes sea tan importante como se ha señalado por muchas de las críticas, ni que los nuevos indicadores ofrezcan diferencias significativas en el ranking de los países.

<sup>17</sup> La limitación en la consideración del nivel de ingresos parece ir en contra de que un mayor volumen de renta amplía las posibilidades de elección de las personas, con lo que no se mediría adecuadamente el desarrollo humano, al menos comparativamente, de los países con mayor ingreso. Pero esta crítica se contrapesa porque precisamente un supuesto del IDH es que ese aumento de posibilidades de elección que ofrece una mayor renta no guarda una relación directa y proporcional, sino que a partir de un determinado nivel de ingresos se entiende que no se garantiza un mayor desarrollo humano por disponer de más renta. La cuestión se encuentra en establecer adecuadamente cuál es ese umbral.

neo que los anteriores no ya para medir el desarrollo, sino simplemente el bienestar de los pobres. En concreto, debe verificarse si una evolución positiva del IDH se corresponde con una evolución igualmente positiva de la situación de los hogares. Porque, si no se da esa relación, el IDH puede llevar, de nuevo, a obscurecer el interés por los sectores pobres. Esta limitación del IDH en cuanto a su insensibilidad relativa para detectar las situaciones de carencia y ciertos aspectos distributivos es reconocida por el propio PNUD que la intenta salvar con las propuestas de los indicadores específicos sobre pobreza.

Hay que dejar constancia de los trabajos en curso, impulsados por el PNUD, que intentan encontrar aplicaciones del indicador no sólo a nivel nacional sino incluso desagregándolo para su operatividad a nivel departamental o municipal.<sup>18</sup>

El atractivo que tiene conseguir un único índice de desarrollo socioeconómico encuentra su mayor dificultad no tanto en los problemas de medición que pueda plantear, sino en la debilidad teórica en la elección de los indicadores, en la medición correcta a escala de los índices de componentes y en las ponderaciones apropiadas (Streeten,1986:87). Sen también pone el énfasis en la ausencia de un adecuado marco teórico como la causa del relativo fracaso, o por lo menos del declive, de los indicadores de desarrollo alternativos (Doyal y Gough,1994:199).

### 3.2.2. La pobreza como privación de capacidades.

En los más recientes Informes del PNUD (PNUD,1996:126-9; 1997:18-22) se ofrecen dos nuevos indicadores que pretenden reflejar la pobreza entendida como la carencia de oportunidades reales, determinada por las limitaciones sociales y por circunstancias personales para vivir una vida valiosa y valorada (PNUD,1997:18). Esta definición se corresponde con los postulados del enfoque de las capacidades de Sen y así se reconoce expresamente en el Informe, donde se utilizan y definen los conceptos de funcionamientos y capacidades.

Se analizan aquí los índices de pobreza que el Informe ha elaborado en estos dos años, que buscan poner de relieve las privaciones, frente al IDH

---

<sup>18</sup> El PNUD ha impulsado la elaboración de informes nacionales de desarrollo humano. En 1992 comenzaron con los estudios sobre Camerún, Bangladesh, Pakistán y Filipinas. Sobre todo a partir de 1996 se ha extendido la confección de estos informes nacionales, hasta el punto de que cerca de noventa países habían elaborados informes nacionales desde la perspectiva del desarrollo humano en 1998. Hay que destacar que ningún país de la OCDE ha realizado un informe de estas características. Por ejemplo, todos los países latinoamericanos los han realizado menos México. Aun comprendiendo que tenga especial utilidad para los países en desarrollo, no deja de sorprender que un concepto que se pretende universal y que debe servir de referencia para analizar la calidad del desarrollo de cualquier país no ofrezca interés alguno para las economías más ricas. En algunos países se han realizado estudios de este tipo a escala local, como en Bolivia para los departamentos de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz.

que resulta más adecuado para expresar los logros o avances de un país; pero que, por eso mismo, deja de lado las situaciones críticas que siguen existiendo. Estos índices se denominan Índice de Pobreza de Capacidades (IPC), correspondiente al Informe de 1996, e Índice de Pobreza Humana (IPH), aparecido en el Informe de 1997. Los índices tienen diferencias notables, aunque el Informe de 1997 al presentar el nuevo IPH lo declara continuador del anterior IPC y construido sobre las mismas bases. El hecho de presentar dos índices en dos años consecutivos ya refleja por sí mismo las dificultades de encontrar un indicador compuesto capaz de satisfacer las complejidades del enfoque de las capacidades.

- IPC (Índice de Pobreza de las Capacidades)

En la concepción de este índice se planteaba que sirviera para analizar la pobreza a escala de los hogares, ya que el IDH expresa los promedios del país y, como mucho, llega a desagregaciones según género y por regiones. El IPC quería capturar más directamente las privaciones de las gentes, para lo que se proponía basarse en el conocimiento de las carencias de los hogares. El IPC quiere poner de manifiesto los aspectos críticos de determinadas privaciones donde es más necesario dedicar esfuerzo para conseguir avanzar en el desarrollo humano.

Este objetivo del IPC marca la metodología a seguir para su elaboración y posterior medición. En principio el IPC selecciona como aspectos básicos a considerar dos de los contemplados por el IDH, rechazando cualquier consideración del ingreso o renta. Esta es ya una diferencia significativa. Pero donde más diverge el índice de pobreza del IDH es en la selección de los indicadores. Veamos en el siguiente cuadro las dimensiones básicas de la vida que tiene en cuenta y los indicadores por medio de los que las mide:

**Cuadro 3.4: Índice de pobreza de capacidades.**

Dimensiones básicas	Indicadores
Vida saludable, con buena alimentación	% de menores de 5 años con peso insuficiente
Capacidad de Procreación en condiciones de seguridad y saludables	% de partos que no reciben atención de personal capacitado
Estar alfabetizado y poseer conocimientos	% de mujeres de 15 o más años que son analfabetas

Como se desprende del cuadro, los aspectos que considera básicos el IPC y cuyas deficiencias pretende medir son: tener una vida saludable, con buena alimentación; tener capacidad de procreación en condiciones de seguridad y saludables; y, estar alfabetizado y poseer conocimientos. Los tres indicadores que miden el porcentaje de cada grupo población que sufre deficiencias de capacidad es esos aspectos son: el porcentaje de niños menores de cinco años con peso insuficiente, el porcentaje de partos que no reciben atención de personal capacitado, y, el porcentaje de mujeres de 15 o más años de edad que son analfabetas.

Resulta interesante la argumentación que el PNUD da para la elección de cada indicador: sus cualidades para condensar una serie de procesos. Ello otorga a esos indicadores una especial significación como reflejo de situaciones estructurales del país, no fácilmente mejorables en espacios cortos de tiempo. Cosa que sí ocurre con otros indicadores, que pueden falsear la verdadera evolución de las condiciones de vida por ser muy sensibles a determinadas medidas y sufrir variaciones repentinas, como el caso de la vacunación infantil sobre determinadas enfermedades.

Una mención especial merece la elección como indicador de la tasa de analfabetismo de las mujeres de 15 o más años, porque refleja no ya una dimensión específica de género, sino que convierte una medida de género en una medida global del desarrollo. Para el PNUD, no se puede decir que un país mejora porque su tasa global de alfabetismo mejora y luego hacer una acotación señalando que, sin embargo, la tasa de alfabetización de las mujeres es más lenta que la de los hombres. El IPC plantea directamente que no podrá afirmarse que se produce una mejora en la tasa de alfabetización mientras no mejore absolutamente esa tasa en el grupo de mujeres de 15 o más años. Ese es, y no otro, el sector que debe servir de pauta, precisamente por entender que es el más atrasado y el peor atendido. El IPC pretende poner el acento en los aspectos críticos y al señalar éste aporta un avance sobre otros indicadores en la consideración de la dimensión de género para la medida del desarrollo.<sup>19</sup>

El IPC, a pesar de su indudable novedad e interés, no ha alcanzado ninguna difusión, sobre todo porque no se le ha dado tiempo a mostrar su validez como índice. Ha quedado sin explicación oficial su retirada en un período tan corto de tiempo. El hecho de que los datos de pobreza medidos según el IPC fueran mayores que las mediciones de la pobreza en base a

---

<sup>19</sup> Otros aspectos de la medida, en PNUD (1996:127). Igual que el IDH, los tres indicadores se ponderan por igual. Para cada indicador se establece una definición internacional estándar de cada variable, que todas son ya de uso común. El PNUD ofrece en su Cuadro 3.1 el IPC calculado para 101 países. Son interesantes las diferencias en la ordenación de los países según el PIB real per cápita (PPA) y según el IPC.



la renta, es decir la línea de pobreza establecida por el Banco Mundial, puede haber sido uno de los factores que expliquen su corta vida. En todo caso, es significativo que el PNUD haya visto necesario ofrecer un indicador complementario de pobreza frente al desarrollo, tal vez en respuesta a las críticas de la insensibilidad del IDH a muchas de las situaciones de graves deficiencias en los países en desarrollo, de forma que se podía ofrecer una evolución positiva del IDH cuando permanecían carencias básicas sin resolver en amplios sectores de la población.

- Índice de Pobreza Humana (IPH)

En el Informe de Desarrollo Humano de 1997, el PNUD presenta el IPH como una continuación del IPC del año anterior y, en ese sentido, llamado a sustituirlo. A pesar de su pretensión por captar las carencias de oportunidad real para vivir una vida valiosa y valorada, el Informe reconoce la dificultad de integrar en el índice dimensiones críticas de la pobreza humana como son la libertad política, la participación en decisiones, la seguridad personal, las amenazas a la sostenibilidad y la equidad intergeneracional (PNUD,1997:19).

A pesar de la pretendida continuidad con el IPC anterior, la selección de indicadores es bastante diferente. El cuadro de las dimensiones básicas y sus indicadores es el siguiente:

**Cuadro 3.5: Índice de Pobreza Humana**

Dimensiones básicas	Indicadores
Longevidad	% de gente que se estima morirá antes de los 40 años de edad
Conocimientos	% de adultos analfabetos
Nivel decente de vida	Acceso a servicios de salud y agua potable % de menores de 5 años desnutridos

Como puede apreciarse, los indicadores, salvo el porcentaje de menores de 5 años desnutridos, son diferentes del índice anterior (IPC). Y lo que es más destacable es que se han suprimido los indicadores que hacían referencia explícita a la mujer. Así, el analfabetismo se mide ahora sin diferenciación de género y se ha eliminado el porcentaje de partos en condiciones inadecuadas. Si realmente se pretende poner de relieve las carencias críticas, el IPC al adoptar la situación de la mujer como referencia, por entender que constituye un gru-

po especialmente vulnerable, cumplía mejor esa función. Sin necesidad de mayores consideraciones, cabe destacar que este IPH resulta mucho más convencional y, con casi toda seguridad, ofrecerá resultados menos negativos de la pobreza, o si se quiere más suaves, que el IPC. Si esto ha sido o no la razón de la sustitución queda en el terreno de la especulación, al no darse ninguna explicación sobre el cambio.

De hecho, el IPH ofrece estimaciones de pobreza más bajas que las medidas en base al ingreso, al contrario de los que sucedía con el IPC (Boer,1997:777). La trascendencia del cambio va más allá de una disputa técnica, ya que los resultados del IPH permiten al Informe sobre Desarrollo Humano de 1997 hacer afirmaciones muy discutibles sobre las dificultades para acabar con la erradicación de la pobreza. Llega a sostener que con la transferencia de sólo el 1% de la renta global mundial se conseguiría acabar con la pobreza. Pero además de que resulta discutible medir la extensión de la pobreza tal como lo hace el IPH, más grave es que se vuelva a caer en el llamado optimismo malthusiano, ya denunciado por Sen, que parte de efectuar el análisis en base a la disponibilidad de recursos y no en base al análisis dinámico que tiene en cuenta los problemas de acceso a esos bienes y servicios, que es donde realmente se encuentra el problema de la pobreza. Lamentablemente, el análisis del PNUD se convierte en un ejemplo de este simplismo analítico a la hora de afrontar la pobreza.

Merecen destacarse otras dos cuestiones de este índice. La primera, la asunción de que la selección de indicadores debe hacerse de manera que sea sensible al contexto social del país. Esta opción es interesante y plantea un debate importante. El PNUD considera que no es posible lograr un índice de pobreza humana que sea igualmente válido para todos los países. Esto tiene una doble consecuencia: primera, abandonar la pretensión de una norma universal de pobreza; segunda, reconocer el carácter relativo y la necesidad de adecuar el concepto de pobreza a cada contexto social. Pero, igualmente, suscita la duda de si ello puede servir de apoyo a seguir considerando que los países más pobres deben contentarse con objetivos limitados de bienestar.<sup>20</sup> Aun reconociendo que, en principio, puede resultar positiva

---

<sup>20</sup> La discusión de si los estándares de cumplimiento de las necesidades básicas deben ser los mismos para todos los países o deben establecerse según el nivel de desarrollo de cada país no tiene una respuesta única. Para algunas necesidades, fijar el cumplimiento de acuerdo a lo que los países más ricos consideran mínimos resultaría absolutamente irreal. Pero, asimismo, parece que en algunas cuestiones debiera haber una referencia universal, como, por ejemplo, alfabetismo, vacunaciones,... (Stewart,1992:47). En todo caso, el tema de fondo se encuentra en la utilización que se de a lo largo del tiempo a la evolución de los mínimos. Si estos se enquistan y no avanzan, la diferenciación de estándares se convertirá en una discriminación real entre los países. De hecho, Sen (1995:125) plantea que el análisis descriptivo que se haga de la pobreza debe ser sensible a la manera en que se perciben en la sociedad los distintos tipos de privaciones económicas. La aceptación de este relativismo no tiene por qué implicar la discriminación, aunque abre la posibilidad a que se continúe por ese camino.

la elaboración de un índice de pobreza que tenga en cuenta las características de los países pobres, al mismo tiempo hay que levantar la alarma de que esa especificación no se traduzca en fijar de nuevo un nivel de mínimos de pobreza, similar al de las líneas de pobreza, que cumple una función de denuncia pero que dificulta la visión de la pobreza como una superación de privación de capacidades.

La segunda cuestión que plantea el IPH es que deja sin resolver los problemas que presentan las agregaciones. Y ésta es otra diferencia con el IPC, que buscaba expresamente impedir que los grandes promedios ocultaran las privaciones críticas. Ahora, el IPH no es capaz de distinguir una situación en la que el 30% de la población sufre privación en las tres dimensiones, de otra en la que haya un 30% de la población que esté privado de una dimensión, otro 30% de otro y un último 30% de otra.

La exposición de estos dos índices sirve de apoyo para sostener la potencialidad del marco analítico del enfoque de las capacidades como instrumento que cohesiona los datos existentes y permite una lectura diferente de los indicadores; y, al mismo tiempo, la dificultad para encontrar indicadores que reflejen adecuadamente las privaciones de capacidad.

Resumiendo, las conclusiones que resultan de los apartados anteriores son las siguientes:

- a) El enfoque de las capacidades es operativo. Con ello no se afirma que se han resuelto todos los problemas que implica poner en práctica esa operatividad, pero sí que abre un campo importante de aplicación.
- b) Se dispone de suficiente base informativa para que el enfoque aplique su marco analítico. La dimensión alternativa del enfoque no se encuentra en la elaboración de datos alternativos, como en la interpretación novedosa de los existentes. Para ello habrá que seleccionar cuidadosamente la base informativa adecuada a los postulados del enfoque, ya que no toda la existente es relevante para los objetivos del mismo. Será conveniente disponer de nuevos indicadores que resulten más adecuados al enfoque, pero su carencia no resulta una condición sine qua non para la medición y el análisis de la pobreza entendida según el enfoque.
- c) La aceptación de una determinada selección de base informativa y de la interpretación que se haga de la misma como aplicación válida del enfoque no debe considerarse como un resultado acabado. La aplicación del enfoque de las capacidades exige una continua puesta a punto y la mejora constante de la base informativa.
- d) El debate político no sólo no queda excluido sino que forma parte sustancial del enfoque. La selección de la base informativa pertinente

no es una cuestión técnica, sino que requiere la valoración normativa y la aplicabilidad política.

- e) La lectura que ofrece el enfoque de las capacidades aleja la obsesión por el indicador único y enfatiza el análisis de las relaciones y la consideración de los indicadores dentro de una visión dinámica.

### **3.3. El desarrollo operativo del enfoque de las titularidades.**

De nada sirve tener un esquema evaluativo si no se dispone de los logros materiales que se pretende evaluar o de las posibilidades reales sobre las que se debe optar. La satisfacción de las necesidades exige además de un proceso adecuado de elección, contar con las bases materiales que permitan desarrollar ese proceso. Aquí es donde entra el enfoque de las titularidades. Cualquier esquema interpretativo del bienestar tiene que integrarse, si quiere explicar realmente los logros o carencias de bienestar, en el sistema económico. El bienestar colectivo de una sociedad, entendido como el agregado de los bienestar individuales, será también resultado de la disponibilidad de bienes y servicios que ofrezca esa sociedad y de las posibilidades de las personas por acceder a los mismos.

En otras palabras, tiene que haber potencialidad de bienes y servicios para que, al menos en teoría, pueda llegarse a condiciones satisfactorias para todas las personas; es decir el sistema económico debe tener una adecuada oferta de bienes y servicios. Y, por otra parte, hay que conocer cómo esa oferta se distribuye y alcanza de forma suficiente o insuficiente a las personas; es decir el resultado de bienestar dependerá de la demanda real que las personas tengan capacidad de ejercer por disponer de recursos para acudir al mercado. En la comprensión de la conformación de esta demanda es donde el enfoque de las titularidades se presenta como un instrumento especialmente idóneo para el enfoque dinámico. Las titularidades de intercambio reflejan la compleja serie de procesos y políticas que llevan a una distribución de rentas, subsidios y acceso a servicios.

En resumen, una estrategia de políticas económicas que tengan como objetivo la satisfacción de necesidades básicas, la reducción de la pobreza o la consecución del bienestar (términos que en este enfoque responden a los mismos contenidos, salvo las diferencias de graduación en las metas que persiguen), implica:

- a) actuar sobre la oferta, de manera que se disponga de la cantidad y calidad suficiente de bienes y servicios;
- b) actuar sobre la demanda, garantizando que las personas o los hogares tengan las titularidades suficientes para acceder a los bienes y servicios que necesitan.

Esto no es suficiente para garantizar el bienestar, pero es la base material del bienestar. Los resultados materiales deben traducirse a través de: un consumo eficaz, un ejercicio real de las titularidades, la distribución interna en el hogar de los recursos, etc., en logros reales de bienestar (Stewart,1992:52).

### **3.3.1. Las bases analíticas del enfoque de las titularidades.**

Recapitulando el proceso seguido hasta aquí, hay que recordar que la pretensión del trabajo era encontrar un marco en el que, de manera coherente, se cumpliera, hasta donde fuera posible, con los siguientes objetivos: a) definir un concepto de pobreza, que responda a las exigencias de la realidad actual; b) operativizar el enfoque a través de la medición adecuada de la nueva referencia de pobreza y de los procesos de empobrecimiento; y, c) analizar los procesos de empobrecimiento.

Como se señalaba al comienzo del capítulo primero, el objeto de la investigación es la búsqueda del marco metodológico y analítico que interrelacione las tres cuestiones claves de todo enfoque de la pobreza: concepto, medición y políticas. Con ello se pretende superar la principal carencia de los estudios de pobreza tradicionales, y todavía dominantes, en los que se da un tratamiento separado y diferenciado a los fundamentos o reflexiones filosóficas sobre el bienestar, los problemas de rigor y precisión de las mediciones, y las experiencias positivas y negativas de políticas anti-pobreza (Bevan y Joreman,1997:316).

Se ha prestado especial consideración a la elaboración de un enfoque normativo de referencia que abra la posibilidad de la medición, de manera que lo hiciera operativo. Pero plantear la operatividad de un enfoque de pobreza no supone sólo preguntarse por la medición, aunque ésta sea imprescindible. La medición no podrá nunca captar completamente, por muy sofisticada que sea la técnica a utilizar, ese concepto de pobreza que se ha venido planteando, ya que éste no se corresponde con una realidad perfectamente acotada y susceptible de cuantificarse, como ocurría con el enfoque estático.

El análisis dinámico de los procesos de empobrecimiento necesita disponer de una base informativa procesada, pero esto no es suficiente. Exige contar

con un marco analítico que le permita seleccionar, ponderar y relacionar esa base informativa. El enfoque de las titularidades es la propuesta analítica que pretende responder a esa exigencia. Con el desarrollo de este marco analítico, se quiere investigar su potencialidad como marco desde el que se puedan estudiar los procesos de empobrecimiento enmarcados e integrados en la actividad económica, como procesos propios de la misma. Es decir, evitar la compartimentalización de la pobreza, los procesos de empobrecimiento, y demostrar que la explicación de su génesis, evolución y consecuencias se encuentra en el mismo modelo económico.

El enfoque integral adoptado considera a la pobreza como un producto del sistema social y económico, lo que le lleva a plantear el análisis económico de la pobreza desde un punto de partida fundamental: el modelo económico debe evaluarse según su capacidad o incapacidad para generar el bienestar de la población. El objetivo prioritario del sistema económico imperante en un país debe ser asegurar el acceso suficiente a los bienes y servicios de la población para que ésta pueda disfrutar de una vida digna (Stewart,1992:37). Cómo una sociedad define cuál sea el umbral de vida digna corresponde a otras ciencias sociales determinarlo. Y, sea cuál sea su concreción, ese umbral puede traducirse en una serie de indicadores, de forma que su medición y control es susceptible de llevarse a la práctica.

Los enfoques convencionales analizan el comportamiento de la economía de acuerdo a indicadores de agregados macroeconómicos como el Producto Nacional o Interno Bruto (PNB o PIB), tasas de desempleo, inflación, inversión, consumo, etc. El marco analítico para el estudio de los procesos de empobrecimiento, que tome como base las categorías de titularidades, enfrenta dos grandes cuestiones a resolver:

- a) cómo garantizar que la economía produce las cantidades suficientes de bienes y servicios para satisfacer los requerimientos de una vida plena para sus miembros;
- b) cómo garantizar que el total disponible de bienes y servicios que una sociedad tiene en un momento dado se distribuye entre las personas y los hogares de manera que permita el acceso de todas las personas a los recursos imprescindibles para cubrir lo que se considere el umbral de la vida digna.

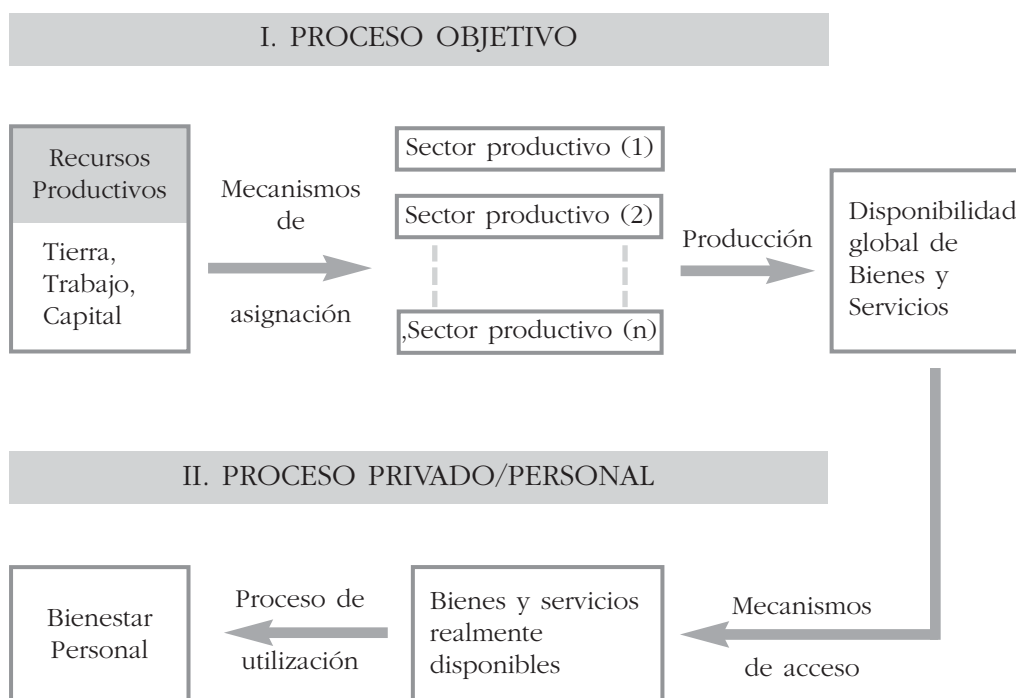
Para responder a estas preguntas, las categorías económicas convencionales no son suficientes porque si bien pueden cumplir con las exigencias para la primera de las preguntas, no ocurre así con la segunda. Las políticas económicas se fijan objetivos entre los que no se incluyen los considerados en esta última.

Simplificando, el enfoque de las titularidades se plantea desde los objetivos definidos del bienestar, concretados en los indicadores seleccionados donde se plasma de la mejor manera su cumplimiento, identificar las estrategias políticas y económicas que pueden hacerlos efectivos. Las dos categorías básicas para este análisis son: la disponibilidad global de bienes y servicios y la accesibilidad de las personas a los mismos. La peculiaridad del enfoque que se presenta sobre el convencional es doble: a) por el lado de la disponibilidad, no se trata de una disponibilidad genérica, sino que debe incluir los bienes y servicios más necesarios para alcanzar los umbrales de vida digna; b) por el lado de la accesibilidad, ya que el objetivo de asegurar que las personas disponen de las titularidades suficientes para acceder se convierte en una dimensión tan importante como la anterior.

No se trata, pues, si no de practicar el punto de partida de Sen que se analizaba al tratar el enfoque de las titularidades: los procesos de empobrecimiento no se dan, en la mayoría de los casos, por una disminución de la oferta global de bienes y servicios, sino por los fallos de titularidad de las personas para acceder a los mismos.

Este proceso de producción de bienestar implica una cadena de acontecimientos que abarcan a todo el sistema económico, que puede expresarse en el siguiente cuadro:

**Cuadro 3.6 El proceso de producción del bienestar**



### **3.3.2. El proceso objetivo de producción del bienestar: disponibilidad y acceso.**

El desarrollo del proceso objetivo de producción del bienestar obliga a contemplar las dos categorías fundamentales que se han planteado: disponibilidad y accesibilidad, que responden básicamente a las categorías de demanda y oferta, pero interpretadas desde la preocupación de la consecución del bienestar.

#### **3.3.2.1. Disponibilidad y pobreza.**

Las condiciones de la oferta tienen una relación directa con la pobreza. Su expresión más extrema se da cuando un país, con una distribución totalmente equitativa de los resultados de su actividad económica, no es capaz de producir los bienes y servicios necesarios para cubrir las necesidades mínimas porque carece de los recursos necesarios para ello. La insuficiencia de su oferta le impide superar su situación de carencia. En este caso, más que hablar de procesos de empobrecimiento, nos encontramos en una situación de pobreza estructural. La modificación de las condiciones de la oferta, en cuanto sea capaz de producir más bienes y servicios, repercutirá de forma directa en la mejora de la situación de pobreza.

En el caso anterior se expresa el problema de la insuficiencia de la oferta como disponibilidad global de bienes y servicios. Esta situación se ha dado históricamente en muchas sociedades, pero no responde a las condiciones actuales de la mayoría de los países. Pero pueden darse otras expresiones de insuficiencia de la disponibilidad de bienes y servicios analizada desde un punto de vista cualitativo. Así ocurre cuando los recursos productivos existentes, potencialmente suficientes para producir los bienes y servicios necesarios para que la población satisfaga su bienestar, se ponen al servicio de producir bienes y servicios que no sirven para ese fin, porque por su calidad y costo sólo pueden acceder las personas con alto poder adquisitivo o porque se prefiere dedicarlos a la exportación.

Las condiciones de la oferta determinan no sólo la cantidad disponible sino también las condiciones de acceso. Las titularidades de las personas se modifican, positiva o negativamente, por las condiciones de la oferta. Los factores de oferta que inciden en el campo de las titularidades han sido analizados por Atkinson (1995) que los agrupa en dos categorías principales: a) las condiciones de monopolio o de competencia monopolística, en que se distorsiona el comportamiento normal de los precios; y, b) el abanico de cantidades y calidades disponibles de bienes y servicios, que impide el acce-



so de las personas con menos poder adquisitivo a determinados bienes y servicios necesarios.

Tanto en uno como en otro caso, la repercusión de las condiciones de la oferta sobre el mapa de las titularidades es clara: los precios de los bienes y servicios necesarios se elevan, en el primer caso, disminuyendo las titularidades; la inexistencia de los bienes deseados obliga a tener que adquirir otros de mayor precio, con lo que asimismo las titularidades se alteran.

Por medio de modelos de la oferta es posible extraer conclusiones sobre cómo cambia el grado de exclusión al elevarse los niveles de vida en el conjunto de la sociedad, al mismo tiempo que aumenta la desigualdad. En el contexto de un modelo simple de monopolio y decisiones de calidad, se demuestra cómo el nivel de dotaciones con el que la gente puede participar en una actividad específica depende de la distribución global (Atkinson,1995:30). Con ello plantea la interdependencia existente entre la capacidad de funcionar de las personas con las condiciones de la oferta. Esto tiene implicaciones muy importantes para la política económica, como la determinación de los ingresos básicos que sean capaces de hacer frente a la situación resultante de una oferta monopolista, o la necesidad de regular esa oferta con el fin de facilitar el acceso de nuevos oferentes o la producción de determinados bienes y servicios. La consecución de los objetivos de bienestar lleva a plantear la intervención sobre la oferta cuando no es capaz de cumplirlos y, mucho más, cuando los entorpece o impide.

### **3.3.2.2. Accesibilidad y pobreza.**

De acuerdo con el esquema del enfoque de las titularidades, las dotaciones de las personas son los recursos de que disponen para acceder a los bienes y servicios. Estas dotaciones pueden expresarse hoy en día a través de dos categorías básicas: a) las rentas o ingresos que generan, ya que en una economía de mercado, es éste el punto esencial para ponderar el alcance de cualquier activo, personal o material; b) las capacidades personales, entendidas no sólo como capital humano, es decir atributos personales valorados como recurso productivo, sino todos los aspectos que aumenten la capacidad de la persona para actuar más libremente.

Para el análisis de las dotaciones en el marco de las titularidades, la clasificación siguiente resulta especialmente práctica (Stewart,1995:9-11):

- i) Ingresos primarios: rentas generadas por el sistema económico antes de impuestos y beneficios. Incluye las rentas que provienen de: activos (tierra, capital,...), autoempleo y trabajo.

- ii) Ingresos secundarios: rentas percibidas después de impuestos y beneficios. Incluye: transferencias públicas y privadas, así como la producción de bienes públicos.

Los ingresos secundarios tienen una importancia decisiva para la consecución del bienestar. Estas transferencias se dan tanto en el ámbito privado como en el público y en ambos son igualmente decisivas. No hay más que pensar, en el primero de ellos, que los niños y niñas dependen absolutamente de las transferencias privadas que se hacen dentro de la familia o los hogares para poder subsistir. En el segundo, sería impensable la realización del bienestar sin la producción de bienes públicos, además de constituir el mecanismo más importante de transferencias.

Esta distinción sirve para plantear una cuestión central en las estrategias de lucha anti-pobreza: ¿dónde se coloca el énfasis para que los pobres dejen de ser pobres, en las transferencias públicas (ingresos secundarios) o en los ingresos primarios? La respuesta nunca excluye ninguno de ambos, pero según se combinen identifica diferentes tipos de estrategias. En principio puede decirse que hay un consenso en que lo mejor sería que fueran los ingresos primarios, ya que si se consiguiera que las personas pudieran con ellos acceder a los bienes y servicios necesarios, se cumpliría el objetivo del bienestar y dentro de un marco de libertad de opciones. La cuestión no se encuentra tanto en los principios como a la hora de llevar a la práctica los mismos. Así, aun admitiendo que el objetivo ideal sería que los ingresos primarios otorguen las titularidades suficientes, ¿qué papel deben jugar los ingresos secundarios, mientras los primeros alcanzan ese objetivo?

El papel que desempeñen los ingresos secundarios tiene que ver con los modelos estatales. El análisis de los modelos estatales es clave, en cuanto que determinan la estrategia de las transferencias públicas, es decir, de los ingresos secundarios, que son fundamentales en la forma de entender la lucha contra la pobreza. Estos modelos estatales de regulación de la pobreza responden a visiones diferentes de la pobreza y su conformación depende de la concepción que tengan de ella.<sup>21</sup>

Se plantea la hipótesis de la existencia de modos o modelos estatales de regulación de la pobreza, que puede argumentarse en base a tres hipótesis

---

<sup>21</sup> Lautier(1995:384-9) distingue tres tipos de visiones: a) la modernista-tecnocrática, en la que la pobreza es una patología, y el concepto de pobreza absoluta es la referencia; b) la visión asistencial-represiva, donde la pobreza se ve como un peligro social y político que hay que desarticular; c) la caritativa, que declara inaceptable la pobreza por razones más allá de las históricas del momento.

complementarias: i) toda regulación estatal descansa en una determinada concepción de la pobreza, resultante de la combinación de diversos elementos; ii) la especificidad nacional de la regulación de la pobreza es el resultante de la combinación y jerarquización de los diferentes elementos; iii) el modo de regular la pobreza define la forma del estado en su conjunto y no solamente aquel sector particular que se encarga de su intervención (Lautier,1995:391).

### **3.3.3. El proceso privado de producción del bienestar.**

Asegurar la existencia de una adecuada oferta de bienes y servicios y que las personas disponen de las titularidades necesarias no garantizan, sin embargo, que las personas disfruten del bienestar potencial que pueden alcanzar. La consecución de ese bienestar no es una mera función económica. La actividad social y económica puede garantizar los insumos necesarios para que en principio las personas tengan a su disposición, en el sentido de disponibilidad real (existencia más acceso), los elementos suficientes para conseguir el bienestar. Pero ni se puede forzar a las personas a que hagan uso de sus titularidades en un determinado sentido, ni se puede garantizar que todas las personas sean capaces de procesar adecuadamente los bienes y servicios para conseguir de ellos los resultados de bienestar

En definitiva, además del proceso de producción del bienestar macro, se integra a él un proceso de producción del bienestar a nivel micro, que podemos denominar el proceso privado de producción del bienestar. El que el procesamiento de los insumos consiga el resultado personal de bienestar dependerá de: a) que la persona ejerza efectivamente sus titularidades y adquiera los bienes y servicios que podrían proporcionarle la vida digna; b) que habiendo ejercido realmente esa capacidad, la persona sea capaz de utilizar adecuadamente los bienes y servicios y extraiga de ellos las prestaciones necesarias para conseguir el bienestar; y, c) que se realicen las transferencias privadas de manera suficiente, sobre todo en referencia a la distribución dentro del hogar de manera que sus miembros accedan equitativamente y no se produzca el uso injusto de unos sobre otros (Stewart,1992:51-2).

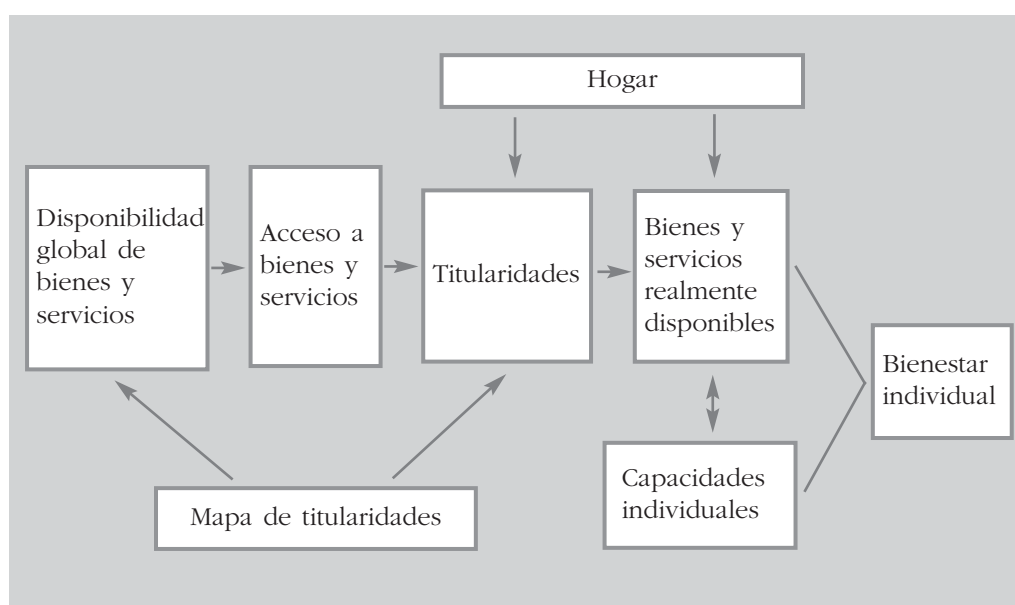
El proceso de producción del bienestar integra dos procesos distintos, estrechamente correlacionados, que obligan a diferenciar un análisis macro, para el proceso colectivo, y un análisis micro para el proceso privado (ver cuadro 3.7).

### 3.4. El análisis micro.

La dimensión micro es central en el análisis de la pobreza. La pobreza es un concepto que sólo tiene sentido desde el supuesto de que hay personas concretas que carecen de las posibilidades de realizarse de una manera digna. Nuestro punto de partida es que la economía tiene que plantearse como objetivo que no se den situaciones de pobreza en las personas. Si la economía del desarrollo y del bienestar no tratan de las circunstancias en las que la gente nace y de las formas en que viven y mueren, no sirve para nada (Dasgupta,1993:9).

Toda la construcción de la función del bienestar se enfrenta en su último eslabón con personas individualizadas de las que tiene que investigar si su vida es digna o no. Para conocer ese proceso hay que proceder a la deconstrucción de lo macro en un progresivo descenso analizando los mecanismos concretos por los que las titularidades de las personas se ven afectadas, lo que lleva indefectiblemente al análisis micro. En definitiva, el conocimiento de la situación de las personas va a ser la referencia determinante para evaluar la eficacia del modelo de cara al bienestar. El análisis micro tiene que preguntarse cuántas personas hay que no alcanzan la vida digna, con que intensidades se dan las carencias que no permiten alcanzarla, por la distribución espacial de las personas carenciadas, etc. Estas cuestiones han sido objeto de numerosos estudios, pero con una excesiva preocupación por la medición o cuantificación y, por el contrario, con un abandono importante del estudio de las relaciones entre esas situaciones y el modelo.

**Cuadro 3.7: Proceso privado de producción del bienestar**



Desde el enfoque de las titularidades, el análisis micro supone no sólo conocer las dimensiones cuantitativas o mensurables, sino que su planteamiento central se condensa en las dos preguntas siguientes: a) ¿cómo inciden las políticas económicas en las personas?; b) ¿cómo las personas utilizan los recursos de cara a conseguir el bienestar? La primera nos conduce directamente a los vínculo micro-macro; la segunda, nos introduce en los procesos internos de la esfera privada.

El análisis de las relaciones entre la esfera de lo macro y lo micro ha sido descuidado en general a la hora de estudiar la pobreza, considerando ambas esferas como compartimentos relativamente autónomos y dando mayor énfasis a lo macro. Precisamente el estudio de la pobreza, desde el enfoque de las titularidades, puede ayudar a iluminar muchos de los problemas de las relaciones macro-micro (Morrisey,1997:756). Hasta ahora la preocupación ha sido conocer las características de los pobres, de manera que se pudieran diseñar políticas específicas para paliar el impacto de las políticas macro, o, como mucho, diseñar políticas específicas paralelas de incentivos a la producción para los sectores pobres. Pero nunca se ha puesto en cuestión la necesidad de reformular las políticas macro para que cumplan con el objetivo del bienestar de las personas.<sup>22</sup> El orden seguido en el análisis ha sido: las políticas sanas crean pobreza, veamos la manera de evitar que ésta sea excesiva. La cuestión es si cabe invertir el orden y no preguntarse por la pobreza una vez que ésta ya se ha producido, sino qué sentido tiene implementar políticas que por sí mismas crean pobreza y, entonces, formular desde el principio políticas que no sólo no produzcan pobreza sino que la eliminen, que consideren explícitamente su impacto a nivel micro.

Desde la perspectiva de las titularidades, la crítica central a esta visión convencional no se hace sólo por su falta de legitimidad al no tener en cuenta de manera suficiente los elementos básicos normativos, sino porque considera que la relación macro-micro es unidireccional, de la primera a la segunda, desconociendo la interacción que se da en ambas direcciones. Esto quiere decir que existen muchos factores en las personas pobres que pueden incidir en el crecimiento, o, dicho de otras manera, que la pobreza no es sólo una carga, sino que si se hace el análisis de sus contenidos desde el enfoque de las titularidades y las capacidades se descubre el potencial a desarrollar que allí se encuentra. Además, partiendo del enfoque de las titularidades, trabajar desde la perspectiva de quienes sufren y desde la explicación cercana del porqué del fracaso de las titularidades para las personas

---

<sup>22</sup> Muchos economistas estarían de acuerdo en aceptar que la política macroeconómica ha prestado una atención insuficiente al impacto a nivel micro, y especialmente sobre los pobres, y que el diseño de los programas de ajuste estructural no ha prestado la atención adecuada a los mecanismos de transmisión, especialmente a los mercados y a las instituciones (Morrisey,1997:759).

y hogares, permitirá una mejor comprensión de los procesos de empobrecimiento y las consecuencias de los mismos (Ravallion,1997b:1207). Entonces las políticas macro que se piensen pueden tener contenidos muy distintos y pueden ser más eficaces tanto para los objetivos tradicionalmente macros de la economía (crecimiento) como para la eliminación de la pobreza y el aumento del bienestar.

### **3.4.1. El hogar como unidad de análisis del proceso privado de producción.**

La adopción del hogar como unidad de análisis a la hora de estudiar el proceso privado de producción del bienestar se encuentra generalizado. No vamos a justificar ahora las razones que llevan a esa elección, aunque de la exposición que se hace se deducirán las más importantes. Se entiende el hogar en una concepción amplia, que se extiende a considerar como tal a todas las diferentes manifestaciones que puedan tener los grupos, basados en la familia, que funcionan como unidad en la definición de su estrategia de sobrevivencia, es decir, de su forma de recabar los ingresos y de realizar los gastos.

La adopción del hogar como unidad de estudio no quiere decir que este análisis micro se haga de forma cerrada dentro de la mera esfera de lo privado. El marco que se plantea establece una inevitable conexión con la actividad económica general. El hecho de que se precise conocer las variables que determinan la pobreza en el ámbito privado y las circunstancias en que las personas u hogares caen en situaciones de pobreza no sólo no excluye sino que necesita analizar cómo estas circunstancias interactúan con las variables de la economía (Ravallion,1997b:1207).

El estudio de las estrategias de sobrevivencia de los hogares es clave para conocer los procesos de empobrecimiento de las áreas urbanas, pero ese mismo análisis conduce a tener que analizar la inserción de los hogares con las fuentes de ingresos primarios y secundarios, su conexión con el modelo económico. La comprensión de la situación estructural de vulnerabilidad de los hogares lleva a estudiar su formas de inserción y los espacios de maniobra que tienen para adoptar diferentes estrategias de enfrentamiento de sus necesidades, lo que exige conocer además de la composición de sus hogares, sus posibilidades de integrarse en la actividad económica (Amis y Rakodi,1994:632). La misma importancia tiene el hogar en el caso de las áreas rurales para conocer los procesos de empobrecimiento. El hogar rural abarca un conjunto de relaciones y se gobierna por normas institucionales cuyo funcionamiento en términos de cooperación, conflicto y distribución

interna de los recursos tendrá repercusiones para todos los miembros (Bevan y Joreman,1997:318).

Desde esta categoría, el análisis micro se centra en dos dimensiones del papel que juega el hogar de cara al bienestar de las personas: a) como agente que decide las estrategias de reproducción, lo que supone establecer las formas en que los distintos miembros se insertan en la actividad económica como suministradores de ingresos o recursos para el consumo; b) como mecanismo de distribución de los recursos conseguidos entre los propios miembros.

Este aspecto de la distribución interna ha sido descuidado y cada vez se le concede más importancia para conocer el bienestar concreto de las personas. De alguna manera, se puede decir que en el seno del hogar cabe que se den diferentes mapas de titularidades que hacen que las titularidades de cada miembro varíen.<sup>23</sup> No hay una única relación padres-hijos, hijos-padres, esposo-esposa, etc. Esta relación de fuerzas interna tiene que ver, por supuesto, con la diferente inserción en la actividad económica y el rol que desempeñan como receptores de rentas, pero los factores que intervienen en la distribución interna van mucho más allá y recogen elementos culturales, religiosos y sociales.

#### **3.4.1.1. El hogar como mecanismo de asignación.**

La pregunta que se hace es la siguiente: ¿cómo se distribuyen dentro del hogar los recursos conseguidos? Cabe que la asignaciones beneficien siempre a determinadas personas por el papel que cumplen en el hogar y perjudique sistemáticamente a otras. Un hogar que teóricamente consiga los recursos suficientes como agregado para satisfacer las necesidades para una vida digna de todos sus miembros, puede que contenga personas pobres porque la distribución interna resulta sesgada y desigual. Por eso la elección del hogar como unidad de análisis tiene sus limitaciones, ya que no es suficiente con considerar las cantidades agregadas a nivel de hogar, sino que es preciso adentrarse en los mecanismos internos de asignación para garantizar que sabemos la realidad de las personas concretas de cara al bienestar.

El tema es delicado porque no resulta sencillo, en primer lugar, conocer esos mecanismos internos, y, en segundo, cómo se puede intervenir en un

---

<sup>23</sup> Kumar (1983) señala dos posibles vías por las que la distribución alimentaria dentro del hogar queda influenciada por el mecanismo de aprovisionamiento del hogar: a) la asignación de recursos queda afectada por la distribución de capital, la generación de recursos y la división del trabajo; b) el mecanismo de aprovisionamiento determina las funciones de preferencia para la inversión dentro del hogar en nutrición y salud.

esfera privada sin caer en un intervencionismo que resulte más perjudicial que el mal que se pretende evitar.

Respeto a lo primero, cada vez se han realizado más trabajos y puede decirse que se tienen para muchos países los conocimientos suficientes para plantear al menos las precauciones ante determinadas relaciones intrahogar discriminatorias para algunos de sus miembros. Aquí sí que hay que hacer una especial observación para evitar las generalizaciones, y es que los comportamientos de los hogares responden a las pautas de cada cultura y deben considerarse con suma cautela las comparaciones o generalizaciones. Sin embargo, hay determinadas manifestaciones discriminatorias que se repiten y de las que será necesario conocer los mecanismos concretos en cada caso.

Las diferencias en cuanto al género y a la edad en el acceso a los recursos se hallan bastante extendidas en los países pobres. El tema de las diferencias respecto al género está siendo cada vez más estudiado. Las características de esa discriminación varían, pero puede decirse que el género diferencia negativamente a las mujeres desde la niñez, las niñas en general suelen resultar perjudicadas en la distribución del alimento respecto a los niños y reciben menor educación y atención de salud que ellos (lo que implica las posteriores diferencias en los indicadores de alfabetización de adultos, entre otros), las jóvenes tienen menos oportunidades de acceder al mercado de trabajo porque son requeridas para dedicarse al trabajo doméstico, en todo momento de su vida tienen mayores restricciones para moverse e intervenir, cuando se casan su papel dependiente del marido es decisivo. El que ahora no nos detengamos en este punto no supone restarle importancia. Los datos que se disponen ofrecen evidencias contundentes sobre esta discriminación interna y su incidencia en la existencia de una mayor extensión y gravedad de la pobreza entre las mujeres que entre los hombres (Dasgupta, 1993:305-9).

En cuanto a la edad, se ha estudiado menos, pero cada vez se concede más importancia a este aspecto. Las razones que llevan a este interés son varias. Por un lado, el aumento generalizado de la esperanza de vida lleva a que el número de ancianos que descansan sobre el hogar es cada vez mayor, lo que a partir de una determinada edad hace que las personas de edad dejen de ser miembros activos y se conviertan en una carga para el resto. Por otro, y con tanta o mayor fuerza que lo anterior, la ruptura de los vínculos culturales y sociales con que los ancianos eran acogidos en las sociedades produce una crisis tanto en la figura que representan como en el sentido de responsabilidad de sus descendientes para hacerse cargo de sus necesidades. El paso de una sociedad rural a otra urbana resulta decisivo en este cambio. Conocer la evolución de los mecanismos de asignación de recursos dentro del hogar en su relación con los pobres resulta trascendental.



Hasta ahora el estudio sociológico o antropológico ha sido la principal fuente de conocimiento de los comportamientos dentro del hogar. Pero cada vez se hace necesario aplicar un análisis económico y ver si cabe elaborar un marco teórico que ayude a analizar mejor estas unidades. Es de destacar la aportación de Dasgupta (1993:324-342) que intenta aplicar la teoría de la negociación como marco para la elección dentro del hogar y analizar cómo se toman las decisiones en diferentes escenarios.

La segunda complejidad que presenta la distribución interna se produce una vez que se conocen las discriminaciones internas, ¿cómo intervenir para evitarlas o para solucionarlas? Hay que estudiar qué políticas puede practicar el gobierno que incidan en las personas más vulnerables de los hogares, si bien no sea de forma directa, salvo en los casos extremos. El estado puede poner en juego diversos instrumentos que tengan un efecto positivo sin que ello suponga una injerencia en la esfera privada del hogar. Por ejemplo, potenciar la formación de las mujeres, o de los menores en general, ofreciendo estímulos e incentivos; en políticas de planificación familiar y de salud reproductiva;... Lo que interesa señalar es que no sólo cabe corregir los comportamientos nocivos que tenga el hogar de cara al bienestar, sino que el conocimiento de las discriminaciones intrahogar debe llevar al diseño de políticas específicas que tengan como objetivo evitar ese obstáculo o incluso eliminarlo. En el caso concreto de las políticas alimentarias, una mejor comprensión de la dimensión intrahogar es necesaria para que esas políticas hagan llegar efectivamente a los miembros más necesitados los alimentos necesarios (Kumar,1983).

Dentro del análisis micro habría que tener en cuenta los aspectos personales, propios de cada individuo, que tienen relación directa con el proceso privado de producción del bienestar, y que son independientes de los que hacen referencia al colectivo que implica el hogar. Pero aquí se entra en el campo de la privacidad y sólo cabe plantearse que realmente las personas acceden a los recursos en cantidad y calidad suficientes para una vida digna y si ésta no llega a alcanzarse cabe preguntarse a qué se debe y de qué manera las políticas pueden ayudar a que las personas hagan la mejor utilización posible de los recursos, que, normalmente, serán de tipo educativo o formativo.

#### **3.4.1.2. El hogar como agente.**

Las estrategias desarrolladas por los hogares, especialmente de aquellos que se corresponden con los sectores más pobres, para hacer frente a sus necesidades han sido objeto de muchos estudios pormenorizados. Tanto en el área de América Latina, como del Africa Subsahariana y de Asia del Sur se han investigado las condiciones de sobrevivencia y reproducción. Se puede

decir que hay un saber acumulado de cómo funcionan los hogares, que ha permitido diseñar políticas sociales focalizadas en necesidades o grupos objetivo específicos. Más aún, muchos de esos trabajos se ejecutaron precisamente para posibilitar la eficacia de las políticas sociales.

Esa relativa riqueza de estudios particulares no se corresponde con semejante variedad de aportaciones en el terreno metodológico que permitan diseñar un marco analítico para estudiar los hogares como agentes activos ante las políticas económicas, especialmente cuando éstas les son adversas. Moser (1998), una de las más relevantes autoridades en el campo de los sectores urbanos, acaba de proponer un marco para evaluar la reducción de la pobreza urbana que puede considerarse no sólo el más idóneo de los existentes, sino que goza de suficientes cualidades para asumirlo como marco analítico propio de los enfoques de las capacidades y de las titularidades, no exclusivo, pero sí central de los procesos de empobrecimiento urbanos.

El objetivo de Moser es el estudio de las estrategias de reducción de la pobreza que refuercen las estrategias de los hogares, más que sustituirlas; y, la identificación de lo que la gente tiene, activos o dotaciones, más que aquello que le falta o necesita. Esta delimitación de objetivos guarda concordancia con el enfoque de las capacidades que centra el bienestar en el desarrollo de las propias capacidades, más que en el resultado final de satisfacción de necesidades concretas.

El marco para examinar cómo responden los hogares al deterioro de las circunstancias macroeconómicas identifica cuatro cuestiones de particular importancia: pobreza y vulnerabilidad, vulnerabilidad y capacidades, vulnerabilidad y activos, y, estrategias de gestión de activos.

Es conveniente precisar los términos de vulnerabilidad y pobreza, ya que tanto Moser como otros autores establecen una marcada diferencia entre ellos. Quienes hacen esta distinción consideran que la pobreza es un concepto esencialmente estático, que concierne al estado socioeconómico actual de una persona (Glewwe y Hall, 1998:182). Por ello acuden al de vulnerabilidad, que entienden es más dinámico y más apropiado para captar los procesos de empobrecimiento (y de “desempobrecimiento”). Pero el concepto de pobreza que hemos venido desarrollando no sería susceptible a la crítica de poseer un carácter estático y de no ser apropiado para captar los procesos por los que las personas entran y salen de la pobreza. Al contrario, el concepto de pobreza que se propugna incluye expresamente esa dimensión dinámica y, más aún, la considera su señal distintiva.

Por otro lado, el término vulnerabilidad definido por Moser necesita algunas precisiones. La define como la inseguridad y la sensibilidad en el bienestar de las personas, hogares y comunidades de cara a los cambios del entorno, y, de

manera implícita, la respuesta que dan y la elasticidad a los riesgos que enfrentan mientras permanecen los cambios negativos (Moser,1998:3). Pero la vulnerabilidad debe hacer referencia a algo, sino también los hogares ricos pueden ser vulnerables para dejar de ser ricos y pasar a ser, por decirlo así, normales. Si en el concepto de vulnerabilidad se incluyen todas las situaciones que pueden afectar a los hogares, se estaría hablando más bien de inestabilidad. Pero si estamos analizando los procesos de empobrecimiento, hay que entender que la vulnerabilidad no es genérica sino que debe hacer referencia al riesgo de que los hogares que no estaban en situación de pobreza caigan en ella, y a que los que ya estaban en esa situación, puedan todavía empeorar. La vulnerabilidad debe definirse como un aspecto de los procesos de empobrecimiento, que hace a estos especialmente graves por su potencialidad de caer o empeorar sus carencias para conseguir el bienestar.<sup>24</sup>

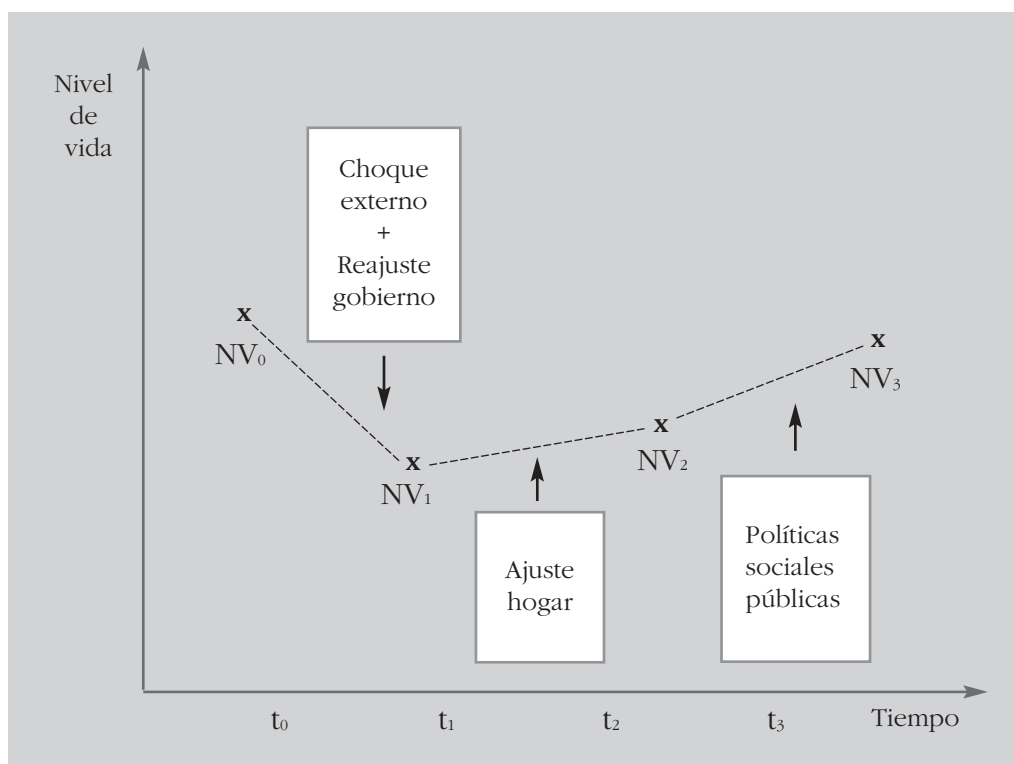
Entendida así la vulnerabilidad, diríamos que los procesos de empobrecimiento hacen referencia a la pérdida de las capacidades de las personas que se producen por influencia de los procesos económicos externos. Cuanto más afecten a las capacidades mayor será la vulnerabilidad de las personas y los hogares, porque se reducen sus potencialidades de acceder a los recursos.

La concepción secuencial que Glewwe y Hall (1998:182) proponen de la vulnerabilidad coincide con la visión que se ofrece de los procesos de empobrecimiento. El Gráfico 3.1 Muestra cómo se produce la secuencia de acontecimientos que se producen tras ocurrir un choque macroeconómico.

El nivel de vida de un hogar es NV<sup>o</sup>. El choque, que puede incidir en una disminución de los ingresos del hogar o en un cambio de los precios relativos, repercute directamente sobre el hogar. Pero además, el gobierno ajusta los gastos sociales para responder, por su parte, a las exigencias de la nueva situación. La conjunción de ambos acontecimientos se traduce en que el hogar tenga que rebajar su nivel de vida al punto NV1. El hogar adapta su estrategia a los cambios y reacciona mejorando algo su nivel de vida, ascendiendo al punto NV2. Si llegan nuevas formas de ayudas gubernamentales, puede que algunos hogares consigan elevar su nivel de vida a NV3.

---

<sup>24</sup> La siguiente noticia de El País (1-09-1998) permite entender lo que significa vulnerabilidad: "Cerca de 140 millones de indonesios vivirán por debajo del umbral de pobreza en 1999, debido a los devastadores efectos sociales causados por la crisis económica que atraviesa el país, según indica un informe de Naciones Unidas. Según esta previsión, dos de cada tres indonesios vivirán en una situación de pobreza o indigencia a final del próximo año... El informe de Naciones Unidas concluye que el 37% de los 202 millones de personas que habitan Indonesia vive hoy en situación de pobreza." En la noticia quedan reflejados tanto el proceso de empobrecimiento como la situación de pobreza. La gran vulnerabilidad de los hogares indonesios es que se prevé que van a caer en situación de pobreza, es decir que los procesos de empobrecimiento se encuentran en marcha. En este caso resulta impresionante que tras el duro golpe sufrido, el informe anuncia que el año próximo la incidencia de la pobreza pasa del 37% actual a más del 60% (dos de cada tres personas serán pobres).

**Gráfico 3.1** Secuencia de la vulnerabilidad

Dejando a un lado las cuestiones terminológicas, hay que poner de relieve que estamos analizando la misma realidad, sea cual sea el nombre que se le de. La descripción secuencial de la vulnerabilidad anterior es un ejemplo claro de ello. Lo decisivo es que la comprensión de los procesos de empobrecimiento actuales tienen que incluir la dimensión de la vulnerabilidad, es decir la exposición al riesgo de que sus estrategias de supervivencia resultan destrozadas repentinamente por los acontecimientos externos. En unas economías caracterizadas por el cambio y las transformaciones, el análisis de las relaciones entre variaciones macroeconómicas y hogares, por un lado, y las respuestas de acomodación de los hogares al nuevo entorno, por el otro, resultan fundamentales.

El evidente interés e importancia que tiene el conocimiento de cómo los procesos externos afectan a las situaciones de las personas y de los hogares, se ha traducido en muchos trabajos, sobre todo de las consecuencias de los programas de ajuste estructural. La propuesta de Moser resulta muy sugerente para el análisis de las respuestas que los hogares pueden dar a los choques externos, porque plantea un giro que lleva a fijarse más en las capacidades existentes y en la potencialidad de su reacción, que en las pérdidas sufridas y la subvención desde afuera de las mismas.

El análisis de los procesos de empobrecimiento, la vulnerabilidad en la terminología de la autora, debe hacerse no sólo desde la amenaza externa, sino desde las oportunidades que tienen las personas, de manera que puedan ofrecer resistencia a los cambios externos o, incluso, puedan recuperarse poniendo en juego sus propios activos. Los activos de que dispongan ofrecen posibilidades de resistencia a caer o agudizar su pobreza. ¿Cómo juegan los activos de las personas y los hogares en su estrategia de enfrentamiento? ¿Cómo puede incentivarse esos activos para que sirvan como factores de recuperación?

Para evitar el riesgo de caer en pobreza hay que fijarse no sólo en las dotaciones iniciales de activos, sino en la capacidad de gestión que de los mismos hacen las personas o los hogares. Moser defiende que la experiencia muestra que los hogares, especialmente los pobres, desarrollan una gestión estratégica de sus activos, que componen una compleja cartera. En esa estrategia destaca dos herramientas especialmente relevantes: a) distinguir entre estrategias de aumento del ingreso y estrategias de reducción del consumo; b) la importancia que tiene la secuencia que se sigue de las distintas estrategias, por ejemplo, si preservar activos se considera prioritario a satisfacer necesidades inmediatas de corto plazo (no enviar a los niños a trabajar para conseguir dinero y preferir que sigan estudiando).

Resumiendo, se estudian los procesos de empobrecimiento, analizando cómo las capacidades de las personas, y de los hogares, quedan perjudicadas o no por los factores externos; la posibilidad de caer en pobreza depende de los activos y de la gestión que se haga de los mismos.

Las categorías de activos sobre las que se hace el análisis son las siguientes:

- i) trabajo, sin dudar el activo más importante;
- ii) capital humano: salud, habilidades, educación;
- iii) activos productivos: para los hogares la vivienda es el activo productivo más importante;
- iv) las relaciones del hogar: su funcionamiento como unidad de ingreso y de consumo;
- v) capital social: la reciprocidad existente dentro de las comunidades y entre los hogares, basada en la confianza derivada de los lazos sociales.

Moser aplica su marco analítico al estudio de cuatro zonas pobres urbanas de países muy diferenciados durante los años ochenta: Lusaka, en Zambia; Guayaquil, en Ecuador; Metro Manila, en Filipinas; y, Budapest, en Hungría. La diversidad de culturas permite proponer que las conclusiones extraídas aplicando el marco analítico descrito pueden servir de guía para el estudio del comportamiento de los hogares ante los cambios del entorno económico.

**Cuadro 3.8. Estrategias de los hogares para movilizar los activos en respuesta a los cambios de las circunstancias económicas.**

Tipo de activo	Respuesta del hogar
Trabajo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumento de número de mujeres que trabajan, principalmente en el sector formal</li> <li>• Asignar una cuota desproporcionada del tiempo de las mujeres para satisfacer las responsabilidades crecientes</li> <li>• Asignar más tiempo a conseguir servicios como respuesta a la calidad <b>deteriorada</b> sobre el trabajo de los niños</li> </ul>
Vivienda	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diversificar los ingresos a través de empresas localizadas en la casa y alquilándola</li> <li>• Aceptar estrategias de identificar parcelas intergeneracionales para acomodar los nuevos hogares de los hijos</li> </ul>
Infraestructura económica y social	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sustituir los bienes y servicios públicos por privados</li> </ul>
Relaciones de hogar	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumento de la dependencia sobre redes de apoyo o familias amplias</li> <li>• Aumento de la migración laboral y de las remesas</li> </ul>
Capital social	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumento de la dependencia de acuerdos informales de crédito</li> <li>• Aumento de las redes de apoyo informal entre hogares</li> <li>• Aumento del nivel de actividad comunitario</li> </ul>

El conocimiento de estas estrategias de los hogares permite plantear una serie de conclusiones en el enfoque de las estrategias políticas de reducción de la pobreza.

### 3.5 El análisis macro: modelos de desarrollo y procesos de empobrecimiento.

Los procesos de empobrecimiento, base del análisis que propugna el enfoque de las titularidades, no pueden entenderse sólo desde la perspectiva micro. Esta revela un aspecto muy importante de los procesos de empo-

brecimiento, pero los orígenes de esos procesos deben enmarcarse en el conjunto de reglas que definen la actividad económica en una sociedad dada, lo que se conoce como modelo económico.

La aplicación del enfoque de las titularidades para analizar los procesos de empobrecimiento a nivel macro, no exige adoptar una determinada concepción de un modelo de desarrollo. Al contrario, el enfoque puede aplicarse a cualquier modelo económico y plantearle cómo resuelve las cuestiones que afectan al bienestar de las personas. Es decir, el enfoque de las titularidades tiene capacidad para integrar diversos marcos teóricos y no preconditiona la aceptación de uno determinado. Otra cosa es que determinados marcos teóricos choquen con categorías claves del enfoque, como pudieran ser aquellos que desconocen los procesos de empobrecimiento.<sup>25</sup>

La propia concepción de las titularidades, su conexión con la dinámica de cada sociedad, lleva a tener que considerar la dimensión histórica y las dimensiones sociales y políticas. El enfoque de las titularidades se identifica con una visión plural e institucional del desarrollo, que no plantea un modelo concreto en cuanto a objetivos y estrategia para conseguirlos.

Desde esta perspectiva, el trabajo de Adelman y Morris (1997) ofrece una lectura importante para entender la relación del enfoque de las titularidades con las diferentes modalidades del desarrollo. Estas dos autoras realizaron un estudio sistemático econométrico para analizar los modelos de interacción entre instituciones (económicas, políticas y sociales), políticas económicas y aspectos del desarrollo económico. Los resultados obtenidos les han servido de base para sintetizar las principales implicaciones que ponen de manifiesto lo que ha sido la historia del desarrollo de cara al análisis teórico del desarrollo.

Como conclusión de ese estudio histórico-empírico de las experiencias de desarrollo de la mayoría de los países, extraen cuatro lecciones, que consideramos de total aplicación al tema de las relaciones del enfoque de las titularidades con el desarrollo (Adelman y Morris, 1997:833-8).

La primera lección es que el proceso de desarrollo económico ha sido no lineal y multifacético. No sólo las experiencias históricas de los primeros países industrializados, sino las más recientes, son bastante contundentes

---

<sup>25</sup> Por ejemplo, el enfoque de las titularidades se vería con dificultades para trabajar con la visión neoclásica que en la práctica desconoce la existencia de los procesos de empobrecimiento al partir de afirmar que no hay impedimentos institucionales y/o tecnológicos para la reasignación eficiente de los recursos. Por el contrario, muestra su aplicación con la línea de pensamiento, mantenida desde los pioneros de la economía del desarrollo, que defiende que ese proceso de reasignación se encuentra obstaculizado por rigideces institucionales y tecnológicas.

en mostrar la importancia de los procesos políticos, institucionales y económicos en países caracterizados por condiciones iniciales institucionales y económicas diferentes. No puede decirse que todos los países han seguido modelos y secuencias de cambios institucional y económico similares.<sup>26</sup> En consecuencia: a) un marco teórico único, salvo que sea profundamente no lineal, no será capaz de explicar satisfactoriamente todo el abanico de procesos de desarrollo seguidos por los países; b) tampoco será adecuada una teoría que explique en base a un solo factor el subdesarrollo, y si lo es, servirá únicamente para un determinado grupo de países; c) la imposibilidad de combinarse todos los países en desarrollo en una única muestra para llevar adelante el análisis económico; d) las prescripciones de políticas basadas en generalizaciones entre los países con diferentes niveles de desarrollo socio-institucional y económico, serán, con toda probabilidad erróneas.

La segunda lección es la gran importancia que tienen las instituciones a la hora de explicar por qué algunos países llegaron a convertirse en desarrollados económicamente y por qué otros no. Países con condiciones iniciales similares alcanzaron resultados muy diferentes entre sí.

La tercera lección es la gran variedad de mecanismos y fórmulas existentes para sustituir a las instituciones locales no desarrolladas o inexistentes o incompletas, así como para la demanda local deficiente. Las tres fuentes principales de sustitución de las carencias señaladas han sido: gobierno, instituciones externas y flujos de bienes y factores internacionales. Estas tres vías no se han modelado de una sola manera sino que han encontrado muy diversas fórmulas de llevarse a la práctica.

La cuarta, que en países con similar desarrollo institucional, las políticas económicas, comerciales y agrícolas, los movimientos de los factores internacionales y las inversiones fueron factores críticos; pero en todos los casos se requirieron políticas y acciones del gobierno local en cada una de las esferas y su eficiencia relativa no ha sido siempre igual, lo que ha incidido en el nivel de desarrollo.

De estas lecciones se deduce que una sola teoría no puede captar la diversidad de situaciones (condiciones iniciales, cambios institucionales, factores externos, políticas locales) que puedan darse en los procesos de desarrollo de los países.

Las comparaciones internacionales que suelen hacerse de la pobreza entre países suelen partir de agrupamientos de un gran número de países, lo que

---

<sup>26</sup> Distinguen cuatro grandes modelos de trayectorias seguidas por los países en su proceso de desarrollo.

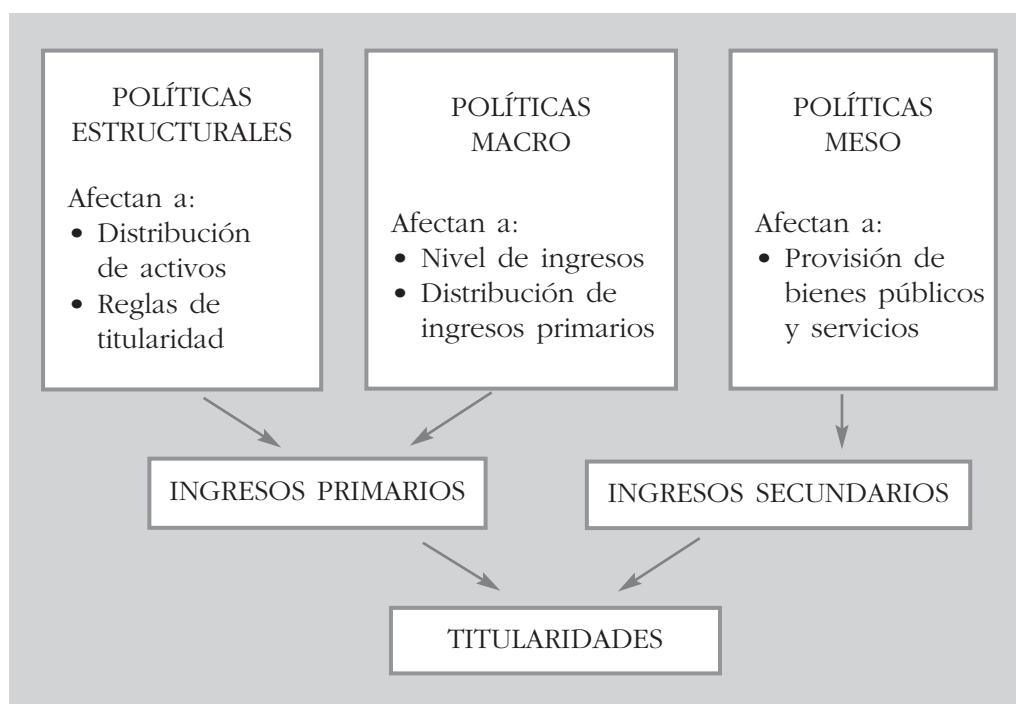


supone aceptar una serie de supuestos más o menos subyacentes, que es necesario discutir (Oyen,1996:6-7). Desde el enfoque de las titularidades las críticas a estos análisis comparativos homogeneizadores son claras. En primer lugar, no es posible asumir que la pobreza sea algo inherente a toda sociedad sea cual sea la estructura política, económica y social que en ella domine. Habrá que distinguir las causas y las manifestaciones de la pobreza. En segundo lugar, las causas de la pobreza son elementos de un proceso dinámico que produce manifestaciones observables de pobreza, pero ¿hay causas comunes, aunque haya manifestaciones diversas de la pobreza? ¿cuáles son?. Dado que la pobreza opera siempre en un contexto social, cabe preguntarse si hay elementos causales o manifestaciones que respondan más a ese contexto específico. Es decir, hay causas más universales y otras más específicas de cada contexto. Yendo a las manifestaciones de la pobreza, las diferencias de cómo se producen entre los países deben entenderse simplemente como diferentes grados de extensión e intensidad o son fenómenos totalmente diferentes. Por último, los mismos procesos causales de pobreza pueden conducir a manifestaciones diferentes de pobreza y diferentes causas de pobreza pueden, asimismo, llevar a manifestaciones similares de pobreza.

El marco que se propone para analizar a nivel macro las implicaciones de la política económica de cada país sobre el bienestar tiene que ser consistente con las consideraciones anteriores. Siguiendo a Stewart (1995:11-12) se distinguen tres tipos de políticas económicas en función de su relevancia para las capacidades y las titularidades de las personas y los hogares.

La conexión entre las políticas a nivel macro y las titularidades se produce a través de los efectos de esas políticas en los ingresos primarios y secundarios de las personas. Las titularidades que puede disponer una persona se hallan totalmente mediatizadas por la disponibilidad de ingresos, entendidos en el sentido amplio, no sólo ingresos monetarios como se ha explicado más arriba. Esos ingresos podrán tener múltiples fuentes, pero bien procedan de su trabajo, de la venta de activos o de la caridad, al final entran en el cómputo del bienestar cuando se traducen en instrumentos que permiten acceder a los bienes y recursos necesarios.

En función de lo anterior, las políticas económicas pueden dividirse en tres grandes categorías para el análisis de las titularidades. En primer lugar, aquellas que tienen relación directa con los ingresos primarios; y, en segundo lugar, las que lo tienen con los ingresos secundarios. Entre las primeras se distinguen las políticas estructurales y las políticas macro. Las segundas las denominamos políticas meso. En el cuadro 3.9 se resume esta clasificación.

**Cuadro 3.9. Mapa de titularidades y políticas económicas**

Las relaciones que se dan entre las tres categorías dependerá de muchos factores, normalmente tenderá a darse una coherencia a largo plazo. Pero también que se den aparentes incoherencias y que las políticas meso a corto y medio plazo sirvan de contrapeso a las macro y estructurales. No hay que decir que la manera de entender la conexión entre estas categorías y los contenidos que se den a cada una, conforman los diferentes modelos económicos.

Lo importante es ver cómo a través de este esquema el análisis macro del bienestar puede llevarse a cabo. Las políticas estructurales son aquellas que marcan más decisivamente las titularidades, tanto porque inciden de manera importante en los activos que van a disponer las personas, como en el mapa de titularidades, o reglas que determinan la capacidad de intercambio o producción de esos activos. El mapa de titularidades, evidentemente, se conforma por el resultado conjunto de todas las políticas, pero las de carácter estructural son las dominantes o condicionantes de las restantes. La intervención o la desregulación son mecanismos que alteran las características estructurales de una economía. La liberalización puede hacer desaparecer del mercado bienes necesarios para el bienestar e incentivar la producción de bienes superfluos. Lo que interesa destacar es que las políticas estructurales tienen una importancia decisiva para establecer las prioridades y, en consecuencia, las asignaciones de los

recursos a unos u otros objetivos.<sup>27</sup> Ejemplos típicos de políticas estructurales son la reforma agraria, la reforma del mercado de trabajo, la reforma crediticia o las políticas de redistribución de activos industriales.

Las políticas que denominamos macro son las que regulan los agregados de la economía, como el nivel impositivo y el nivel de gasto público, la oferta monetaria, el tipo de cambio, los objetivos de crecimiento y de contención de precios, el tipo de interés, etc. En cuanto tales, se dan tanto en uno como en otro marco estructural, pero cuáles de esas políticas macro se consideren políticas sanas dependerá del marco estructural que se persigue. En cualquiera de los casos en que se produzcan, estas políticas inciden sobre los niveles y la distribución de los ingresos primarios.

Las políticas meso hacen referencia a las políticas fiscales de gasto e impuesto. Son especialmente relevantes para el bienestar porque a través de ellas las personas acceden a los ingresos secundarios, que en los últimos años han sido fundamentales en las estrategias de muchos hogares de medianos y bajos ingresos tanto en países desarrollados como en desarrollo. Los servicios y los bienes públicos, las transferencias sociales son los instrumentos principales de las políticas meso, aunque no se agotan en ellos.

En conclusión, el análisis macro del bienestar nos lleva a conocer los contenidos, secuencias de implantación, correlación, procesos de decisiones, etc., que tienen lugar en la formulación y ejecución de estas tres categorías de políticas.<sup>28</sup> Las economías de la mayoría de los países del mundo han emprendido reformas económicas estructurales y han puesto en práctica políticas ortodoxas macroeconómicas y meso. Este proceso no puede entenderse analizando los comportamientos de las fuerzas económicas, las instituciones y los agentes económicos y sociales de cada país por separado.

---

<sup>27</sup> Griffin (1984:161-166) señala que la explicación del aumento de la pobreza se relaciona más con la estructura de la economía que con su tasa de crecimiento. Por ejemplo, una estructura desigual explica mejor los comportamientos de los procesos de empobrecimiento que la evolución del crecimiento económico. El aumento de la pobreza en Asia (se refiere a los años sesenta y setenta) no puede explicarse por la explosión demográfica como se ha venido haciendo. Las causas básicas son la desigual propiedad de la tierra y de otros activos productivos, los mecanismos de asignación que discriminan a favor de los propietarios de la riqueza y un patrón de acumulación del capital y de la innovación tecnológica sesgado en contra de la mano de obra.

<sup>28</sup> Una aplicación de este enfoque se encuentra en Cornia (1994) al estudiar la pérdida de bienestar y el aumento de la pobreza en los procesos de las economías en transición. Comparando la evolución de los tres tipos de políticas en los casos de China y Europa Oriental se deducen efectos bien distintos sobre el bienestar y la pobreza. Concluye que hay suficientes evidencias de que el masivo surgimiento de la pobreza y la caída del bienestar en Europa Oriental se debe a los factores macroeconómicos y al enfoque occidental adoptado para el proceso de transición. En cambio, las políticas meso han tenido más bien una influencia moderadora. En el caso de la reforma china, la característica ha sido implantar un marco estructural y políticas macro muy diferentes en contenido y, sobre todo, en ritmo, lo que ha llevado a que los costes sociales sean mucho menores, cuando estos han llegado a producirse. En la misma línea, Ravallion y Chen (1997:380) concluyen que los cambios estructurales en las economías en transición han aumentado la pobreza aun cuando el crecimiento haya sido cero.

### 3.6. La participación.

La accesibilidad de las personas a los recursos que les procuran el bienestar, implica que éstas tengan una capacidad de iniciativa y que encuentren espacios donde ejercer sus actividades. Todas las consideraciones que se han hecho sobre la forma de producirse las titularidades en el proceso económico carecen de sentido si las personas concretas no realizan efectivamente sus derechos y no participan activamente en la economía, la política y la sociedad. La dimensión de la participación es fundamental para la comprensión del enfoque dinámico.

En este apartado se muestra el alcance que tiene la dimensión de la participación. La participación no es un mero mecanismo de conseguir recursos, aunque sirva para cumplir esa función, sino que, sobre todo, forma parte del concepto mismo de bienestar. Por eso, esta reflexión al final del capítulo tercero completa el campo de las políticas que determinan el proceso de producción del bienestar.

#### 3.6.1. La evolución en la percepción de los pobres como sujetos activos.

Hay que distinguir la evolución seguida por la práctica de las políticas sociales de la que se dio en los enfoques del análisis. Si bien las políticas experimentaron modificaciones, la visión que se tenía de los pobres, y con ello la forma de comprender la pobreza, continuaban ancladas en unas referencias estáticas. Cuando en los años setenta se percibió que el crecimiento económico no alcanzaba a los pobres, la respuesta no se basó en una modificación de las relaciones de los pobres con el modelo, preguntándose cómo esas personas eran susceptibles de integrarse en el mismo y apoyarlo.<sup>29</sup> Por el contrario, se siguió considerando a los pobres como pobres, es decir, como personas no integradas. Las soluciones no partían de plantearse cómo conseguir que los pobres modificaran su falta de acceso, sino simplemente tenían como objetivo la eliminación de las carencias resultantes. La ayuda

---

<sup>29</sup> Aquí se está haciendo referencia a los países en desarrollo, ya que, paradójicamente, la preocupación por la participación surgió en Estados Unidos en los años sesenta en el conocido programa 'Lucha contra la Pobreza' (War on Poverty). Un punto clave de la estrategia de este programa era conseguir la mayor participación posible de los pobres en los esfuerzos anti-pobreza. En la elaboración de los mapas socioeconómicos en ese país, cayeron en la cuenta de la existencia de enormes bolsas de pobreza en las zonas rurales y de regiones que se consideraban excluidas socialmente. Se diseñaron programas específicos para integrar estas zonas a las corrientes económicas centrales (Gaventa, 1998:52-3). Sin embargo, este enfoque participativo y esta preocupación por la exclusión de regiones y zonas geográficas no se aplicó a las estrategias de cooperación al desarrollo con los países en desarrollo.

asistencial era el prototipo de las políticas sociales. No cabía preguntarse qué podían ofrecer al proceso de crecimiento, sino qué era necesario darles para que dejaran de ser pobres, pero no que realmente se integraran.

Incluso el enfoque de las necesidades básicas, en sus líneas menos radicales, fomentó esta visión pasiva de los pobres, considerándolos como simple receptores de lo que carecían, más que preguntarse por qué les faltaban los recursos.<sup>30</sup> En definitiva, se partía del supuesto de considerar a los pobres como una carga para el crecimiento (FIDA,1993<sup>a</sup>:3).<sup>31</sup> El cambio fundamental se produce cuando el crecimiento económico o el desarrollo nacional no pueden concebirse sin el firme desarrollo de los pobres mismos. Ahora no se quiere plantear el problema de cómo el objetivo de alcanzar mejores cotas de desarrollo económico exigiría superar positivamente el problema de la pobreza, –aun cuando se encuentre muy relacionado–, sino cómo la superación de la pobreza implica:

- a) que el diagnóstico que se hace de la causa principal de la pobreza es el insuficiente acceso a los recursos productivos;
- b) que la dinámica de la pobreza sólo podrá superarse desde la integración de los pobres mismos como sujetos activos de su desarrollo;<sup>32</sup>
- c) que hay que entender este esfuerzo no sólo como una movilización de las iniciativas individuales, sino de la potencialidad que éstas pueden tener como fuerzas colectivas llamadas a desempeñar un nuevo papel hasta ahora negado. Es la consideración de los pobres como un recurso social y económico inexplorado (FIDA,1993<sup>a</sup>:15).

---

<sup>30</sup> La utilización de determinados indicadores sociales permite hacerse una idea de cuál es la percepción que se tiene de los pobres. Así, las corrientes de necesidades básicas centradas en los indicadores de resultado revelarían un enfoque pasivo del papel de los pobres. Mientras que los indicadores de acceso permiten un análisis donde la participación de los afectados resulta importante. Por último, las corrientes que introdujeron indicadores explícitos de participación política o ciudadana reflejan el cambio experimentado en este punto.

<sup>31</sup> El que no se haya percibido este papel dinámico de los pobres en el desarrollo económico no es una casualidad, sino una consecuencia de los intereses económicos y sociales dominantes, poco partidarios de la participación de las grandes mayorías en la actividad económica y social por la amenaza que suponía para las posiciones privilegiadas de las elites; y, de los conceptos y paradigmas teóricos de desarrollo vigentes, sobre todo de los surgidos del pensamiento ortodoxo, donde los objetivos de producción y acumulación fueron prioritarios, y sólo posteriormente surgió progresivamente la importancia de las personas como agentes de desarrollo, tanto propio como colectivo.

<sup>32</sup> La cuestión que se plantea no es tanto participar o no, sino participar en la forma adecuada. De alguna manera las gentes han “participado” siempre, aunque esa “participación” se manifieste en el desinterés o incluso en el boicot. Hay que abrir el espacio a una participación creativa y responsable, dando voz a quien no la tenía y poder a quien carecía de él. Este nuevo tipo de relación creará conflictos, pero la visión de una participación no conflictiva despierta sospechas de falta de integración real (White, Sarah C. 1996; Depoliticising development: the uses and abuses of participation; *Development in Practice*, Vol 6, N° 1; febrero 1996; pags.6-15)

### 3.6.2. La participación como factor del desarrollo.

El concepto de participación aplicado al desarrollo apareció con motivo de la experiencia de activistas y trabajadores de campo en las sociedades coloniales o recientemente independizadas de las metrópolis. No es de extrañar que el contacto directo con las comunidades y personas hiciera ver que una de las carencias fundamentales con que se enfrentaban las estrategias de desarrollo era la pasividad, la falta de empatía entre los destinatarios de los beneficios del pretendido desarrollo y los instrumentos, mecanismos e, incluso, objetivos, que se proponían para "ayudarles" a sacarles de su situación.<sup>33</sup> Es importante tener presente este origen de la participación como factor de desarrollo para entender algunas de sus manifestaciones posteriores. La participación nace teniendo como referencia la pasividad; hay que fomentar la participación para que los beneficiarios se impliquen en la actividad, para que el proyecto cumpla sus objetivos.

Esta visión de la participación resurge periódicamente cuando los escasos resultados obtenidos por los proyectos de desarrollo y la falta de asunción de los beneficiarios o de las contrapartes locales de los proyectos en que intervienen cuestionan la continuidad de los mismos. Entonces surgen las preguntas: ¿qué hay que hacer para implicar a la población en la gestión, para hacerla corresponsable en garantizar la sostenibilidad de los proyectos? Desde esta perspectiva, la participación se entiende como un elemento necesario de la cooperación al desarrollo. Pero hay que destacar un doble condicionamiento de este concepto de participación:

- a) Nace de una relación de poder, en la que el donante exige un comportamiento al receptor. Si esa relación se da en el plano del diálogo, desde posiciones igualitarias, no tendría sentido plantear la participación, ya que ésta se derivaría como resultado natural del acuerdo. Cuando se plantean problemas de pasividad a la hora de ejecutar los proyectos será obligado preguntarse cuál fue el grado de aceptación por parte del destinatario o si realmente han surgido otras dificultades para llevar a la práctica la acción.
- b) Se presupone que la participación es necesaria o que es exigible. Pero si la participación no se produce, la cuestión no tiene por qué formularse como un problema achacable a los receptores, sino que debe más bien dirigirse hacia el polo del donante. Así cabe preguntarse: ¿es evidente la exigencia de participación, o, cómo se plantea esa participación? En la relación, tal como se establece, es el donante quien

---

<sup>33</sup> Las palabras participación y participativo aparecen por primera vez en el léxico del desarrollo a fines de la década de los cincuenta (Rahnema, 1992<sup>3</sup>:14).

determina el momento, el ritmo, la intensidad y, sobre todo, el alcance de la participación.<sup>34</sup>

Aquí se encuentra la cuestión de fondo para entender qué conlleva la participación. O, dicho de otra manera, ¿de qué participación se está hablando?. La definición de qué es la participación cabe hacerla desde dos referencias extremas: i) comprender la participación sólo desde la perspectiva de asegurar el cumplimiento de los objetivos previstos por el donante en el proyecto, –o incluso en una versión todavía más débil, considerarla como un medio de abaratar los costos de gestión al incorporar la mano de obra de los beneficiarios–; ii) plantear la participación como un valor en sí misma, y como una consecuencia de ese principio, las estrategias de desarrollo no tienen sentido si no son participadas.<sup>35</sup>

### **3.6.3. El debate sobre el contenido y alcance de la participación.**

Considerar como punto de partida que la participación no es algo meramente instrumental supone un cambio importante en la comprensión y la práctica de la participación: la exigencia de participar no viene exigida desde fuera sino que se entiende como un factor dinámico de las sociedades emergentes y como una condición necesaria para el cambio.<sup>36</sup> La participación adquiere entonces connotaciones reformistas y dará pie, también, a planteamientos revolucionarios. La obra de Freire tuvo una gran influencia en las estrategias de acción de muchas organizaciones no gubernamentales (ONGs) que hicieron de la participación popular una seña de identidad de su actividad.<sup>37</sup>

---

<sup>34</sup> En este punto se debe incluir el debate sobre la condicionalidad impuesta en los programas de ajuste estructural, donde cabe hablar de una participación mediatizada. La condicionalidad exige unos resultados que en principio no formaban parte de las prioridades del receptor. Para ganarse su adhesión se le ofrecen incentivos o recompensas. Sobre la eficacia dudosa de esta relación, ver Killick, T. (1997); Principal, Agents and the Failings of Conditionality. *Journal of International Development*, Vol 9, Nº 4; pags.483-495.

<sup>35</sup> Rahnema (1992<sup>a</sup>:32-33) ofrece una breve bibliografía comentada de las obras claves para entender la evolución del concepto de participación. La primera formulación de la participación fue la dominante a fines de los años cincuenta. La preocupación por la participación alcanzó su auge en los años sesenta y setenta, sobre todo en América Latina, con las teorías de Paolo Freire sobre la concientización.

<sup>36</sup> La distinción del concepto de participación como un fin en sí mismo o como un medio tiene relevancia para establecer la relación entre el concepto de participación y el de exclusión. Si se entiende la participación como un fin, la falta de participación es una forma de exclusión. Desde la concepción de la participación como un medio, la participación es un medio de potenciar a los excluidos (Gaventa,1998:51).

<sup>37</sup> Se hace referencia a la obra del pedagogo brasileño Paulo Freire, cuyo título más emblemático fue *La pedagogía del oprimido*, que influyó no sólo en las técnicas educativas sino en la prioridad política que se dio a la alfabetización y a la educación de adultos como clave para la transformación social. Chambers (1994<sup>a</sup>:954) destaca la influencia de las ideas de Freire de que los pobres y los explotados deben ser potenciados para que hagan sus propio análisis de la realidad.

En las décadas de los sesenta y setenta, la participación popular va a quedar circunscrita a las actuaciones particulares, y de alguna manera focalizadas, de las instancias privadas de cooperación al desarrollo. Pero más tarde, las mismas agencias internacionales de desarrollo tienen que reconocer que sus proyectos no están teniendo toda la efectividad que sería necesaria y que una de las grandes fallas de los proyectos de desarrollo ha sido la falta de consulta a los beneficiarios. Esta asunción de la participación popular por parte de la oficialidad internacional puso en primer plano el tema y ayudó a que la cuestión de la participación entrara en el debate y la práctica del desarrollo.<sup>38</sup> Pero tuvo como contrapartida que un concepto que implicaba un contenido novedoso y reformador quedara convertido en un concepto aguado y de alguna manera manipulado por las agencias de desarrollo. El interés de éstas por la participación se da precisamente cuando su admisión ya no supone una amenaza y puede ser controlada sin problema. Más aún, la participación tal como se entiende desde estas esferas se convierte en un slogan políticamente atractivo y un factor que puede hacer más eficaces los proyectos de desarrollo. En resumen, se da una domesticación del proceso participativo real y la participación se desenraiza de los orígenes socioculturales que la han dado vida, convirtiéndose en un mecanismo que garantice la feliz realización del proyecto concreto que se ha querido implementar, sobre todo cuando lo que se persigue es la consecución de fines económicos.

Esta cooptación de la participación por parte de las agencias internacionales de desarrollo sirvió para estimular el debate sobre la participación, sobre todo ante la crisis del desarrollo que se hace patente en los ochenta. Los defensores de la participación la consideran uno de los elementos básicos para recuperar una nueva dimensión del desarrollo. Los teóricos del desarrollo alternativo colocan la participación popular como una de las claves de su concepción. Su diagnóstico es que los obstáculos que atraviesa el desarrollo se deben en gran parte a la falta de participación de las personas, la participación puede hacer que la gente se organice y ponga en marcha una dinámica en la que realmente establezca sus necesidades y sea capaz de llevar adelante su satisfacción. La participación popular será la llave para la creación de un desarrollo alternativo.

Esta visión radical relaciona directamente la participación con el poder. El empoderamiento se convierte en el aspecto central: la participación popular

---

<sup>38</sup> Chambers (1994b:957) llama la atención sobre el hecho de que USAID, la agenda de cooperación al desarrollo del gobierno de Estados Unidos, dejara de apoyar la publicación de la Universidad de Cornell, *Rural Development Participation Review*, impulsada por Norman Uphoff, que se había convertido en una referencia obligada del tema en los años setenta y primeros ochenta.



tiene que ver con el poder que ejerce un pueblo sobre otro y unas clases sobre otras.<sup>39</sup> La finalidad de la participación es conseguir poder, como dice Fals-Borda, un tipo especial de poder -el poder del pueblo- el cual pertenece a las clases y grupos oprimidos y explotados, y a sus organizaciones, y a la defensa de sus justos intereses para posibilitarles avanzar hacia metas compartidas de cambio social dentro de un sistema participativo.<sup>40</sup>

En cambio para las agencias multilaterales, la participación popular se plantea como una necesidad para garantizar la eficacia y la sostenibilidad de las acciones de desarrollo y no como una opción ideológica.<sup>41</sup> Esta concepción es resultado de una serie de factores que pueden resumirse en los siguientes:

- a) Las lecciones del pasado. En algunos países, el poder político no prestó la atención debida a la participación popular porque consideró que era suficiente el apoyo de determinadas categorías sociales, como empresarios, burguesía, etc., para promover el desarrollo. Pero los resultados, a veces espectaculares a corto plazo, no garantizaban el desarrollo a largo plazo y las consecuencias generadas por ese modelo de desarrollo fueron graves (deterioro medioambiental, migraciones masivas a las ciudades, inseguridad alimentaria, pobreza,...).<sup>42</sup> En otros, el estado asumió un papel decisivo y consiguió resultados más satisfactorios, aunque ello supuso contar por lo menos con el apoyo de la población, como pudo ser el caso de Taiwan y Corea del Sur. En muchas experiencias de desarrollo bajo influencias socialistas, la participación popular se enmarcó en modelos institucionalizados basados en categorías teóricas, que no siempre fueron comprendidas por la población, resistiéndose en ocasiones a integrarse en ellas.

---

<sup>39</sup> Stiefel, Matthias y Wolfe, Marshall, 1984; "The Quest for Participation", UNRISD

<sup>40</sup> Fals-Borda, Orlando, 1988; "Knowledge and People's Power", New Delhi, Indian Social Institute. Citado por Rahnema (1992<sup>a</sup>:20, nota 9).

<sup>41</sup> La visión tónica del Banco Mundial sobre la participación se limita al apoyo a los programas que pone en práctica, donde los pobres aparecen como uno de los elementos que apoyan el aparato del Banco, pero sin conceder atención al impacto que pueda tener sobre el desarrollo de la participación activa de la gente en las decisiones que afectan a su vida (Kadt, 1993); o, a abrir oportunidades de acceso de los pobres, pero sin reforzar las respuestas positivas de los grupos no privilegiados (Goetz y O'Brien, 1995:18). En este sentido hay que interpretar sus propuestas de participación recogidas en sus metodologías de evaluación (Participatory Poverty Assessments y Participatory Rural Appraisal). Ver: World Bank (1994); The World Bank and Participation, Washington, D.C.

<sup>42</sup> Una descripción de este proceso realizada desde la visión de los propios países en desarrollo en: Comisión del Sur (1991); Desafío para el Sur. Fondo de Cultura Económica, México; Pags.:44-60.

- b) La participación es una condición de eficacia. Después de ensayar en diversas vías y ante la falta de una visión clara de estrategia de desarrollo, la participación aparece como un instrumento que por lo menos ofrece visos de eficacia.<sup>43</sup> Especialmente en el campo agrícola, el fracaso de proyectos de desarrollo integral basados en la introducción de altas tecnologías y la implantación de grandes unidades productivas ha llevado a confiar en el papel que pueden cumplir los campesinos como sujetos de desarrollo.
- c) La necesidad de enraizar las acciones de desarrollo en la población afectada. Los planes de desarrollo aplicaron muchas veces una lógica economicista desencarnada de los valores culturales de los pueblos a quienes se dirigía. Las poblaciones se sintieron extrañas a sus exigencias y provocaron serias reticencias cuando no enfrentamientos directos.<sup>44</sup> Aun reconociendo que todo proceso de cambio conlleva desajustes y costos sociales, la evaluación de muchos planes de desarrollo puso de manifiesto que las consecuencias fueron mucho más allá de lo que pudiera considerarse el precio normal a pagar por la transformación. La participación permitiría asegurar que el desarrollo se insertaba en las sensibilidades locales y que ello sería precisamente la mejor garantía de que se produjera el cambio esperado.<sup>45</sup>

---

<sup>43</sup> La búsqueda de la eficacia no tiene que ceñirse a los programas de las propias instituciones multilaterales, sino que también se plantea la participación como mecanismo eficaz para el desarrollo mismo. Una forma de entender la participación como un recurso local inexplorado, desde la óptica del Banco Mundial, puede verse en Fiszbein (1997) que analiza el proceso de descentralización en varios gobiernos locales de Colombia. Concluye afirmando que puede potenciarse la capacidad local sin ayuda externa y poniendo de relieve la importancia que a tal efecto tienen las reformas políticas que permitan desarrollarla. Esta percepción de la participación supone un avance sobre otros planteamientos anteriores del Banco, introduciendo incluso el concepto de capacidad, pero mantiene la concepción instrumental de la participación, sin concederle un valor intrínseco.

<sup>44</sup> Esta falta de interés por comprender los valores culturales y las motivaciones de las poblaciones ha llevado a difundir teorías falsas sobre el comportamiento y los focos de interés de las mismas. Así, por ejemplo, en Africa se partía de dar por supuesto que determinadas actitudes respondían a costumbres fuertemente enraizadas cuando en realidad habían sido formas de respuesta ante las estructuras coloniales. La falta de acercamiento y los prejuicios de que partían los formuladores de proyectos de desarrollo hizo olvidar que en Africa al igual que en las demás partes del mundo, la gente interactúa constantemente frente a los cambios de todo tipo (climáticos, políticos, económicos, etc.) que suceden a su alrededor. La falta de sensibilidad por entender estos procesos hizo confundir lo que eran manifestaciones de respuesta ante un proceso muy concreto como manifestaciones permanentes y estructurales. El planteamiento de la participación exige el reconocimiento de que las instituciones e identidades sociales se han multiplicado y remodelado en los países africanos, por hacer referencia a uno de las regiones donde más claramente se produjo ese error de percepción, tan a menudo que incluso habría que decir que aparecen adoptando la cualidad de fluidas, ambiguas y creativas, frente a la percepción de estancadas, predeterminadas e inamovibles (Berry, 1997).

<sup>45</sup> La exposición de estos factores se basa en el trabajo realizado por el Centre de Recherche et d'Information pour le Développement (1990); La participation populaire au développement, Paris; mimeo, 17 pags.

### 3.6.4. Las claves de la participación.

#### 3.6.4.1. El análisis formal: los elementos básicos en la relación de participación.

De las consideraciones anteriores sobre la participación puede extraerse que para calificar que se da un proceso auténtico de participación, en éste deben confluír en alguna medida tres elementos clave. Estos elementos, que pueden conjugarse en diferentes combinaciones posibles, son los que a continuación se analizan.

##### a) Poder

Sin tener que suscribir las acepciones más radicales de la participación, resulta ineludible plantearse la cuestión del poder.<sup>46</sup> La participación implica siempre una transacción de poder, ya que parte precisamente de la existencia de la exclusión, y lo que pretende es incluir a quienes no participan por las causas que sea. Los que no participan es porque están excluidos, si se quiere que participen hay que romper esa barrera que dificulta su inserción. La exclusión, en la mayoría de los casos, no es voluntaria, sino que viene originada por una serie de condiciones que hacen imposible o dificultan la inclusión. Pero, incluso aun cuando fuese voluntaria puede tener sentido plantearse la participación, ya que los voluntariamente excluidos pueden serlo por considerar que en las condiciones que se les ofrecen no es posible llevar adelante su proyecto con las garantías mínimas, por lo que prefieren excluirse a participar. Generalmente, los planteamientos de participación suelen enfrentarse con situaciones del primer caso, pero no es tan inusual que se den las segundas.<sup>47</sup>

Hablar de exclusión o pretender la inclusión implica reconocer que la causa de esa situación es la falta de poder en quienes no pueden acceder. Pero es precisamente en la comprensión de cómo deban restituirse las posibilidades (los poderes) de acceder donde se plantean las diferencias profundas en el planteamiento de la participación.

- i) Si A considera que hay que dar poder a B, A parte del supuesto no sólo de que B no tiene poder, sino de que A tiene la fórmula secreta

---

<sup>46</sup> En un reciente estudio del Banco Mundial sobre la experiencia de descentralización local en Colombia, Fiszbein (1997:1032) considera que uno de los descubrimientos principales del mismo es la estrecha relación existente entre las reformas políticas y el desarrollo de las capacidades. Fue la combinación de mayores responsabilidades junto con las reformas políticas y los nuevos recursos lo que hizo posible la emergencia de los gobiernos locales.

<sup>47</sup> Un ejemplo de esta categoría de excluidos a que se hace referencia son los que las Encuestas de Población Activa denomina como desanimados, que son aquellos desempleados que han desistido de buscar empleo porque entienden que no tienen posibilidad alguna de conseguirlo.

de un poder en el cual B debe ser iniciado (Rahnema,1992<sup>a</sup>:23). Es una participación que tiene como finalidad la integración, la asimilación o cooptación. No se pone en cuestión la legitimidad o validez del poder de A, más aún la invalidez de B es la mejor muestra de que su poder no sirve y que la única forma posible de que sea algo es participando en el juego de A, eso sí, haciéndole partícipe de A. De alguna manera, B deja de ser y sus activos pasan a engrosar los de A. Ello no quiere decir que la propuesta de participación se haga conscientemente con un objetivo de mera integración. Pero en la práctica, y en los resultados, los enfoques participativos han desembocado en una desvalorización de las formas propias de las poblaciones o sectores llamados a participar.

- ii) Pero B también tiene su poder, lo que pasa es que no puede ejercerlo, manifestarlo, y por eso a veces no se es capaz de percibirlo, lo que no quiere decir que no sea un poder tan real como el de A. Un enfoque más radical de participación sería el develar, actualizar, desarrollar ese poder de B. Aquí el planteamiento de la participación varía mucho con respecto al anterior. En primer lugar, la participación supone plantearse que B sea B. La participación sólo es posible cuando el otro es más otro, cuando tiene el poder de ser él mismo. Participar será recuperar, rescatar o actualizar el poder de B para que participe con el poder de A en la configuración de un nuevo modelo, unas nuevas reglas de juego en donde tengan cabida ambos poderes.

La tercera posibilidad, la utilización de la participación como mera instrumentalización para legitimar el debilitamiento progresivo de B no merece mayor consideración, sin que ello quiera decir que no se de en la práctica. Al contrario, muchos planteamientos de participación tienen contenidos meramente formales y sirven de justificación para terminar con presencias de minorías molestas.

#### b) Nuevo conocimiento

Un segundo elemento es la aceptación de que la participación debe conducir a resultados mínimamente novedosos. La participación del excluido siempre añadirá un mínimo adarme, si quiera puntual y finito, a lo que antes se sabía. Pero, cuanto mayor sea la participación, este elemento de novedad adquirirá mayor relevancia. Se llama al otro(s) a la participación porque se les necesita, porque es necesario superar una situación que no puede conseguirse con la única presencia de A.

En un grado superior, la participación buscará crear una dinámica nueva de conocimiento, enriquecida por la presencia no sólo de más personas, sino

de personas diferentes. De alguna forma ésta era una de las legitimaciones, sino la principal, del discurso de la participación: descubrir un nuevo discurso del desarrollo ante lo gastado e ineficiente del anterior.<sup>48</sup>

La participación tiene que encontrar los mecanismos para que se haga realidad ese nuevo conocimiento. No es un escenario fácil, porque el reconocimiento de la legitimidad del discurso de los nuevos participantes no quiere decir que todo lo que digan tenga que ser recogido, tal vez en menor cantidad que el discurso de los poderosos hasta hoy, pero igual que el de ellos tendrá prejuicios, actitudes, valores, etc. negativos o reductores. ¿Quién juzga, cómo se decide? La aceptación a priori de B como el paradigma que encarna lo nuevo, lo bueno, lo positivo, además de imposible para el sistema de poder de A, no conduciría a ningún proceso participativo serio y sería la expresión de mala conciencia acumulada y una salida "fácil", evasiva, a un proceso mucho más complejo.

El dilema básico de todo fenómeno participativo se puede formular así: "¿Cómo reconciliar dos hechos: el hecho de que ninguna forma de interacción social o de participación puede llegar a ser significativa y liberadora, a menos que los individuos participantes actúen como seres humanos libres y desprejuiciados; y el segundo hecho de que todas las sociedades existentes han desarrollado credos comúnmente aceptados (religiones, ideologías, tradiciones, etc.) los cuales, a su vez, condicionan y ayudan a producir personas interiormente encadenadas y prejuiciosas?" (Rahnema, 1992<sup>a</sup>:28).

Pero la participación real tiene que asumir este dilema y darle una respuesta si de verdad quiere aceptar el reto de producir algo nuevo y si no, no tiene sentido.<sup>49</sup>

---

<sup>48</sup> La ampliación de la base de participación tiene importancia no sólo porque la gente tiene derecho a la participación, sino porque esa ampliación tiene efectos en la confección de la agenda del desarrollo. Una mayor participación abre nuevas visiones de lo que debe ser el desarrollo. Históricamente se puede comprobar esta experiencia en los procesos de planificación basados en la participación efectiva de los miembros de la comunidad (Gaventa, 1998:54-5). Recientemente, la experiencia de la participación popular en Bolivia en los años 1994-6 ofrece abundantes muestras que corroboran esa afirmación.

<sup>49</sup> Este reto no hace referencia a algo teórico o un ideal de largo plazo. Hoy en día existe una abundante experiencia de la aplicación de métodos participativos que han puesto de manifiesto logros de mejor conocimiento de la realidad al conseguir que las gentes intervengan en el análisis, diseño y ejecución de los proyectos de desarrollo. El conocido como 'diagnóstico rural participativo' (Participatory Rural Appraisal, PRA) comprende una familia de enfoques y métodos diseñados para conseguir que la población rural pueda compartir, mejorar y analizar su conocimiento de la vida y las condiciones para planificar y actuar. La premisa básica de la que parte el PRA es que la gente tiene una capacidad mucho mayor de la que en principio se le otorga desde afuera, para conocer y decidir su propia vida. Si esto es cierto y se sabe aprovechar este potencial, el resultado será inevitablemente la producción de nuevo conocimiento. Los artículos de Chambers (1994<sup>a</sup>, 1994b y 1994c) ofrecen un excelente compendio del estado actual de la teoría y práctica de estos métodos.

### c) Objetivos estratégicos

Las dos consideraciones anteriores suponen que hacemos referencia a un proceso de participación que se plantea en profundidad la interacción, que se propone el trabajo conjunto a largo plazo y que, al final, casi intuye que el resultado será la desaparición de muchas de las peculiaridades y el surgimiento de escenarios y propuestas nuevas. La incertidumbre y el riesgo se hallan en el corazón mismo de un auténtico proceso de participación.

Con esto se quiere plantear una cuestión clave: un proceso de participación debe tener una motivación convencida y firme, una voluntad decidida y un objetivo estratégico de largo plazo. Según las características y cómo se conjuguen motivación, voluntad y definición de objetivos estratégicos, la participación será o no será capaz de producir una real convivencia y una auténtica novedad del devenir social.

Esta situación puede enfrentarse desde motivaciones, voluntades y objetivos bien distintos. Los llamados a la participación se han efectuado en muchas ocasiones desde la preocupación por la inestabilidad, por el peligro potencial o real que puede desencadenar esa brecha. Porque la exclusión, o la no participación, no supone la inactividad o la pasividad de quienes la padecen. Bien al contrario, el mayor peligro se ve en que la progresiva diferenciación o la desesperanza absoluta activen en un sentido no deseado, peligroso, las potencialidades que siempre tienen y han tenido, aunque no se haya dejado que se expresen y realicen.

La cuestión que definitivamente marca la motivación y la voluntad es lo que se quiere conseguir. La motivación y la voluntad de afrontar la lucha contra la pobreza con el único fin de evitar las diferencias desestabilizadoras, marcará una visión de la participación.<sup>50</sup>

#### **3.6.4.2. Los contenidos para una consideración de la participación como factor integral del desarrollo.**

Hasta aquí la reflexión sobre la participación ha sido desde un plano de análisis formal de la relación. Pero la participación, como la cooperación, necesita un referente para darle sentido. Se puede participar, o cooperar, tanto al bien como al mal. Así, la concepción de la participación tiene que ver fundamentalmente con el concepto que se tenga de bienestar o de desarrollo, ya que se habla de participación en un objetivo deseable y positivo

---

<sup>50</sup> Las llamadas a la lucha contra la pobreza basadas en el “miedo” a las consecuencias que puede tener una situación discriminatoria patente y la insostenibilidad de determinados grados de privación ha sido una característica de los organismos multilaterales, particularmente del Banco Mundial, desde MacNamara hasta el actual presidente Wolfenshon.

La referencia de la participación con un objetivo obliga a definir los contenidos positivos de la participación. Este es el elemento diferenciador en las nuevas corrientes de concepción de la participación. La participación incluye un elemento nuevo que permite avizorar motivaciones y voluntades distintas de las anteriores propuestas de participación. La admisión de que el desarrollo es un concepto no cerrado y cuya concreción es una tarea pendiente tiene una doble consecuencia para el concepto de participación. Primero, que la búsqueda del nuevo concepto de desarrollo exige perentoriamente la participación si se quiere encontrar un objetivo de desarrollo lo más universal posible. Segundo, porque dado que ese objetivo no está definido, tampoco puede prefigurarse el tipo de relaciones que componen la participación. Ambas líneas se interrelacionan. La búsqueda del contenido del desarrollo necesita de todas las sensibilidades, culturas, conocimientos y esfuerzos para garantizar la novedad del conocimiento. Y en ese mismo proceso de búsqueda se van configurando las relaciones que constituyan la participación como proceso de colaboración de las personas en la creación de su desarrollo.

En resumen, el concepto de participación desde el enfoque dinámico obliga a relacionarlo con el objetivo del desarrollo. O dicho de otra manera, la definición positiva de la participación implica un concepto de desarrollo o de bienestar; una referencia normativa, en última instancia.

Una vez establecida esa referencia, podrán plantearse las carencias de participación, estableciendo qué formas de inserción de las personas en los procesos sociales no alcanzan el grado necesario para considerarlas como suficientes de cara al objetivo de desarrollo que se pretende, o, más directamente aún, de qué forma las instituciones sociales establecen marcos de exclusión que limitan la participación de las personas. En definitiva, puede afirmarse que cada concepto de desarrollo supone un determinado concepto de pobreza.

Desde esta perspectiva de las carencias en la participación, una persona es pobre no porque le falten cosas, sino porque no tiene la posibilidad de participar adecuadamente en la toma de decisiones que afectan a que su vida alcance los niveles que la referencia normativa considera necesarios. La poca convicción con que se ha planteado esta percepción de la pobreza relacionada con la participación, no es sino una consecuencia de anteriores y vigentes concepciones del desarrollo centradas en la acumulación de capital, en el crecimiento y en el logro de indicadores cuantificables de producción, que no tienen en cuenta los aspectos de bienestar de las personas.

Desde la concepción positiva de participación, la única respuesta posible es crear la sensibilidad institucional que realmente se plantee como esencial la

participación de los pobres de manera especial y de las personas como objetivo general. Aunque la participación no es un tema específico de la pobreza, se presenta como un tema central de la misma por el hecho de no haber considerado a los pobres como productores, con lo que la brecha entre la producción actual y el potencial productivo de los pobres sea enorme. Desde este enfoque, la crítica a las percepciones estáticas de la pobreza que plantean su existencia como un fracaso de los pobres, cuando en realidad debiera plantearse como un fracaso de los responsables de las políticas por no reconocer el potencial que tienen.<sup>51</sup>

La efectiva realización del potencial económico y social de los pobres no es sólo una cuestión de políticas económicas e inversiones, sino el desarrollo de un marco social en que los pobres puedan expresar libremente sus intereses económicos y sociales y en el que encuentren una respuesta a esos intereses. Ello significa inculcar valores democráticos y participativos en todos los niveles de la sociedad. De nuevo, la necesidad de contar con la referencia normativa del objetivo de desarrollo que la sociedad se plantee como posible y deseable.

La participación no es un concepto que se defina con un calificativo: social, económico o político. Es el marco global de la participación el que está en cuestión. Lo que ocurre es que ha sido más fácil admitir la necesidad de la participación social o política que la que involucra directamente a la participación en la actividad económica.<sup>52</sup> No debe descuidarse esta dimensión de la participación, más aún hay que recalcar que no puede entenderse sin considerarla también como un concepto eminentemente económico, en el que se contempla como tarea fundamental el reparto de los beneficios y las cargas sociales. Durante mucho tiempo la participación popular asumió la forma efectiva de una movilización de los pobres por los gobiernos que imponían sus objetivos y procedimientos. Pero estos procesos no han conseguido ser sostenibles en el tiempo.

En los análisis realizados a los procesos de ajuste estructural se ha tendido a prestar menos atención al marco de la organización popular que a la orga-

---

<sup>51</sup> Le Courrier N° 143, enero-febrero 1994, en su dossier sobre la pobreza expresaba muy gráficamente esta cuestión: los pobres, ¿son objeto de nuestra preocupación o sujetos de su propio futuro?

<sup>52</sup> Esta afirmación hay que entenderla de forma restringida, ya que la participación política era admitida sólo formalmente, con la garantía de su control por parte de las elites, sin que se diera un proceso real de empoderamiento. Más aún, en los planteamientos de las instituciones multilaterales sobre las necesidades básicas no se introdujeron las que afectaban a la participación política (Friedman, 1992:62). Pero la introducción del concepto de participación económica en cualquiera de sus modalidades ha encontrado mucho mayor resistencia. Por ejemplo, el Fondo Monetario Internacional se ha negado sistemáticamente a incluir ningún indicador de distribución del ingreso entre los sectores dentro de los resultados a conseguir por las reformas estructurales que impulsa en los países en desarrollo.



nización del mercado, olvidando que ésta última es el centro de interés de los grupos que disponen de bienes monetarios mientras que la organización comunitaria es la preocupación primordial de quienes carecen de esos recursos. La organización comunitaria no debe convertirse en una alternativa a la organización del mercado, de manera que las deficiencias del modelo se suplan de manera alternativa, sino que debe convertirse en un medio para que el mercado funcione mejor y cumpla con su tarea de distribución adecuada de los recursos.

## CAPÍTULO CUARTO

Levanta del polvo al desvalido,  
Alza de la basura al pobre,  
para sentarle con los príncipes,  
los príncipes de su pueblo.

Salmo 112.

## LA REFERENCIA DE LOS PROCESOS DE REFORMAS ECONOMICAS Y DEL AJUSTE ESTRUCTURAL PARA EL ANALISIS DE LOS PROCESOS DE EMPOBRECIMIENTO

En los tres capítulos anteriores se ha expuesto el desarrollo central de la tesis en torno a la búsqueda de un nuevo marco analítico y conceptual de la pobreza. En ellos se contienen los argumentos y consideraciones que completan el aparato argumentativo. Pero ello no quiere decir que el trabajo se encuentra cerrado, ya que precisamente las conclusiones que se extraen de los diferentes capítulos abren una serie de cuestiones que exigen un extenso programa de esfuerzo investigador.

De cada una de las cuestiones centrales, -la definición de bienestar y de pobreza, la especificación de los indicadores adecuados al enfoque que se propone y el marco analítico de los procesos de empobrecimiento- se han presentado argumentos y propuestas que permiten afirmar la operatividad del enfoque. Sin embargo, queda mucho trabajo por realizar hasta conseguir que realmente se traduzca en resultados aceptables.

A lo largo de los capítulos se han ido señalando varios de los temas abiertos que requieren de una posterior dedicación. El simple desarrollo de las líneas de investigación que se sugieren para cada uno de ellos resultaría una tarea extremadamente compleja y larga, imposible de plasmarla en este trabajo. Pero pareciera que la exposición de la tesis quedaría incompleta si no se ofreciera la forma en que la aplicación del marco analítico propuesto puede aplicarse, al menos en relación a alguno de los puntos centrales.

Este es el objetivo del presente capítulo: realizar un ensayo de aplicación del enfoque sobre un aspecto concreto del fenómeno de la pobreza. El tema elegido para realizar este intento consiste en hacer una lectura de las reformas económicas emprendidas por los países en desarrollo, desde la preocupación del enfoque de las titularidades. La pretensión es conocer cómo los cambios producidos en el modelo económico deben tenerse en cuenta a la hora de analizar los procesos de empobrecimiento.

#### **4.1. Planteamiento general del ensayo de aplicación.**

Es un hecho incontrovertible que los países en desarrollo han experimentado en las dos últimas décadas un proceso de reformas económicas y políticas, y, asimismo, se reconoce que su aplicación ha incidido en la definición de su inserción en el escenario internacional, así como en la modificación de las relaciones internas establecen la asignación de recursos entre los agentes económicos locales. Los cambios experimentados en las dos dimensiones, interna y externa, no son independientes entre sí, sino que, por el contrario, son consecuencia del mismo fenómeno de reforma.

La propuesta de las reformas económicas se articula en torno a dos ejes: el cambio de dirección de las economías, que deben orientarse hacia fuera, y, las modificaciones internas necesarias para conseguir de manera adecuada ese resultado. Estas últimas, a su vez, se basan en el énfasis en el mercado como la institución que determine la asignación eficiente de los recursos, lo que implica la liberalización o desregulación del mismo y el protagonismo del sector privado.

La expansión de los mercados supone la aparición de dos fenómenos simultáneos que pueden apoyarse o enfrentarse mutuamente. Por un lado, la posibilidad de que aumenten la productividad y los ingresos de la economía que se inserta en un mercado más amplio, en este caso las economías de los estados-nación. Y, por otro, la desaparición o debilitamiento de los modelos internos de articulación existentes en cada país, lo que origina modificaciones internas profundas con importantes consecuencias sociales y políticas.

Desde el enfoque de las titularidades, lo que las reformas han producido ha sido una modificación profunda del mapa de las titularidades, lo que tendrá una repercusión directa en el comportamiento de los procesos de empobrecimiento, en uno u otro sentido. Esta alteración se presenta en un primer punto como la cuestión de la disponibilidad de recursos; en un segundo, se plantea la cuestión del acceso a los recursos. La consideración de las

fuentes de titularidad resulta aquí de especial importancia. Todo proceso de cambio produce modificaciones en el entorno. Definir hasta dónde afecta ese cambio es una cuestión trascendental. Las titularidades de los países, es decir su capacidad de acceder a conseguir los recursos que necesitan, pueden verse afectadas por dos procesos: a) los cambios en sus dotaciones; y b) los cambios en el mapa de titularidades. De una manera simple, pueden identificarse los cambios en las dotaciones de un país por sus alteraciones en el PIB, la inversión, el ahorro y, de manera general, su capacidad competitiva. Mientras que la modificación del mapa de titularidades implica todo movimiento que altere las condiciones de acceso del país a los mercados, especialmente las modificaciones de los precios, bien sea directa o indirectamente.

A su vez, la modificación del mapa de titularidades en el marco de las relaciones entre los estados tiene su correlato en las alteraciones que se producen en el mapa de titularidades dentro de cada estado. Pero los procesos de apertura de las economías hacia el exterior, así como los procesos de empobrecimiento, no son simplemente el resultado de la puesta en marcha de acontecimientos externos sobre los que las instituciones y las personas no poseen margen alguno de acción. Los acontecimientos son entendidos, modelados y respondidos de acuerdo a las percepciones, potencialidades y objetivos que tienen los actores.<sup>1</sup>

La intensidad y extensión que ha alcanzado este proceso de reformas permite afirmar que ha supuesto una homogeneización, como jamás se ha conocido, de las políticas económicas, a través de la implantación de un modelo económico para la inmensa mayoría de los países en desarrollo. En consecuencia, se hace necesario entender el nuevo marco regulatorio de la actividad económica que resulta de las reformas. Para ello se considera importante explicar, desde la perspectiva de las titularidades, cómo se ha producido el origen y desarrollo de este proceso, el papel de los actores institucionales, los instrumentos y mecanismos puestos en marcha. Y, especialmente, buscando que esa explicación ayude a comprender mejor los efectos sobre el bienestar de las poblaciones de esos países, -y consecuentemente su impacto en la pobreza.

Responder a la pregunta ¿cómo piensan y actúan los actores internacionales? es clave para entender la génesis, evolución y forma de implantar los procesos de reformas. Los cambios producidos en el pensamiento y formas de operar de las instituciones, en la comprensión de cuál es su misión en la regulación de la actividad económica, en los procedimientos de decisión

---

<sup>1</sup> Elster (1995:209) plantea que la relación entre las instituciones políticas y los resultados económicos no se comprende bien. Los vínculos causales se dan en ambas direcciones. Las instituciones bien planteadas pueden mejorar los resultados económicos, pero algunas instituciones sólo son viables o eficaces a determinados niveles de desarrollo.

y en las reglas básicas de funcionamiento, pueden ser más significativos que los incrementos espectaculares en las transacciones internacionales (Biersteker, 1998:17).

Este aspecto es fundamental para nuestro análisis, ya que las ideas que están conformando las políticas de los actores internacionales dominantes son las que están determinando esta homogeneización de las políticas económicas. La concepción que tengan del bienestar y su papel como referencia evaluadora de la actividad económica determina el diseño, el ritmo y la intensidad de la aplicación las políticas que se ponen en práctica. El mapa de las titularidades cambiará en función de lo que se consideren resultados prioritarios. Los ejemplos recientes al respecto son muy significativos. En los primeros años de la imposición de programas de ajuste estructural, la consideración de la dimensión social se hallaba totalmente ausente. Ello originó un drástico cambio en el mapa de las titularidades de muchas personas, que se tradujo en un empeoramiento de su bienestar y en muchos caso en la caída a una situación de pobreza. La posterior introducción de ciertos elementos de política social amortiguó, sin lugar a dudas, esos efectos negativos sobre el bienestar de las personas.

La identificación de las instituciones internacionales que desempeñan un papel relevante en la formación y aplicación de las reformas económicas no resulta una tarea difícil. En cuanto a las instituciones formales, cabría encontrar un rápido consenso si se señala al grupo del Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Organización Mundial del Comercio, como las tres instancias a las que se otorgan funciones específicas reguladoras de la actividad económica internacional. A ellas pueden añadirse los bancos regionales de desarrollo y ciertas estructuras de integración, pero de evidente menor peso que las anteriores. En cuanto a las instituciones no formales, en principio parece suficiente citar al grupo de los siete países más industrializados (G-7), ya que aun cuando cabría hablar de otros grupos de presión, la diferencia en la capacidad de tomar decisiones que incidan en la marcha de la economía global con respecto al primero permite desecharlas en primera instancia.

La hipótesis de que estas instituciones han jugado un papel central en la conformación del actual escenario de homogeneización, basado en la liberalización, está fuera de toda duda.<sup>2</sup> El estudio de la conformación de la voluntad colectiva de estas instituciones, los procesos que explican las tomas de decisiones en las mismas y las relaciones que establecen con los

---

<sup>2</sup>Una manifestación radical de este papel en Taylor (1997:145): el Consenso de Washington y sus instituciones ejercen un dominio casi total, similar al del periodo colonial. Morrissey (1995:605) señala el papel jugado por las instituciones internacionales que tienen capacidad para influir en los países, para controlar y hacer cumplir las reformas económicas.

gobiernos nacionales y los demás agentes de la economía internacional resulta fundamental para entender el actual proceso. La mayoría de los análisis que se hacen se basan exclusivamente en los instrumentos concretos en que esa voluntad colectiva se plasma, como los programas de ajuste estructural. Pero si el análisis no contempla los procesos de formación de voluntad y de compromiso de las instituciones resulta incompleto y lleva a percepciones en las que al oscurecerse, o desaparecer totalmente, la dimensión de la actuación de los agentes se crea la impresión de la inevitabilidad y univocidad de las medidas.

En segundo lugar, es preciso analizar los Estados nacionales. Hay una amplia división de opiniones sobre este punto. Desde quienes afirman la indefensión y anulamiento de la autonomía de los Estados frente a las imposiciones externas, hasta quienes entienden que los márgenes de maniobra no son tan estrechos y cabe adecuar las políticas propuestas a las condiciones locales, pasando por quienes sostienen que son los propios Estados locales quienes asumen la iniciativa de las reformas. Por otra parte, se encuentra el gran debate si en el nuevo escenario resultante, los Estados pierden poder o simplemente lo modifican.

La tesis más comúnmente sostenida es la primera. Es decir, la desaparición paulatina del estado-nación. Sin embargo, las recientes valoraciones de los acontecimientos llevan cada vez más a complejizar esta visión. Es cierto que la inserción internacional en los mercados impone limitaciones al conjunto de políticas que en materia económica un gobierno puede imponer, pero son menos de las que se piensa normalmente. Más aún, hay tipos de intervención gubernamental que son compatibles con la competencia de los mercados, e incluso necesarias para que ésa funcione (Garrett,1998:72). Por ello parece conveniente analizar las formas específicas en que el proceso de apertura al exterior afecta al funcionamiento de los mercados y la efectividad de las políticas públicas, incluso en el ámbito del mercado financiero. La experiencia muestra que quedan márgenes de acción y diferencias en el grado de autonomía que disfrutaban los Estados (SELA,1998:14).

No se pretende tanto determinar el nuevo papel que le corresponde al Estado en el nuevo contexto, como establecer en qué campos cabe pensar que la acción gubernamental pueda tener incidencia para modificar los mapas de titularidades que los factores exógenos pretenden imponer. Conocer en los diversos países las posibilidades que se ofrecen a la acción pública resulta un objeto de estudio más útil que seguir reiterando afirmaciones sobre tendencias generales del efecto de las reformas sobre la autonomía de los estados.

El campo que más interesa conocer son las posibilidades de acción de cara a las políticas sociales, en cuanto que éstas constituyen uno de los canales

fundamentales para la determinación de las titularidades de las personas. De la evidencia empírica que se dispone, se puede concluir que la relación entre crecimiento y distribución no es automática. En una economía de mercado, dependerá de cuál sea la estrategia de desarrollo de cada país y de su entorno sociocultural los resultados de la actividad económica en cuanto a efectos redistributivos y situación de pobreza.

En el contexto de una economía cada vez más interdependiente, que parece exigir cada vez mayor tributo de los países, resulta fundamental conocer si cabe o no la atenuación de los choques externos con políticas internas dirigidas a conseguir determinados resultados distributivos y de eliminación de la pobreza. Al Estado le corresponde diseñar un marco interno que permita avanzar en esos objetivos, ya que lo que parece evidente es que la dinámica externa no va a impulsarlos o, en el mejor de los casos, de manera insuficiente. Otros dirán que, incluso, necesariamente esa dinámica implica una mayor desigualdad y pobreza. Cualquiera que sea la hipótesis de que se parta, de la experiencia de la mayoría de los países del mundo se deduce que tiene que ser el Estado quien debe asumir la responsabilidad de ofrecer los servicios básicos de educación y formación, salud, etc., así como los ajustes sociales que aumenten la participación de quienes tienden a quedar marginados, ya que si no nadie los llevará a cabo (Kim,1997:1919).<sup>3</sup>

Dentro de cada país, las consecuencias de los cambios percibidos como imposición foránea pueden encontrar acomodo muy distinto según las características sociales y políticas. Especialmente, la cohesión social y la capacidad organizativa de la sociedad civil pueden resultar decisivas en el resultado final.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Además de la experiencia señalada en cuanto a las políticas sociales, igual cabría decir de las políticas macroeconómicas. Frente a la presentación como presupuesto básico de que todo gobierno que pretenda mínimamente oponerse a los imperativos de la globalización tendrá como castigo el deterioro de sus resultados macroeconómicos, no es cierto que no quepa ningún margen de maniobra. De hecho la experiencia de la gestión macroeconómica de los países ha variado de manera notable (Garrett,1998:81).

<sup>4</sup> Putnam resumía su trabajo (Putnam, Robert D.(1993); *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton University Press) en el que analizaba los efectos del entorno institucional estudiando los resultados de instituciones idénticamente formales en contextos sociales diferentes. En 1970 se implantaron en Italia veinte gobiernos regionales, idénticos desde el punto de vista constitucional, en veinte regiones diferentes. Durante más de veinte años siguió de cerca la evolución de estos nuevos gobiernos, desarrollando diferentes mediciones de su eficiencia. Algunos salieron con éxito en casi todas las mediciones, mientras que otros fueron un desastre total. ¿Qué es lo que hizo que se produjeran unas diferencias tan grandes en el comportamiento? Las reglas formales se mantuvieron constantes en esta experiencia, así que las diferencias entre ellas no podían ser la respuesta. Lo decisivo fue lo que se ha venido en llamar "capital social": las normas y las redes de compromiso cívico. Las regiones con altos niveles de participación cívica y una densa red de asociaciones civiles tuvieron claramente un mejor comportamiento de sus gobiernos. Las diferencias regionales en el potencial organizativo eran la clave que explicaba las diferencias enormes de los resultados.



Desde los planteamientos anteriores, los siguientes apartados se proponen: a) entender el contenido y alcance de las reformas; b) aclarar el uso confuso de la terminología que se refiere al ajuste estructural y a las reformas, ya que tal como se utiliza oscurece el análisis; c) explicar el complejo proceso de elaboración del ajuste estructural y las reformas en las instituciones multilaterales.

Este último punto tiene especial relevancia, ya que la comprensión de la génesis y evolución de los contenidos del ajuste y las reformas aclara tanto los objetivos que pretenden como las formas de aplicación de las mismas. El estudio de la condicionalidad permite entender la forma en que las instituciones multilaterales expresan su compromiso de llevar adelante las reformas. La progresiva ampliación de los campos de las reformas, la profundización de las misma o la intensificación de la exigencia en su aplicación se ponen de manifiesto en la evolución de la condicionalidad.

## **4.2. El contenido de las reformas: el Consenso de Washington.**

La hipótesis de la que se parte es que el conjunto de reformas impuestas a los países en desarrollo, y de manera particular a América Latina, respondió a un modelo y a una voluntad política de transformar sus economías, que tuvo repercusiones sociales significativas.<sup>5</sup> Es decir, que supuso la modificación del mapa de titularidades de los países reformados. Este conjunto de propuestas y de voluntades es lo que se ha venido a denominar el Consenso de Washington, en expresión de Williamson, que se ha convertido en uso común para referirse a las reformas en los países en desarrollo.<sup>6</sup>

El Consenso de Washington puede entenderse como el conjunto de orientaciones y recomendaciones consideradas por las instituciones financieras internacionales como deseables para permitir a las economías en crisis, por una parte, restablecer el equilibrio de sus cuentas interiores; y, por la otra, recuperar el camino del crecimiento. Pero el Consenso también es un reflejo de la coalición existente entre esas instituciones, los principales países acreedores y los bancos comerciales que fue decisiva para llevar a la práctica las medidas de estabiliza-

---

<sup>5</sup>En el caso concreto de América Latina se ha producido, de una forma un tanto peculiar y a través de un proceso complejo, a lo largo de los ochenta y primeros años de los noventa, una "revolución silenciosa", en palabras de Enrique Iglesias, presidente del Banco Interamericano de Desarrollo. Revolución que tenía su base en un conjunto de propuestas coordinadas e impulsadas desde diversos centros de poder.

<sup>6</sup>Williamson, John (1990); *What Washington Means by Policy Reforms*. En: Williamson, J. (ed.). *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Institute for International Economics. Washington D.C.

ción y liberalización de las economías en desarrollo (Lafay y Lecaillon,1993:72-3).<sup>7</sup> Es decir, no es sólo un conjunto de convenciones para una propuesta política, sino que supone también el acuerdo de implantar esa política.<sup>8</sup>

El Consenso es un reflejo de la fase histórica actual en la que se acentúa el predominio de la teoría y la praxis del sistema de mercado con una determinada concepción neoliberal (Sunkel:1994).<sup>9</sup> Ha supuesto "un punto de inflexión esencial en las cuestiones económicas mundiales", señala Krugman (1995:58). Los ingredientes de la receta se formaron a través de las aportaciones de las reformas estructurales del BM, los programas de estabilización y ajuste del FMI, los intereses de Estados Unidos,- de la Reserva Federal, en particular- y de los países industrializados,... Al plantear la existencia del Consenso, lo que hizo Williamson no fue sino sistematizar el conjunto de experiencias puestas en funcionamiento en América Latina fundamentalmente, donde se recogía la visión dominante de las instancias señaladas. No pretendía alcanzar una plena racionalización, pero su oportunidad se refleja en el éxito conseguido con el término, que se divulgó rápidamente llenando un vacío y que hizo patente algo que estaba de forma difusa en la conciencia de muchos (Frenkel y Damil,1994:32-3).

Dado que el Consenso nunca existió formalmente, la precisión de su contenido siempre supondrá, por parte de quien lo haga, un ejercicio interpretativo. Pero lo cierto es que también hay un acuerdo suficiente sobre lo que significó el Consenso.<sup>10</sup> La expresión de sus principales contenidos, tal como

---

<sup>7</sup>Tal vez la palabra "consenso" no refleje adecuadamente la naturaleza de la confluencia de pareceres y fuera mejor llamarlo el "enfoque de Washington", ya que no puede decirse que explícitamente se consensuara un acuerdo. Como señala Bresser (1995:32), responde al enfoque dominante en Washington y, en términos más generales, en los países industrializados, pero no es necesariamente de consenso.

<sup>8</sup>En el mismo sentido Krugman (1995:57) señala que el término "Washington" hace referencia a todas las instituciones y redes de líderes de opinión que están centradas en la ciudad. Para Thorp y Lowden (1996:139), a pesar de las protestas que levantó la denominación, existía un nuevo consenso intangible y difícil de definir y este consenso coincidía con los puntos de vista existentes en Washington.

<sup>9</sup>La aplicación del consenso necesariamente tuvo que variar según los países. La adopción de las reformas se produjo en algunos países con un fuerte apoyo interno, pero en especial en dos regiones, el Africa Subsahariana y América Latina, esa aplicación se produjo en la mayoría de los países por la conjunción de la presión de las organizaciones internacionales y de los acontecimientos internacionales. En esta regiones, la intervención de las IFI en la puesta en práctica de las políticas económicas alcanzó un nivel sin precedentes, tanto en lo que concierne a su contenido como al número de países.

<sup>10</sup>Ver los resúmenes de los contenidos del Consenso que hacen: Meller (1993:22); Bresser (1995:33), que recoge la versión de Williamson expuesta en diez reformas básicas; y, SELA (1994:914), que considera que el Consenso constituía el marco teórico del BM y del FMI. Es interesante destacar que sólo SELA introduce como una característica del Consenso la dimensión social, haciendo referencia a las más recientes introducciones de la dimensión social del ajuste y de la lucha contra la pobreza, sobre todo en los programas del BM. Por otro lado, es curiosa la ausencia de toda referencia a la deuda externa. La estrategia de solución de la deuda fue un elemento fundamental de él.

la hizo Williamson, en diez reformas básicas es la siguiente: disciplina fiscal; cambio de prioridades del gasto público; reforma tributaria; tipos de interés positivo y determinados por el mercado; tipo de cambio; liberalización del comercio y orientación hacia el exterior; no restricción a las inversiones extranjeras; privatización de empresas públicas; desregulación de las actividades económicas; y, garantía del derecho de propiedad.

Recientemente el término Consenso de Washington ha perdido vigencia y se hace referencia de manera más directa a la expresión reforma económica o reformas estructurales. Con el cambio de época, también ha cambiado el significado de las reformas estructurales. En las décadas previas, las reformas estructurales se referían a transformaciones en el régimen de propiedad, como la reforma agraria, o al fortalecimiento de los estados para diseñar y ejecutar programas de desarrollo. En los ochenta y noventa, las reformas buscan la creación de condiciones para la acumulación privada y el fortalecimiento de la competitividad internacional (Torre,1998:9).<sup>11</sup> Este cambio no supone desconocer la realidad del Consenso ni negar su influencia, sino por el contrario, dar un paso adelante en lo que se quería significar con el mismo, y afirmar con mayor rotundidad que los contenidos de las nuevas reformas suponen un cambio de paradigma.

Así, la reforma económica está convirtiéndose en una expresión familiar que se utiliza para describir los esfuerzos actuales de transformación de la estructura e instituciones de sistemas económicos en diferentes países y contextos (Solimano,1993:59). La reforma económica no es sólo un paquete de medidas o de políticas macroeconómicas, sino que estas políticas pretenden reformas estructurales encaminadas a un objetivo definido. El uso ambiguo de la expresión reforma esconde un contenido concreto que se plasma en lo que hemos denominado Consenso de Washington. La afirmación es ahora rotunda: ha emergido un nuevo paradigma de reforma económica.

### **4.3. El ajuste estructural: concepto clave de las reformas.**

Los programas de ajuste estructural es la referencia obligada para analizar las transformaciones económicas experimentadas por los países en desarro-

---

<sup>11</sup> “Mientras que a mediados de los años ochenta el llamado Consenso de Washington se centraba en la ortodoxia fiscal, la liberalización y el recorte del papel del Estado, en los años noventa se produjo un cambio importante en los conceptos utilizados. Ahora se habla no de liberalización sino de reforma y, más aún, de reforma estructural” (Thorp,1998:242-3).

llo en los últimos veinte años. Pero la expresión de ajuste estructural, tal como se utiliza normalmente, se presta a equívocos. En primer lugar, porque identifica unas políticas determinadas, las que impulsan las instituciones financieras internacionales, con una expresión que tiene un contenido mucho más amplio y general; y, en segundo lugar, porque incluso esas mismas instituciones han modificado de manera importante las políticas de reformas en los últimos años.

### **4.3.1. Las precisiones en torno al concepto y terminología del ajuste.**

El término de ajuste estructural, al igual que la expresión reformas económicas o estructurales, se ha convertido en sinónimo de la políticas impulsadas por el FMI y el BM en la década de los ochenta y así se viene utilizando tanto en el lenguaje común como en el discurso académico.<sup>12</sup> Aunque el protagonismo alcanzado por los programas de ajuste de ambas instituciones explique la asociación, ésta ha llegado al extremo de la identificación casi total, en que se confunde el concepto de ajuste estructural con una determinada instrumentalización del mismo.

Por otra parte, el alcance y significado de las medidas contenidas en los programas de ajuste estructural de las instituciones multilaterales no han permanecido inalteradas. El mismo concepto de ajuste estructural, tal como lo entienden esas instituciones, ha sido el resultado de la evolución seguida, de alguna manera independiente, por el BM y el FMI, si bien respondiendo a una misma concepción teórica y a un mismo proyecto político.

#### **4.3.1.1. La diferenciación de la estabilización y del ajuste.**

La confusión no sólo se da en la simplificación conceptual, sino que terminológicamente se produce una utilización imprecisa tanto del término ajust-

---

<sup>12</sup> En este sentido: Cleary (1993:24), quien añade la connotación negativa que por esa razón tiene el término estructural. Igualmente, Bourguignon y Morrison (1992:21) señalan que el término ajuste evoca una imagen simple en los medios de comunicación, la de un país en crisis financiera que debe aceptar las condiciones del Fondo Monetario para conseguir nuevos recursos financieros. Green y Faber (1994) puntualizan que las palabras estabilización, ajuste y transformación no sólo se asocian con medidas particulares y con instrumentos determinados, sino con las instituciones que recomendaron esas medidas. Así, la estabilización se corresponde al FMI, el ajuste al BM y la transformación a la ECA (Economic Commission for Africa). La utilización de la expresión ajuste estructural se ha generalizado incluso en documentos oficiales. UNRISD (1995:20) recoge que la expresión ajuste estructural se transforma en un eufemismo sobre el experimento radical de la economía neoliberal, cuando antes de 1982 no significaba nada para la mayoría de los funcionarios ni para los científicos sociales.

te como del calificativo estructural.<sup>13</sup> Se suele usar indistintamente el término ajuste estructural para referirse tanto al ajuste estructural propiamente dicho como al ajuste macroeconómico, a éste último a veces se le denomina simplemente como ajuste sin ningún otro calificativo. Esta imprecisión terminológica obliga a fijar algún criterio para saber a qué contenidos de política económica se hace referencia.

El criterio usual es partir de la diferenciación entre ajuste estructural y estabilización. En la explicación más convencional, las políticas o los programas de estabilización son aquellos que tienen como objetivo corregir los déficits de los presupuestos públicos y de la balanza de pagos, debido a que la existencia en el país de una demanda superior a la oferta origina un desequilibrio. La estabilización comprende una serie de medidas políticas que tienen como objetivo actuar sobre la demanda para adecuarla a las posibilidades reales del país. Por el contrario, las políticas o los programas de ajuste estructural buscan adaptar las condiciones de oferta de la economía, de manera que hagan posible un crecimiento económico a medio y largo plazo.<sup>14</sup> Así, el objetivo de las políticas, según actúen sobre la demanda o sobre la oferta, es un elemento que sirve para definir ambos conceptos.

A este primer criterio suele añadirse un segundo, consecuencia del anterior, que es la dimensión temporal. Según éste, las políticas de estabilización serían por naturaleza de carácter coyuntural ya que sus efectos se producen a corto plazo, mientras que las de ajuste estructural actuarían a mediano plazo (Stewart,1995:8).

Pero, además, el uso que hacen las propias instituciones financieras internacionales de la palabra ajuste necesita precisarse, ya que suele utilizarse por el FMI para referirse al ajuste macroeconómico -que, de acuerdo con lo dicho antes, se correspondería con la estabilización-, mientras que el BM la emplea para referirse al ajuste estructural.<sup>15</sup> Esta clarificación no comporta

---

<sup>13</sup> Green y Faber (1994) a este respecto manifiestan que los PAE y su gran familia han construido un vocabulario que confunde tanto como facilita la discusión el diálogo razonado. Habría que precisar que esa facilitación se produce sólo aceptando el marco limitado de los PAE de las instituciones multilaterales. Pero claramente lo complica si se quiere analizar el ajuste más allá de ese marco. Incluso en el primer caso tampoco resulta tan evidente esa facilitación. Los Informes anuales del FMI muestran una gran falta de rigor en la terminología. Así, utilizan de forma imprecisa expresiones como: ajuste, ajuste macroeconómico, ajuste estructural, ajustes de política económica, cuando se hace referencia a los servicios que ofrece, sin que siempre se pueda saber si responden o no a contenidos diversos.

<sup>14</sup> Bourguignon y Morrison (1992:21-25) parten de este criterio para definir la estabilización y el ajuste estructural. Precisamente la utilización genérica del término ajuste indistintamente para uno y otro caso es lo que lleva a estos autores a establecer que bajo ese término se engloban dos categorías diferentes de medidas, unas dirigidas a disminuir la demanda global (estabilización) y otras a estimular la oferta (ajuste estructural). Ver: Mosley,1991:223.

<sup>15</sup> Ver Woodward,1992:31.

mayor dificultad, aunque otra cosa es que los contenidos del ajuste macroeconómico se han ido ampliando y que la asunción de las reformas estructurales por el FMI dentro de sus programas ha añadido más confusión a la delimitación.

#### **4.3.1.2. Los diversos enfoques del ajuste estructural.**

Ajustar una economía no es, en principio, sino un proceso de adaptación de los balances básicos de la economía a las modificaciones que experimenta el entorno económico para restablecer el equilibrio. Así, las economías se ajustan tanto en situación de crisis o recesión, como de crecimiento. En principio el concepto de ajuste no va unido a una determinada concepción teórica, no pretende sino asegurar la eficiencia de la economía de un país. Más aún, en una concepción amplia, las economías de los países se encuentran en un permanente ajuste, porque las variables que actúan sobre la demanda y la oferta varían constantemente. El ajuste adquiere la condición de estructural cuando el proceso para restablecer los equilibrios exige transformaciones profundas a medio y largo plazo de la economía.

Por eso, la precisión del contenido del ajuste estructural debe tener en cuenta las características bajo las que se ejecuta. El ajuste a que se hace referencia en las economías actuales se entiende que no se limita a una mera adecuación rutinaria, sino que necesita emprender reformas estructurales frente a los cambios profundos producidos en la economía internacional. Lo significativo del ajuste actual es que puede definirse como la parte de la política del desarrollo que pretende conseguir un impulso en la oferta de una economía que se adecue a las exigencias de la internacionalización (Mosley,1991:223). El ajuste estructural hace referencia a conseguir una eficiencia mayor de las economías vía el mejor funcionamiento de los mercados y la inserción en la economía internacional.

En la misma línea, se plantea el ajuste como la exigencia de adecuación de las economías a la cada vez mayor importancia de las relaciones comerciales internacionales, enfatizando que las reformas estructurales deben pretender una reasignación de los recursos desde la producción de bienes no transables a la producción de bienes transables (Sachs y Larrain,1994:666). Con independencia de la adscripción teórica, hay un consenso en la necesidad de realizar ajustes estructurales.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Dentro de las propias corrientes estructuralistas, seguidoras de las líneas marcadas por la CEPAL, se reconoce la necesidad de un ajuste de las economías a las nuevas condiciones del entorno.

Admitir esa necesidad e, incluso, admitir que los elementos constitutivos del ajuste estructural tengan ciertas similitudes con algunas de las proposiciones del FMI o del BM, no tiene porqué llevar a la identificación del ajuste estructural con la concreta visión que del mismo tiene el BM. La mayoría de los países, de una u otra forma, han hecho ajustes en sus economías de acuerdo a los objetivos anteriores. Ninguno ha podido permanecer estático frente a los tremendos cambios experimentados en la economía internacional en las dos últimas décadas. Pero de ahí no se deduce que todos hayan seguido, ni tengan que seguir, el mismo modelo de ajuste. Esta variedad de experiencias de ajuste revela otro dato esencial del ajuste: no hay una fórmula única que permita juzgar si un país ha hecho o no un proceso de ajuste en la economía.

El aumento de la eficiencia de la economía no plantea las mismas cuestiones en un país que en otro, ya que cada uno parte de situaciones diferenciadas y los obstáculos que se le presentan para conseguir esa mejor eficiencia pueden variar enormemente. No siempre el sector público tiene porqué ser la mayor obstrucción, ni en todos los casos tiene sentido el mismo nivel de desregulación de los mercados. El programa de reformas estructurales que deba plantearse la economía de un país para mejorar su eficiencia dependerá de sus especiales características y de su valoración de los objetivos prioritarios, por lo que no tiene sentido responder a un marco establecido.<sup>17</sup>

El debate sobre el ajuste estructural parte de los diversos significados que se dan al término estructura. No deja de ser una cierta ironía que el calificativo estructural, que se ha identificado con el BM y el FMI, fuera un término acuñado precisamente por los economistas estructuralistas latinoamericanos en los años cincuenta, que más tarde tendrían como mayores contrincantes a los economistas monetaristas ortodoxos del FMI defensores de un determinado concepto de ajuste estructural (Green y Faber:1994).

Esta relativa paradoja encuentra su explicación en los diferentes análisis que se han hecho de la estructura en la economía del desarrollo. Siguiendo a Syrquin (1988:205), hay dos formas de entrar al análisis de la estructura. La más reciente parte de un enfoque micro, enraizado en una teoría económica que pone poco énfasis en la historia económica o en los procesos de largo plazo del cambio estructural. Se centra en el funcionamiento de las eco-

---

<sup>17</sup> Ver Bourguignon y Morrison, 1992:25. Por eso es incorrecta la distinción que suelen hacer tanto el BM como el FMI entre países que han emprendido reformas estructurales y los que no han hecho (dando por supuesto que las únicas reformas computables son las auspiciadas por uno de los dos o por ambos al mismo tiempo), como categorización fundamental. Esta separación niega la realidad de ajustes estructurales y programas de estabilización realizados por muchos países, aunque estos se llevaran a cabo sin el apoyo de las IFI ni comprendieran los objetivos e instrumentos de política impulsados por las mismas.

nomías, sus mercados, instituciones, mecanismos de asignación de recursos, etc. La otra forma es aquella que ve el desarrollo económico como un conjunto interrelacionado de procesos de largo plazo de transformación estructural que acompañan al crecimiento.

La segunda, que se corresponde con el estructuralismo, fue el enfoque dominante de los problemas del desarrollo desde fines de los cuarenta hasta comienzos de los sesenta, caracterizándose por su énfasis en el estudio de las estructuras económicas y sociales (Jenkins,1992:131).<sup>18</sup> La decadencia del pensamiento estructuralista y la hegemonía del pensamiento neoliberal llevaron a otra lectura del concepto de estructura, más centrada en lo micro.

Así, para unos, los problemas estructurales se refieren a los desequilibrios sociales y económicos que obstaculizan el desarrollo, como puedan ser un sector exportador heredado de la época colonial, un tejido industrial débil y desarticulado o una carencia de recursos humanos para trabajar en el sector moderno o para hacer funcionar una administración pública eficazmente, o, las relaciones entre el centro y la periferia en el escenario internacional. La transformación estructural necesaria será para estos superar esos desequilibrios. Para otros, la transformación estructural se centra en conseguir que la economía funcione de acuerdo con los principios del libre mercado, dejando al sector privado el protagonismo y reduciendo al mínimo la presencia del sector público.

En cualquier caso, el término ajuste estructural sugiere cambios que incluyen alteraciones básicas en una economía. Hace referencia a más que meras políticas coyunturales, y comprende inversiones en nuevos sectores, cambio de reglas del juego, innovaciones técnicas, y reconversión de la fuerza de trabajo. Pero en el contexto contemporáneo y tal como se ha utilizado ha adquirido un significado más particular: el cambio estructural que sugiere es primariamente ideológico. Su objetivo es el abandono por parte de los países en desarrollo del nacionalismo económico y la adopción del *laissez faire* (Weeks, 1989:58), o, como señalaba el informe de UNRISD<sup>19</sup>, la aplicación de modelos de desarrollo neoliberal en los países endeudados del Tercer Mundo.

El ajuste estructural carece de un contenido unívoco. Hace referencia a un proceso necesario de remodelación estructural de las economías, pero cuyos objetivos y contenidos dependerán tanto del enfoque ideológico y teórico con que se analice la realidad, como de los países donde se aplica y de la

---

<sup>18</sup> La representación tal vez más significativa del pensamiento estructuralista fue el que desarrolló la CEPAL. Un resumen de su visión en Rodríguez (1980:242-275).

<sup>19</sup> Ver: UNRISD (1995); *Estados de desorden. Los efectos sociales de la globalización*. Ginebra. Pag.18.



coyuntura específica que hace necesaria la reforma. En el caso de los programas de ajuste estructural impulsados por las instituciones financieras, la gran crítica que cabe hacerles es haber despreciado la reconstrucción de las instituciones sociales y políticas, lo que produjo altos costos que hubieran podido subsanarse. Desde las posiciones neoestructuralistas se reconoce la necesidad de la mayoría de las reformas propuestas, aunque achacan que en su implementación se dio un sesgo neoliberal por confiar excesivamente en un mercado idealizado que no fue capaz de cumplir adecuadamente con su función de mecanismo de reasignación eficiente de los recursos. El cuestionamiento de la suficiencia y automaticidad del mercado es el punto de partida del neoestructuralismo ante las reformas, que, sin embargo, consideraba deben implantarse, mostrándose crítico con la visión idealizada del Estado que tuviera su predecesor el estructuralismo (Ramos,1997:30). Pero la ausencia de una referencia del bienestar como objetivo de las reformas llevó a que su aplicación tuviera costos regresivos, que hubieran podido evitarse de haber adoptado medidas adicionales.

En resumen, lo que se quiere afirmar es que el ajuste estructural es un concepto que se llena de contenido históricamente. Y, por ello mismo, en cada situación en que se plantea la necesidad del ajuste, además de las diferenciaciones a tener en cuenta para cada país, habrá una previa y fundamental delimitación del contenido: la que se deriva del enfoque teórico e ideológico desde el que se plantea. Los resultados que el ajuste estructural produzca sobre el mapa de titularidades de un país no tienen por qué ser siempre los mismos. El sentido y alcance que se haga de la reforma del Estado tendrá especial importancia en la conformación del mapa de titularidades. Según cómo se encuadren las reformas económicas en uno u otro contexto, cómo se prioricen los objetivos, cómo se promueva el relevo institucional,... variarán los resultados del ajuste sobre el bienestar.

La comprensión del proceso de génesis y desarrollo de los programas de ajuste estructural requiere, pues, el análisis de la evolución de las políticas del BM y del FMI. Las funciones de estos organismos se han modificado desde su creación hasta nuestros días, hasta el punto de que poco tienen que ver con las originales en varios aspectos.<sup>20</sup> Cuando se analiza el funcionamiento del orden económico internacional establecido en Bretton Woods, se señala el año 1971 como el punto de inflexión en la economía mundial que marca el cambio de funciones de los organismos multilaterales, especialmente del Fondo. Pero, por muy importante que sea esa fecha en el funcionamiento del sistema instaura-

---

<sup>20</sup> Sobre el desarrollo de la gestación y la conferencia de Bretton Woods: Foreman-Peck (1995:304 ss.) Culperer (1997:23-5); Fraser (1987: 19-20); Körner et al.(1986: 42-3); Suárez (1994) y Urquidí (1994), asistentes a la conferencia como miembros de la delegación mexicana, en Comercio Exterior, Vol.44, N° 10, octubre 1994. También, George y Sabelli (1994). Una visión resumida y reciente del papel de las instituciones multilaterales desde enfoques diversos: Hogendorn (1996:217-32); Arrizabalo (ed.)(1997); y Munich i Gasa (1998).

do en Bretton Woods, es insuficiente como referencia para entender la evolución de las políticas de ajuste estructural. La preocupación será desvelar los cambios en los papeles, las concepciones y los mecanismos de ambas instituciones que tengan relación con el surgimiento del ajuste estructural como objetivo central de su política y en la progresiva conformación de un paradigma de modelo económico para los países en desarrollo.

De manera especial se quiere desvelar los mecanismos a través de los cuales se manifiestan las diferentes concepciones sobre políticas económicas que propugnan. En este aspecto va a tener una trascendencia decisiva la condicionalidad, que se va a convertir en una de las características de su actividad. El desarrollo de sus contenidos y, al mismo tiempo, de los procedimientos para su generalización e implantación, es un tema central para comprender los cambios en los mapas de titularidades experimentados en la mayoría de los países en desarrollo.

#### **4.4. El origen y contenido del ajuste estructural en el Banco Mundial.**

Los programas de ajuste estructural son el resultado de la evolución de la adaptación del BM a los cambiantes procesos económicos mundiales y a la forma de entender su participación en los mismos. La descripción del camino recorrido por el Banco en su concepción del desarrollo es uno de los factores clave para comprender el por qué y alcance de los programas de ajuste estructural.

##### **4.4.1. La evolución en la concepción del desarrollo del Banco Mundial.**

La evolución de las políticas del Banco hay que entenderla dentro de la evolución de su concepto de desarrollo. No hay que olvidar que desde su origen se le asignó la misión de impulsar el desarrollo, aunque esa función se entendiera de manera mucho más limitada de como se hiciera más adelante.<sup>21</sup> Pocos temas han sido tan debatidos en las últimas décadas como el concepto de desarrollo. Por ello no es extraño que esa discusión llegara

---

<sup>21</sup> Urquidí (1994:844) cuenta que, como miembro de la delegación mexicana en la Conferencia de Bretton Woods, redactó una propuesta de adición al art. III del proyecto del Banco Mundial por entender que en el mismo se destacaban demasiado las necesidades de financiamiento para la reconstrucción de los países europeos. La propuesta decía: "El Banco dará igual consideración a proyectos de desarrollo que a proyectos de reconstrucción, y sus recursos y facilidades se pondrán siempre en igual grado a disposición de cualquiera de los dos tipos de proyecto." Keynes, presidente de la Comisión, planteó que en lugar de "igual" apareciera "equitativo" y así quedó formulada y aprobada. Al margen de la anécdota, el dato refleja que la preocupación por el desarrollo de los países más pobres no se encontraba en la mira del primer esbozo del Banco.

hasta el propio BM y que la estrategia seguida para ayudar a los países a desarrollarse haya experimentado modificaciones.

Suelen distinguirse tres grandes etapas en la percepción del desarrollo por el BM, caracterizadas por establecer la prioridad en: a) las necesidades de capitalización básica; b) la satisfacción de las necesidades sociales básicas; y, c) el ajuste estructural (Lichtensztjen y Baer,1986:157). La trascendencia que tiene la asunción de uno u otro enfoques es doble: por una parte, por la influencia que el Banco tiene en el pensamiento económico de investigadores, políticos y la sociedad en general; por la otra, porque marca el contenido y alcance de las políticas que impulsa desde su función crediticia.

Aunque no puede decirse que el BM haya sido un innovador de teoría económica, sí ha desempeñado un papel importante al hacer suya en cada circunstancia aquella corriente de pensamiento económico que consideraba más adecuada para cumplir su función. A ello hay que añadir su capacidad de atraer a economistas de prestigio para trabajar en su seno lo que obliga a reconocer la influencia intelectual conseguida por sus trabajos. La adopción de una corriente como teoría oficial del BM implicaba un espaldarazo fuerte a nivel mundial de la misma, dada la enorme influencia del Banco como líder de las políticas del desarrollo en determinadas esferas, comenzando por los gobiernos de los países industrializados, las organizaciones multilaterales, etc. Pero conviene distinguir entre el hecho del apadrinamiento o impulso que el BM pueda ejercer sobre un enfoque a afirmar que él haya sido un agente elaborador de pensamiento original.<sup>22</sup>

Lo cierto es que el Banco Mundial ha ocupado una posición central en la consolidación del neoliberalismo. Para ello, además de fortalecer su papel como fuente de conocimiento sobre el desarrollo económico, han sido decisivos el contar con recursos como ninguna otra organización dedicada a investigar sobre el desarrollo y, sobre todo, su gran capacidad de influencia sobre los gobiernos a través de la condicionalidad (Berger y Besson,1998:492-3). Como es conocido el BM es una organización compleja que abarca varias instituciones. Lo interesante es destacar cómo las distintas funciones asignadas a cada una de esas instituciones se complementan para conseguir sus objetivos. La complementariedad que se da entre sus funcio-

---

<sup>22</sup> Puede decirse que ha sido más un foco de difusión que un foco de elaboración. Precisamente una de las críticas que se hacen al Banco es el desperdicio del enorme potencial de recursos humanos y de difusión con que cuenta, que no se traducen en paralelos resultados teóricos y analíticos. Es interesante la cita que recogen George y Sabelli (1994:249-258) de Nicholas Stern, autor del capítulo correspondiente al Banco como "actor intelectual", de un proyecto encargado por el propio BM a la Brookings Institution para elaborar una crónica de la historia de los primeros veinticinco años: "Después de más de 20 años con una plantilla de investigadores, su papel como creador intelectual ha sido modesto. Aunque se tengan debidamente en cuenta sus objetivos, estructuras internas y presiones externas, no se puede eliminar la sensación de que podía haber logrado bastante más."

nes como agencia de desarrollo y como entidad financiera refuerzan su posición como agente internacional de desarrollo, a las que su papel de instituto de investigación alimenta (Hopkins y otros,1997).

#### 4.4.1.1. Las necesidades de capitalización básica.

Durante sus primeros años de funcionamiento, el BM centró su atención en la reconstrucción económica de los países europeos aliados,<sup>23</sup> teniendo como condición básica la construcción de infraestructuras. El art. 1 de sus estatutos expresa con claridad el compromiso del Banco con la reconstrucción y el crecimiento económico. El éxito conseguido con esta estrategia en el impulso de las economías europeas, que realmente consiguió impulsar, llevó a plantear su validez para los países más atrasados.<sup>24</sup> El cambio pasaba por la industrialización, pero para ello era necesario la construcción de una infraestructura básica a cargo de los gobiernos, ya que de otra forma no habría ningún agente económico interesado en realizarla.<sup>25</sup>

Esta práctica se hallaba respaldada por la corriente de pensamiento dominante de la época que situaba la prioridad en el crecimiento económico y en la convicción de que el camino del desarrollo pasaba por la industrialización.<sup>26</sup> Si se conseguían resultados satisfactorios en ambos objetivos, sus efectos positivos se traducirían en el mejoramiento progresivo de los sectores más necesitados de la población.<sup>27</sup>

---

<sup>23</sup> Según datos de los Informes anuales del BM, recogidas por Lichtensztein y Baer (1988:183), en los primeros diez años (1947-1957) Europa fue la beneficiaria del 44% de los créditos, mientras que ya en el segundo decenio (1958-1968) descendió al 12%.

<sup>24</sup> Antes de los setenta, la concepción y el enfoque del desarrollo del Banco Mundial reflejaban el consenso keynesiano y el liberalismo de la visión de Estados Unidos. El éxito del Plan Marshall contribuyó al florecimiento del desarrollismo liberal en los años sesenta (Berger y Beeson,1998:488).

<sup>25</sup> En sus primeros veinticinco años el BM se concentró en el sector de transportes que llegó a absorber en 1960 el 69% del total de préstamos concedidos, quedando para los sectores productivos restantes el 31% restante, de los que la industria conseguía una ligera ventaja sobre la agricultura (Culperer, 1997:35).

<sup>26</sup> En Bustelo (1998:115-131) se recoge el panorama de la economía del desarrollo que identificaba desarrollo con crecimiento en un consenso casi general, con la excepción de Viner. Los medios principales para alcanzar ese desarrollo, según los pioneros, eran la industrialización, la protección del mercado interno y una intervención decidida del Estado.

<sup>27</sup> Lichtensztein y Baer (1986:160) resumen las bases del planteamiento teórico-estratégico del BM en esta fase, como "un esquema circular de crecimiento sustentado en un proceso de modernización de base industrial, alentado por capitales privados y extranjeros, a partir de inversiones en obras de infraestructura básica a cargo de los gobiernos. Las políticas de estabilización o antiinflacionarias establecerían las llamadas condiciones de equilibrio para atraer el ahorro externo y fomentar el interno, en el marco del libre funcionamiento de las leyes del mercado." En el mismo sentido, Dorado y otros(1992:67-69), destacando que la variable clave del BM para la formación de capital era el conjunto de condiciones que creaban expectativas a la inversión privada. No se dio un planteamiento de creación de proyectos públicos o empresas públicas, la intervención gubernamental era necesaria para crear el marco propicio a la entrada de capitales. Lo que no quiere negar el hecho de que ciertamente se otorgara un papel relevante a los gobiernos en esa especial coyuntura.

#### 4.4.1.2. El enfoque de las necesidades básicas.

El período presidencial de Robert MacNamara (1968-1981) marca una era de la vida del Banco, caracterizada porque consideró la satisfacción de las necesidades básicas como prioridad del desarrollo. A finales de los sesenta se produce un giro en el pensamiento de la economía del desarrollo, que otorga menos importancia al crecimiento y más atención a otros aspectos olvidados como la generación de empleo, la reducción de la desigualdad, la eliminación del paro y la satisfacción de las necesidades básicas (Bustelo, 1992:53).<sup>28</sup>

EL Informe Pearson (*Partners in Development*), aparecido en 1969, es una de las primeras señales de este cambio importante en el enfoque del desarrollo. El Informe hace una evaluación de la experiencia de veinte años en el campo del desarrollo y suscita dos grandes temas que cuestionan las bases del anterior enfoque. El primero, el sector industrial no es la panacea para el desarrollo. Por el contrario, el excesivo énfasis dado a la industrialización produjo la postergación del sector agrícola, lo que tuvo consecuencias muy negativas para el desarrollo: limitar el crecimiento del mercado interno, no fomentar la producción de alimentos y olvidar el potencial de la agricultura como actividad exportadora. Por otra parte, destacaba la importancia de la dimensión sociopolítica para el desarrollo, como la educación, el empleo, en definitiva los aspectos cualitativos del desarrollo.

Además del Informe Pearson, el discurso del BM se nutrió de todos los aportes de la CEPAL, ILPES, FAO, UNCTAD, UNESCO, OIT, etc., que ya venían trabajando con un nuevo enfoque del desarrollo más preocupado por la superación de la pobreza.<sup>29</sup> Con ellos, el BM admite que el crecimiento económico no lleva mecánicamente al bienestar de las grandes mayorías y que, en consecuencia, cualquier estrategia de desarrollo debe incluir de manera

<sup>28</sup> Bustelo señala dos acontecimientos para establecer esta fecha: el discurso de Dudley Seers al 11º Congreso Mundial de la Sociedad Internacional para el Desarrollo, en Nueva Delhi, y la puesta en marcha del Programa Mundial sobre el empleo, elaborado conjuntamente por la OIT y el Institute of Development Studies, de la Universidad de Sussex.

<sup>29</sup> En relación con las necesidades básicas nos remitimos al capítulo 1 donde se contienen gran cantidad de elementos totalmente aplicables a este punto. Los organismos de las Naciones Unidas tuvieron un papel primordial en dar prioridad a este enfoque. Franco, R. (1982); Desarrollo, Pobreza y Necesidades Básicas, p.13, señala el documento del Comité de Planificación del Desarrollo (1972); *Attack on Mass Poverty and Unemployment*. Presentado al VIII Período de sesiones del Comité, Ginebra; y, sobre todo, la OIT con: *The Poor in Asian Development. An ILO Programme*. Informe del Director General a la Octava Conferencia Regional Asiática, setiembre-octubre 1975; y, Empleo, crecimiento y necesidades esenciales: Problema mundial. Memoria del Director General de la OIT, Ginebra, 1976. A ellos habría que añadir el documento: Otro desarrollo. El Informe Dag Hammarsjöld sobre el desarrollo y la cooperación. Bustelo (1992:55) recuerda que los problemas del desempleo y subempleo en el Tercer Mundo empezaron a ser tratados en la OIT desde 1970 por autores como Seers, Singer y Jolly. Cita el documento: OIT (1970); *Towards Full Employment: A Programme for Colombia*, Ginebra, redactado por D. Seers.

explícita la satisfacción de las necesidades básicas.<sup>30</sup> Para ello plantea la necesidad de elevar la productividad y el incremento de la oferta de los servicios básicos, con especial atención a dos aspectos: el control demográfico y la educación, o como se llamaba entonces, el "capital humano".<sup>31</sup> Hay que destacar que en el discurso de MacNamara tenía un peso importante la presunta situación de amenaza que la pobreza pudiera suponer para el sistema, como lo manifestó expresamente en 1973 en la reunión del BM que se celebró en Nairobi, donde lanzó el mensaje del "asalto a la pobreza", en que se preguntaba "...si una dilación indefinida será positivamente prudente. Una situación cada vez más inequitativa habrá de plantear una creciente amenaza a la estabilidad política."<sup>32</sup>

La adopción de este enfoque se plasmó en un cambio en la política de préstamos, que concedió especial énfasis al alivio de la pobreza como objetivo. Para ello se abrieron nuevas áreas de créditos: desarrollo rural para pequeños campesinos, infraestructura urbana, salud y educación.<sup>33</sup>

Más adelante, dentro de este ámbito de preocupaciones, el Informe Morawetz, aparecido en 1977, planteaba como conclusiones que el crecimiento económico había sido muy rápido pero que la distribución de los beneficios de ese crecimiento no había sido ni mucho menos satisfactoria.<sup>34</sup> Este estudio se convirtió en el punto de vista oficial del BM hasta el fin de la presidencia de MacNamara en 1981. En esta época, el BM, siguiendo las pautas

---

<sup>30</sup> La denominación de "satisfacción de necesidades básicas" atribuida al BM puede llevar a confusión. En diversos medios se reserva el término de "enfoque de necesidades básicas" a una propuesta mucho más radical y, de alguna forma, contestaría a la del BM, que tuvo su momento de auge en los setenta. Ver al respecto: Graciarena, Jorge (1982); La estrategia de las necesidades básicas como alternativa: sus posibilidades en el contexto latinoamericano. En: Franco, R. (Coord.) (1982), pp.93-111.

<sup>31</sup> Dos documentos básicos del pensamiento del BM en esta fase: a) Banco Mundial (1975); *The Assault on World Poverty: Problems of Rural Development, Education and Health*. The John Hopkins University Press, Baltimore y Londres, 1975; y, b) Chenery, Hollis (Ed.) (1974); *Redistribution with Growth*. Centro de Investigaciones del BM e IDS de la Universidad de Sussex, Oxford University Press.

<sup>32</sup> Citado por Graciarena (1982) tomando como fuente: *The Assault on World Poverty* (ver nota infra), pag.94.

<sup>33</sup> Desde el estructuralismo latinoamericano, la propuesta del BM se centraba en un problema específico y con una solución de alcances muy limitados: reducir el dualismo estructural y la marginalidad social por medio de la elevación de la productividad de los pobres, esperando así reducir el crecimiento demográfico. (Graciarena, 1982: 97). Se le achaca no plantear la remoción de las raíces de la pobreza, no poner en cuestión las asimetrías productivas, de ingreso y de consumo características de su dinámica (Lichtensztein y Baer, 1986: 174). Más aún, como plantea Wolfe (1982:67), "aunque las propuestas reconocen que las estructuras de poder y los intereses creados quizá sean incompatibles con el mejoramiento de la suerte del pobre, dejan la impresión de que estos obstáculos son fundamentalmente locales, rurales y tradicionales..."

<sup>34</sup> A mediados de los setenta, el BM encargó al vicepresidente de Política de Desarrollo, Hollis Chenery, emprender un estudio sobre lo que había supuesto el esfuerzo de los 25 años anteriores en materia de desarrollo, siendo Morawetz quien realizó el mismo.

del Informe, todavía pensaba que se exageraba el problema de la deuda. No fue hasta que se produjo la segunda subida de los precios del petróleo en 1979-80 en que el BM empieza a llamar la atención sobre la capacidad del sistema financiero internacional para conseguir fondos suficientes para mantener las tasas de crecimiento y los niveles de importación.<sup>35</sup>

Al final de la presidencia de MacNamara se produce un cambio repentino de postura, cuando se toma conciencia de los problemas sobrevenidos al sistema financiero internacional y por las medidas deflacionarias adoptadas por los países de la OCDE, unido a la creencia de que el petróleo seguiría subiendo. Todo ello hizo ver la necesidad de que a los países en desarrollo no les quedaba más remedio que tener que ajustar estructuralmente sus economías.

La primeros Informes sobre el Desarrollo Mundial del BM, que comenzaron a aparecer en 1978, fueron además del vehículo que ofreció cuadros analíticos sobre políticas de desarrollo en general, la ocasión de ir conformando la nueva estrategia de los préstamos de ajuste estructural. En el Informe de 1978 se ponía énfasis en el crecimiento de la interdependencia entre las naciones y la necesidad de tomarla en cuenta a la hora de diseñar las políticas de desarrollo. El Informe de 1979 empezó a desarrollar una serie de escenarios y proyecciones de tasas de crecimiento del PIB especialmente sobre los países en desarrollo. Pero fue en 1980 cuando el Informe plantea la agenda estratégica de los estudios de desarrollo en los ochenta y más adelante. Es interesante resaltar cómo la idea del ajuste se plantea antes de la crisis de la deuda externa. Su primer capítulo se llamaba: "Ajuste y crecimiento en los 1980s". A partir de aquí, la estrategia del ajuste se convierte en una constante de los siguientes informes. La cumbre de Venecia de los G-7 de 1980 se sumó a la nueva estrategia del ajuste: "Damos la bienvenida al novedoso esquema de préstamos para el ajuste estructural."<sup>36</sup>

#### **4.4.1.3. La nueva ortodoxia del desarrollo.**

La época MacNamara termina no sólo porque finaliza el mandato de una persona, sino porque con él se produce el abandono del enfoque anterior y el BM se adhiere decididamente a lo que se ha venido en llamar la nueva ortodoxia del desarrollo. La adopción de este enfoque, por muy radical que sea el cambio respecto al anterior, no se produce de forma repentina. Se dan una serie de procesos anteriores que van preparando el camino para su entronización. Ya en tiempos de MacNamara, el rebro-

<sup>35</sup> Esta parte de la política del BM sobre la pobreza se basa en: Mosley y otros (1991:21-25).

<sup>36</sup> Cita recogida de: Ould-Mey (1994:322).

te inflacionario, surgido a mediados de los setenta en los países OCDE, hizo tambalear las percepciones académicas y se abrió un debate sobre los mecanismos más adecuados para regular la macroeconomía a través de la oferta monetaria.

Se produce la ruptura del consenso existente sobre la macroeconomía keynesiana que, entre otras, va a tener graves consecuencias en la consideración de la economía del desarrollo como rama especializada de la economía. Un elemento importante en el surgimiento del paradigma neoclásico del desarrollo se encuentra en los resultados económicos de los nuevos países industrializados asiáticos, a partir de la década de los setenta, que sirvió de argumento para la revisión de los presupuestos anteriores.<sup>37</sup>

Al inicio del período 1981-1986 de la presidencia de Clausen, se elabora el Informe Berg (*Accelerated Development in Sub-Saharan Africa: An Agenda for Action*) donde se analiza el estancamiento de los países subsaharianos a la luz de las ideas de la nueva política económica neoliberal. De alguna manera, el Informe Berg se convierte en seña de identidad del nuevo enfoque como antes lo fuera el Informe Pearson.<sup>38</sup>

De forma resumida, los contenidos del nuevo enfoque se concentran en los siguientes puntos: a) el mercado como mecanismo clave para la asignación de recursos; b) el protagonismo del sector privado como motor de la economía y la reducción del sector público; c) énfasis en la participación en el mercado mundial; d) el rechazo a lo que se llamó la dueconomía: no tiene sentido una economía del desarrollo, sólo hay un análisis económico. En definitiva, el núcleo de lo que se denominó Consenso de Washington que se vio anteriormente.

Estos elementos no son suficientes para explicar el advenimiento del nuevo paradigma. El triunfo neoconservador no se dio sólo por la aparición de nuevos problemas económicos a los que sus análisis encontraban soluciones mejores que los de otras corrientes. La llegada al poder de los partidos conservadores en Estados Unidos, República Federal de Alemania y del Reino Unido fue decisiva por su gran influencia en los dos organismos inter-

---

<sup>37</sup> Sobre este punto: Lall, Sanjaya (1996); *Paradigms of Development: The East Asian Debate. Oxford Development Studies*, Vol. 24, N° 2. Pags.111-129.

<sup>38</sup> El Informe atacaba las políticas de los gobiernos africanos considerándolas como la causa principal de la crisis económica, ya que aunque reconoce la existencia de factores externos e internos que impiden el crecimiento económico de Africa, estos se exacerbaban por las políticas comerciales y de tipo de cambio que sobreprotegieron a la industria, así como por el papel del Estado. Sentaba las bases para profundas reformas estructurales, contribuyendo a fomentar el cambio intelectual de la teoría de la dependencia a las tesis clásicas de la modernización. Desencadenó una controversia que llevó a que los gobiernos africanos se desligaran del Plan Lagos de 1980 de cooperación regional y desarrollo autosuficiente (Ould-Mey, 1994:324; Berger y Beeson,1998:490).



nacionales, BM y FMI.<sup>39</sup> La necesidad de responder urgentemente a la crisis de la deuda y una correlación de fuerzas caracterizada por la debilidad de los países en vías de desarrollo como frente en los foros internacionales, lo que vino llamándose el diálogo Norte-Sur, facilitaron el giro definitivo en la percepción del desarrollo por parte de las instancias rectoras de la economía mundial.<sup>40</sup>

Esta percepción domina claramente los ochenta, pero a inicios de los noventa se cuestionan los planteamientos anteriores. Los resultados de las políticas inspiradas por la nueva ortodoxia no parecen hacer buenas sus previsiones. Por otro lado, la percepción del Estado es revisada. Un estudio del propio BM sobre el desenvolvimiento de las economías del sudeste asiático, que hasta ahora se habían puesto como paradigma de la nueva senda del desarrollo, revela que en ese despertar el papel del Estado tuvo un papel destacado. En concreto, reconocía la importancia del Estado en la formación de capital y en la promoción de las exportaciones, sin que ello hubiera supuesto, sino todo lo contrario, la exclusión o minusvaloración del sector privado.<sup>41</sup>

#### **4.4.1.4. La creciente integración de la lucha contra la pobreza dentro de las actividades del Banco.**

La progresiva asunción por parte del BM del objetivo de la lucha contra la pobreza como la seña de identidad de su actividad, plantea si puede hablarse de una nueva fase en su comprensión del desarrollo y de la pobreza, como la que significó la etapa de las necesidades básicas en la década de los setenta.

Tras las críticas recibidas desde muy diversos sectores, desde organismos internacionales a organizaciones no gubernamentales, por los fuertes impac-

---

<sup>39</sup> La llegada al poder de la administración Reagan en Estados Unidos supuso una visión decididamente conservadora de la ayuda exterior y de sus objetivos geopolíticos. El enfoque anterior de las necesidades básicas se consideró como un programa derrochador y una muestra de las tendencias peores del Banco de connivencia con las políticas socialistas y el apoyo a países que no eran amigos (Culperer,1997:87).

<sup>40</sup> Ver: Bustelo,1992:73-76, donde resume los factores de la contrarrevolución neoclásica, los antecedentes y los focos de elaboración.

<sup>41</sup> El estudio a que se hace referencia es: Banco Mundial (1993); *The East Asian Miracle*. Banco Mundial, Washington, D.C. Con anterioridad había publicado: OED (1992); *World Bank Support for Industrialization in Korea, India and Indonesia*. World Bank, Operations Evaluation Department, Washington, D.C.. Los Informes sobre el Desarrollo Mundial a partir de 1990, especialmente el de 1991, reconocen que la intervención del Estado puede ser un factor de desarrollo. Y aunque sigue teniendo toda su vigencia el mercado, se matiza el anterior radicalismo, hablándose ahora de un "enfoque favorable al mercado" donde el Estado puede tener un lugar si se limita a: a) mantener la estabilidad económica; b) saber crear un medio que fomente la competitividad de las empresas y cree confianza en el sector privado; c) invertir en capital físico y humano; d) potenciar el desarrollo institucional (Bustelo,1994:10).

tos sociales que producían los programas de ajuste, sobre todo con la aparición del Informe de la UNICEF (*Ajuste con Rostro Humano*) en 1987, el Banco inicia un proceso de integración del tema de la pobreza dentro de sus actividades. En los últimos años de los ochenta, esa preocupación se concretó en lo que se vino a llamar la 'dimensión social del ajuste', que, como su nombre indica, tenía como objetivo plantear una serie de políticas sociales que paliaran los efectos negativos del ajuste.<sup>42</sup> No constituía propiamente una iniciativa coherente, sino un listado de proyectos.

El marco conceptual de esta dimensión social del ajuste se encuentra para los países africanos en el documento *Making Adjustment Work for the Poor: a frame work for policy reform in Africa*, aparecido en el año 1990. No propone un debate sobre el concepto de pobreza, ya que la mayoría de las reflexiones no son sino justificaciones de los programas de ajuste del Banco.<sup>43</sup> La evaluación que hizo el PNUD, en 1990, sobre la dimensión social del ajuste se centraba en dos puntos críticos: el primero, que la recogida de datos se reducía a las formas de consumo individuales y de hogares, sin tener en cuenta los servicios colectivos; y, segundo, señalaba la ausencia de cualquier referencia a plantear la necesidad de rediseñar los programas de ajuste como consecuencia de los resultados de las investigaciones sobre la pobreza (Gibbon, 1992:203-7).

Un arranque de una nueva reflexión en el Banco Mundial sobre la pobreza se da con la aparición, en 1989, del Informe *Africa Subsahariana: de la crisis al desarrollo sostenible*.<sup>44</sup> Supone un cambio respecto al enfoque tradicional sobre el crecimiento económico, al relacionar, al menos de manera implícita, los problemas de poder y gobernabilidad con las causas y las respuestas a la pobreza. Pero a partir de entonces, las cuestiones de gobernabilidad y de pobreza se trataron de forma separada, con lo que se desvió del planteamiento inicial (Goetz y O'Brien, 1995:18). Es interesante destacar que en ese informe se plantea que la reducción de la pobreza requiere el compromiso nacional de poner en marcha un conjunto de políticas que respondan efectivamente a los intereses de los pobres, para lo que hay que tener en cuenta las resistencias internas a que se modifiquen las políticas redistributivas y fortalecer la capacidad institucional que permita resistir los

---

<sup>42</sup> La primera intervención anti-pobreza del Banco fue en los años 1987-8, junto con UNICEF, en Ghana en el *Programme to Mitigate the Social Costs of Adjustment* (PAMSCAD)

<sup>43</sup> La mejor muestra de esa ausencia de debate es que el único autor que el Informe cita por su nombre, curiosamente, es el de Sen, del que se acepta su concepto de pobreza absoluta y que la medición debe basarse en la falta absoluta de capacidades críticas. Pero esa referencia no abre una discusión, sino que más bien la cierra. La siguiente cita sobre la medición se refiere a la convencional de la línea de pobreza. La introducción de Sen parece más un intento de ganar respetabilidad intelectual que servir de base para una nueva metodología sobre la pobreza (Gibbon, 1992:206).

<sup>44</sup> World Bank (1989); *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth*. The World Bank, Washington, D.C.

intentos inmovilistas de los grupos dominantes. El Banco concede una gran importancia a que los pobres tengan el acceso efectivo a los servicios públicos y una voz real en el proceso de toma de decisiones. Por eso destaca la importancia de una participación efectiva, lo que supone introducir una orientación normativa. Pero eso no suponía cuestionar las reformas liberalizadoras, aunque enfatizaba la importancia de construir un entorno fuerte y poderoso de las esferas política y económica.

Más adelante, en su Informe sobre el desarrollo mundial de 1990, dedicado a la pobreza en el mundo, el Banco propone su estrategia de lucha contra la pobreza basada en tres puntos: aumentar las oportunidades de los activos de los pobres, especialmente el empleo; aumentar el acceso a los servicios sociales; y, crear redes de seguridad social focalizadas en los sectores más vulnerables. Tanto en uno como en otro documento, la forma de abordar la pobreza es desde las medidas políticas, pero no hay un intento de introducirse en el concepto de la pobreza. Las críticas que se hicieron en el capítulo primero al enfoque estático y de manera especial al método indirecto o de la renta son de aplicación a la posición del Banco Mundial durante la primera mitad de los noventa. Mantiene una definición económica de la pobreza, basada en los mínimos de supervivencia, con un escaso análisis de las causas o de la intensidad de la pobreza. Ese concepto estrecho de pobreza se traduce en una medición muy simplificada que no permite conocer los procesos de empobrecimiento. Falta un análisis de las causas políticas e históricas de la pobreza (Goetz y O'Brien,1995:20).

Por eso, aun reconociendo el progresivo interés del Banco Mundial por asumir la lucha contra la pobreza, hasta el momento no puede decirse que se haya producido un cambio de enfoque en su conceptualización. Lo que Lipton (1997) llama el 'nuevo consenso de la pobreza', cuyo principal adalid es el Banco Mundial, se concreta en seis puntos que no suponen modificación sustancial alguna en el enfoque tradicional del Banco: i) una definición de pobreza absoluta en base al consumo privado que se encuentra por debajo de una determinada línea de pobreza y que se concreta en la media del dólar por día y persona como frontera; ii) la medición de la pobreza a través de tres indicadores: incidencia, intensidad y severidad; iii) favorecer las políticas que supongan el crecimiento de procesos de producción que requieran trabajo intensivo; iv) que las medidas que se adopten no empeoren la distribución del ingreso; v) la necesidad de la intervención del Estado para garantizar la mejora del capital humano, especialmente en materia de salud y educación; vi) la creación de redes de seguridad que mitiguen la situación de las personas más vulnerables.

En definitiva, la mayor preocupación por los problemas que suscita la pobreza, que es evidente en el Banco Mundial, no se ha acompañado de un cambio en la percepción de la misma, que continúa estando dentro de

los esquemas del enfoque estático. Aunque ha ido considerando cada vez una visión más plural de la pobreza, y un mayor abanico de políticas sociales, todavía el indicador central de medición sigue siendo la línea de pobreza de uno, o dos, dólares diarios por persona.

El Banco Mundial se halla preparando el Informe sobre el desarrollo mundial del año 2000 que tendrá como tema la pobreza y el desarrollo, siguiendo la línea de dedicar cada diez años, como lo hiciera en 1980 y 1990, el informe anual a cuestiones relacionadas con la pobreza. En el proyecto de Informe parecen adivinarse algunos cambios en cuanto al concepto y a la medición de la pobreza, aunque sigue sin vislumbrarse la consideración de los procesos de empobrecimiento y la conexión entre las políticas económicas y los resultados de pobreza. En todo caso, ése será el momento para determinar si cabe afirmar una nueva fase del Banco Mundial en su concepción de la pobreza y del desarrollo.

#### **4.4.2. El nacimiento del ajuste estructural y de la condicionalidad.**

La aparición del ajuste estructural en la actividad del BM se inscribe en esta evolución. La propuesta de reformas económicas, que propugna en su última fase, lleva aparejada una nueva forma de entender la condicionalidad que el Banco exige para la concesión de sus préstamos. Seguir el rastro de la concepción y surgimiento de los programas de ajuste estructural es seguir el desenvolvimiento de la condicionalidad en la actividad financiera del Banco. Existe una fuerte relación entre los objetivos de desarrollo que el BM considera deben alcanzarse por los países en desarrollo y el tipo de instrumentos financieros que ofrece. En los primeros años, el BM sólo prestó para proyectos específicos. La política tradicional del BM consistía en el préstamo a proyectos, hasta el punto que el proyecto se convierte no sólo en la modalidad básica del Banco, sino hasta en su peculiar seña de identidad.

La modalidad del préstamo a través del proyecto no permitía la injerencia en la política nacional de cada país. Pero, además, en esa época no entraba dentro de las pretensiones del BM ejercer esa influencia. Puede decirse que no hubo en la práctica del BM, en su primera época, una política explícita de condicionalidad.<sup>45</sup> Se limitó a otorgar préstamos a proyectos, sin que para ello fue-

---

<sup>45</sup> Aunque Payer (1991:65) afirma que la condicionalidad estuvo presente en los primeros préstamos hechos por el Banco a América Latina a finales de los cuarenta cuando exigió a los países solicitantes de crédito que previamente llegaran a un acuerdo con los tenedores de bonos emitidos en relación con la deuda contraída en los años treinta y que no se habían cumplimentado. Pero aunque fuera así, esta condicionalidad es muy puntual y de otro tipo a la que se estableció posteriormente.

ra necesario establecer un paquete de condiciones macroeconómicas, aunque evidentemente la continuidad en prestar a un gobierno se hallaba condicionada a su capacidad de pago. Los gobiernos prestatarios no pensaban que para conseguir un préstamo del BM tuvieran que negociar una lista de cambios de política. Por su parte, los técnicos del BM estaban fundamentalmente interesados en demostrar que su dinero se utilizara en los objetivos previstos y que alcanzara los resultados previstos. (Weeks,1989:56)

Desde su inicio la política de préstamos a proyectos tuvo sus críticos dentro del propio Banco. La concepción del proyecto respondía a una visión ingenieril, propia del enfoque asumido en aquel tiempo, que concedía a las estructuras físicas una gran importancia como base de lanzamiento del desarrollo. Las críticas empezaron a surgir del sector de los economistas que hicieron ver la estrechez del concepto del proyecto si no se tenían en cuenta las condiciones del entorno. Las grandes infraestructuras deben acomodarse a las peculiaridades de cada país; no puede pretenderse que una misma dotación de infraestructuras sirvan igual para todo lugar y tiempo.

A ello se sumaban otras dificultades, como identificar nuevos proyectos, evaluar sus resultados y la aportación de la contraparte local. En definitiva, fue tomando fuerza la idea de que el proyecto no era capaz de resolver por sí mismo los problemas del desarrollo. El BM se va haciendo eco de estas consideraciones e introduce el dato de los resultados económicos del país como un elemento a evaluar a la hora de conceder sus préstamos a proyectos.<sup>46</sup> Pero todavía se está muy lejos de lo que pueda llamarse una política de condicionalidad de los préstamos.<sup>47</sup>

Los primeros ensayos, a inicios de los setenta, no constituyeron un paso consciente en la dirección de implementar una política de ajuste estructural, sino más bien una respuesta un tanto apresurada y presionada por los acontecimientos. De hecho, el BM no planteaba una nueva modalidad de préstamo, sino que consideró como una excepción su concesión. Más aún, el Banco pensaba que la solución seguía estando en los préstamos a proyectos, y que la

---

<sup>46</sup>En este sentido, SELA (1988:62). Los préstamos por programa comenzaron a ganar terreno entre los gobiernos de los países industrializados y los funcionarios del BM antes de la crisis de la deuda. "Varios factores se unieron para ganar apoyo para préstamos de balanza de pagos, condicionados a las políticas macroeconómicas o sectoriales de los prestatarios. Los donantes descubrieron que aun los proyectos bien diseñados podían fracasar si el 'medio ambiente' de las políticas que los rodeaba era adverso."

<sup>47</sup>Entre 1973 y 1975, el BM concedió préstamos a varios países de Africa (Tanzania, Kenya y Zambia) para paliar el grave deterioro de sus balanzas de pagos producido por el choque de la subida de los precios del petróleo, a condición de que dichos países pusieran en práctica determinadas políticas, como cambiar la organización de los precios y los mercados agrícolas. Puede decirse que en este hecho se manifiesta una primera muestra de lo que puede ser un ajuste estructural tal como hoy se entiende. Hay un objetivo de modificar políticas del país y se da la condicionalidad en el préstamo para conseguir ese objetivo.

modalidad ensayada no debiera prolongarse sino limitarse a enfrentar los problemas concretos que se le habían señalado. Seguía existiendo una cierta reticencia para incluir la condicionalidad en su política de préstamos.<sup>48</sup>

El primer paso importante hacia la admisión del ajuste estructural se produce al final del mandato de MacNamara. En la reunión de la UNCTAD celebrada en Manila en abril de 1979, el entonces presidente del BM anuncia que se concederán ayudas a largo plazo, no para financiar proyectos, sino destinadas a aquellos países que estén dispuestos a aceptar las políticas que el propio BM estima adecuadas para el desarrollo.

A pesar del cambio importante que el anuncio supuso en la filosofía de la actividad del Banco, no reflejaba la asunción por parte de la institución de esa nueva forma de actuar. Las reticencias persistían y se centraban en varios puntos: ¿cómo saber qué se iba a hacer con ese dinero cuando su objetivo era algo tan difuso como el llevar adelante determinadas políticas?, ¿por qué entrometerse en la política interna de los países?, ¿no se iban a complicar las relaciones con el FMI? Ahora, resulta un tanto ingenuo hacerse estas preguntas, a la vista de la situación en que ha desembocado el BM y se puede pensar que son un tanto artificiales, por partir del supuesto que no planteó excesivas dificultades encontrar sus respuestas. Pero lo cierto es que esas cuestiones se debatieron no porque el BM las considerara más o menos éticas, sino porque albergaba serias dudas sobre su operatividad y que fueran adecuadas para una institución financiera.

Conviene apuntar que esta tímida introducción del ajuste estructural se produce antes del triunfo de la revolución conservadora. Cuando ésta llega, el enfoque neoclásico se encuentra con un instrumento hecho a su medida, al que supo darle los retoques necesarios para convertirlo en el buque insignia de su estrategia. Asimismo hay que destacar que la aparición del ajuste estructural y su primera formulación no tienen relación con el problema de la deuda, aunque finalmente el desarrollo de los acontecimientos llevó a una plena integración del ajuste en la estrategia de solución de la misma.<sup>49</sup>

---

<sup>48</sup> Sin embargo, el BM no mostró esa reticencia a la consideración de cuestiones políticas cuando tuvo que tomar decisiones sobre la concesión de préstamos a regímenes políticos puestos en entredicho por Estados Unidos. El Banco mantuvo posiciones que pueden calificarse de agresivas cuando se negó a financiar la presa de Assuan a Egipto en 1955-56, entonces bajo la presidencia de Nasser, o al régimen de Mossadeq en Irán, o más tarde con Irak, Siria o Argelia.

<sup>49</sup> SELA, 1988:63: "La crisis de la deuda le proporcionó al Banco Mundial varias razones institucionales importantes para aumentar los préstamos por programa. En primer lugar, el Banco descubrió que los países deudores, desesperados por obtener capital, estaban más dispuestos a aceptar asesoramiento externo a cambio de nuevos préstamos. En segundo lugar, los préstamos por programa tienen mejor cabida dentro de paquetes financieros más grandes, diseñados por los acreedores para países que estén emprendiendo reformas. En tercer lugar, la escasez de proyectos de inversión hizo que los préstamos por programa fueran el principal medio para la expansión de los niveles de actividad del Banco."

Cuando se presentan los préstamos de ajuste estructural (*Structural Adjustment Loan*, -SAL-), en 1979, se dice que son un servicio financiero para aquellos países dispuestos a emprender la reforma. Su objetivo era ofrecer un ayuda a los países que tuvieran problemas de balanza de pagos debidos a situaciones no coyunturales y que quisieran atacar la raíz de los mismos, cosa que no podía llevarse a cabo con las ofertas del FMI, que eran cortoplacistas y no permitían abordar cambios a mediano plazo. Puede decirse que es una versión ingenua y poco convencida del ajuste estructural.<sup>50</sup> La afirmación de ingenuidad se basa en que no hay, en principio, el elemento de coerción para el país receptor que, ante la necesidad urgente de fondos y la imposibilidad de encontrar sus recursos en otras fuentes, se ve abocado a tener que aceptar las condiciones del BM como única salida.<sup>51</sup> Situación que se produjo más adelante, en la segunda mitad de los ochenta con los países que tenían serios problemas para hacer frente a las obligaciones de la deuda externa.

Pero esta primera visión, suave o débil, del ajuste estructural se modifica en dos sentidos:

- a) El éxito de los SAL otorgados a Turquía, que recibió cinco créditos sucesivos bajo esta modalidad en el período 1980-1984, cuyo total supuso más de la tercera parte de los fondos asignados a esta línea. Turquía había funcionado en las últimas décadas con una economía bajo control estatal y los espectaculares cambios hacia una liberalización y privatización hicieron que muchas de las anteriores reticencias se desvanecieran.<sup>52</sup>
- b) A partir de 1983 se añade el elemento configurador definitivo: el BM empieza a percibir a los SAL como un medio para persuadir a los gobiernos para cambiar sus políticas. Ya no con la anterior visión, que puede calificarse de ingenua, sino que ahora supone asumir el propio Banco una nueva función como agente activo en la transformación del modelo económico de los países en desarrollo.

---

<sup>50</sup> En los primeros años de vigencia de los SAL se concedieron muy pocos créditos por esta vía. En su primer año, sólo hay cuatro operaciones del BM por un monto de 370 millones de dólares. Feinberg (1987:152) recuerda que hasta mediados los ochenta, la inclinación del BM era la de limitar los préstamos de ajuste estructural a un 10% de los nuevos compromisos y los préstamos condicionados a un 30 ó 40% del total de los préstamos otorgados a un país.

<sup>51</sup> De hecho, al principio los países no se mostraron dispuestos a firmar acuerdos de largo plazo con el Banco cuando ello suponía afectar a asuntos clave de su política económica nacional. Los países latinoamericanos fueron especialmente reticentes a este respecto. En 1986 cambia la situación, el Banco planteó acuerdos sectoriales dirigidos a un espectro más reducido de objetivos, que tuvieron mejor acogida por los países. (Feinberg, 1987:153)

<sup>52</sup> En la progresiva implantación de los programas de ajuste estructural jugó un papel destacado el departamento de investigación. Después de 1981, bajo la jefatura de Anne Krueger, se cortaron todos los vínculos con las anteriores líneas de investigación emprendidas por Chenery y se dedicaron de manera creciente a proyectos más amplios diseñados bajo la perspectiva de que lo correcto era la liberalización económica.

En este cambio hacia la admisión de la condicionalidad influyeron varios hechos: el progresivo deterioro del entorno para los países en desarrollo que obligaba cada vez más a emprender ajustes en sus economías; la asunción de la doctrina neoclásica; y, la nueva percepción que se tiene de los países en desarrollo, de los que no sólo se critica profundamente las políticas emprendidas, sino que se les considera incapaces para emprender por sí mismos las reformas necesarias.

Los primeros SAL fueron exagerados en sus contenidos de condicionalidad. Tenían como promedio diez de diecinueve áreas de reformas políticas. Un SAL podía llegar a tener un centenar de condiciones. Pero sobre la condicionalidad de los programas de ajuste estructural hay opiniones divergentes. Las posiciones críticas (Payer, 1991:96) de la política del BM resaltan la amplia condicionalidad de los mismos que no dejaba sin tocar ningún sector importante de la vida económica del país prestatario. Otros defienden que el BM se escapa a la crítica que se hace al FMI de imponer paquetes idénticos a los países sin tener en cuenta las especiales características de su estructura económica o su capacidad de hacer frente al ajuste (Mosley, 1991:227). Aunque se admita la variación en los contenidos de las condiciones de los paquetes de ajuste de cada país, ese hecho lo único que pone de manifiesto es que se produce una adecuación a las características propias de cada economía. Pero no indica que haya una variación del modelo fundamental, es decir, que en definitiva la condicionalidad básica es idéntica para todos.

#### **4.4.3. Las notas especiales de la condicionalidad del Banco.**

Lo decisivo es que la modalidad de los préstamos del BM en esta fase añade una nueva dimensión a la condicionalidad tal como se había venido practicando hasta el momento. Aunque sea redundante decirlo, la condicionalidad siempre ha estado presente en las relaciones financieras. Ahora se da entrada a una condicionalidad nueva. La novedad no se encuentra tanto en los niveles de coerción para el cumplimiento, como en los objetivos que pretende. La condicionalidad que propugna el Banco da un salto cualitativo al exigirse no tanto en base a la necesidad de asegurarse el pago, sino que la condición misma se convierte en objetivo central del contrato. Es decir, la condicionalidad del BM no responde a una mera sustitución de la garantía que cualquier banco comercial exige para asegurar el cumplimiento de las obligaciones dimanantes de su contrato de crédito.

Las formas de condicionalidad que el BM introduce en los ochenta presentan las siguientes notas:

- a) El propósito de la condicionalidad no es maximizar la probabilidad del pago del préstamo sino forzar al prestatario a realizar aquello que el



prestamista considera son las políticas adecuadas para el crecimiento económico del país. Su objetivo prioritario es influir en la política del gobierno, más que conseguir el pago de la deuda.

- b) Algunas de las condiciones que el BM liga a los préstamos requieren de un largo tiempo para conseguir los resultados previstos e, incluso, dado el objetivo de reformas institucionales que contienen esas medidas no pueden concretarse en términos cuantitativos precisos
- c) No todas las condiciones se formulan de manera que su incumplimiento conlleve el abandono del apoyo financiero (Mosley, Harrigan y Toye, 1991:67-8).

Algunos autores plantean la tesis de que esta forma de condicionalidad supone un proceso de negociación en el que el donante busca influir en la política de la otra parte, mientras que ésta defiende su autonomía. Ciertamente si se quiere que se produzca un cambio real de las políticas internas será difícil hacerlo sin una mínima colaboración del gobierno del país en cuestión, y en ese sentido siempre existirá un elemento de negociación, pero de aceptar este componente a afirmar que la dimensión de la negociación es la que impregna los programas de ajuste estructural media un largo camino.

La trascendencia de este nuevo modo de condicionalidad surge con claridad y será uno de los elementos más importantes que conformen el modelo final del ajuste estructural. Esta condicionalidad, una vez aceptada, abre el paso a introducir todo tipo de políticas como objeto de la negociación o de la condición, según se prefiera.<sup>53</sup>

## **4.5. El ajuste estructural y la condicionalidad del Fondo Monetario Internacional.**

### **4.5.1. La emergencia del protagonismo del Fondo: la crisis de la deuda externa.**

La introducción decidida del ajuste estructural y de la condicionalidad coercitiva en la actividad del FMI guarda una relación directa con el papel asumido por esa institución con ocasión de la crisis de la deuda externa. El

---

<sup>53</sup> Cahn (1993:179) tras explicar a través de un caso real el funcionamiento de la condicionalidad del Banco, relata como éste utilizó el poder de coerción no sólo para reestructurar el marco de política interna, sino para reestructurar al propio gobierno del país. Así por medio de lo que denominaba "creación de instituciones", estableció una Comisión Interministerial para gestionar el programa, la cual estaba dotada de un presupuesto especial -a través del que podía ejercer su influencia-, y un Comité técnico.

estallido de la crisis, en 1982, se produjo de manera un tanto sorpresiva y con una gravedad extrema para la pervivencia del sistema financiero internacional. A partir de este acontecimiento, caracterizado por esas dos notas de sorpresa y gravedad, se explica la evolución de las funciones y el papel del Fondo. El elemento de sorpresa es relevante porque, tal como se produjo, la irrupción de la crisis sorprendió a todos los actores involucrados (acreedores privados, gobiernos acreedores y deudores, organismos internacionales). La sorpresa fue doble, primero, por poner de manifiesto de manera abrupta el alto grado de exposición de la banca comercial, sobre todo de Estados Unidos, y con ello el peligro real de bancarrota; segundo, por encontrarse que no existían mecanismos adecuados para gestionarla.

Una crisis de la gravedad como la sobrevenida en 1982 necesitaba una respuesta urgente, que, si en cualquier caso hubiera resultado difícil de proporcionarla, ahora esa dificultad se incrementaba ante el vacío de una institución capaz de hacer frente a la situación. Los cambios que había venido experimentando el mercado internacional de capitales no habían encontrado la instancia capaz de regular el nuevo escenario creado (Lichtensztein y Baer, 1986:112). Además, la especial composición de la deuda externa latinoamericana, con un fuerte componente de deuda privada, originó un problema novedoso, ya que no existían instrumentos jurídicos que permitieran a los bancos privados exigir a los Estados soberanos deudores el cumplimiento de sus obligaciones (Sebastián, 1988:151).<sup>54</sup>

En esa coyuntura se entiende porqué y cómo el Fondo asumió un protagonismo y unos roles inesperados -que no respondían a un plan preconcebido-, que le convirtieron en el pilar de los mecanismos de solución a la crisis. Entonces surgió el FMI como líder en la estabilización de los mercados internacionales de capital (Feinberg, 1987:144), desempeñando desde el inicio de la crisis un papel decisivo al encabezar los esfuerzos para coordinar las acciones. Sobre la importancia del papel que cumplió en ese momento, no es exagerado afirmar que ayudó a evitar un colapso financiero internacional (Edwards, 1988:639). El FMI llenó ese vacío de competencias no tanto porque se le otorgaran legalmente esas capacidades, sino porque fue capaz de establecer las reglas de juego (con el respaldo del Gobierno y la Reserva Federal de Estados Unidos, especialmente), y que fueran aceptadas, o impuestas de alguna manera, por las diferentes partes del conflicto.<sup>55</sup>

---

<sup>54</sup> La deuda externa tradicional era la deuda pública o la particular con garantía oficial. Pero en los años setenta, la deuda privada sin garantía gubernamental y la de corto plazo creció muchísimo, llegando a significar en el caso de América Latina, el cuarenta por ciento de toda la deuda. (French-Davies y Devlin, 1993:8).

<sup>55</sup> La emergencia de la crisis de la deuda tuvo una influencia decisiva en las políticas del Fondo (Killick, 1995:6).

La rapidez en la respuesta es una norma básica en cualquier crisis financiera y de ello depende en gran manera el evitar la bancarrota. El sistema financiero internacional dio muestras de una sorprendente adaptabilidad, gracias a una acción internacional que tuvo una coordinación sin precedentes, en la que el Fondo desempeñó una tarea clave.<sup>56</sup> Uno de los elementos más significativos de la fórmula para resolver la crisis fue la gran coordinación lograda entre los acreedores.<sup>57</sup> No fue tarea fácil conseguir que los bancos internacionales mantuvieran la disciplina en sus propias filas contra la presión de las fuerzas del mercado, ya que fue necesario emprender complicadas negociaciones simultáneas (Griffith-Jones, 1991), al tiempo que prevenir cualquier solidaridad simétrica entre los gobiernos deudores.<sup>58</sup> El tratamiento caso por caso constituyó otro de los pilares de la estrategia de solución. Así como los acreedores requerían la coordinación, también una plataforma operativa que permitiera entablar las negociaciones con cada uno de los países deudores en mora. La plataforma del Fondo se mostró como el mecanismo idóneo para cumplir esta función.

Entre los objetivos de la banca acreedora privada para resolver la deuda se encontraba la pretensión de que los gobiernos de los países deudores asumieran la deuda y ahí también el FMI sirvió de instrumento de presión para forzar a los países deudores a nacionalizar la deuda del sector privado. La refinanciación de la deuda externa privada, y su paralela estatización, se realizó simultáneamente con la renegociación de la deuda pública, presionando la banca privada para vincular ambos temas (Bouzas y Keifman, 1992:83).<sup>59</sup>

---

<sup>56</sup> Ver: CEPAL (1988:9)

<sup>57</sup> Según Devlin y Ffrench-Davis (1994), se utilizaron a escala internacional algunos de los mecanismos financieros de rescate que los gobiernos suelen utilizar para resolver sus problemas financieros en sus mercados nacionales. Se crea el "prestamista internacional de última instancia" (*International Lender of Last Resort*), que nace de una serie de medidas adoptadas por los gobiernos del grupo G-7, liderados por Estados Unidos, los principales bancos comerciales de los países occidentales y el FMI, el cual coordinó las negociaciones de cientos de bancos con sus deudores. Para Payer (1991:91), el objetivo del cartel fue implantar la disciplina en dos líneas: sobre los gobiernos deudores en mora, por un lado, y sobre los miles de pequeños bancos que se habían consorciado con los grandes en la concesión de préstamos o que habían actuado por su cuenta, por el otro.

<sup>58</sup> Sachs (1989:80-83) compara la diferente situación de América Latina frente a la deuda en 1930 a la vivida en 1982, señalando que uno de los factores que puede explicar la misma se encuentra precisamente en esta coordinación y actuación conjunta de los bancos. En los años 30, casi todos los países de América Latina enfrentaron la crisis de la deuda con una moratoria unilateral de pago que sólo se resolvió después de la Segunda Guerra Mundial. En los años 80, casi todos los países deudores tuvieron que continuar pagando el servicio de la deuda bajo unas reglas de juego escritas y dirigidas por los gobiernos acreedores. En el mismo sentido, Ffrench-Davis y Devlin (1993:101) destacan que en las crisis precedentes, los acreedores, dispersos y anónimos, tenían dificultades para comunicarse entre sí; esto debilitó su capacidad para manejar en forma colectiva los problemas de pago y evitar incumplimientos. Arias (1990: 169-170) explica las razones por las que la crisis de la deuda de los años treinta se resolviera a través de una larga cadena de suspensiones de pagos, especialmente en el caso de los países latinoamericanos.

<sup>59</sup> Bouzas y Keifman (1992:82): En el caso de Argentina, el Banco Central se hizo cargo de los pasivos externos protegidos por seguros de cambio como contrapartida de la cancelación del contravalor en pesos por el deudor doméstico. Los acreedores externos podían elegir entre negociar direc-

Pero el papel del Fondo no se redujo a la mera respuesta inmediata a una necesidad coyuntural. Su inicial función de mediador no terminó con los primeros acuerdos, sino que se convirtió en elemento mismo de la solución. La probada eficacia del FMI como mediador del cartel bancario, al haber conseguido el éxito de impedir la mora oficial generalizada de los países deudores, hizo que esta función de coordinación y agente de la estrategia de resolución de la deuda se incluyera dentro de la política oficial del Fondo, -como lo manifestara su entonces director ejecutivo, Larosiére, al anunciar en 1982 que el FMI serviría como catalizador para organizar la reprogramación de la deuda sobre la base de la consideración caso por caso (Weeks:1989:53). A partir de aquí hay que entender la posición de líder del FMI en la primera mitad de los años ochenta y el contenido de sus planteamientos como estrategia de resolución de la deuda.<sup>60</sup> De mediador se convierte en un actor decisivo en la gestión de la crisis para los intereses de los acreedores.<sup>61</sup> El FMI va a ser, por un lado, el portavoz de los intereses de los países industrializados y de los bancos acreedores (Lichtensztein y Baer,1986: 112). O como señalan de forma más crítica algunos autores, el FMI se convierte en un verdadero guardián de los intereses de los acreedores privados en detrimento de las misiones fundamentales del organismo <sup>62</sup>.

Esta función de intermediación o de liderazgo no debe oscurecer el importante papel que cumplió como suministrador de fondos, al convertirse en importante fuente de recursos para los países deudores. De hecho sus recursos potenciales se duplicaron en 1983, a los pocos meses del estallido de la crisis. Ante el cuasi-colapso de los mercados privados de capital, Estados Unidos apoyó un aumento rápido e importante de las cuotas al FMI, aunque el mismo Fondo reconoció que este incremento era insuficiente para estabilizar los mercados financieros (Feinberg, 1987:142-4).<sup>63</sup>

---

<sup>60</sup> En el discurso del secretario del tesoro de Estados Unidos, James Baker, en 1985, ante la Asamblea del FMI y BM, donde dió a conocer el Plan que llevó su nombre, expresaba: "El FMI, en particular, ha jugado un papel de líder con mucha capacidad, proporcionando orientación sobre las políticas y financiamiento temporal a las balanzas de pagos, lo que ha servido para catalizar los flujos de los bancos comerciales." Traducido de la reproducción del discurso en Fraser, 1987:171.

<sup>61</sup> Meller (1989:74) señala el papel desempeñado por el FMI como intermediario, organizando y coordinando complejos paquetes de recursos financieros que ayudaron en los primeros años de la crisis (1982-1985) a encarar las insuficiencias de liquidez externa de muchos países. Sobre la valoración de la necesidad de este papel del FMI la siguiente cita resulta bien expresiva de los intereses de los acreedores: "El FMI es nuestra única esperanza. El FMI es la única institución que puede prestar dinero y poner condiciones para hacerlo. Ningún gobierno puede realizar esto y tampoco ningún banco." Declaraciones del gobernador del FMI por la entonces República Federal de Alemania al periódico Clarín, Buenos Aires, 22 de noviembre de 1982. Citadas por Lich-Baer,1986:115).

<sup>62</sup> Valle, 1992:405; y Payer, 1991:93

<sup>63</sup> En el caso de América Latina, la reacción del Fondo fue muy rápida, pero efímera. Las transferencias netas pasaron bruscamente de 1.694 millones de DEG en 1982 a 6.421 millones de DEG en 1983, pero decrecieron a casi la mitad, 3.770 millones, en 1984, cayendo nuevamente en un 50% en 1985 a 1.460 millones, que era inferior al volumen de transferencias del año anterior al estallido de la crisis. Estos datos están recogidos de: FMI; International Financial Statistics, números de enero de 1985 y abril de 1987. Citados en: SELA (1988); *La economía mundial y el desarrollo de América Latina y el Caribe*. Nueva Sociedad, Venezuela; pag.57.

Lo que más interesa destacar de este protagonismo del FMI para nuestro propósito no es el surgimiento del FMI como mero árbitro<sup>64</sup>, sino que ello vino acompañado de una serie de condiciones para los países endeudados que marcaron decisivamente sus economías. El FMI no se limitó a ofrecer un lugar de encuentro y un servicio de asesoría, sino que ofreció una respuesta para atacar el problema de la deuda, que presentó a las dos partes –banca privada y gobiernos deudores– como el único camino de salida.

La intermediación supuso poner condiciones tanto a los deudores como a los acreedores. Los primeros, tuvieron que adoptar los programas de ajuste; los segundos, los bancos comerciales, tuvieron que comprometerse a proporcionar recursos adicionales al paquete financiero, aunque no siempre se hiciera esta aportación de forma voluntaria.<sup>65</sup>

#### 4.5.2. La evolución de la condicionalidad en el FMI.

Mientras el Fondo era responsable de la vigilancia del sistema monetario, la condicionalidad perteneció a la esencia de la función que se le había asignado. El papel del FMI no era ser proveedor de recursos, cuando lo hacía la única razón era garantizar la estabilidad y el funcionamiento del sistema monetario internacional. Cuando se constituye el FMI como una institución financiera, se la dota de la capacidad de préstamo teóricamente suficiente para financiar los procesos de ajuste, alentados y supervisados por la propia institución (Feito, 1994:105).

Los contenidos de la condicionalidad del FMI guardan relación con el diagnóstico que hace de la naturaleza de los desequilibrios de la balanza de pagos. Al ofrecer apoyo a las medidas tendentes a equilibrar las balanzas de pagos, lo que hacía era propiciar políticas de ajuste, como no podía ser de

---

<sup>64</sup> La función del FMI como auspiciador de acuerdos entre acreedores privados y gobiernos deudores no era totalmente nueva, aunque nunca hasta entonces había tenido semejante trascendencia. Al principio, los bancos mostraron bastante escepticismo sobre la función del FMI en el proceso de gestión de la deuda, pero cuando fracasaron en su intento de renegociación con el gobierno peruano en 1976, se aceptó con firmeza este papel del FMI. Por otro lado, ante la situación de los países endeudados del África Subsahariana, con deuda mayoritariamente oficial, el FMI venía desempeñando este papel de manera informal en el Club de París hasta el año 1982 (Brown, 1990).

<sup>65</sup> La CEPAL (1988:13) expresa así los dos componentes que tenía la respuesta del Fondo: a) el compromiso de vigilar las políticas económicas de los países deudores y de condicionar la concesión de nuevos recursos a estos países a que cumplieran determinados requisitos, entre ellos el pago de sus compromisos con los acreedores; b) el compromiso de los bancos acreedores de conceder nuevos préstamos para contribuir a financiar los programas aprobados por el FMI, los llamados préstamos no voluntarios. La presencia de bancos comerciales entre los acreedores planteó aspectos novedosos ya que no actuaban igual que los acreedores oficiales y se mostraban poco dispuestos a continuar prestando. Para los grandes bancos comerciales la concesión de nuevos préstamos fue el precio que tuvieron que pagar por el apoyo oficial (Payer, 1991:91)

otra manera. La condicionalidad formaba parte de la mayoría de los servicios de préstamos que ofertaba el FMI. La imposición de condiciones de política económica estaba implícita en la lógica del ajuste. Los programas de estabilización que se aplicaron en los sesenta y setenta fueron la concreción práctica de la condicionalidad política y, de alguna manera, el precedente de los posteriores programas de ajuste estructural.

Otro aspecto de la condicionalidad es la consideración de los mecanismos sancionadores y niveles de exigencia con que se plantea la efectiva implementación de las políticas que se consideran adecuadas para restablecer los equilibrios. En este campo, el FMI se ha caracterizado por la devolución de sus préstamos a la mayor rapidez posible y por la concesión escalonada de sus desembolsos, de manera que no se procedía a efectuar una nueva entrega si no se consideraba que se habían conseguido los resultados acordados.

El análisis de la evolución de la condicionalidad en el FMI implica considerar ambos aspectos: los contenidos y las exigencias, que se expone en tres grandes fases (Lichtensztein y Baer,1986:101-110).

#### **4.5.2.1. Primera fase: hasta fines de los años sesenta.**

Se considera que es el año 1952 cuando el FMI incorpora la condicionalidad como parte de su política, al decidir el Comité Ejecutivo que la concesión de préstamos por encima del tramo de reserva podía ligarse a determinadas condiciones.<sup>66</sup> El principio de la condicionalidad sería la base para que los países pudieran girar sobre sus monedas. Los acuerdos de stand by, requisito para acceder a dichos tramos, se convirtieron en el mecanismo de ligar las políticas económicas a la asistencia financiera (Lafay y Lecaillon, 1993:72).

Pero esa condicionalidad no se extendió a la mayoría de los servicios, ni se planteó su exigencia con la severidad que más tarde se haría. De hecho, la creación en 1963 del *servicio de financiación compensatoria*, pensado para hacer frente a las caídas en los ingresos de exportaciones de aquellos paí-

---

<sup>66</sup> (Körner y otros(1986:51); Stewart (1992:290); Lafay y Lecaillon (1993:72); Ceña et al.(1994:144)). Suárez Dávila (1994:855) sitúa el origen de la condicionalidad del FMI en mayo de 1949, cuando México anunciara su intención de establecer una nueva paridad y solicitara del FMI la posibilidad de girar sobre los recursos de que disponía en esa institución. El Directorio le respondió que "bajo la condición de que la nueva propuesta de paridad sea aceptable y las políticas fiscales y monetarias apropiadas, no objetaría". El Director ejecutivo planteó un documento con cuatro condiciones a la solicitud mexicana: confirmar que la paridad es apropiada, que el desequilibrio de la balanza de pagos es temporal, que los recursos no se dediquen a la reconstrucción o al desarrollo y que el país de los pasos necesarios para cumplir con sus obligaciones conforme a los artículos del Acuerdo del FMI. Así se imponía la tesis de que el FMI fuera el policía encargado de vigilar el uso de los recursos.

ses que dependían de unos pocos bienes de exportación, apenas estaba sujeto a condiciones. La primera mitad de los desembolsos del servicio solo requería la voluntad del país para cooperar con el Fondo, lo que en la práctica suponía que podía concederse casi automáticamente y de forma rápida (Griffith-Jones, 1989:261).

El examen de los contenidos de la condicionalidad del FMI, en esta primera fase, tiene poca relevancia en cuanto mecanismo de imposición de determinadas políticas a países, aunque resulta interesante para entender su posterior evolución. Los contenidos se centraban en el sector externo: derogación de los controles cuantitativos a las importaciones, anulación de convenios de intercambio y pagos bilaterales, insistencia en el tipo de cambio único. El FMI consideraba que la industrialización de los países en vías de desarrollo y la presencia del capital transnacional eran procesos complementarios. Las medidas que propugnaba tendían a favorecer la presencia de capitales extranjeros.<sup>67</sup> Aunque se incluyeron en los programas de estabilización algunas condiciones del tipo de restricciones crediticias y del gasto público, lo cierto es que no se ejecutaron y tampoco se exigió por parte del FMI su cumplimiento.

Más adelante, en la segunda mitad de los sesenta, el FMI además del sector externo pasó a controlar las metas de endeudamiento y a establecer niveles mínimos de reservas. Este mayor rigor del condicionamiento respondió al recrudecimiento del proceso inflacionario en algunos países. Se introduce la restricción de la demanda interna, que en algunos casos supuso verdaderas reformas administrativas. Las "cartas de intención" en que se recogían los acuerdos, al menos formales, con los respectivos gobiernos, empezaron también a incluir la contención o moderación salarial.

#### **4.5.2.3. Segunda fase: fin de los sesenta y década de los setenta.**

La disminución de la actividad del FMI en la primera mitad de los setenta se tradujo lógicamente en un debilitamiento de su función como agente condicionante de las políticas de otros países. Recuperó su actividad a fines de los setenta, al reasumir la responsabilidad de la estabilización y la disciplina monetaria. Pero la ampliación de los servicios financieros, producida en los setenta, se realizó con unas condiciones más indulgentes que las acostumbradas. Sobre todo después del primer choque petro-

---

<sup>67</sup> Los primeros programas de estabilización basados en estos presupuestos se hicieron con gran parte de países latinoamericanos (Chile, Perú, Bolivia, Paraguay, Colombia, Argentina, Uruguay, México y Brasil). Con ello se pretendía que América Latina abriera sus economías a la expansión e integración del capital internacional productivo, sobre todo el de Estados Unidos (Lichtensztein y Baer, 1986:103).

lero de 1973, el Fondo proporcionó cantidades sustanciales de financiamiento con baja condicionalidad a los países en desarrollo (Helleiner, 1990:130).

Los *acuerdos de derecho de giro (stand-by arrangement -SBA-)*, fueron creados en 1969,<sup>68</sup> y se convirtieron en los créditos más comunes del FMI.<sup>69</sup> A mediados de los setenta, la anterior estrategia de medidas, que actuaban esencialmente sobre el nivel y composición de la demanda, deja paso a un enfoque estructural más a largo plazo, cuando se hizo evidente que los desequilibrios de la balanza de pagos no podían corregirse rápidamente. No se abandonaron los instrumentos monetaristas, sino que se complementaron con políticas de naturaleza estructural, como la reducción de la dimensión del sector público y la reorientación de los recursos hacia el sector privado. Más aún, la condicionalidad del FMI incluye la de agente de control y reorientación de los procesos de desarrollo, en la que especialmente cuestiona la actitud expansiva del Estado en muchos de los países en vías de desarrollo.<sup>70</sup> Es a fines de los setenta, especialmente a partir de la llegada de la administración Reagan al gobierno de Estados Unidos, que las condiciones se hicieron más estrictas.

Dentro de esta nueva perspectiva se produce la introducción del *servicio ampliado* que reflejaba el reconocimiento del Fondo de que los paquetes a corto plazo no eran la solución a los problemas estructurales (Körner y otros, 1986:147). Los *servicios ampliados (extended fund facilities -EFF-)* se

---

<sup>68</sup> El proceso de creación de los derechos especiales de giro se detalla en Fraser (1987:45-56). Es de destacar que la iniciativa partió del Grupo de los Diez en 1963. A lo largo de este proceso, los países en desarrollo hicieron conocer su rechazo a su exclusión de cualquier estructura nueva que se crease y su derecho a participar en las discusiones sobre las reformas que se plantearan.

<sup>69</sup> Generalmente tenían una duración de 12 a 18 meses, si bien ocasionalmente podían ampliarse a 24. Incluían un programa de medidas de ajuste macroeconómico que se controlaba haciendo el seguimiento trimestral de determinados objetivos específicos (*performance criteria*). Aunque no ejerciera en la práctica su potencialidad condicionadora, el instrumento de los acuerdos de derecho de giro contenía dos elementos que más tarde servirán para configurar la alta condicionalidad típica del FMI. El primero, el acuerdo previo, donde se incluirán progresivamente nuevos contenidos de políticas a emprender y resultados a conseguir por el país prestatario; y, el segundo, la exigibilidad de esa condicionalidad por medio del estricto examen periódico, trimestral, de los logros obtenidos como requisito para el desembolso de las sucesivas cuotas en que se fracciona el préstamo. El primer tramo, un 25% de la cuota, se concede sin condiciones. Se puede disponer de otros cuatro tramos, cada uno igual al 25% de la cuota del país. El primero de estos tramos de crédito no tiene una condicionalidad especialmente severa. El acceso a los tres últimos tramos exige el acuerdo de un programa de estabilización con el FMI.

<sup>70</sup> Para Lichtensztejn y Baer (1986:110) se puede sospechar que este nuevo rigor tenía obvias connotaciones políticas, sobre todo si se analizan las actuaciones del FMI con países como Perú, Tanzania y Jamaica, que pasaron por situaciones políticas poco gratas para los intereses de Estados Unidos en momentos de especial rivalidad entre los bloques. Especialmente la exigencia de la reducción de la dimensión del Estado puede explicarse como reacción frente al triunfo de regímenes intervencionistas, de muy diversa índole, como son los casos de los tres países antes citados, en varios países en desarrollo.



diseñaron en 1974<sup>71</sup> para apoyar la implementación de programas de ajuste más fuertes de lo normal, destinados a países con serios problemas económicos a largo plazo, y tenían una duración de tres años, ampliable a cuatro. El *programa de ajuste*, que establecía los objetivos a que se comprometía el país prestatario, (llamado *extended arrangement*), incluía medidas macro y de ajuste estructural (Woodward,1992:30-40).<sup>72</sup>

En 1974 aparece en el FMI la preocupación específica por los problemas del desarrollo como dimensión a tener en cuenta en las políticas de ajuste.<sup>73</sup> También en ese año se produce la creación del Comité de Desarrollo por resoluciones paralelas de las Juntas de Gobernadores del BM y del FMI.<sup>74</sup> En consecuencia, comienzan a perfilarse las relaciones entre el BM y el FMI de cara a preocupaciones comunes que afectan a los objetivos de los dos organismos y que van a requerir una más estrecha colaboración en el futuro.

A fines de los 70 aparece otro elemento que va a tener una trascendencia máxima en los años ochenta, el acuerdo de los bancos de establecer un procedimiento normalizado para evitar los incumplimientos de los deudores. Si el país deudor aceptaba un programa de ajuste del FMI, los bancos se comprometían a aliviar el peso de la deuda con una reprogramación de los pagos sobre el capital (CEPAL,1988:12). A pesar de esta serie de esbozos de lo que va a ser la posterior condicionalidad del Fondo, todavía no hay una conciencia del papel global que la condicionali-

---

<sup>71</sup> Esta ayuda del servicio ampliado se otorgaría en apoyo de programas que incluyeran políticas del alcance y carácter requeridos para corregir desequilibrios estructurales en la producción, comercio y precios cuando fuera de esperar que las mejoras necesarias en las balanzas de pagos de los países miembros podían alcanzarse con políticas consistentes con los objetivos del Fondo sólo en un período amplio (Fraser,1987:99).

<sup>72</sup> Según Bitar (1988:46), la creación, en 1974, del servicio ampliado pretendía un cambio fundamental de estrategia en la condicionalidad del Fondo, que suponía la liberalización del comercio, el levantamiento de los controles de precios y la reestructuración de las empresas públicas. Pero la especial coyuntura internacional en la que nacieron, dominada por las alteraciones del sistema financiero internacional, restaron importancia al ensayo.

<sup>73</sup> El borrador de reforma del FMI, aprobado por el Comité de los 20 en 1974, en el Anexo 10, hace referencia entre otros puntos: a) a las especiales características de los países en desarrollo que les dificultan poder alcanzar adecuadamente el ajuste sin que se perjudiquen seriamente sus programas de desarrollo a largo plazo; b) la aplicación de medidas de ajuste por otros países, de manera que se protejan los flujos netos de recursos reales a los países en desarrollo; c) la posibilidad de establecer un vínculo entre la ayuda al desarrollo y la asignación de derechos de giro; d) acuerdos en otras áreas del sistema económico mundial, dentro del marco del NOEI discutido en la Asamblea General de la ONU de 1974. (En Fraser, 1987:100-1).

<sup>74</sup> El Comité se convocaba coincidiendo con las reuniones anuales de ambos organismos. Sus objetivos eran: supervisar el proceso de desarrollo e informar y aconsejar a las dos Juntas de Gobernadores sobre la transferencia de recursos reales a los países en desarrollo y hacer sugerencias; establecer un programa detallado de trabajo sobre los temas del Anexo 10 del borrador de reforma; prestar atención urgente a los problemas de los países menos desarrollados y a los países en desarrollo más profundamente afectados por las dificultades de la balanza de pagos (Fraser, 1987:104-5).

dad puede jugar como estrategia para el cambio de los modelos económicos de los países.<sup>75</sup>

Tras este repaso a lo acontecido en la década de los setenta, puede decirse que la condicionalidad no era la característica dominante del FMI, aunque siempre existió de forma tácita. Su contenido se centró en la ortodoxia monetaria, aunque varió el grado de coerción de su exigencia. De hecho sólo se impuso la condicionalidad a una minoría de países, que alcanzó a una cuarta parte de los préstamos concedidos, mientras que en los ochenta se aplicó a las tres cuartas partes de los préstamos concedidos (Stewart,1992:290-1). A pesar de esta baja condicionalidad, los mecanismos que más tarde conformarán la alta condicionalidad del Fondo tienen su esbozo en este período.

#### 4.5.2.4. Tercera fase: primera mitad de la década de los ochenta.

Ante las nuevas subidas del petróleo de 1979 y principios de 1980, los países en desarrollo requirieron fondos con urgencia para hacer frente a sus déficits de balanza de pagos. Ello hizo que en el período 1979-1982, las compras totales de los países en desarrollo al Fondo prácticamente se quintuplicaran. La situación planteaba la necesidad de ofrecer nuevos mecanismos de financiación, pero también ponía sobre la mesa la necesidad de controlar la utilización de los recursos. La condicionalidad cobraba mayor relevancia frente a su apagamiento anterior. Se crearon dos servicios financieros temporales: el *servicio de financiamiento suplementario*, creado en 1979, ligado a la condicionalidad propia de los tramos superiores de crédito de los derechos de giro o de un servicio ampliado, y la *política de mayor acceso*, instaurada en 1981, que pretendían dirigirse a los casos en que el ajuste de la balanza de pagos se prolongara más de un año. La expansión del crédito del FMI tras la segunda subida del petróleo se hizo con un alto nivel de condicionalidad (Ceña et al.1994:149-51)

Las modificaciones en las políticas del Fondo para acceder a sus recursos hay que entenderlas siempre dentro de una concepción de corte monetarista y de *laissez faire*, incluso caracterizada por una firme postura tanto respecto de los objetivos como de los instrumentos a utilizar (Stewart,1992:294). La evolución de la condicionalidad nunca supuso una alteración de los presupuestos básicos del modelo en que el Fondo basaba su

---

<sup>75</sup> En la reunión del Comité Interino del FMI, celebrada en Jamaica en 1976, en la que se tomaron decisiones importantes sobre la estructura del organismo y los métodos operativos, se planteó que la supervisión del FMI del sistema monetario internacional para asegurar su efectivo funcionamiento debía realizarse "respetando las políticas sociales y políticas de los miembros" (Fraser, 1987:123).

política. Otra cuestión es que la aplicación se hiciera con mayor o menor rigor según la coyuntura económica.

El marco analítico utilizado por el FMI fue relativamente simple. Partía de un diagnóstico básico: el desequilibrio externo es producido por el desequilibrio interno, y, a su vez, el desequilibrio interno se debe fundamentalmente a la actividad del sector público. En última instancia, el déficit del sector público es el factor determinante del desequilibrio externo y la expansión del crédito interno financia el desequilibrio externo.

El programa típico del FMI distinguía un componente macroeconómico y otro de ajuste estructural. El primero se basaba en políticas restrictivas en el plano monetario, fiscal y de crédito interno, dirigidas a eliminar el desequilibrio entre la demanda agregada y la oferta agregada, mejorar la cuenta corriente y reducir la inflación. Se ponía especial énfasis en el control del déficit fiscal. Por su parte, el componente del ajuste estructural incluía tres bloques principales de políticas: liberalización comercial; reforma financiera; y, una devaluación importante, incluyendo la unificación de los tipos de cambio en el caso de tasas múltiples. Sus objetivos eran: aumentar la eficiencia, incentivar la inversión productiva y estimular las oportunidades de crecimiento.<sup>76</sup>

Pero este plan estaba previsto para países en los que el servicio de la deuda no constituía una carga excesiva. Los programas adoptados entre 1982 y 1986 difirieron en varios aspectos claves de esos programas típicos.<sup>77</sup> Las diferencias radicaban en la elección de los paquetes de políticas, así como la disponibilidad de financiamiento externo adicional. La heterodoxia de estos nuevos programas de estabilización y ajuste se puede atribuir a tres factores principales: a) la magnitud del ajuste requerido; b) la urgencia con que tuvo que implementarse; c) la naturaleza global de la crisis. Al enfrentarse con la alternativa de corregir el desequilibrio en la cuenta corriente o realizar un programa de ajuste eficiente, se optó por el mejoramiento de la cuenta corriente, dándole prioridad sobre el descenso de la inflación y la eficiencia relativa del programa de ajuste (Edwards, 1988: 165-6). El horizonte de corto plazo con que funcionó en estos años, hizo que se pusiera el énfasis en las políticas de restricción

---

<sup>76</sup> Khan, M. y M. Knight (1985); *Fund Supported Adjustment Programs and Economic Growth*. Washington, DC, IMF Occasional Paper N° 41. Citado por Edwards, 1988:165. En similares términos: Stewart, 1992:293.

<sup>77</sup> No sólo se modificaron los programas sino la condicionalidad de los servicios financieros. Así, el servicio de financiamiento compensatorio, creado en 1963 como un servicio de desembolso rápido y de baja condicionalidad, se modificó limitando su acceso y aplicando para su concesión una condicionalidad alta (SELA, 1988:59; Griffith-Jones, 1989:261).

de demanda, para conseguir resultados rápidos en la balanza comercial. Estas medidas respondieron a la preocupación central desde la óptica de los países desarrollados: el pago de la deuda.

Así funcionó en los primeros años. En 1983, el FMI percibía la crisis como un problema de liquidez temporal que afectaba a un determinado número de países. El objetivo era conseguir el pago de los intereses de la deuda y que los países deudores generasen las divisas suficientes para hacer frente al mismo y ésa fue la norma para los préstamos hacia América Latina y África. En ese sentido la política económica de muchos países quedó supeditada al objetivo de cumplir con las obligaciones dimanantes de la deuda, y el FMI se convirtió en el principal fabricante de políticas para la mayoría de estos países en la primera mitad de la década de los ochenta (Stewart,1992:292).

Pero esta condicionalidad, además de no resolver el problema de la deuda, que era su objetivo principal, supuso un duro proceso recesivo.<sup>78</sup> Tras cuatro años de aplicación de la receta (1982-85) el así llamado ajuste recesivo mostró sus carencias y se vio la necesidad de buscar nuevos enfoques para resolver el problema de la deuda (Dorado y otros,1992:72-73).

A partir de 1985 el FMI destacó más la importancia de las reformas estructurales y en 1986 apoyó decididamente el Plan Baker que exigía una estrategia de ajuste con crecimiento y la implantación de políticas orientadas hacia el mercado libre como condición necesaria para la provisión de fondos nuevos. El fallo mayor del FMI fue haber creído que la crisis se limitaba al problema de la deuda, cuando había dejado de ser un problema financiero para convertirse en un problema de desarrollo. O dicho de otra manera, el problema de la deuda se había convertido para muchos países en un profundo problema estructural más que una cuestión de liquidez (Edwards, 1988:641).

#### **4.5.3. El ajuste estructural en el FMI.**

El Fondo tuvo que adaptar la condicionalidad a la situación nueva creada tras el Plan Baker, tanto en lo que se refiere a ciertos aspectos teóricos de la concepción de los programas, dado que ahora se ponía especial énfasis

---

<sup>78</sup> Edwards (1988:643-53) hace un estudio sobre la relación entre la devaluación y el producto, y la relación entre las devaluaciones y la distribución del ingreso. Así como encuentra cierta evidencia sobre el carácter contractivo de la devaluación, sobre el segundo tema afirma no poder hacerse ninguna afirmación tajante. Los resultados apoyan en alguna medida la hipótesis de que las devaluaciones tienen un efecto contractivo a corto plazo en el producto.

en el crecimiento, como en cuestiones de práctica de la condicionalidad.<sup>79</sup> La adopción de la orientación de los programas hacia el crecimiento, supuso para el Fondo prestar mayor atención a las políticas de orden estructural. En su Informe anual de 1987, el Fondo reconocía que en el aspecto operativo se le planteaban problemas a la hora de incorporar como condiciones los cambios de orden estructural; ya que si bien algunos de ellos se hallaban en el campo tradicional de la acción del Fondo, otros resultaban nuevos e implicaban tener en consideración a las demás instituciones multilaterales que venían trabajando en ese ámbito, entre las que el Banco Mundial tenía un papel relevante. De ahí que la intensificación de la colaboración entre las dos instituciones, FMI y BM, se hiciera inevitable.<sup>80</sup>

En marzo de 1986, ante la situación especialmente difícil en que se hallaban los países de bajos ingresos, y en base a una propuesta presentada por el Secretario del Tesoro de Estados Unidos, el Directorio Ejecutivo estableció el *servicio financiero de ajuste estructural (structural adjustment facility, -SAF-)*. Su objetivo era prestar asistencia a las balanzas de pagos con dificultades en condiciones concesionales, en conjunción con el BM y otras entidades prestamistas, a los países de bajos ingresos, cuyos problemas de balanza de pagos no fuesen coyunturales.<sup>81</sup> Más adelante, en 1988 creó el *servicio financiero reforzado de ajuste estructural (enhanced structural adjustment facility -ESAF-)*, muy parecido al anterior, pero que provee sus fondos con préstamos y contribuciones especiales de los países miembros, teniendo algunas diferencias en cuanto a los niveles de acceso, y alcance y firmeza de las medidas estructurales.<sup>82</sup>

Lo más significativo de estos nuevos servicios del FMI es que ambos requieren para poder acceder a sus fondos que el país solicitante adopte un *marco general de política o un documento de marco de política, -el policy framework paper, en la terminología del Fondo-*, en el que se explicitan los objetivos a mediano plazo y los esbozos principales de las políticas que se deben poner en práctica para conseguirlos. Es decir, incluyen elementos de medidas estructurales del programa de reforma del

---

<sup>79</sup> En mayo de 1987, el FMI analizó los temas relacionados con la condicionalidad, sobre todo la combinación de financiamiento y ajuste, la mejor relación entre crecimiento económico y ajuste de la balanza de pagos (Informe anual del FMI 1987, pag.49).

<sup>80</sup> El Informe anual de 1987 recoge que en el año 1986, el personal del Fondo participó en 17 misiones del Banco y que funcionarios del Banco participaron en 15 misiones del Fondo, además de las misiones paralelas o coincidentes en las que personal de ambas instituciones trabajaron conjuntamente sobre el terreno.

<sup>81</sup> FMI (1988); Informe anual de 1987, p.48: los países con derecho a acceder a este servicio eran 62.

<sup>82</sup> Finanzas y Desarrollo, FMI, marzo 1988, p.27

país.<sup>83</sup> Mientras esto ocurría con los préstamos para los países de bajos ingresos, el FMI seguía utilizando el *servicio ampliado* para los países de medianos ingresos.<sup>84</sup>

El FMI manifiesta sin tapujos su vocación de llevar adelante una condicionalidad más ambiciosa. La complejidad y magnitud de los problemas del ajuste exigen adoptar un enfoque global.<sup>85</sup> La adopción del enfoque del ajuste con crecimiento rompe las barreras tradicionales de separación entre políticas de oferta y de demanda como campos de acción, respectivos, del BM y del FMI.<sup>86</sup> Es necesaria la coordinación de las medidas relacionadas tanto con la demanda como con la oferta.

#### 4.6. La convergencia entre el BM y el FMI: la condicionalidad cruzada.

Las relaciones entre los dos organismos dependieron de la evolución respectiva de sus funciones. Hasta mediados los años setenta la división del trabajo entre ambos no planteó especiales problemas. El hecho de tener objetivos y atribuciones diferentes marcó los campos de actividad de cada uno de ellos, si bien las inevitables conexiones entre gestión macroeconómica y desarrollo económico hicieron que se diera una estrecha colaboración (FMI,1989:44). Se plantearon diferencias siempre relativas, de tipo operacional, ya que en cuanto a las grandes líneas de pensamiento económico nunca existieron discrepancias fundamentales. Es en la década de los ochenta donde la clarificación de sus respectivas funciones adquiere rele-

---

<sup>83</sup> Los directores ejecutivos del Fondo pidieron que en esos documentos se aborden los problemas estructurales básicos, como se recoge en el Informe Anual de 1989 del FMI, pag.41. Este documento tiene un proceso de elaboración en el que tanto el FMI como el BM asisten al país para formular el primer borrador del documento. El Directorio Ejecutivo del BM examina el mismo y lo aprueba. Este documento se revisa anualmente. Puede que se le acompañe, como en el caso de los préstamos SAF, un Programa de inversiones del sector público (Public Sector Investment Programme), que al igual que el anterior tiene que aprobarlo el Directorio Ejecutivo del BM. Ver:Woodward,1992:38-40 y Fraser,1987:153.

<sup>84</sup> El Director del FMI, en declaraciones formuladas en junio de 1988, sostenía que este servicio pudiera cumplir la función de respaldar los programas de ajuste necesarios para brindar asistencia a mediano plazo a los países endeudados de mediano ingreso, a los que era necesario aplicar una estrategia de ajuste encaminado al crecimiento económico. Lo que supone, para muchos países, ejecutar durante un período prolongado de tiempo programas de ajuste macroeconómico y reformas estructurales de gran envergadura. Y si se hacía hincapié en la reforma estructural, se requería una colaboración con el BM, al igual que la que existía con los mecanismos financieros recientes, SAF y ESAF. Finanzas y Desarrollo, FMI, junio 1988.

<sup>85</sup> FMI (1990); Informe 1990, pag. 34: "Un país debe basar su decisión de tratar de reducir la deuda y obtener respaldo oficial para ello en una estrategia coherente de financiamiento. esta estrategia debe respaldar un programa apropiado de reformas económicas a mediano plazo."

<sup>86</sup> Op. cit. pag.39: "Una de las principales actividades del FMI es su respaldo a los programas de ajuste macroeconómico y de política estructural."

vancia hasta el punto de convertirse en uno de los temas más importantes en la implantación de las políticas de ajuste.

La cuestión se presenta porque la evolución de las actividades del BM, por un lado, y el FMI, por el otro, llevó a una convergencia y superposición de los mecanismos y objetivos de ambos. El planteamiento tópico establecía unas grandes líneas de actuación para cada institución. El FMI apoyaba los ajustes macroeconómicos, o más específicamente el equilibrio de la balanza de pagos, trabajaba con períodos de corto plazo y una orientación sobre la demanda, utilizando como mecanismo los préstamos a programas. Mientras que el BM se centraba en los ajustes estructurales, se dedicaba al desarrollo, con una preocupación de largo plazo y una orientación hacia el lado de la oferta, y actuaba a través de préstamos a proyectos (Bird,1993). La anterior frontera se hace borrosa como consecuencia de que los programas del FMI incluyen medidas estructurales, y el BM concede sus préstamos condicionados a que el país mantenga un apropiado cuadro macroeconómico.

Esta superposición de funciones hizo que las condiciones que planteaba el BM se juntaran a las que ya estaban operando por parte del FMI. El peligro de confusión, por duplicación de funciones, o de confrontación, por la existencia de objetivos reñidos entre sí, estaba abierto. Se planteaba el debate sobre la consistencia de las condiciones de reformas políticas entre el FMI y el BM. De alguna manera, cada institución hermana tenía su propio programa de créditos para ajuste estructural (Bird,1993). Esto produjo una confrontación de cara a la coordinación institucional. Durante la primera mitad de la década de los ochenta domina el FMI, mientras que el BM se mantuvo en una relación de relativa subordinación. En cambio, en la segunda mitad de los ochenta, a partir del Plan Baker, el BM pasa a liderar el manejo de la crisis financiera y del desarrollo, lo que le sitúa como nuevo rector del régimen de ayudas de los donantes. En esta nueva estrategia de ajuste con crecimiento, adquiere una mayor presencia en las condiciones el interés por las reformas políticas, claramente dominadas por un enfoque de economía política neoliberal.

A pesar de estas diferencias, se dio un acuerdo entre las dos instituciones, aunque no formalmente establecido<sup>87</sup>, por el que no se concedían nuevos créditos a ningún país que no hubiera previamente puesto en práctica un programa de estabilización. El acuerdo requería que los gobiernos instauraran el orden macroeconómico en su casa, con un programa de estabiliza-

---

<sup>87</sup> En la práctica los préstamos de ajuste estructural o de ajuste sectorial del BM se conceden condicionados al apoyo del FMI, aunque no hay una relación formal. El acceso a esos préstamos se condiciona a que el país mantenga un "marco macroeconómico adecuado", lo que se interpreta que debe tener un programa del Fondo o una serie de políticas macroeconómicas susceptibles de ser apoyadas por el Fondo. (Woodward, 1992:42-43)

ción monetario y fiscal bajo la tutela del Fondo, antes de embarcarse en programas de expansión de la oferta bajo las directrices del Banco. Esta informal convención funcionó hasta 1986 entre el BM y el FMI, y cuando surgieron diferencias, éstas se resolvieron cediendo alguna de las instituciones (Mosley, Harrigan y Toye, 1991:97).

La trascendencia del solapamiento entre las dos instituciones va más allá de los problemas en las relaciones entre ambas. La consecuencia más importante de este proceso fue que la actuación de las dos instituciones se reforzó mutuamente y que las condiciones impuestas tuvieron una incidencia real en la economía de los países en desarrollo como nunca se había producido hasta entonces.

La creación de los servicios de ajuste estructural por el FMI, en 1986, supuso que el ajuste se hacía más global y que sus objetivos se amplían. Una de las condiciones para el éxito del ajuste será que "el país adopte el firme compromiso político de poner en pie una estrategia coherente y completa"; y la complejidad y magnitud de la tarea hacen necesaria "la coordinación de las medidas relacionadas tanto con la demanda como con la oferta."<sup>88</sup> Esto implica que la condicionalidad cruzada entre el Banco y el Fondo, que estaba implícita en las relaciones anteriores entre los créditos stand-by y los programas del Banco, ahora se hace explícita.<sup>89</sup>

Las sucesivas revisiones de las relaciones entre el FMI y el BM, producidas en un relativo breve período, reflejan que la división de tareas entre ambas no fue fácil y la existencia de una real superposición entre ellas. El dilema era difícil de resolver, porque no resultaba tan evidente la posibilidad de dividir un conjunto de instrumentos de políticas en dos categorías, macro y micro, y asignarlas al FMI y al BM, respectivamente. Muchos de los gastos agregados que el Fondo pretendía recortar tenían implicaciones micro para el modelo de producción, y, por el contrario, algunos de los precios que el Banco pretendía que funcionaran correctamente, especialmente el tipo de

---

<sup>88</sup> Las citas están recogidas del Informe del Fondo Monetario Internacional de 1987, pags. 49 y 50. Al plantear estos objetivos el mismo Fondo reconoce que algunos de esos cambios estructurales no están muy relacionados con sus funciones tradicionales.

<sup>89</sup> Las propias instituciones multilaterales fueron conscientes de la necesidad de estrechar su colaboración para evitar o reducir al máximo las incoherencias y las duplicaciones. Las primeras directrices de cooperación entre el FMI y el BM se establecieron en 1986 (tras la redefinición de roles como consecuencia del Plan Baker); en marzo de 1989 (después de las primeras experiencias de los SAF y ESAF) se consensua el "new concordat" que establece una renovación de la cooperación en las decisiones futuras (FMI, 1991; *Informe Anual de 1990*:47). Así como los anteriores acuerdos se referían más a procedimientos de intercambio de información y de consulta, en 1990 parece necesario aclarar las diferencias básicas. El Directorio Ejecutivo del Fondo confirma que la principal función del FMI son las cuestiones de política macroeconómica y las instituciones e instrumentos de política pertinentes, mientras que la función básica del BM son los aspectos de la reforma estructural y la asignación eficiente de los recursos en los sectores públicos y privados (FMI, 1993; *Informe Anual de 1992*:63).



cambio, tenían implicaciones macro para la balanza de pagos (Mosley, Harrigan y Tøye, 1991:102).

Los acuerdos a que llegaron para la elaboración y aprobación del documento marco de política (*policy frame paper*) fueron una manera útil de evitar que los conflictos entre el FMI y el BM perjudicaran al país prestatario y, con ello, a la eficacia de los préstamos mismos.<sup>90</sup> El convenio sobre el documento marco de política resolvía un problema, el de los conflictos entre las dos instituciones, pero planteaba otro no menor: ¿no se había potenciado en exceso la condicionalidad del FMI y del BM? El fenómeno de la condicionalidad cruzada adquiere protagonismo cuando funciona como mecanismo de reforzamiento de la actuación de las dos instancias multilaterales para implantar una serie de políticas que suponen un cambio de rumbo en las economías de los países en desarrollo. La conjunción del mecanismo de reforzamiento mutuo entre el BM y el FMI con el incremento sustancial de la condicionalidad, implicó una alteración de la relación tradicional de los gobiernos con los organismos multilaterales, que rompe prácticamente con cualquier prevención de respeto a los ámbitos de soberanía en la toma de decisiones en materia de política económica. Si a esto se le añade la expansión que, especialmente con ocasión de la deuda, tuvo este proceso que llegó a la mayoría de los países de América Latina y del África Subsahariana se puede entender la trascendencia del llamado fenómeno de la condicionalidad cruzada.

Además, la fuerza que otorgaba al BM y el FMI el respaldo que les daban los países acreedores, hizo que esa condicionalidad se introdujera en los criterios para la concesión de ayudas por parte de los donantes multi y bilaterales a los países en desarrollo.<sup>91</sup>

Esta coordinación de la condicionalidad más allá de las dos instituciones multilaterales tiene una explicación.<sup>92</sup> Cuando hay múltiples donantes dis-

---

<sup>90</sup> El Directorio del Fondo reconocía que los documentos sobre el marco de política económica habían fomentado una mayor colaboración entre el personal del Fondo y del Banco Mundial (Informe Anual de 1989, FMI:41).

<sup>91</sup> El Informe del FMI de 1987, justo un año después del Plan Baker, reconoce esta función de la condicionalidad cuando afirma que la estrecha colaboración entre el FMI y el BM ha conferido mayor eficacia a los esfuerzos realizados para estimular la corriente de recursos financieros adicionales de otros acreedores hacia los países miembros.

<sup>92</sup> Gibbon(1993:36) señala que no se puede decir que hubiese un régimen de ayudas antes de 1980, pero que la profundización de la condicionalidad en los ochenta y los mecanismos por los que se transmite hicieron que a lo largo de la década se vayan conformando un régimen de ayudas al que se somete la casi totalidad de la comunidad de donantes. El Center for Development Research (1995) elaboró un informe a petición del Ministerio de Relaciones Exteriores de Dinamarca para evaluar la experiencia del ajuste estructural en África. Tiene interés que, siendo un informe para un donante bilateral, señale que el ajuste estructural supuso una revolución en las relaciones de ayuda por extender la condicionalidad y por introducir nuevas modalidades de coordinación de la ayuda.

puestos a aportar recursos a un país concreto, y no están coordinados entre sí, pero existe la condicionalidad marcada por esas instituciones, ¿qué pueden hacer esos donantes? Teóricamente podrían negociar su propio marco de condiciones, pero hubiera resultado imposible por muchas razones: desde las dificultades prácticas para organizar un foro hasta el hecho de que los donantes más importantes fueran, a su vez, con toda seguridad miembros destacados del FMI y del BM. No aceptar el marco existente resultaba muy arriesgado, ya que implicaba que sus créditos tendrían una gran probabilidad de fracaso al resultar difícil ganar en la confrontación entre las condiciones impuestas por estos frente a las establecidas por las instituciones multilaterales. En definitiva, la coordinación de la condicionalidad del BM y del FMI tenía una fuerza atractiva para que la gran comunidad de donantes se sumara.<sup>93</sup> Los donantes bilaterales aceptaron este requisito para conceder ayudas a los países deudores.<sup>94</sup> No sólo los prestamistas oficiales participan de esta condicionalidad, sino que también el sector privado la apoya, al considerar que la tutela de las políticas locales por los organismos multilaterales es una garantía para sus inversiones o préstamos.

Las consecuencias de esta hegemonía de las instituciones multilaterales no acaban en esta fuerza atractiva de la condicionalidad como marco, sino que hay que añadir el llamado efecto catalítico que ejerce el hecho de que un país tenga el aval del Fondo o del Banco para atraer a otros prestamistas. Esta función a veces se olvida, pero tiene una gran importancia. Brown (1990:2) distingue dos mecanismos a través de los cuales el Fondo cumple este papel: a) la existencia de un acuerdo con el Fondo es considerado por los donantes y prestamistas como precondition para conceder nuevos fondos; b) el Club de París <sup>95</sup>, para los acreedores oficiales, y el Club de Londres, para los bancos comerciales, exigen un acuerdo previo con el Fondo como precondition para reprogramar o reestructurar la deuda externa.<sup>96</sup>

---

<sup>93</sup> Ver: Centre for Development Research, 1995:76.

<sup>94</sup> Ver: Gibbon, 1993:39-40; Dorado y otros, (1992:71-73), detallan los contenidos de la estrategia conjunta entre el FMI y la banca comercial y los puntos básicos de la condicionalidad en los primeros años del ajuste (1982-1985).

<sup>95</sup> El papel del Fondo en el Club de París tiene su origen en 1966, en donde ya se exigía, aunque sin que constara formalmente, un acuerdo, normalmente un acuerdo stand-by, para poder reprogramar la deuda. Pero este requisito se formaliza a partir de 1982 y la presencia del Fondo se incrementa al intervenir directamente en la elaboración de los acuerdos de reprogramación (Brown, 1990:5 y 10).

<sup>96</sup> FMI, 1988 (*Informe Anual de 1987*:46): "Además de prestar asistencia financiera, el FMI desempeña una función muy importante en la coordinación del financiamiento proveniente de prestamistas privados y oficiales. El Fondo ha continuado participando activamente en la movilización de financiamiento bancario para los países en proceso de ajuste. La adopción por parte de los países de programas apoyados por el Fondo ha facilitado la concertación de acuerdos de reprogramación de la deuda, al tiempo que los bancos han escalonado la concesión de nuevos recursos a medida que los países han ido poniendo en práctica los programas económicos apoyados por el Fondo."

El resultado final de este conjunto de procesos es un cierre de filas de la comunidad financiera internacional en torno a las directrices del BM y el FMI para conceder recursos a los países en desarrollo. Como señala muy gráficamente Weeks (1989:57), se ha establecido una línea común y se ha elaborado un paquete de políticas que todos los gobiernos deben aceptar o si no enfrentar la posibilidad real de un boicot financiero internacional.

¿Quién puede ejercer la función de control ante la fuerza arrolladora de las instituciones multilaterales? En teoría ese papel le debiera corresponder a los países receptores que tendrían, también en teoría, abierto el terreno de la negociación para consensuar un acuerdo. Pero es difícil escapar a la sensación de que la condicionalidad, tal como fue diseñada, era una camisa de fuerza que impedía el ejercicio de la libertad de actuar del país solicitante del préstamo. Aunque las directrices de política económica fueran similares tanto para los países desarrollados como para los en vías de desarrollo, la similitud termina en la formulación de instrumentos y objetivos, porque los efectos fueron bien distintos en unos y otros. Más aún, lo que se hizo fue exigir a los países en desarrollo que se adecuaban al modelo que venía funcionando en los países desarrollados. Pero las condiciones eran muy diferentes y de ahí los efectos tan divergentes en muchos casos. Resulta innecesario poner de relieve la importancia de la referencia de la condicionalidad a la hora de entender la implantación de las reformas y el débil papel negociador sobre el alcance y contenido de las reformas que cabía esperar, en la mayoría de los casos, de los países solicitantes. La condicionalidad cruzada supuso, pues, una nueva dificultad en la tarea de adaptación de las reformas a las especiales condiciones de cada país, lo que, en principio, permite plantear que los costos de la desarticulación de las relaciones existentes entre las diferentes instituciones fueron mayores que los esperables en un escenario negociador; y que el vacío institucional no fue fácil de reemplazar, por lo que cabe plantear la hipótesis de que los grupos o sectores más perjudicados por las reformas se vieron, así mismo, más debilitados en la representación de sus intereses.

#### **4.7. La condicionalidad política.**

Las condiciones analizadas hasta aquí del BM y del FMI constituyen lo que se ha dado en llamar una primera generación de condicionalidad. La trascendencia de su implantación es que rompen el tabú del respeto a la autonomía de los Estados en el diseño y ejecución de las políticas económicas. Los préstamos de ajuste estructural del BM y las condiciones que introduce el FMI sirvieron para eliminar las inhibiciones que tenían las instituciones

para intervenir en las políticas internas, por lo menos de manera directa y sistemática. Su consecuencia más significativa es que supuso el reconocimiento de un nuevo modo de actuar. Por supuesto que anteriormente se habían dado casos de injerencia en las políticas de países, pero no dejaron de ser situaciones particulares, sin que se plantearan como funciones inherentes a la institución.

Una vez consolidada la intervención que proponían las reformas estructurales económicas, a fines de los ochenta y principios de los noventa se introducen nuevas modalidades de condiciones que permiten asegurar el advenimiento de una segunda generación de condiciones, que puede caracterizarse con toda rotundidad como condicionalidad política. La introducción de los derechos humanos, la democracia y el buen gobierno como elementos constitutivos de las nuevas condiciones marca el salto de esa evolución (Stokke,1996:75-7).

Cuando hablamos de condicionalidad política entendemos la intervención de los donantes en los asuntos internos de los países receptores para modificar el entorno político de una manera específica, con una incidencia manifiesta sobre la forma de actuar de los gobiernos, lo que repercute de manera directa sobre el mapa de titularidades. La condicionalidad política puede hacerse desde la ayuda técnica para la promoción de esos objetivos, la persuasión por el diálogo o la presión política (Gillies,1993:4). Es a esta última, en la que el receptor no participa asumiendo positivamente el objetivo, a la que nos referimos.<sup>97</sup>

La preocupación por la inconveniencia de la invasión del BM en la esfera política estuvo presente desde su inicio. En la concepción original del BM hubo un explícito cuidado en que no intervinieran consideraciones políticas. Varios artículos de los estatutos prohibían la consideración de los factores extraeconómicos (Artículos: IV sección 10; III, sección 5 apartados b) y c).

La delimitación de las esferas de lo político y lo económico estuvieron claras mientras se tuvo la visión del desarrollo como fenómeno puramente económico. Hasta mediados los setenta se mantuvo esa división, para lo que había, además, un empeño especial como era que la institución ganara credibilidad y garantizar que todos los estados tendrían una misma consideración. La adopción del enfoque de las necesidades básicas, a mediados de los setenta, estableció una conexión entre derechos

---

<sup>97</sup> En: *The European Journal of Development Research*, Vol 5, N° 1, junio 1993, se dedica monográficamente a la condicionalidad política y contiene diversos trabajos que analizan el contenido y desarrollo de este tipo de condiciones.

humanos y ayuda. Pero tuvo un alcance distinto y no se manifestó en forma de presión política. Los casos de Portugal y Suráfrica abrieron una brecha en el planteamiento de esas relaciones<sup>98</sup>

Se dieron una serie de factores para impulsar la aceptación de las condiciones políticas en el seno del BM. Primero, la progresiva erosión en la práctica del concepto de soberanía de los Estados, que se manifiesta en diversos órdenes y que guarda relación tanto con la coyuntura como con la globalización, a lo que contribuyó no poco la implantación de las condiciones más económicas de la primera generación.<sup>99</sup> Segundo, la influencia de los donantes bilaterales, que fueron los primeros en introducir la condicionalidad política, sobre todo a partir del CAD, del que forma parte el BM (Hewitt y Killick,1996).<sup>100</sup> Tercero, la revisión del concepto de desarrollo, que amplía su primera formulación economicista y se abre a considerar dimensiones políticas y sociales (Gillies,1993:4).

La adopción de este tipo de condiciones por el BM no ha estado exenta de dificultades, que vienen desde cuestiones legales, que plantean la adecuación o no a sus propios estatutos, hasta la convicción de la conveniencia de mantener exclusivamente criterios técnicos para el buen funcionamiento de una institución bancaria.<sup>101</sup>

Desde dos vías se han ido introduciendo las condiciones políticas en el seno de las políticas que impulsa el BM:

a) La nueva concepción del desarrollo. Dentro de las nuevas corrientes del desarrollo sostenible, el BM se ha ido abriendo hacia una visión del

---

<sup>98</sup> Fue la primera ocasión en abiertamente se planteó el criterio de los derechos humanos como requisito para negar la concesión de créditos. En el caso de Portugal debido a la dictadura de Salazar y en el de Suráfrica por mantener el régimen del apartheid.

<sup>99</sup> El informe del Banco Mundial (1989) *Africa Subsahariana: de la crisis al crecimiento sostenible*, marcó un punto de inflexión en su agenda política hacia Africa en dos capítulos importantes: la gobernabilidad y la pobreza. Desde ese punto de vista, el informe citado contenía elementos de un análisis más politizado de los problemas de desarrollo de lo que venía siendo común (Goetz y O'Brien,1995:17).

<sup>100</sup> El final de la guerra fría ofreció un panorama favorable para justificar la promoción de los derechos humanos y la democracia (Sorensen,1993:2). Una agenda de condicionalidad política ha estado presente siempre con mayor o menor grado en las relaciones de las potencias con los países en desarrollo, especialmente en el caso de Estados Unidos. Fue adoptada formalmente como un principio del régimen de ayuda por el Consejo de Ministros de la CE en 1989 y se elaboró más detalladamente por los gobiernos francés, británico y alemán el año siguiente (Gibbon,1993:53). En 1991 Canadá informaba a la Commonwealth que su país iba a condicionar la ayuda a los resultados en derechos humanos, luego fueron Reino Unido, Francia, Países Nórdicos,... La UE añadió una cláusula en Lomé IV y luego lo consolidó en el Tratado de Maastricht.

<sup>101</sup> Progresivamente el BM fue expandiendo su definición de lo que pueda incluirse dentro del ámbito de lo económico. Con la Administración Carter se dio un impulso a la introducción de los derechos humanos y se pasó una legislación al Congreso para que las instituciones multilaterales introdujeran el cumplimiento de los derechos humanos como condición, salvo que los préstamos beneficiaran directamente a la gente necesitada (Gillies,1993:15)

desarrollo que va más allá de las preocupaciones económicas. Así, sin necesidad de modificar sus estatutos ha ampliado la interpretación de los mismos, lo que le ha permitido dedicar parte de su actividad en objetivos no económicos en sentido estricto como la pobreza, la educación y salud, la mejora del estado de las mujeres, etc.(Moller,1997:25-7). En esa agenda de desarrollo de los noventa, que se construye con nuevos elementos entre los que entra la sostenibilidad, aun con una lectura muy particular de lo que deba ser la dimensión de sostenibilidad y de humanidad, hay una creciente corriente de opinión que piensa que el impulso a los derechos humanos debe darse junto con el desarrollo económico.<sup>102</sup>

b) La cláusula del buen gobierno. Donde el BM ha tenido protagonismo y ha mostrado mayor voluntad ha sido en el tema del buen gobierno. El tema del gobierno surge en el BM con ocasión del estudio realizado en 1989 sobre el Africa Sub Sahariana.<sup>103</sup> El BM necesitaba dar una explicación a sus malos resultados con los programas de ajuste estructural en Africa y la encontró en la crítica al desempeño de los estados africanos. La necesidad del buen gobierno se convierte en un prerrequisito para el desarrollo, no es un fin en sí mismo sino que el objetivo es conseguir una gestión correcta del desarrollo (*sound development management*).

De manera más explícita trata el tema en *Governance and Development*, World Bank, 1992. Ahí expone los aspectos clave que se consideran del gobierno: la rendición de cuentas, un marco legal para el desarrollo, y la transparencia e información. La rendición de cuentas de los responsables (*accountability*) se considera importante en la lucha contra la corrupción y el mal uso de los recursos y en su sentido más amplio implica que los funcionarios públicos son responsables de sus acciones. El marco legal para el desarrollo implica fundamentalmente el estado de derecho. La información y la transparencia son requisitos del mercado para que los agentes tengan acceso a la información necesaria, oportuna, fiable y relevante (Moller,1997:25-7).

La aceptación de la rendición de cuentas y el marco legal no plantea demasiados problemas al BM y se legitima en base a que, según sus postulados, es posible encontrar una solución técnica a los problemas de gobierno con

---

<sup>102</sup> Hay cuatro aspectos de la actividad del BM donde los derechos humanos se implican: las dimensiones sociales del ajuste; las implicaciones ecológicas y humanas; la participación popular en los proyectos; los derechos políticos y civiles como componente del buen gobierno (Gillies,1993:3)

<sup>103</sup> World Bank (1989); *Subsaharan Africa – From Crisis to Sustainable Growth*, Washington DC,1989.

independencia de la forma de representación política. Se argumenta que la rendición de cuentas tiene una dimensión puramente administrativa. Se la equipara a lo que puede llamarse la rectitud financiera. En cuanto al marco legal, hace una distinción entre aspectos sustantivos e institucionales de la ley, planteando que lo que se propugna es este último aspecto. Lo que se busca es una justificación para que el BM mantenga el liderazgo en las cuestiones de gobierno económico y asegurar que no se encuentra ligado a la condicionalidad política (Gibbon,1993:56). El Banco ha manifestado en muchas ocasiones que procura evitar el entrometerse en los problemas políticos de una manera abierta, considerando que la cuestión del gobierno es sólo un medio para corregir problemas que impiden el progreso económico.<sup>104</sup>

Una manifestación particular de la preocupación del BM por el gobierno ha sido la corrupción. El presidente Wolfensohn, en el discurso dirigido a la reunión anual del BM y FMI de 1996, sacó la cuestión a primer plano llamándole el ‘cáncer de la corrupción’. Recientemente se han publicado un par de documentos, resultado del grupo de trabajo constituido justo después de ese llamamiento del presidente. En ellos se afirma que el mejor camino para reducir la corrupción es impulsar la liberalización económica y la desregulación cada vez más profunda, aunque también consideraba importante la reforma y fortalecimiento de las instituciones públicas. Su objetivo es unir más estrechamente los esfuerzos para reducir la corrupción con la concesión de préstamos (Riley,1998:137).<sup>105</sup>

La interpretación de esta reducción del BM en el campo de las condiciones políticas debe hacerse dentro de un contexto en el que cumple una división del trabajo. Parece probable que la frecuencia y extensión de la condicionalidad bilateral se incremente en los próximos años y que, simultáneamente, se refuerce la división del trabajo entre donantes bilaterales y multilaterales. Se acepta el liderazgo de las instituciones multilaterales en las áreas de estabilización, ajuste estructural y, tal vez, del medio ambiente; mientras que los estados avanzarán en la incorporación y exigencia, vía bilateral, de las condiciones políticas. Pero la estrategia es común y coordinada, aun cuando se diferencien los papeles (Hewitt y Killick,1996:163-4).

---

<sup>104</sup> El CAD ha ampliado el concepto de buen gobierno y ha introducido el tema de la participación. Ver: Stokke,1996:82, nota 78.

<sup>105</sup> Ver: World Bank (1997); *Report of the Corruption Action Plan Working Group –Country and International Strategies*, W.B., Washington, D.C.; *Helping Countries Combat Corruption: The Role of The World Bank*, W.B., Washington, D.C.

## **4.8 Los actores locales ante las reformas. El caso de América Latina.**

No puede explicarse el panorama económico y social resultante del proceso de reformas solamente como producto de las presiones externas. La implantación de las reformas se canalizó a través de procesos internos, lo que explica las diferencias que hubo en los ritmos y en la profundidad con que se ejecutaron según los países. En unos casos, estos procesos internos fueron la respuesta a las propuestas de reforma y supusieron la aparición de resistencias, tanto en las sociedades como en los gobiernos, a aceptar las medidas, aunque hubiera cierto consenso sobre la necesidad del ajuste. Sin embargo, se cuestionaba su propuesta de llevarlas a la práctica, ya que no tenía en cuenta las características propias de cada país. Sobre todo se discutía la secuencia y la intensidad con que los organismos internacionales querían imponer las medidas. En otros casos hay un rechazo directo de las reformas propuestas por considerarlas inadecuadas. La situación social y política de cada país ofrecía escenarios distintos para la aceptación de las reformas. Con independencia del juicio que se hiciera sobre la adecuación de las mismas, las resistencias provenían de grupos de poder o de la inestabilidad social o política que no garantizaba la implantación de las medidas.

Así, las características de cada país y, especialmente, la correlación de fuerzas entre los actores locales marcan el proceso de implantación de las reformas y, por ello, de su resultado. Es decir, en la configuración del mapa de titularidades que determina la accesibilidad de las personas a los recursos, va a tener una parte importante el tipo de respuesta que cada sociedad local es capaz de dar a las reformas. En consecuencia, es necesario realizar el análisis sobre experiencias concretas. Nuestra propuesta es ofrecer algunas propuestas metodológicas partiendo del análisis de la experiencia de América Latina.

### **4.8.1. Las resistencias a la ortodoxia: el diferente trato financiero a programas ortodoxos y heterodoxos.**

La experiencia de los programas de ajuste heterodoxo constituyó la expresión más consistente de los esfuerzos de América Latina por resistirse a la implantación de las fórmulas del FMI. No sólo puso de manifiesto una resistencia, sino que también fue el intento más decidido por ofrecer una alternativa propia de ajuste.

Los primeros años de la crisis de la deuda (1982-84) se caracterizaron por la imposición a ultranza de los programas del Fondo. La delicada situación



de los países deudores no daba pie a negociar más allá de fórmulas que aseguraran el pago de la deuda. Pero a principios de 1985, se cuestionan seriamente los programas de ajuste del FMI. Por un lado, planteaban condiciones de excesiva dureza que obligaban a conseguir resultados muy exigentes y a corto plazo. Ello hizo que muchos programas tuvieran que suspenderse o interrumpirse por incumplimiento de las metas cuantitativas estipuladas.<sup>106</sup>

Por otra parte, el ajuste producía dos tipos de efectos negativos para las economías: eran fuertemente recesivos y golpeaban duramente las condiciones de vida de grandes sectores de la población. La situación era extremadamente difícil para algunos países latinoamericanos: los programas no funcionaban y erosionaban su ya escasa legitimidad. Los gobernantes de los principales países (salvo Chile, por su peculiar trayectoria política) se hallaban desconcertados ya que ni creían que el mantenimiento de la ortodoxia del Fondo pudiera solucionar sus problemas y tampoco tenían en sus manos una alternativa que ofrecer.

En los años cincuenta y sesenta, el estructuralismo latinoamericano se había opuesto al enfoque monetarista del Fondo. Su explicación sobre las raíces de la inflación disentía fuertemente de la que ofrecía el Fondo. De manera muy esquemática, el estructuralismo se basaba en los siguientes supuestos: las presiones inflacionarias se debían a las características de la estructura económica y nacían del conflicto distributivo entre los sectores, de las distorsiones del mercado y de la indización retardada. Consideraba fundamental distinguir las causas de la inflación de los mecanismos a través de los que se propagaba; si se quería incidir realmente en la inflación había que actuar sobre las características estructurales (Ros,1993a:60; Moreno,1993:45).

Pero estas distinciones dejaron de tener sentido cuando las inflaciones alcanzaron cifras de tres dígitos. Es entonces cuando, ante el panorama de mediados los ochenta, aparece, siguiendo en parte los postulados estructuralistas anteriores, una fórmula que parece novedosa. Por lo menos intenta enfrentar los dos grandes problemas de reducir las expectativas inflacionarias y evitar los tremendos efectos sociales de los anteriores programas (Hirschmann,1987:795).

---

<sup>106</sup> Como se recordará, la condicionalidad del FMI era de tal naturaleza que si los resultados previstos trimestral o semestralmente no se alcanzaban, automáticamente se suspendían los desembolsos pendientes, con lo que se paralizaba el programa. En el período 1982-86, a pesar de las mejoras en la balanza comercial, el incumplimiento de las metas en inflación, déficit fiscal, etc., llevó a que casi un 50% del crédito otorgado por el FMI no pudiera ser utilizado. Ver: Bacha,E.(1986); El papel futuro del FMI en América Latina: temas y proposiciones. En: SELA (1986); *El FMI, el Banco Mundial y la crisis latinoamericana*. Siglo XXI, México.

Esta propuesta es la que se conoce como programas heterodoxos, por su apartamiento de la línea oficial. La novedad se encontraba en que los programas introducían la congelación temporal de sueldos, salarios y precios. No todos los programas fueron idénticos, pero este elemento de la congelación fue la característica común más señalada. Es a partir de 1985, cuando cuatro economías importantes de América Latina por su peso específico inician una aventura propia que parecía abrir una vía diferente para el ajuste y, especialmente, un camino que evitaba los efectos negativos en la distribución y el ingreso.<sup>107</sup> Los elementos comunes de los planes eran: la sustitución de la moneda antigua por una nueva (inti, cruzado,...); la congelación temporal de precios, salarios y sueldos; la supresión de la indización; la reducción de los préstamos del Banco Central a los gobiernos (Hirschmann,1987:794; Ros,1993b:85).

Tras unos primeros meses con resultados positivos, resultó imposible lograr la combinación de crecimiento económico con estabilidad de precios y con costos socialmente bajos (Lustig,1993:134-35). Los casos de Brasil y Argentina han sido estudiados de manera muy detallada y en gran cantidad de trabajos. Pero, por encima de todas las consideraciones, destaca el hecho de que resultaba prácticamente imposible lograr la estabilidad de precios en un contexto donde la disponibilidad de financiamiento externo se había cortado drásticamente.

Aunque en su momento se planteó una gran discusión sobre la viabilidad de los nuevos programas, hoy el debate se ha cerrado ante la evidencia de que en la práctica no funcionaron. Para las organizaciones internacionales financieras, la conclusión que extrajeron es que las políticas de rentas, como las que se utilizaron en los programas heterodoxos, sólo debían aplicarse en contadas ocasiones, como las de países afectados por alta inflación crónica.<sup>108</sup> Los países que hicieron intentos en esta línea, tuvieron posteriormente más dificultades en la adaptación a la ortodoxia. Pero la cuestión que queda pendiente es qué hubiera pasado si estos intentos hubieran recibido igual apoyo financiero que los ortodoxos. Sin que levantaran un rechazo directo por parte del FMI o del BM, los programas heterodoxos fueron contemplados desde una posición de mera observación, sin implicarse en la

---

<sup>107</sup> En 1985 es Argentina quien lanza su Plan Austral, más tarde Perú presenta su Plan Inti, Brasil al año siguiente implanta el Plan Cruzado y, por último, México, en 1987, el Plan de Solidaridad Económica. Estos fueron los intentos de heterodoxia, aunque también entre ellos se dieron diferencias. El caso de Perú es el que se aparta más del resto, ya que tuvo unas características expansivas que hacen que fuera más un plan de reactivación que un programa propiamente antinflacionario (Lustig,1993:110).

<sup>108</sup> Kiguel, Miguel A. y Liviatan, Nissan (1992); When Do Heterodox Stabilization Programs Work? *The World Bank Research Observer*, enero 1992. Versión resumida en: *Finanzas y Desarrollo*, marzo 1992.

experiencia. Esta falta de respaldo no cabe duda que influyó en su fracaso.<sup>109</sup> Esto muestra, como contraste, que el grado de consolidación de las reformas tuvo mucho que ver con los recursos recibidos para financiar su implantación.<sup>110</sup>

#### 4.8.2. La complejidad de la implantación y consolidación.

En el proceso de aplicación de las reformas hay que distinguir entre las fases de implantación y de consolidación, ya que ambas situaciones conllevan dificultades de diferente tipo. La introducción de las reformas implicaba la asunción de riesgos políticos que el gobierno debía tener en cuenta, porque era de prever que desencadenaran una serie de efectos que podían poner en peligro su permanencia en el poder. La presión externa constituía un factor determinante pero no excluyente de otros, a la hora del inicio de las reformas. Haggard y Kaufman (1995:358-62) analizan las fuentes de autonomía del gobierno de un país para tomar esa decisión. El que un gobierno se decidiera a aceptar el proceso de reformas dependía de una serie de factores. Unos tenían carácter coyuntural, como los ciclos electorales.<sup>111</sup> Otros factores eran de índole más estructural, como el tipo de régimen o los alineamientos políticos tradicionales del país. La discusión sobre la relación entre tipo de régimen e imposición de las reformas sigue abierta. Pero lo cierto es que en aquellos países que presentaban alineamientos políticos más polarizados, fue decisiva la irrupción de regímenes autoritarios (Fujimori en Perú y Pinochet en Chile, aun

---

<sup>109</sup> Dornbusch y Edwards (1989:150) mantienen la tesis de que las restricciones de divisas son claves para conseguir el éxito de los programas heterodoxos, afirman que si hay suficientes divisas y una economía deprimida, la expansión de la demanda interna puede funcionar. Al final los programas fracasan cuando la economía se queda sin divisas y se hace necesario dismantelar los controles que apoyan la redistribución y la expansión.

<sup>110</sup> Desde la visión de las instituciones financieras internacionales, suele señalarse que sólo tres países han llevado adelante seriamente las reformas económicas: Chile, México y Bolivia (Solimano,1993; Edwards,1994). Aunque, como se decía al principio, este juicio se corresponde con el hecho de que sean las experiencias de ajuste y estabilización "más satisfactorias" desde los parámetros oficiales. Pero admitiendo que fueran realmente los países que mayormente han consolidado las reformas, lo cierto es que fueron los países que recibieron un importante apoyo financiero exterior. Para el caso de Chile, los créditos anuales de las IFI entre 1983 y 1987 equivalieron al 3% del PIB; además de los recursos que le llegaron entre 1983 y 1985 de bancos comerciales. En Bolivia, tras implantar las reformas en 1985, el flujo anual de créditos (multi y bilaterales) equivalió al 5% del PIB anual en los años siguientes. La reprogramación y reducción de la deuda en el caso mexicano supuso reducir anualmente las transferencias al exterior en un 2% del PIB durante 1989-1994 (Meller,1993:54-55). Pocos países pudieron beneficiarse de condiciones tan favorables.

<sup>111</sup> La proximidad de un proceso electoral desincentiva la introducción de reformas ante el desgaste que supone y que situarían en desventaja al gobierno ante el electorado. En cambio, los períodos inmediatos al acceso al poder han sido ocasión propicia para lanzar las medidas, aprovechando el respaldo mayoritario y el calor de la legitimidad del triunfo reciente, como ocurrió en los casos de Carlos Andrés Pérez en Venezuela, Menem en Argentina, Paz Estenssoro en Bolivia.

cuando haya que diferenciar uno de otro). Por último, las reformas no pueden implantarse sin tener en cuenta la capacidad administrativa y técnica del aparato administrativo del Estado. Aun cuando las medidas tienen como objetivo expandir las fuerzas del mercado y reducir el aparato del Estado, lo cierto es que necesitan del apoyo de una administración eficiente y técnicamente preparada que no siempre se encontraba. Estos factores hicieron que el calendario y la intensidad de las reformas difiriera de uno a otro país, pero puede decirse que tras los intentos de heterodoxia, la tendencia fue una creciente disponibilidad a la aceptación de las propuestas externas. Sin lugar a dudas, el entorno de los países de la región, que desde hacía tiempo se hallaban en el proceso y que empezaban a gozar del mejor acceso a los recursos externos, fue un elemento importante en facilitar la aceptación. A partir de los noventa se puede decir que la gran mayoría de los países estaban inmersos en el proceso de reforma.

La consolidación implica un complejo proceso de la sociedad por el que las reformas adquieren credibilidad. Esto supone que los agentes económicos confían en la irreversibilidad de las mismas, lo que conlleva una doble confianza: que las reformas funcionan y que hay voluntad política de mantenerlas. Pero también implica la existencia del apoyo político tanto de los grupos que se benefician, cosa que se da por descontado siempre que vean al gobierno convencido de la implantación ortodoxa de las reformas, como de las principales fuerzas políticas. Y, por último, el apoyo social, es decir que la población en su conjunto admita que el esfuerzo de reforma genera resultados, que deben traducirse en mejores condiciones materiales y sociales.

El análisis de la consolidación excede a las pretensiones de este trabajo, ya que se harían necesarios tanto un enfoque sociológico como de ciencia política. Pero sí interesa destacar algunas características de cómo se produce el proceso de consolidación, por sus consecuencias en los efectos sociales de las reformas. Toda reforma requiere de cierto apoyo social que permita su asentamiento y que las haga operativas. La intensidad de las reformas emprendidas en América Latina exigía, en consecuencia, recabar apoyos sociales para consolidarlas. ¿Cómo se produjo este proceso de aceptación?

La primera observación importante es que la confluencia básica se da entre las ideas de las reformas y los intereses de la mayoría de los sectores empresariales (Haggard y Kaufman, 1995:370). Esta afirmación difícilmente puede ser contestada. Aun reconociendo la existencia de sectores empresariales que expresaron reticencias ante las nuevas políticas económicas, las reformas tenían como un componente estratégico el fomento de la iniciativa privada, lo que hace lógico que buscaran en ellos su aliado más estrecho, lo que no quiere decir que fuera unánime la respuesta. Por otro lado, la evidencia de los efectos recesivos del ajuste, sobre todo en sus consecuencias

sociales, daba pocas posibilidades de encontrar un apoyo popular. Pero aun partiendo de esta constatación, el alcance tan amplio que pretendían las reformas no podía echar raíces si no se producía una aceptación básica, lo que no quiere decir un entusiasmo, de las grandes mayorías nacionales.

*1) La aceptación de las reformas por el sector empresarial.*

El nuevo modelo de desarrollo exigía que los empresarios se convirtieran en uno de sus pilares fundamentales. Pero paradójicamente, el Estado se hace necesario como promotor de la acción colectiva que permita el surgimiento de los pactos que institucionalicen el apoyo social, en este caso de los empresarios, a la reforma. Es decir, a un proceso que busca la reducción y pérdida de poder del Estado, se le requiere que mantenga su autoridad y su capacidad de intervención para posibilitar las reformas, aunque ellas impliquen al mismo tiempo su derrota (Boschi,1994:135). La paradoja es aparente, ya que lo que las reformas y el sector empresarial pretenden es que cambie la naturaleza del Estado y que éste se convierta en un defensor de los nuevos intereses. Para ello se necesita un Estado fuerte y más reducido. Pero en la consecución del apoyo empresarial la paradoja aparece en toda su dimensión: cuando el Estado se ve obligado a reclamar el apoyo, y, para que éste pueda darse, debe iniciar su propia autorreducción. El primer paso será posibilitar la emergencia de una instancia organizada del sector empresarial, porque el mercado no crea por sí solo una clase hegemónica.

El proceso de reforma debe generar, pues, nuevos patrones de representación institucional para el sector empresarial o saber acomodar los del pasado (Haggard y Kaufman,1995:367). Boschi (1994) hace un interesante trabajo de las distintas trayectorias seguidas en América Latina para la emergencia de ese sector privado estructurado. Distingue tres grandes modelos: a)el seguido en México y Perú, caracterizado porque el corporativismo estatal anterior fue el instrumento para fortalecer al empresariado; b)el caso de Brasil y Argentina, donde se da una fragmentación corporativista empresarial; y, c)Chile y Venezuela, países en que se combina un corporativismo débil con la hegemonía empresarial. Tras analizar pormenorizadamente los modelos, destaca dos conclusiones. La primera, cómo el corporativismo anterior del Estado, derivado del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, no fue necesariamente un impedimento al cambio, sino que más bien fue determinante para mantener un grado de organización del sector. La segunda, la importancia del papel de una asociación líder en el proceso de conversión.

Conviene separar el apoyo prestado por el sector empresarial al Estado en su proyecto de reforma económica, de su apoyo al tipo de régimen, auto-

ritario o democrático, donde su comportamiento fue mucho más volátil. Otra cuestión es que recientemente se haya beneficiado más de "las incertidumbre de un régimen abierto que de la exclusión o el acceso limitado a la toma de decisión en un régimen autoritario." (Boschi,1994:158).

*ii) La aceptación de las reformas por la población.*

Una cuestión que no deja de sorprender en el caso de los países latinoamericanos es que los procesos de ajuste no hayan tenido una mayor contestación popular. La evidencia del deterioro de las condiciones de vida de la mayoría de la población, además de manera abrupta, en sociedades con fuerte tradición sindical y de lucha, parece que debiera haber incitado mayores resistencias.<sup>112</sup> Aunque habría que matizar esta relativa pasividad, ya que no puede decirse que en todas las situaciones se haya dado siempre una aceptación resignada y las manifestaciones de rechazo se sucedieron en varios momentos y países (como los casos de Venezuela y Bolivia, de manera especial).<sup>113</sup> Pero estas protestas en su conjunto no se han caracterizado por su intensidad o por haber puesto en entredicho la aplicación de las medidas.

En todo caso, habría que matizar entre la implantación y la consolidación de las reformas. El papel jugado por la hiperinflación ha sido reconocido como un elemento importante en la débil respuesta a la implantación de las reformas. La época de la hiperinflación había sido dramática para los sectores populares, que habían visto cómo sus economías se resentían gravemente.<sup>114</sup> No es de extrañar que hubiera una posición de relativa resignación ante las nuevas políticas, pensando que nada podría ser peor a la experiencia anterior vivida que había resultado insoportable. Sin embargo, de ahí

---

<sup>112</sup> La misma denominación de "revolución silenciosa" que se ha generalizado para referirse a las reformas implantadas en América Latina refleja esta percepción de una cierta tranquilidad social cuando se pusieron en práctica. Hay que recordar que la expresión fue utilizada sobre todo por los organismos internacionales y autoridades, especialmente desde el Banco Interamericano de Desarrollo por boca de su presidente Enrique Iglesias. Lo que indica que desde instancias relacionadas con el poder establecido se hace una implícita evaluación de ausencia de conflictividad.

<sup>113</sup> En el trabajo de Walton, J., y Seddon, D.(1994); *Free Markets and Food Riots. The Politics of Global Adjustment*. Basil Blackwell, Londres, se recoge que en más de la mitad de los principales países de América Latina y del Caribe se produjeron protestas en el período 1982-1986, que se conocieron como los "disturbios del FMI" (IMF riots), mientras que a partir de 1986, continuaron protestas esporádicas en algunos países, especialmente en las zonas urbanas. Ver: Green (1995:161-74) ofrece un cuadro de las resistencias populares en los países latinoamericanos, pero reconoce que en general la oposición fue dispersa e incoherente.

<sup>114</sup> Haggard y Kaufman (1995:370) señalan la importancia que tienen las crisis para que una sociedad se haga receptiva a las nuevas ideas. Así, en la crisis de los años treinta, el desempleo y la miseria sirvieron para aceptar la intervención estatal. En la actualidad plantean si la crisis de la hiperinflación no ha podido jugar ese papel para la aceptación de las fuerzas del mercado.

no puede extrapolarse y decir que se haya producido una legitimación del modelo en la población.

Pero la cuestión no puede ventilarse sin encontrar una explicación a este comportamiento popular, en principio desconcertante y requiere un análisis más profundo que permita comprender el nuevo marco de sociedad que nace de las reformas. ¿Es meramente coyuntural o se ha producido un vuelco significativo en la estructura social de las sociedades reformadas? En principio, hay que explicar porqué en un contexto caracterizado por fuertes tensiones sociales y donde ha existido una estructura organizada de los intereses populares con tradición combativa la respuesta haya sido tan débil en relación a la magnitud de las reformas y de sus consecuencias.<sup>115</sup>

Las relaciones entre la implantación de los programas del FMI y las protestas políticas es un tema que no se ha estudiado suficientemente desde una perspectiva empírica. Existen varios estudios en relación a la década de los setenta y primera parte de los ochenta, pero no sirven de referencia, ya que en esa época la condicionalidad del Fondo era todavía relativamente débil.<sup>116</sup> Es precisamente a partir de la crisis de la deuda, de 1983 en adelante, cuando se aplican las recetas económicas y donde habría que tener puntos de comparación para poder extraer consecuencias.

Dentro de esta falta de trabajos empíricos recientes, uno de los más recientes que abarca mayor campo de observación es el de Auvinen (1996). Examina las relaciones entre los programas de ajuste de alta condicionalidad del FMI y las protestas políticas en 70 países en vías de desarrollo para el período 1981-89. Aunque la mayoría de las hipótesis estaban apoyadas por análisis de regresión, no se pudo concluir que hubiera una relación entre protestas y condicionalidad del FMI. Sin embargo se encontró que las protestas se producían más en aquellos países que habían suscrito acuerdos con el Fondo. El impacto de la condicionalidad del FMI en la aparición de protestas sólo podía descubrirse si se introducían variables "dummy" en el

---

<sup>115</sup> Habría que hacer una mínima referencia al distinto comportamiento popular cuando se ensayaron los programas ortodoxos, que en los casos de Perú y Brasil tuvieron fuertes connotaciones populistas, especialmente en el primero. En Brasil, el llamamiento del presidente Sarney a la participación popular en la lucha contra la inflación, vigilando los precios de los mercados, tuvo una enorme respuesta. Es curioso que este elemento de la participación no estuviera contemplado en la propuesta elaborada y que lo introdujera el propio presidente poco antes de emitir su discurso de presentación de las reformas.

<sup>116</sup> Auvinen (1996:379-80) señala varios trabajos realizados en esa época, de los que se destacan: a) Haggard, S.(1985); The politics of adjustment: lessons from the IMF's extended fund facility; *International Organization* N° 39; pags.505-534, que estudia 30 programas de ajuste en el período 1975-84; b) Bienen, H., y Gersovitz, M.(1985); Consumer subsidy cuts, violence, and political stability; *Comparative Politics* Vol.19, N° 1, octubre 1986, que encuentra una relación entre los recortes a subsidios de productos básicos y protestas, pero que no quiere decir que siempre que haya ese tipo de recortes se produzcan protestas.

modelo. Entonces surgían como situaciones proclives al surgimiento del descontento expreso el alto nivel de urbanización y de desarrollo económico, además de la existencia de regímenes democráticos (Auvinen,1996:395). Pareciera, pues, que el comportamiento de América Latina se corresponde con una línea de conducta generalizada entre los países que han aplicado programas del Fondo. En cualquier caso, la mayoría de los países latinoamericanos se encontrarían, de acuerdo a los resultados del estudio, por sus características entre los más proclives a que se despertaran protestas, por sus antecedentes de anteriores programas de ajuste y por su relativo alto nivel de urbanización y desarrollo.

Partiendo de esta constatación, resulta más necesario entender la conducta social que tuvieron. Sobre esta cuestión tampoco es fácil encontrar trabajos que aborden directamente el tema. Navarro (1995) es autor de un meritorio e interesante estudio. Comienza señalando la inexistencia desde la sociología política de un marco conceptual que sirva para analizar este tipo de proceso. Para clarificar la cuestión, utiliza el esquema siguiente, que aplica la teoría de las interacciones estratégicas:

**Figura 2.1. El juego del ajuste**

		Gobierno Ajuste	
		No	Si
Poblaciones tolerancia	no	3.1 (A) Estabilidad Aislamiento	2,2 (B) Inestabilidad Alta conflictividad
	si	1.0 (C) Inestabilidad Decadencia élites	0,3 (D) Estabilidad (Escenario por explicar)

Nota: los números sólo indican el orden de preferencias de los actores

Fuente: Navarro (1995:446)

Basado en el supuesto de la incompatibilidad, el esquema presenta la interacción entre gobierno y poblaciones. Las situaciones B y C representan casos de inestabilidad política ya que implican la incompatibilidad de los



objetivos de cada actor. La celda B es el punto de equilibrio del juego, donde ambos actores tienen estrategias dominantes puras. Las celdas A y D representan resultados de estabilidad política. En la A no habría conflicto social aunque habría que pagar el precio del aislamiento internacional. El esquema plantea la situación actual que se encuentra representada en la celda C y a la que se hacía referencia antes como la cuestión que exigía un esfuerzo de análisis para entender porqué y cómo surge.

¿Qué hipótesis se plantean para explicar que se de la estabilidad en una situación de intereses tan enfrentados? Navarro (1995:447-61) analiza seis posibles explicaciones, sin que alguna de ellas sea suficientemente satisfactoria.<sup>117</sup> Lo que no quiere decir que no se pueda formular una teoría que agrupe el efecto concurrente de varios de los mecanismos expuestos. Se puede defender que el ajuste no ha mostrado todos sus costos todavía, por lo que aún está pendiente de evaluación la resistencia real que las reformas puedan encontrar en la población.

Pero resulta interesante la sugerencia que lanza al final. Si se aceptara a título de hipótesis que se han producido cambios de importancia en la cultura social y política, el que se expresen las preferencias (o las resistencias) depende de cuánto valga la pena expresarlas, depende de la eficacia de la acción. Entonces la ausencia de respuesta o la tolerancia viene explicada por la "impotencia" que sienten los propios afectados. ¿Qué cambios culturales pueden tener esa capacidad de crear una impotencia que anule la expresión de inconformidad o protesta? El autor señala algunos sin más pretensión que la indicativa: el agotamiento de las energías utópicas, la erosión de lo público, la decadencia de los grandes relatos,... El resultado final es que no es necesario plantear que se de cualquier forma de aceptación de las reformas, simplemente basta con suponer que se siente la impotencia.

La aceptación de que se hayan producido cambios de esta índole es un tema crucial para entender no sólo cómo se consolidaron las reformas, sino el actual marco de relaciones sociales. Supone aceptar que las reformas han generado no sólo procesos simultáneos de estructuración y de desestructuración social, que todavía no han terminado, sino modificaciones sustanciales en los valores capaces de legitimar comportamientos y proyectos sociales. Como señala Díaz (1994:101), parece que se ha producido una inmensa asimetría entre los sectores más dinámicos de la economía y los sectores más dinámicos de la acción social. Al tiempo que se modernizaba y expan-

---

<sup>117</sup> Las hipótesis que recoge como explicativas: i) el consenso basado en las expectativas sobre el futuro (Hirschmann y Przeworski); ii) el consenso basado en la heterogeneidad social: tesis de la segmentación y crisis de identidad (Offe); iii) la aceptación del credo neoliberal por la población: aceptación voluntaria del ajuste; iv) la manipulación gubernamental; v) el consenso del miedo: la fuga hacia adelante; y vi) la anomia social y la crisis de representación.

día el empresariado como agente protagonista, en cierto modo autónomo del Estado, conseguía convertirse en símbolo no sólo de poder sino de modernidad; como contraparte las instancias organizadas de los sectores populares sufrían un proceso de marginación, alejados de la discusión y diseño del nuevo modelo. La explicitación de los cambios sociales producidos sería muy larga y tampoco es necesaria hacerla ahora, por muy importantes que hayan sido. Pero muy resumidamente cabe hacer una última apreciación. El apoyo necesario se restringió a los sectores empresariales; de la población sólo se necesitó su pasividad. Cuando las consecuencias de las reformas hicieron peligrar la estabilidad social por temer el estallido de conflictos, la reacción fue la de implementar políticas sociales de efecto inmediato. La desvertebración de las organizaciones populares fue el resultado tanto de políticas directas como del contexto dominante, local e internacional, que fue capaz de paralizarlas. En cualquier caso, por una u otra razón, la lógica del ajuste ha sido y es un proceso que desactiva las decisiones colectivamente vinculantes, transfiriéndolas al mercado (Navarro,1995:465).

#### **4.9. La reforma del sector público: el papel del Estado.**

La reforma del sector público presenta una doble perspectiva. En primer lugar, respondió a la concepción clásica de la necesidad de reducir la inflación, causada en parte por el desmesurado gasto público, y el déficit externo, del que asimismo el sector público era una de sus principales causas. Pero, ¿qué pasa cuando hay un servicio de la deuda en aumento? Ahora es un factor externo el que empeora el déficit fiscal, ya no es un mero problema de reducir el gasto público. Pero el mantenimiento del objetivo de disminución del gasto servía para matar dos pájaros de un tiro: al tiempo que se cumplía con el objetivo de reducir el déficit externo, indirectamente se cumplía con el objetivo estructural de la reforma del Estado. Las organizaciones multilaterales, sobre todo el FMI, dieron prioridad al pleno y puntual servicio de la deuda, con lo que insistieron en la reducción drásticamente del déficit fiscal. Pero ¿en qué medida y con qué rapidez hay que reducir el gasto público? (Meller,1993:20).

La respuesta a la pregunta fue relativamente sencilla: conseguir el cambio de signo en los balances era la prioridad indiscutida. Se consideró al sector público como un sector más de la economía que debía entrar por la senda del ajuste y el cumplimiento del balance fiscal tenía que realizarse al igual que los balances macroeconómicos. Los programas del FMI aplicaron una regla sencilla para ajustar el déficit del presupuesto público: reducirlo a la mitad en un año. El resultado fue que, según la CEPAL (1994:37-60), el com-

portamiento del gasto social, en términos agregados, se constriñó prioritariamente a ser un elemento de ajuste fiscal, dejando en un papel secundario su función de compensar las caídas de los ingresos primarios. Los gobiernos se fueron quedando desprovistos de sus instrumentos redistributivos. El nivel de gasto social durante la década de los ochenta y la baja prioridad social pusieron de manifiesto las restricciones de las economías de la región y la prioridad otorgada al restablecimiento de los equilibrios macroeconómicos. En definitiva, supuso una reducción generalizada del gasto social, lo que hizo que no contribuyera a compensar el deterioro de la situación de ponrza y distributiva. A fines de la década de los ochenta la mayoría de las economías de América Latina habían pasado a tener superávits fiscales primarios. Este proceso de reducción del gasto público tuvo lugar de manera abrupta, independientemente de su magnitud, al plantear el plazo de un solo año para conseguirlo.

Por otro lado, mientras los ingresos fiscales se vieron erosionados por la inflación y la fuga de capitales, poco se hizo por implantar la necesaria reforma fiscal, simplemente para evitar repercusiones negativas en la dinamización del sector privado en el proceso de recuperación y crecimiento.(Meller,1993:24-26).<sup>118</sup> Como consecuencia, el ajuste latinoamericano introdujo reformas que repercutieron no sólo en una reducción de la función del Estado, sino que produjeron un auténtico deterioro del mismo (Fanelli y otros,1993:285-86). Evidentemente, estos efectos no se hubieran producido de no haber existido paralelamente una concepción en los diseñadores de las reformas sobre cuál debía ser el nuevo papel a asignar al Estado. Esta visión de lo que debía ser el Estado actuó como telón de fondo, pero no planteó la necesidad de diseñar, al mismo tiempo, un proceso de transición en el modelo. La reducción, y desestructuración, del sector público fue el resultado de las políticas que se fueron aplicando (liberalización comercial, liberalización financiera, liberalización de los mercados de trabajo, etc.), cada una de las cuales implicaba una mordedura más a las funciones del anterior Estado. De todas ellas, sin lugar a dudas, la que más afectó las estructuras del sector público fue la disciplina fiscal impuesta. Pero esta decidida finalidad de limitación de las funciones públicas no tuvo su contrapunto en la preocupación por levantar la nueva institucionalidad.<sup>119</sup>

---

<sup>118</sup> Habría que matizar que aunque se produjeron reformas fiscales que incrementaron los ingresos públicos, prácticamente se redujeron a la simplificación de farragosos e ineficaces esquemas de recaudación. Tal vez Argentina haya sido una excepción en cuanto a radicalidad de la reforma. Pero queda pendiente la implantación de sistemas fiscales pensados de manera articulada con los objetivos estratégicos y que repartan equitativamente la carga impositiva, en vez de los actuales modelos basados sobre todo en la imposición indirecta. Un resumen de la reforma impositiva en América Latina desde la perspectiva del FMI, en:Shome, 1995.

<sup>119</sup> Se puede decir que hay un vacío neoliberal en el campo de la política social, la reducción del gasto público significó la desaparición de una anterior política de servicios sociales que no ha sido suplida por un nuevo modelo (Díaz, 1994:108-109).

Entre las reformas estructurales impuestas a América Latina, la privatización destaca como uno de los mecanismos principales para reconducir el Estado a un nuevo rol en la economía. Al principio la privatización no formó parte central de la condicionalidad de los organismos financieros multilaterales. El enfoque del ajuste priorizaba el mero pago de la deuda, por lo que no concedió una especial atención a los procesos de privatización. Además, los organismos internacionales no tenían claro en ese momento que la privatización, en cuanto mera transferencia de la titularidad de activos económicos, fuera por sí misma positiva. De hecho, el eje de la privatización no fue siempre la transferencia de las empresas públicas al sector privado. En su *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1983*, el Banco Mundial reconocía los peligros de una privatización total, señalando que no se podía afirmar de manera universal que lo privado fuera siempre más eficiente. De manera más explícita afirmaba que la venta de empresas estatales a los oligopolistas podría producir el efecto de reducir la competencia.<sup>120</sup>

En una primera fase de las condicionalidades (hasta 1987), éstas hacían referencia a determinadas orientaciones de las políticas macroeconómicas -los programas típicos de estabilización del FMI. De acuerdo con la nueva orientación económica dichos programas ponían un especial acento en la mejora del déficit público y en el equilibrio presupuestario. Para conseguirlo, exigían como condicionalidad de sus créditos la supresión de las subvenciones a las empresas públicas. Con ello se favorecía más bien una política de liquidación de las mismas que su transferencia a la iniciativa privada. No es hasta más adelante, a partir de 1987, en que se avanza un paso más y se incluyen explícitamente reformas estructurales dirigidas a la constitución misma del aparato administrativo.<sup>121</sup>

Con el Plan Baker, se introducen de forma explícita las reformas estructurales en la estrategia de la solución de la deuda y la privatización entra como parte central de la condicionalidad. No es una casualidad que pocos meses antes del lanzamiento del Plan, el Secretario de Estado de Estados Unidos planteara como condicionalidad expresa de los programas de ayuda de su

---

<sup>120</sup> Sobre este aspecto, Mosley (1988:138) argumenta que no es cierto el estereotipo que se asignó al Banco Mundial de estar embarcado en una particular cruzada en el Tercer Mundo sobre la privatización de empresas públicas y que, de hecho, su condicionalidad, hasta 1986, puso más énfasis en la creación y fomento de la competencia y el control del funcionamiento correcto de las empresas públicas que en el mero traspaso de la titularidad de la propiedad.

<sup>121</sup> Como muestra de este cambio de orientación del FMI, mientras en el período 1980-84 sólo un 27% de los préstamos planteaban una privatización total o parcial, los diez primeros préstamos concedidos en el período 1986-76 incluían medidas de cierre, transferencia o rehabilitación de empresas públicas (Dobrska, 1992:50).

gobierno la privatización del sector público.<sup>122</sup> A partir de entonces, la privatización de las empresas públicas será una de las piezas angulares del nuevo enfoque del Consenso de Washington (Devlin, 1993:156) y, como tal, formará parte de las nuevas condicionalidades impuestas a los países latinoamericanos.<sup>123</sup>

El análisis de la evolución del proceso privatizador muestra la vinculación entre la aceleración de las reformas del sector de empresas públicas y la intensificación de la condicionalidad en este punto. Se puede comprobar cómo es a partir de 1987, con posterioridad al Plan Baker, cuando se elevan o se inician los ingresos por privatizaciones. El proceso se agudiza con el Plan Brady, lanzado en marzo de 1989, en los casos de México y Argentina.

Uno de los resultados de la privatización ha sido el cambio en la titularidad de los servicios públicos y de las infraestructuras de manera espectacular en varios países de América Latina. Para los partidarios de las reformas, esta es una muestra del camino correcto: supone que por fin América Latina ha tenido que reconocer que el sector público no puede por sí mismo ofrecer la infraestructura que sus ritmos de crecimiento están exigiendo. Pero también está la otra cara de la moneda, hoy la construcción y la explotación de determinados servicios se ha convertido en un gran negocio, mucho más si se tiene en cuenta el fenómeno de la inversión subsidiada. Además, los nuevos titulares de las empresas privatizadas parten de un terreno ya desbrozado (reciben infraestructuras existentes y redes de distribución establecidas) y tienen delante un escenario con riesgos muy controlados. No es, pues, sólo que los gobiernos no tienen la capacidad necesaria sino que la explotación de estas actividades resulta atractiva en las actuales circunstancias para el sector privado.<sup>124</sup> Sin embargo, subsiste la duda de si se producirán las inversiones necesarias en los proyectos de larga maduración y,

---

<sup>122</sup> Según citan Commander y Killick (1988:95), las directivas del gobierno de Estados Unidos planteaban que debiera conseguirse un promedio de por los menos dos privatizaciones antes de finalizar el año fiscal de 1987. Los términos de referencia de la Agencia para el Desarrollo Internacional del gobierno de Estados Unidos planteó como condición para recibir ayuda a los países desarrollados que los organismos paraestatales se incorporaran a la economía del mercado así como que se prepararan para su transferencia al sector privado (Dobrska, 1992:51).

<sup>123</sup> En la filosofía del Consenso, la reforma del Estado se hallaba ligada a la desregulación de los mercados, la privatización de las empresas públicas y la reducción del déficit público y del porcentaje del gasto público sobre el PIB. Díaz (1994: 105) y Dinerstein (1993: 18).

<sup>124</sup> En su número de 27.07.1996, *The Economist*, recogía los sectores que ofrecían mayor interés a los inversores privados en América Latina: a) la telecomunicación, en primer lugar, que como reconoce un asesor del Banco Mundial, sólo requiere una inversión de tres dólares para generar un dólar anual de retorno; Brasil y Perú son los últimos países en privatizar este servicio; b) el sector eléctrico: Chile, Argentina y Perú, y, ahora inicia Brasil el proceso, fomentaron la inversión privada; c) transportes: compañías aéreas y ferrocarriles han sido dos actividades que se han privatizado en Argentina, México y Brasil; d) servicio de abastecimiento de agua potable y alcantarillado, aunque aquí la proporción en que tendrá que intervenir el Estado será mucho mayor que en los anteriores sectores.

sobre todo, en aquellos sectores que no generan divisas por pagarse en moneda local, lo que presenta mayores riesgos a los inversores externos a la hora de garantizar el retorno de sus capitales y sus utilidades.

Por otro lado, el traslado a manos privadas de sectores estratégicos para la mayoría de la ciudadanía tiene una fuerte connotación política. El descontento de los usuarios, en el caso de que las nuevas empresas no ofrezcan el servicio en condiciones de suficiente calidad, puede canalizarse contra el gobierno, que sigue teniendo a ojos de la población la responsabilidad última en la provisión de estos servicios. La falta de una auténtica competencia en estos sectores, bien por razones de monopolio natural o de mercados insuficientes para absorber más oferentes, puede llevar a los empresarios recién llegados a querer apurar la rentabilidad a corto plazo de sus inversiones en detrimento de la calidad de las prestaciones. El equilibrio entre beneficio y servicio es siempre difícil de establecer, pero en el marco de mercados oligopolísticos y de regulaciones insuficientes o excesivamente permisivas, la probabilidad de que la balanza se incline a favor del beneficio como objetivo prioritario es alta.

En última instancia se halla el debate entre eficiencia y equidad, suponiendo que realmente la privatización haya conseguido mejorar la eficiencia de las empresas públicas. O mejor, la cuestión consiste en establecer qué criterio de eficiencia se va a considerar. Desde el interés de rentabilidad de las inversiones, no existe duda que la situación resultante tras la privatización ha mejorado. Pero en este cálculo no se internalizan una serie de efectos que no por ello dejarán de pasar factura a la sociedad en el futuro, aunque las actuales empresas gestoras de los servicios no los consideren. La privatización no resuelve la cuestión, lo que hace es trasladar el problema a otro escenario. Ahora el Estado deja de tener la responsabilidad directa de la gestión, pero no por ello deja de tener la responsabilidad de garantizar la adecuada provisión de los servicios imprescindibles para satisfacer las necesidades básicas y las infraestructuras que posibiliten el crecimiento.

Los procesos de privatización han conseguido desplazar las funciones del gobierno en varios sentidos. Aunque cambia la naturaleza de la intervención del Estado, ello no significa que disminuye la importancia de esa intervención. Las fuerzas del mercado dejadas a puras consideraciones de eficiencia no servirán para garantizar el aprovisionamiento, -sobre todo de servicios como transporte, agua, electricidad,...- con las mínimas garantías de equidad. El mercado debe ser regulado para asegurar que esta dimensión se tiene en cuenta. En el nuevo modelo, el papel del Estado será el de moderar al mercado para que cumpla con la equidad. Pero la tarea no es fácil, las inversiones privadas han sido considerables y las presiones para que se les garantice la rentabilidad de las mismas serán fuertes. En la actual situación,

en que se encuentran la mayoría de los países en desarrollo, de dependencia de la llegada de flujos externos para cumplir con sus objetivos económicos, será difícil establecer regulaciones que limiten la libertad de gestión de las inversiones externas ante el peligro de crear desconfianza y ser castigados con la interrupción de la llegada de nuevos capitales y con el encarecimiento del acceso a los mercados de capitales. Por otro lado, los Estados han sido empujados en su dimensión y ello se traduce en una menor capacidad de negociación, de autonomía para establecer sus programas y de poder real de regulación.

Desde otra perspectiva, el objetivo de reducir el papel del Estado por las consecuencias negativas que tiene su intervención en la economía al producir ineficiencia en el aparato productivo, es una de las propuestas básicas del planteamiento neoliberal. Pero, como se ha señalado, se dio la paradoja de que mientras los programas de ajuste estructural planteaban la reducción del sector público, la ejecución de los mismos exigía la decidida intervención del Estado para implantar las reformas (Kay,1993:693). De hecho, en dos de los países que con mayor intensidad han realizado las reformas, Chile y México, el neoliberalismo no supuso el debilitamiento del Estado como fuente de orden y hegemonía, sino que se reforzó para hacerlo más autónomo de las presiones sociales y más comprometido con los intereses del sector privado. Es decir, las reformas neoliberales fueron posibles porque existieron Estados fuertes, pero el fortalecimiento se dio en ciertas dimensiones, como la gestión macroeconómica o las privatizaciones, mientras que se debilitaba en otras, especialmente las políticas de desarrollo productivo y las políticas sociales (Díaz,1994:107-109).

La cuestión del alcance de la reforma del Estado es central a la hora de entender la trascendencia de las reformas. Para algunos, el desafío real de los años noventa se encuentra en la reforma del Estado, mucho más que en las demás reformas (Lechner,1993:5). Es un tema que no se ha resuelto y que no puede circunscribirse a una visión estrecha de mera revisión del aparato institucional y de una reformulación de las funciones. Los cambios institucionales no pueden limitarse a lo que ocurrió dentro del aparato estatal, sino que los cambios afectaron a las instituciones del sector privado, a los mecanismos de coordinación, a la organización de los sectores sociales, etc. Se puede dar una visión reduccionista si se plantea la transición latinoamericana como un simple paso de economías cerradas a economías abiertas, o de economías intervenidas a economías de libre mercado, ya que sólo describe una parte de lo ocurrido (Díaz,1994:110). Lo que está en juego es la reestructuración global de la sociedad. Ha sido necesaria una cierta distancia para apreciar que la dictadura neoliberal en Chile supuso una reestructuración radical de la organización social, donde se incluye la relación

entre sociedad y Estado, que va más allá del cambio político a la democracia que experimentó el país en 1990 (Lechner,1993:8).<sup>125</sup> La conclusión es que el conjunto de las reformas económicas e institucionales ha supuesto un 'cambio de régimen' o 'un viraje radical en el modelo de acumulación y crecimiento' (Altimir,1997:3 y 9).<sup>126</sup>

Este diagnóstico se hace no sólo para lo sucedido con las reformas en América Latina. Cada vez son más frecuentes los estudios comparativos entre los procesos de reforma ocurridos en América Latina y los países en transición de la Europa Central y del Este.<sup>127</sup> Przeworski (1991:241-42) considera que las reformas económicas en la Europa del Este no plantearon dificultades más profundas que las que tuvieron que afrontar los países capitalistas menos desarrollados y en concreto los de América Latina. Estima que las transformaciones económicas emprendidas en América Latina han sido radicales; diferentes en cierta medida, pero radicales, ya que las transiciones a la democracia han ido acompañadas de intentos de transformación radical del sistema económico y las tensiones en la economía suponen una amenaza para la democracia.

Este tema queda solamente pergeñado, pero de manera suficiente para señalar el marco en el que hay que plantearse las consecuencias de las reformas. El debate sobre el papel del Estado es uno de los temas más marcados por las respectivas posiciones ideológicas, pero cabe encontrar ciertos acercamientos entre los enfoques neoliberal y neoestructuralista. Aun partiendo de concepciones muy divergentes, ambos enfoques estarían de acuerdo en reducir el tamaño del Estado y en cambiar las funciones del sector público.

Para los neoestructuralistas, la cuestión no se centra tanto en preguntarse por el tamaño, sino por establecer cuáles son las tareas que debe desempeñar el Estado, reconociendo que hubo un exceso en el anterior desarro-

---

<sup>125</sup> Además del proceso de desestructuración derivado de los programas de ajuste, la anterior alianza del Estado había entrado en crisis. La tensión que se había mantenido entre los intereses de los sectores populares, que apoyaban las políticas redistributivas del Estado, y los de los sectores empresariales, que presionaban para una acumulación acelerada, se pudo mantener mientras la coyuntura económica fue favorable (Faletto,1994:7).

<sup>126</sup> Desde comienzos de la década de los ochenta, se han dado transformaciones fundamentales que han trastocado el paisaje latinoamericano (Acuña y Smith,1996:355). Lo que ocurre en la década de los ochenta no es un simple tránsito de una situación de desequilibrio a otra de equilibrio, sino de una situación de aguda acumulación de desequilibrios macroeconómicos generados por un fuerte ingreso neto de ahorros externos, a otra de profundos desequilibrios macroeconómicos de signo opuesto; así, los ajustes tenían que ser de una magnitud y profundidad sin precedentes y de una duración considerable; el ajuste de las cuentas externas imponía profundos ajustes internos tanto financieros como reales (Sunkel,1994:136). Ver: Garretón (1994), Evans (1995), Lustig y Ros (1998), Cardenal y Martí (1998).

<sup>127</sup> Ver: Przeworski (1991) y Bresser y otros (1995).



llo del sector público. Una simple reducción no garantizaría resultados positivos; el mero achicamiento de la actividad pública no tiene por qué acarrear el correspondiente del impulso privado, traducido en un incremento de inversión y eficiencia.<sup>128</sup> Se achaca al neoliberalismo de simplista al pensar que son suficientes los mecanismos de mercado para conseguir que el sector privado asuma el papel de impulsor de la actividad económica. Para ello se sacan a colación experiencias históricas en las que quedó patente la insensibilidad del sector privado latinoamericano ante las indicaciones del mercado. Como en tantos otros temas, se habla de un origen estructural y, como tal, es necesario promover cambios culturales más profundos que no pueden conseguirse con simples mecanismos de mercado (Bitar,1988). De ahí que tenga sentido un doble papel del Estado: como sustituto de esa falta de iniciativa privada en sectores necesarios para un correcto desenvolvimiento económico y como agente dinamizador de un cambio social, en el que uno de sus resultados fuese, precisamente, la integración activa del sector privado en el quehacer de la economía.

En la determinación de las funciones o tareas del Estado, existe una línea general estratégica que plantea la necesidad de alguna fórmula institucional que ejerza una función pública que asegure la imprescindible visión del largo plazo que el mercado no proporciona. Hay mucha mayor flexibilidad a la hora de interpretar qué tipo de institución debiera ser la idónea, no teniendo porqué reducirse a la antigua concepción más burocrática, pudiendo establecerse una graduación en la dependencia del Estado, admitiendo la participación de la iniciativa privada en esta tarea.

El mejor ejemplo que pone de manifiesto esta necesidad de la presencia de una función pública en el proceso de desarrollo se encuentra en la política de promoción de exportaciones. Avalado además con la experiencia de los países del sureste asiático. Esta referencia al modelo seguido por los nuevos países industrializados se encuentra presente de una u otra manera en las consideraciones de los neoestructuralistas. Primero, porque el proceso seguido por ellos se presentó por los neoliberales como el paradigma a imitar.<sup>129</sup> Esta fue la razón por la que los economistas estructuralistas analizaron con detenimiento la fórmula que emplearon. Este estudio les llevó a perca-

---

<sup>128</sup> De la misma manera que la mera liberalización comercial no conduce automáticamente al impulso del sector exportador, o la liberalización financiera a un incremento del ahorro y la inversión.

<sup>129</sup> Hay que recordar que los neoclásicos y neoliberales fueron contrarios a la industrialización de los países en desarrollo, sus ventajas comparativas se encontraban en las materias primas, aunque ahora ven la industrialización como una parte de la estrategia de desarrollo. Por otro lado, el éxito de los NIC's ha cambiado su opinión al respecto, pero no fue una propuesta neoliberal la que les llevó a conseguir los resultados positivos. La racionalización y aceptación de la fórmula de los NIC's como la receta para los países en desarrollo ha sido "a posteriori". (Kay,1993:695-6)

tarse que la estrategia de promoción de exportaciones no se había producido como resultado de un *laissez faire* que llevó a la iniciativa privada a orientar sus inversiones en el sector de bienes exportables. Sino que, por el contrario, se había conseguido gracias a un considerable papel del Estado fomentando la misma.<sup>130</sup>

Esta comprobación de que no fueron las políticas realistas de precios relativos las que desencadenaron el proceso, aunque éstas eran necesarias, sino el decisivo rol jugado por el Estado en el diseño y ejecución de la política industrial y de exportaciones, dio nueva legitimidad a los planteamientos estructuralistas.<sup>131</sup> En la propuesta de la CEPAL (*Transformación productiva con equidad*) se reafirma la necesidad de una tarea de coordinación y promoción de las políticas de desarrollo productivo, cada vez con mayor evidencia ante una competitividad internacional que exige que las políticas de fomento no se ejecuten de manera separada (Lahera y otros,1995:10). La función que se propone al nuevo Estado es plantear una visión estratégica del proceso de desarrollo, reordenar y mantener los incentivos y los precios relativos de la economía y comprometer a todos los sectores con esa estrategia (Sunkel y Zuleta,1992:34).<sup>132</sup>

#### **4.10 Conclusiones metodológicas desde el análisis del mapa de las titularidades.**

El apartado anterior permite afirmar que las reformas económicas impulsadas desde las organizaciones financieras multilaterales han supuesto la

---

<sup>130</sup> Sunkel (1993a:36-38) hace un análisis del proceso histórico de la aparición del pensamiento neoliberal y sus resultados en relación con el papel del Estado. Concluye afirmando que: "Los casos de éxito se dan en aquellos países que han sido capaces de organizar un capitalismo administrado en forma cooperativa o corporativa, tales como Alemania, Austria, Japón, Corea, Taiwan... La naturaleza de la interface gobierno-sector privado-financiamiento es crucial para producir estrategias nacionales de penetración de mercado. Esto es totalmente diferente del modelo neoliberal individualista seguido por las economías estadounidense o del Reino Unido, que es el que impera en la profesión de la economía e inspira los programas de Reforma Económica en todas partes."

<sup>131</sup> Rosales, 1989:20-21. El sector público tendría un papel crucial en las siguientes áreas: conquista de mercados externos, coordinación interna, desarrollo y coordinación de esfuerzos de información e investigación en tecnología aplicada, montaje de la infraestructura de apoyo, programas específicos de inversión pública y promoción de la inversión privada, política de trato a la inversión extranjera y negociaciones con transnacionales y reorganización institucional del sector público.

<sup>132</sup> Con independencia de la propuesta que se haga sobre lo que deba ser la figura del Estado, éste aparece tras las reformas con un ámbito de actuación mucho mayor que el que en principio planteaba el neoliberalismo. La producción de bienes y servicios públicos y la persistencia de monopolios u oligopolios que atentan a la competencia así como los fallos del mercado exigen una nueva función reguladora del Estado, en la que ambos enfoques estarían de acuerdo, aunque discreparían en la intensidad y orientación de esa regulación (Díaz,1994:112).

desarticulación de las relaciones que existían entre Estado, sociedad y economía, y la posterior rearticulación de acuerdo a los nuevos planteamientos. En el caso de América Latina, el esquema de la relación Estado-Sociedad-Economía en la década de setenta se desarticuló y surge un nuevo esquema tras las reformas. Las posibilidades de acceso de las personas y grupos a los recursos son distintas de las de la situación anterior, y su mejora o empeoramiento dependerá de cuál haya sido la suerte de cada uno en ese proceso. En consecuencia, se hace necesario evaluar el modelo como generador de bienestar, desde la consideración de las titularidades.

Para ello, se consideran tres grandes espacios evaluativos siguiendo con nuestro enfoque: la eficiencia económica, la participación y el bienestar. Los tres se encuentran relacionados, pero comprenden ámbitos diferenciados que exigen una atención específica: la eficiencia plantea la disponibilidad de bienes y servicios idóneos para conseguir el bienestar; la participación evalúa la accesibilidad de las personas a los mismos; y el bienestar considera los logros.

En el primero de los espacios evaluativos es donde se plantean menos problemas. La eficiencia evalúa el comportamiento de la actividad económica en cuanto disponibilidad de bienes y servicios que esa economía pone en el mercado nacional para que accedan a ellos las personas. En este sentido, existen muchos trabajos que han evaluado el comportamiento de las reformas desde este punto de vista. Conviene recalcar, como ya se indicó en el marco de análisis expuesto en el capítulo tercero, que desde la perspectiva del bienestar no es suficiente considerar los datos que hablan de la mera disponibilidad agregada. Además de los agregados básicos, que puede considerarse como la base material potencial del bienestar, la economía tiene que mostrar su eficiencia en que esa disponibilidad se concrete de tal manera que repercuta en una disminución de las situaciones de pobreza.

Para ello tendrá que garantizar que la disponibilidad de recursos se produce de la manera adecuada. ¿Qué aspectos son más relevantes en esta relación entre disponibilidad y pobreza? Podríamos señalar que básicamente son dos: a) la primera, que el crecimiento económico vaya acompañado de la creación de empleo, que es la vía principal por el que las personas pueden acceder a los bienes y servicios; b) la segunda, que el simple hecho puntual de la disponibilidad no es suficiente de cara a conseguir bienestar, sino que, para que éste se de, exige un determinado modo de producirse en el tiempo. La sustentabilidad y el ritmo del crecimiento son fundamentales.

Si el crecimiento es débil, sus implicaciones sobre la mejora de bienestar serán mínimas, si es que se dan; sobre todo en un contexto caracterizado

por una distribución desigual del ingreso. Si a un período de crecimiento sigue otro de estancamiento, o incluso de recesión, los efectos de la primera reducción de la pobreza pueden ahora verse contrarrestados cuando no empeorados. La producción de bienestar no será el resultado de cualquier crecimiento económico, sino que habrá que considerar las condiciones de sustentabilidad y su magnitud. En definitiva, no basta el mero dato del crecimiento, y es necesario conocer si el modelo es capaz de crecer de manera suficiente y continua para eliminar la pobreza en un plazo soportable.

Es respecto a los dos siguientes espacios evaluativos donde se hace necesario realizar algunas reflexiones. Existen muchos trabajos que han estudiado los efectos de las reformas económicas sobre los indicadores sociales de la pobreza y la distribución del ingreso. Pero la característica común a todos ellos es la forma compartimentada con que evalúan las relaciones entre las reformas y sus efectos. Su objeto de análisis es descubrir si se da alguna correlación entre los factores y variables elegidas y, de darse ésta, determinar sus características.

En el caso de la pobreza, sin lugar a dudas, la relación más analizada ha sido la que se da entre crecimiento económico y la extensión de la pobreza (porcentaje de hogares o personas por debajo de la línea de pobreza). La tesis establecida, después de múltiples trabajos, es la existencia de una correlación entre ambas, según la cual al aumento del crecimiento económico le corresponde un decrecimiento de la tasa de pobreza, y viceversa. Este resultado parece favorecer las tesis de la innecesariedad de la preocupación por la pobreza como objetivo de la economía, ya que el crecimiento económico conducirá por sí mismo a su progresiva reducción.

La crítica central a este enfoque es que no distingue los cambios experimentados en las reglas básicas de la actividad económica y en el entramado institucional. Dicho de otra manera, desconoce los nuevos escenarios creados por la reforma, que han establecido un nuevo mapa de titularidades y, con ello, abandonan la evaluación del modelo mismo de cara a su capacidad de generar bienestar. La exposición de este capítulo ha puesto de manifiesto el carácter amplio y profundo de las transformaciones y cómo éstas han incidido de forma directa en la conformación de nuevas correlaciones de fuerzas entre los distintos agentes sociales. Más aún, las peculiares características del proceso de reforma plantean la necesidad de considerar el entramado institucional resultante como una referencia obligada para el estudio de los procesos de empobrecimiento.

Estas peculiares características del proceso que condicionaron la rearticulación e impidieron que ésta se realizara desde los propios agentes locales, pueden resumirse en las siguientes:

- a) Desde el punto de vista de la consideración de las condiciones particulares de cada país, se puede afirmar la ausencia práctica de participación de los países reformados en la formulación de las reformas que se consideraban necesarias; éstas fueron diseñadas desde los organismos financieros unilaterales.
- b) La asunción de las reformas no fue precedida de un proceso de negociación real, ya que su aplicación fue impuesta como condicionalidad. En un primer momento, como requisito sine qua non para poder hacer frente a los pagos de la deuda que exigían el cumplimiento inmediato de los pagos vencidos; en un segundo, como condición para conseguir los recursos financieros necesarios para su desarrollo, que resultaba imposible conseguir por otra vía.
- c) La importancia de la deuda externa como elemento impositivo de los programas del FMI debe resaltarse por dos razones importantes: la primera, porque el planteamiento que se hizo fue desde una perspectiva estrictamente financiera sin tener en cuenta las condiciones locales ni los efectos que las nuevas cargas implicaban sobre la población; la segunda, porque las políticas impuestas partían del diagnóstico de que el objetivo primario era el pago de la deuda y a ese objetivo se condicionaron los demás, entre ellos el propio desarrollo económico.
- d) Desde el punto de vista de los contenidos de las reformas, éstas apenas consideraron las políticas meso y, en todo caso, modificaron de manera importante las existentes al exigir una severa disciplina fiscal a los gobiernos; los objetivos sociales no se incluyeron dentro de los objetivos de las reformas, no sólo por la falta de consideración de los efectos a corto plazo del ajuste, sino por la falta de preocupación, que se tradujo en falta de financiación, para establecer nuevos entramados institucionales que garantizaran el diseño de nuevas políticas meso.

En el proceso de evaluar la potencialidad del nuevo modelo para conseguir el bienestar, el espacio de la participación se presenta como crucial. No sólo por su papel determinante para conocer las posibilidades de acceso de las personas a los bienes y recursos, sino, sobre todo, porque en ese espacio se concreta el entramado institucional que establece el futuro de las reglas distributivas. La dimensión de la participación hace referencia tanto a las relaciones entre Estado y sociedad, como a las que se dan entre sociedad y economía. La función estatal es la de proteger y hacer que sus ciudadanos participen tanto en unas como en otras. Los efectos del crecimiento económico sobre el bienestar dependerán de la fortaleza de esas relaciones de participación, en cuanto que ellas determinan el acceso a los bienes y servicios. El Estado, entendido como apa-

rato de dominación y aparato institucional, ha desempeñado un papel en la definición de ese mapa. La reforma del Estado supone no sólo redefinir los ámbitos clásicos de la intervención estatal, sino desarrollar un nuevo instrumento institucional (Calderón,1998:7). De cara al bienestar, las implicaciones centrales del papel del Estado son: a) su función como agente protagonista de las políticas meso, que van a ser decisivas para proveer los ingresos secundarios y la oferta de servicios y bienes públicos; b) el impulso de políticas favorecedoras de derechos de participación a la ciudadanía; c) la efectiva realización y garantía de las políticas anteriores. La participación, como se señalaba en el capítulo tercero, implica una nueva conciencia ciudadana sobre los derechos y deberes de las personas y de la sociedad civil, que se traduce en prácticas políticas que permiten expresar y defender los intereses de bienestar de las mayorías.

La cuestión es: ¿qué marco de participación real existe en el nuevo marco institucional? Y, sobre todo, ¿cómo evaluar los resultados de bienestar en relación a esa participación? Hay que recordar la posibilidad de medir los niveles de participación con lo que se denominaron indicadores de derechos negativos y derechos positivos.

Las consideraciones que se han hecho sobre el proceso de reformas institucionales en América Latina nos permiten extraer algunas conclusiones sobre lo que se ha querido señalar en este capítulo. Nuestra pretensión no ha sido ofrecer una descripción de las reformas económicas en América Latina y deducir sus consecuencias para el bienestar, sino solamente intuir de ese ejemplo paradigmático algunas conclusiones metodológicas que permitan entender mejor el comportamiento de los procesos de empobrecimiento actuales. Estas conclusiones son las siguientes:

1. La propuesta metodológica principal que se extrae es la necesidad de tomar en consideración el nuevo marco institucional construido para poder evaluar las posibilidades de bienestar que se ofrecen a la población. Si el estudio de los procesos de empobrecimiento no parte de esta consideración, las conclusiones analíticas que se extraigan, aun cuando no resulten falsas, no permiten adentrarse en el conocimiento de los nuevos procesos de empobrecimiento.
2. Aun cuando existan similitudes en los procesos de reforma, la consolidación de los mismos depende de las condiciones iniciales del país y de las resistencias y apoyos conseguidos. Eso quiere decir que si se quiere considerar la incidencia del marco institucional en los procesos de producción del bienestar resulta imprescindible la realización de los estudios país por país, de manera que permita analizar las resistencias específicas que existen para que los beneficios de la actividad econó-

mica lleguen a las mayorías, así como las potencialidades para la mayor expansión posible del bienestar. Implica asumir que las reformas deben analizarse en el contexto de la evolución histórica e institucional, sin la cual resulta imposible entender los procesos de empobrecimiento (Thorp,1998:259).

3. La insuficiencia del análisis convencional para explicar la persistencia de la pobreza en América Latina, o si se quiere, la incapacidad del modelo de las reformas para generar el bienestar necesario, ha puesto en evidencia la necesidad de considerar el mapa de titularidades o marco institucional como referencia básica para evaluar el modelo. Después de diez años de reformas, el panorama que ofrecen las economías latinoamericanas en su conjunto no deja de ser inquietante y paradójico, según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID,1997). En un estudio encargado por el Banco, se reconoce que aun cuando se han corregido los desequilibrios económicos, se han implantado un conjunto de ambiciosas reformas estructurales, se han desmantelado las prácticas intervencionistas y los mercados funcionan más fluidamente, sin embargo los resultados económicos no son satisfactorios. El crecimiento no ha sido suficiente y el número de pobres no se ha reducido de manera apreciable del existente antes de las reformas.

Junto a ello, las reformas no han incidido la mejora de la desigualdad que es un problema central para la consecución del bienestar en América Latina, que presenta la tasa más alta del mundo. En la primera mitad de la década de los noventa se mantuvieron los niveles de desigualdad heredados de los años ochenta (Londoño y Székely,1998:196-202).

En otras palabras, se cuestiona la eficacia de las reformas. En el estudio se presentan cuatro hipótesis alternativas para explicar si los resultados actuales son o no el resultado de las reformas emprendidas: a)la más pesimista, considera que las reformas no han modificado el funcionamiento de la economía en la dirección deseada y que, por lo tanto, sólo han sido una receta equivocada; b)una segunda plantea que los resultados actuales reflejan de manera incompleta los efectos de las reformas y que es necesario esperar más tiempo y consolidar las reformas; c)la tercera supone que los esfuerzos han sido insuficientes y hay que profundizar las reformas; d)por último, la que presentan como más probable es que aun cuando se profundizaran las reformas, serían insuficientes para conseguir los objetivos deseables de bienestar y económicos. Si esta última es la hipótesis correcta, la consecuencia es que se requieren otro tipo de políticas.

Al margen que ésa sea la hipótesis elegida por el BID como más probable, algunas experiencias parecen indicar la conveniencia de investigar desde

ella y descubrir qué nuevo tipo de reformas serán necesarias para conseguir mejores resultados de bienestar. Por ejemplo, Chile constituye el ejemplo más espectacular de un país que haya puesto en práctica las reformas propuestas desde las instituciones financieras internacionales. Nadie duda que el cambio del modelo de acumulación y crecimiento fue total desde la primera mitad de los setenta hasta fines de los ochenta. Sin embargo, tuvo como resultado una distribución del ingreso primario más desigual que la existente con el modelo anterior (Altimir,1997:22). Es evidente que sus resultados en materia de distribución del ingreso y de pobreza han sido mucho menos espectaculares que sus resultados económicos (Thorp,1998:261). Aunque en Chile la pobreza se ha reducido de manera considerable en relación con la existente a mediados de los ochenta, según datos de la CEPAL, el número de hogares pobres en 1996 era casi del 20% (19.7%), todavía mayor que el existente en 1970, que era del 17% (Ocampo,1998:8).

En el otro extremo se encuentra el caso de Bolivia. Las reformas en este país se implantaron con un programa de ajuste ortodoxo que se aplicó como terapia de choque. Tanto por los espectaculares resultados conseguidos en el equilibrio de los grandes balances económicos como en la reducción de la inflación, el caso boliviano fue presentado como un ejemplo a seguir por los demás países. Sin embargo tras casi una década de reformas, Bolivia presentaba resultados favorables sólo en cuanto estabilidad económica y crecimiento moderado, ya que según su Mapa de Pobreza de 1993, el 70% de los hogares no tenían acceso adecuado a los servicios básicos. Porcentaje que se elevaba hasta el 94% de la población que vive en las áreas rurales (UDAPSO,1995).

La ineficacia de las reformas para conseguir mejorar el acceso de la población a los recursos imprescindibles para disfrutar de una vida digna, hizo plantearse a los gobernantes bolivianos la necesidad de emprender reformas en otros ámbitos que rompieran esta desconexión de la población, especialmente la rural, de la actividad económica nacional. El presidente del gobierno, Sánchez de Losada, propuso la adopción de un nuevo paquete de reformas que no respondían al paquete convencional de los organismos internacionales y cuya iniciativa y diseño tuvo su origen en los círculos políticos bolivianos. Las nuevas reformas lanzadas en 1993 incidían sobre tres áreas claves para garantizar la inserción efectiva de la población boliviana: la reforma educativa, la ley de capitalización y la ley de participación popular. No es el momento de exponer con detalle los contenidos de estas reformas, pero sí destacar el hecho de que los gobernantes bolivianos evaluaron que el mapa de titularidades creado por las reformas oficiales no solucionaba los grandes problemas de inserción de la población y que era imprescindible buscar nuevas formas de relación entre la sociedad y la economía.



4. En consecuencia, la consideración de objetivos de bienestar obliga a plantearse la necesidad de emprender nuevas reformas que abarquen otros ámbitos de la esfera económica, social y política. Se hace necesario superar la dependencia económica de todo el ámbito político y recuperar lo específico del juego político en cada sociedad. La consideración de la superación de la pobreza impone una visión de medio y largo plazo, que hasta ahora no se ha tenido, y a ampliar el espectro de las instituciones sociales y políticas que habrá que reformar para conseguir ese objetivo. La determinación de cuáles deban ser las nuevas reformas dependerá de la situación específica de cada país. Pero de manera genérica, deberán tener un especial énfasis en mejorar los aspectos distributivos, asegurar la participación efectiva de la ciudadanía y un mayor protagonismo de las políticas de gastos social (políticas meso) de los gobiernos.

## CONCLUSIONES

“Entonces (si los deseos, necesidades y ambiciones de los habitantes de la ciudad-estado se multiplican sin medida) ya no se contará entre las cosas necesarias solamente lo que antes enumerábamos: la habitación, el vestido y el calzado; sino que habrá que dedicarse a la pintura y al bordado, y será preciso procurarse oro, marfil y todos los materiales semejantes... Entonces hay que volver a agrandar la ciudad. Porque aquélla, que era la sana, ya no nos basta... El país, que entonces bastaba para sustentar a sus habitantes, resultará pequeño y ya no suficiente. ¿No lo crees así? -Así lo creo -dijo. ¿Habremos, pues, de recortar en nuestro provecho el terreno vecino, si queremos tener suficientes pastos y tierra cultivable, y harán ellos lo mismo con el nuestro si, traspasando los límites de lo necesario, se abandonan también a un deseo de ilimitada adquisición de riquezas? -Es muy forzoso, Sócrates. -Tendremos, pues, que guerrear, como consecuencia de esto. ¿O qué otra cosa sucederá Glaucón?”

Platón, *República*, 373A-E

La tesis se plantea encontrar un marco teórico que, de manera coherente: a) defina un concepto de pobreza, desde el enfoque dinámico, basado en los procesos de empobrecimiento más que en las situaciones de pobreza y que tenga como referencia el bienestar; b) sea capaz de hacer operativo el enfoque, con la medición adecuada de la nueva referencia de pobreza y de los procesos de empobrecimiento; y, c) permita analizar la génesis y evolución de los procesos de empobrecimiento.

Los argumentos centrales de la tesis pueden considerarse agrupados en torno a cuatro grandes bloques, que se corresponden básicamente con los cuatro capítulos. El primero de ellos, que cubre el primer capítulo y la parte primera del segundo, pretende mostrar las deficiencias de las propuestas convencionales de la pobreza y abrir el camino hacia otro tipo de propuestas, que hemos encuadrado en el denominado enfoque dinámico. La propuesta de elaborar un enfoque alternativo plantea una serie de desafíos teóricos que se estudian en el segundo bloque.

El segundo bloque constituye el núcleo de la tesis. Quiere dar respuesta a las dos grandes preguntas que plantea el enfoque alternativo: de qué concepto de bienestar partimos y qué marco analítico de la actividad económica se propone para poder evaluar la misma de acuerdo al bienestar. Nuestra respuesta a las dos cuestiones parte de las propuestas de Sen, que aun cuando se consideran insuficientes en sus concreciones, ofrecen los fundamentos suficientes para construir tanto un marco analítico como un concepto de bienestar que resulten operativos.

El tercer bloque intenta resolver la operatividad de las propuestas anteriores. ¿Es posible disponer de base informativa suficiente que recoja los aspectos novedosos del bienestar? Por otra parte, ¿desde que marco analítico se va a llevar a cabo la evaluación de la actividad económica? Se hacen propuestas metodológicas tanto en uno como en el otro aspecto que permitan, si no resolver, al menos avanzar en la viabilidad del enfoque.

Por último, el cuarto bloque es un ensayo de relectura, desde la preocupación por conocer las modificaciones en las posibilidades de acceso de las personas a los recursos, de los recientes procesos de reformas económicas y de los denominados programas de ajuste estructural. La cabal comprensión de los contenidos y efectos de su aplicación se convierten en referencia obligada para el análisis de los procesos de empobrecimiento de los países en desarrollo.

## **I Primer bloque: de las deficiencias de las propuestas convencionales a una propuesta alternativa.**

### *1. La ordenación de las propuestas de la pobreza en torno a dos grandes enfoques, estático y dinámico, como criterio idóneo para establecer sus diferencias centrales conceptuales y metodológicas.*

La primera preocupación del trabajo ha sido examinar el debate actual de la pobreza con un doble objetivo: clarificar las claves de las propuestas dominantes y analizar qué esfera de la realidad social contemplan cada una de ellas. A partir de ahí, se intenta poner de manifiesto las deficiencias o limitaciones que contiene cada propuesta.

Para ofrecer esta visión panorámica, se ha partido de un doble criterio que pueda servir de referencia o encuadre de todas las diferentes propuestas sobre la pobreza. El primer criterio consiste en establecer los tres elementos que toda propuesta sobre la pobreza debe contener: concepto o definición, medición y estrategia de políticas para su superación. Según este marco, las propuestas pueden caracterizarse por el hecho de que enfatizan más o menos algunos de estos elementos, si bien todas deben contener una precisión mínima de cada uno de ellos. En general, la preocupación por la medición ha dominado sobre el debate conceptual. Ello ha hecho que los conceptos de pobreza que se manejan estén dominados más por el afán de conseguir la mensurabilidad que por recoger la pluralidad de la realidad social de la pobreza y tratan el fenómeno de la pobreza como algo separable y aislado de la actividad económica.

El segundo criterio de ordenación se refiere a la metodología de tratamiento de la pobreza. Se plantean dos grandes propuestas de abordaje del fenómeno de la pobreza: desde las situaciones o desde las causas. O dicho de otra forma, la pobreza entendida como síntoma o la pobreza entendida como proceso. Estas percepciones de la pobreza conllevan dos formas distintas de estudiarla que denominamos como enfoque estático y enfoque dinámico. La adopción de los términos estático y dinámico no guarda relación con el uso que de los mismos se hace en el análisis económico. Lo que se quiere expresar es que la diferente percepción que se hace de la pobreza, como síntoma o como proceso, es decir, la primera como un fenómeno estático y la segunda como un proceso, determina, a su vez, las diferencias metodológicas con que se aborda su estudio. Con la denominación de dinámica se quiere expresar asimismo la complejidad del enfoque que no cierra en un ámbito predefinido el fenómeno de la pobreza, sino que lo amplía a todas las manifestaciones de la realidad que de alguna manera guardan relación y sirven para explicar las situaciones de pobreza.

Las diferencias epistemológicas entre ambos enfoques se manifiestan fundamentalmente, además del énfasis ya señalado sobre su objeto de estudio, en: a) el enfoque estático acota el campo de la pobreza a sus manifestaciones desligando su análisis del funcionamiento del modelo económico; mientras que el dinámico considera necesario analizar el modelo económico, la estructura social, el marco institucional donde nacen y se desarrollan los procesos de empobrecimiento; b) mientras que en el enfoque estático la dimensión normativa es escasa, reduciéndose su exigencia normativa a que las personas no mueran; en el enfoque dinámico la referencia normativa es central y exige disponer de una concepción de lo que debe ser el bienestar; c) como consecuencia de lo anterior, el enfoque estático parte de una concepción de pobreza absoluta, mientras que el dinámico lo hace desde la pobreza relativa; d) aunque ambos enfoques se hallan preocupados por el reto de la operatividad y deben encontrar los indicadores que mejor reflejen la pobreza, en el enfoque estático predomina una preocupación cuantitativa, mientras que en el dinámico se procura encontrar indicadores más complejos que reflejen aspectos cualitativos de la vida que se consideran pertinentes para reflejar el bienestar.

*2. La crítica principal a las propuestas del enfoque estático se centra en su punto de partida de un concepto estrecho de pobreza limitado a la supervivencia.*

A partir de esta gran distinción se estructura el análisis de las propuestas de pobreza, comenzando por las que se encuadran dentro del enfoque estático. El enfoque estático ha dominado el debate de la pobreza y todavía hoy marca las políticas de los organismos internacionales y de la mayoría de los gobiernos. La característica clave es su relativa simplicidad a la hora de conceptualizar la pobreza. No sólo porque parte de la asunción de un concepto absoluto de pobreza, sino por la visión limitada que se tiene de la situación de pobreza. El hecho de partir de un concepto absoluto de pobreza no tendría porqué ser condicionante, ya que cabría entenderlo con un carácter suficientemente amplio que permitiera considerar la pluralidad de manifestaciones que afectan a las personas en la consecución del bienestar. Este aspecto estrecho del concepto es determinante en el debate sobre la pobreza.

El origen histórico de los trabajos sobre la pobreza ha marcado decisivamente su posterior evolución. La primera vez que se intenta definir y medir la pobreza se hace en base a mínimos de supervivencia y hasta el presente esa preocupación ha sido el eje de los estudios sobre la pobreza.

Esta limitación del concepto de pobreza a los mínimos de supervivencia refleja la preocupación por los problemas de medición y de política. En última instancia se desea conocer dos cosas: cuáles es la situación en la que la sociedad debe preocuparse de la situación de sus semejantes; y, cuántos son los afectados por esa situación.

La adopción de esta concepción de la pobreza tiene consecuencias importantes: a) la primera, que la idea de pobreza no guarda ninguna relación con la idea de bienestar, o de manera tan débil que puede descartarse; la preocupación por la supervivencia se traduce en determinar con precisión los criterios que aseguren la posibilidad de pervivencia de las personas, pero no se cuestionan los criterios que las acerquen a lo que pueda llamarse la buena vida o la vida digna; b) la segunda, que la pobreza se plantea como la definición de los límites de lo soportable éticamente para una sociedad; su definición de pobreza establece la muerte como el criterio de insoportabilidad y, en ese sentido, como el umbral del nacimiento de responsabilidades de la sociedad ante esas personas que enfrentan situaciones extremas.

Sin embargo, la definición de la pobreza en esos términos mínimos no conlleva que la actividad económica tenga que plantearse como objetivo prioritario conseguir la superación de esas situaciones, al menos en el escenario de la sociedad internacional. El reconocimiento de una situación no deseable y no soportable se explica en base a razones históricas, particulares de la sociedad o personales de quienes las padecen, lo que aminora el sentido de responsabilidad. La pobreza se presenta como una situación cuya existencia encuentra explicación al margen de la actividad económica. En ese sentido, el análisis de la pobreza como un fenómeno cerrado en sí mismo es una característica del enfoque estático.

*3. El abordaje de la definición de la pobreza absoluta en el enfoque estático se realiza a través de dos métodos: directo e indirecto, caracterizados, respectivamente, por la utilización de variables flujo y variables stock. La utilización que hace de estas variables no le permite interrelacionarlas y deducir de ellas nuevas maneras de análisis de la pobreza.*

Dentro del amplio espectro de formas de abordar la pobreza en el enfoque estático hay una gran división, según cómo se defina la situación de pobreza de las personas: desde los resultados o estados de las personas o desde su ingresos o rentas, que se denominan, respectivamente, método directo y método indirecto de determinación de la pobreza.

Aunque esta distinción es de gran importancia para el debate de la pobreza, lo cierto es que en el enfoque estático, preocupado únicamente por la determinación de los mínimos de supervivencia, la cuestión se limita a una discusión de conveniencia o de precisión en la determinación de la situación que viven las personas. Desde el punto de vista teórico, no cabe duda que las medidas de consumo, es decir el método directo, son más adecuadas para determinar cuando una persona no cubre los requisitos mínimos; pero lo cierto es que razones prácticas, como la disponibilidad de base informativa, han hecho que el método indirecto, basado en la renta o el ingreso disponible de las personas u hogares, haya dominado la definición y la medición de la pobreza.

Hay que dejar constancia para el debate posterior de la trascendencia de la división entre variables flujos, de las que el ingreso es el prototipo, de las variables stocks, como la educación o la salud, en la consideración de la pobreza. La pérdida de cualquiera de ambas dimensiones empobrece la comprensión de la pobreza, y, sobre todo, la no consideración de las interrelaciones entre ambas impide entender las causas de la pobreza. La limitación del enfoque estático a optar por uno de ambos tipos de variables con la doble consecuencia reseñada es una de las grandes críticas que cabe hacerle.

*4. Las propuestas del método indirecto o del ingreso establecen una frontera tajante entre pobreza y no pobreza, lo que conlleva la creación de una categoría de personas, los pobres, separada del resto de la sociedad.*

El método indirecto se basa en la renta o ingreso de las personas para determinar la pobreza. Este punto de partida tiene sus raíces en algo más que una mera conveniencia práctica para resolver los problemas de medición. De hecho descansa en una corriente con mucha tradición en la economía que equipara la renta con el bienestar. Esto llevará más adelante a plantear cuáles son las bases del bienestar, pero en este punto resulta imprescindible señalar esta referencia del método indirecto.

El gran instrumento del método es el conocido como las líneas de pobreza. La línea de pobreza establece el umbral que marca la frontera entre quién es y quién no es pobre. La construcción de las líneas de pobreza permite destacar las escasas (o, mejor, mínimas) referencias normativas con que se elabora. Incluso en sus versiones más sofisticadas, el proceso de elaboración muestra la serie de conveniencias y supuestos que se adoptan con mayor o menor discrecionalidad. Si bien en la determinación

del núcleo de la canasta alimenticia puede hablarse de un mínimo estándar normativo, éste prácticamente desaparece cuando se introducen las necesidades no alimentarias.

Sin embargo, las grandes deficiencias de la línea de pobreza no se encuentran tanto en las convenciones con que se elabora como en su concepto mismo. El establecimiento de una frontera rígida entre pobres y no pobres oculta muchos aspectos de las situaciones de pobreza y estimula la percepción de la pobreza como un fenómeno cerrado en sí mismo.

En consecuencia, los indicadores de la pobreza que se basan en el umbral determinado por la línea de pobreza, presentan las limitaciones que su origen permite adivinar. Fundamentalmente, la insensibilidad de los indicadores convencionales simples a la distribución interna de los pobres es la gran crítica que se les puede achacar. Las enormes diferencias que se dan entre las personas carenciadas no afloran. La introducción de los indicadores compuestos ha permitido paliar en parte esa limitación, al incluir en sus mediciones los diferentes grados de intensidad de pobreza que padecían las personas.

Pero del conjunto de propuestas del método indirecto, cabe hacer dos grandes consideraciones críticas. Primera, que la división tajante entre pobres y no pobres, con independencia de cuál sea la frontera que se marca, establece un acercamiento metodológico al fenómeno de la pobreza que se basa en fijar una determinada categoría de personas, las pobres, cuya situación se desarrolla al margen del resto de la actividad económica. Segunda, que, además, el umbral que se fija es tan limitado que hace difícil pensar que las personas que superen el mismo, aunque oficialmente sean considerados como no pobres, gocen de los elementos suficientes para poder afirmar que tienen capacidad de desarrollar una vida humana. Dicho de otra manera, un concepto de pobreza desvinculado del concepto de bienestar, lo que hace que sigan existiendo muchos pobres no oficiales.

Por último, la cuestión no se encuentra en desechar los elementos informativos que ofrece el método indirecto, sino en saber utilizarlos adecuadamente. La crítica que se le hace es por su pretensión de considerar que la pobreza queda correctamente reflejada con la línea de pobreza y que en ella se agota su conocimiento. Esta concepción es rechazable por su insuficiente contenido normativo, que considera que una vez vencido el límite de la supervivencia biológica no cabe plantear objetivos más ambiciosos para el bienestar de las personas. Pero también por las grandes deficiencias que ofrece como conocimiento de la realidad de la pobreza.



Sin embargo, la información que ofrece el método indirecto es muy valiosa, ya que pone de relieve la existencia de una manifestación extrema de la pobreza, como es el número de personas que carecen de los mínimos vitales. Especialmente para los casos de países más pobres, en los que amplios sectores de la población se encuentran en esa situación, la información que nace de las líneas de pobreza resulta muy útil como señal de alerta y de toma de conciencia del problema.

El gran peligro es que la acción pública se encamine a paliar la pobreza tomando como objetivo único la reducción del número de pobres, entendidos estos como aquellas personas que se encuentran por debajo del umbral. Actualmente, los objetivos de reducción de la pobreza a escala mundial siguen estos parámetros. Una concepción de la pobreza nacida en el método indirecto lleva a priorizar las políticas de transferencia de rentas, ya que resultan las más efectivas para conseguir a corto plazo resultados relativamente espectaculares en los indicadores de pobreza. Especialmente cuando la línea de pobreza se define con el criterio del Banco Mundial de un dólar/persona/día, resulta tentador conseguir el cumplimiento de objetivos de reducción de la pobreza complementando los ingresos de las personas cercanas al umbral de pobreza. Se hace necesaria una visión crítica de las políticas basadas en esta concepción y cuantificación de pobreza, ya que, si no, se corre el peligro de perpetuar una situación de pobreza real, aun cuando estadísticamente haya desaparecido.

*5. Las propuestas del método directo, aun cuando sigan considerando un concepto de pobreza absoluta tan estrecho como el método indirecto, permiten la apertura a un concepto de pobreza más plural. La diversidad de indicadores que reflejan las condiciones de vida, que no es capaz de representar la renta, abren el debate para la definición de la supervivencia desde parámetros más allá de las meras condiciones mínimas de nutrición.*

Las propuestas del método directo se encuadran en la conocida como escuela de las necesidades básicas. Dentro de ella se distinguen dos grandes corrientes: una, más radical, que pretende establecer un concepto de bienestar que sirva de referencia para evaluar la actividad económica; otra, mayoritaria, que hace uso de los indicadores de satisfacción de las necesidades básicas para establecer con un mecanismo más directo que el ingreso cuando las personas se encuentran o no en situación de pobreza.

La escuela de las necesidades básicas plantea varios puntos de interés porque abre el debate de los indicadores sociales, que permiten considerar un concepto de pobreza más plural y rico que el método indirecto del ingreso

so. La elección de los indicadores, de insumo o de resultado, es una cuestión que obliga a preguntarse mucho más afinadamente cómo recoger adecuadamente las características de la pobreza en las personas. De hecho, los gérmenes de lo que será el enfoque dinámico y la visión alternativa del concepto de pobreza y bienestar actual se encuentran en la escuela de las necesidades básicas.

La realidad es que la visión más radical de las necesidades básicas fue perdiendo fuerza y apenas llegó a incidir en las políticas públicas. Pero sus propuestas sobre el bienestar han quedado como referencia que hoy en día se han retomado. Algunos de los indicadores compuestos y conjuntos de indicadores que en los años ochenta se propusieron, aunque no tuvieran repercusiones prácticas, son un reflejo de los intentos por operativizar un concepto de bienestar que, a su vez, sirviera de referencia alternativa al estrecho concepto de pobreza definido desde la supervivencia.

En cambio, la corriente de las necesidades básicas simplemente preocupada por una medición de la pobreza desde los resultados alcanzó gran auge y sirvió de complemento a las líneas de pobreza convencionales. Se hizo un gran avance en la elaboración de diversos indicadores sociales, que sirvieron para el diseño de políticas sociales. Pero en cuanto a la formulación de nuevos conceptos de pobreza, la falta de una referencia normativa más ambiciosa, hizo que se avanzara muy poco desde el campo de las necesidades básicas. En todo caso, se mejoró la especificación de las necesidades básicas no alimentarias, lo que pudo significar una mayor sensibilización hacia determinados aspectos de las condiciones de vida de las personas. Pero estos se limitaron a requisitos mínimos de vivienda, salud, agua potable y saneamiento, y educación.

Los ejemplos de aplicación de los indicadores de necesidades básicas se reducen al método de las necesidades básicas insatisfechas que apenas ampliaba el umbral de pobreza considerado desde el método del ingreso. Su aplicación junto con el método de las líneas de pobreza permitió una primera consideración de la interrelación entre variables flujos y variables stocks, aunque de manera muy tímida. Analizado desde una perspectiva histórica, hay que reconocer que la simple apertura de la concepción de la pobreza hacia aspectos más allá de los estrictamente monetarios dio pie a una visión más plural de la pobreza y a cuestionar los estrechos marcos con que había venido siendo estudiada. Sobre todo porque permitió intuir la necesidad del análisis dinámico y entender que la pobreza pudiera ser más un proceso que una situación. Los pobres aunque dejaran de serlo, medidos por el ingreso, se encontraban en una situación estructural de pobreza; mientras que otras personas caídas en la pobreza, por carecer de ingresos,

disponían de variables stocks que les permitirían con relativa facilidad regresar a una situación de no pobreza. Esta nueva dimensión del análisis de la pobreza se produce desde la aplicación de las necesidades básicas.

*6. La categoría conceptual y analítica de la pobreza que propone el enfoque estático se equipara con el número de pobres. Esta reducción del estudio de la pobreza a la categoría de pobres entendida ésta desde la mera clasificación, sin ninguna consideración de sus aspectos de relación, implica la compartimentalización de la pobreza del resto de la actividad económica y de cualquier referencia a un objetivo de bienestar.*

Las principales críticas que cabe hacer a todas las propuestas que se insertan en el enfoque estático es la equiparación que hacen de la pobreza con el número de pobres. Evidentemente, si su principal ámbito de estudio son los síntomas de la pobreza, o la pobreza entendida como situación, es lógico que se de una preocupación por determinar el número de pobres y que este dato se convierta en un referente central para su análisis.

La cuestión es cuando la categoría de pobres exclusiviza el análisis. La pobreza se convierte en una categoría de clasificación y se abandona todo tipo de categoría relacional. Es esta reducción del concepto de pobre la que plantea las mayores críticas. La cualificación de pobre reviste en este enfoque la versión moderna de todos los estereotipos con que la sociedad ha considerado históricamente a los pobres. La categoría de pobre se define por sí misma, no necesita de ninguna relación o vínculo con la sociedad. Al igual que la situación de enfermedad se explica por las especiales características de la persona o de su funcionamiento, el pobre es una persona que tiene características de pobre. Esa definición no permite adivinar si su situación tiene que ver con alguna circunstancia que se haya producido en sus relaciones con la sociedad, más aún parece no tener sentido esa pregunta.

A partir de esta compartimentalización de los pobres, se dificulta el diseño de políticas que efectivamente permitan la superación de la situación de pobreza. Sobre todo, porque sigue considerándose la pobreza como una referencia de mínimos, excluida de cualquier referencia al bienestar. Si se aceptara una definición de la pobreza que incluyera como objetivo del bienestar, es decir, que entendiera que la pobreza no es la situación de no morir sino desde donde se puede empezar a vivir, sería imposible la compartimentalización, no tendría sentido. El enfoque estático pone de relieve los aspectos más crudos de la existencia humana, pero al considerarlos separadamente del objetivo del bienestar y plantear la lucha contra la pobreza sólo desde una mínima exigencia de responsabilidad, pone de manifies-

to su visión estrecha de la persona y la escasa exigibilidad que le plantea el conseguir su bienestar.

*7. Los paradigmas del enfoque dinámico plantean una visión alternativa de la pobreza caracterizada por: un concepto de pobreza definido en relación al bienestar y la preocupación por conocer las causas de la pobreza, más allá de los meros síntomas. La introducción de la categoría de procesos de empobrecimiento se ha ido formulando ante la ineficacia de los instrumentos analíticos del enfoque estático para explicar las nuevas realidades de la pobreza en las áreas rurales y urbanas.*

La gran diferencia entre las propuestas del enfoque dinámico y las del estático se encuentra en el propio concepto de pobreza. En el enfoque dinámico el concepto de pobreza supera la concepción de mínimos de supervivencia y se relaciona directamente con la idea de bienestar. En ese sentido, hablamos de un concepto de pobreza relativo, no marcado por el núcleo estrecho, y pretendidamente objetivo, de las condiciones mínimas.

Pero más allá de la ampliación del contenido del concepto de pobreza, el punto de inflexión que caracteriza al enfoque dinámico es la preocupación por la causalidad. La introducción de aspectos cada vez más complejos en el concepto de pobreza obligaba a tener que aplicar nuevos instrumentos analíticos. La pobreza deja de ser una clasificación para entenderse como una relación. Y si se quiere conocer la relación, resulta obligado estudiar las partes de la misma, es decir su origen y su evolución. El estudio de las relaciones lleva a que el enfoque tenga como característica el estudio de la dinámica de los procesos de empobrecimiento.

La categoría de proceso de empobrecimiento se convierte en el punto de referencia central de estas propuestas. Su conceptualización es el resultado de una serie de diversas propuestas. La introducción del análisis de los flujos y los stocks supuso un primer paso. Más adelante, la vinculación de los procesos de empobrecimiento con la actividad económica rompe el aislamiento de la pobreza y abre una nueva consideración de cuáles deban ser los objetivos de la economía y, en consecuencia, una forma nueva de evaluarla.

En esta progresiva vinculación de los procesos de empobrecimiento con la actividad económica jugaron un papel determinante los estudios sobre la pobreza rural y urbana. La primera, porque resultaba inexplicable la persistencia de la pobreza aun cuando los datos macroeconómicos mejoraban. ¿Qué impedía que los circuitos económicos se acercaran a determinados sectores rurales? El estudio de las trabas institucionales que impedían la

inserción de la población rural en el desarrollo ensanchó el estudio de los procesos de empobrecimiento. Desde el estudio de la pobreza urbana, la novedad de las manifestaciones de la pobreza y su variabilidad hicieron que los conceptos tradicionales no sirvieran para explicar cómo se producía la pobreza en las áreas urbanas. Ni en uno ni en otro caso sirve de nada definir quiénes son pobres, eso no ayuda a comprender que está ocurriendo a las personas o a los hogares en que éstas se encuadran. En cambio, resulta clave entender las relaciones que cada unidad familiar es capaz de establecer con el medio. Los procesos de empobrecimiento se convierten en el objeto central del estudio de la pobreza.

*8. Los procesos de empobrecimiento constituyen el concepto clave de la metodología alternativa para el estudio de la pobreza, que pretende evaluar la economía desde su capacidad para alcanzar los logros del bienestar. Para poder llevarlo efectivamente a cabo, se necesita disponer de un marco teórico que contenga: la definición del concepto de bienestar y un marco analítico que permita conocer los procesos de empobrecimiento.*

La aceptación del concepto de proceso de empobrecimiento es muy importante en la construcción del nuevo marco analítico. Lo característico del enfoque dinámico es que plantea a la economía una evaluación peculiar: su capacidad para conseguir que las personas puedan conseguir el bienestar (que no sean pobres). El vuelco que supone este planteamiento respecto al enfoque estático es total. Para éste, la única preocupación es ver qué hacer con las personas que carecen de los recursos necesarios para sobrevivir.

Pero esta pretensión de proceder a una evaluación de la economía desde los logros del bienestar, presenta serios desafíos teóricos. El primero, evidentemente, la propia definición del bienestar. Si se quiere abandonar el concepto estrecho de pobreza dominado por la mera supervivencia, no cabe otra posibilidad que definir la pobreza como umbral del bienestar. Las personas dejan de ser pobres cuando pueden empezar a funcionar como personas. Es decir, hay que tener un horizonte de bienestar, que no debe confundirse con un horizonte de apetencias. La definición de cuáles son las condiciones que permiten configurar una vida como humana se convierte en un elemento central del enfoque dinámico, si realmente quiere convertirse en un instrumento operativo.

En segundo lugar, debe establecer un marco de análisis que vaya más allá de una teoría general de la distribución. Los procesos de empobrecimiento forman parte de ella, pero presentan aspectos específicos: lo que pretenden no es un mero análisis económico, sino un análisis económico desde la

óptica del bienestar. Por eso, aunque los aspectos distributivos constituyen un aspecto central, no son suficientes. Los procesos de empobrecimiento deben explicar los orígenes y la evolución de los procesos específicos que conducen a que las personas no consigan el bienestar. Por eso va más allá de la mera distribución y se inserta en los aspectos de la producción cuando estos son claves para explicar las deficiencias de recursos necesarios para el bienestar.

## **II Segundo bloque: presentación de los enfoques de las titularidades y de las capacidades de Sen y propuestas de concreción y operatividad de los mismos.**

*1. La accesibilidad de las personas a los recursos es la cuestión clave en el conocimiento de la pobreza. Las categorías analíticas del enfoque de las titularidades de Sen se aceptan como categorías idóneas para el estudio de la accesibilidad. Partiendo de esas premisas, se plantea el desarrollo de los conceptos de titularidad y mapa de titularidades de manera que tengan en cuenta el origen o la fuente de las titularidades y de los cambios que se producen en las mismas. El énfasis sobre las fuentes de las titularidades descubre las potencialidades del enfoque para relacionar los procesos de empobrecimiento con el análisis institucional y, con ello, su integración en el análisis económico.*

La gran preocupación de Sen es establecer por qué las personas acceden o no a los recursos que les permiten alcanzar el bienestar, conocer cuáles son los mecanismos por los que las personas no pueden satisfacer sus necesidades. Las categorías de dotaciones, titularidades y mapa de titularidades son las que permiten establecer el análisis dinámico que explique el éxito o el fracaso de las personas en su aventura por conseguir el bienestar.

De la propuesta de Sen, recogemos dos aspectos centrales. El primero, que el enfoque de las titularidades hay que entenderlo como un marco analítico que no predetermina ninguna hipótesis concreta de causalidad de por qué fracasan las titularidades de las personas, pero que permite, a su vez, contemplar cualquier hipótesis que se quiera plantear. Esta visión del enfoque es central y es la que le da su potencialidad como instrumento de análisis. En principio, el enfoque de las titularidades constituye un marco de análisis abierto a considerar las más variadas hipótesis. Pero la potencialidad de ese marco de análisis viene determinada por el uso que se haga del concepto de titularidad. Una visión estricta, legalista o formalista del concepto de titularidad disminuirá las capacidades de análisis del enfoque.

Aquí se encuentra el segundo aspecto que consideramos central de la propuesta de Sen: el concepto de titularidad y de mapa de titularidades. Creemos compartir con Sen una visión amplia de las titularidades que permite abarcar la gran diversidad de relaciones que explican las estrategias de vida de las personas en cualquier sociedad. Pero hemos creído necesario avanzar un paso adelante en el concepto de titularidad y plantear la relación entre las titularidades y el entramado institucional. Es decir, no contentarse con explicar la dinámica de las titularidades realmente existentes. Las titularidades se ven afectadas por los cambios que se producen en las dotaciones y en el mapa de titularidades. El interés del enfoque de las titularidades se encuentra en su capacidad para abarcar el desarrollo de las relaciones económicas y sociales y, especialmente, cuando éstas derivan en procesos de empobrecimiento. Si los procesos de empobrecimiento encuentran, en gran medida, su origen en los cambios que experimenta el mapa de titularidades, la cuestión es ver cómo introducir en el análisis los procesos por los que se modifican los mapas de titularidad.

Esto nos lleva a considerar que el punto central de los procesos de empobrecimiento se encuentra en clarificar el funcionamiento de las fuentes de las titularidades. Desde aquí la conexión del enfoque de las titularidades con la nueva economía institucional es evidente. La comprensión de las titularidades desde sus fuentes ofrece una aportación importante para entender la posición de los agentes en la nueva situación resultante. Especialmente en un momento histórico de grandes transformaciones sociales y económicas, la consideración de las fuentes de titularidad es central para el análisis de los procesos de empobrecimiento. Sólo desde ellas encuentran explicación los efectos redistributivos que se producen para los diversos sectores de la población y sólo desde ese conocimiento podrán diseñarse estrategias de políticas que garanticen el acceso real de las personas a los recursos.

Este énfasis sobre las fuentes es importante porque hace que el centro de interés cambie de la visión tradicional preocupada por las posibilidades que tienen las personas de conseguir ingresos, hacia las reglas y sistemas de titularidad que determinan de hecho esas posibilidades y otras, además del ingreso, para acceder a los bienes y servicios. Ello supone colocar en primer plano la dimensión institucional.

Nuestra propuesta es que el enfoque de las titularidades se adecua a la preocupación institucional y que su aplicación ayuda a poner de relieve los intereses de los diferentes sectores en la disputa distributiva, permitiendo considerar la situación de grupos que normalmente no se tienen en cuenta en el análisis tradicional. Por ejemplo, analizar los procesos de empobrecimiento desde la posición que ocupan las personas en la sociedad y en la

actividad económica; y, de manera muy especial, analizar las peculiares dificultades que encuentra la mujer en su consecución del bienestar. La cuestión clave es que contempla el análisis del poder o participación como el eje que articula las reglas de funcionamiento, tanto en su determinación como en su aplicación.

El enfoque de las titularidades ayuda a avanzar en la comprensión de las relaciones entre las carencias de las personas y las formas en que se insertan en la actividad económica. El énfasis en la atención a los vínculos que se crean entre las personas y el modelo económico y social es la novedad de la aportación de Sen para explicar las situaciones resultantes de pobreza. Ello permite entender mejor la fortaleza o vulnerabilidad de las formas de inserción de los distintos grupos en la actividad económica. Las posibilidades de desagregación que posee el enfoque permite estudiar el comportamiento de las titularidades para muy distintos niveles de agrupaciones sociales.

*2. El trabajo analiza la propuesta de evaluación del bienestar de Sen y entiende que ofrece las bases para la construcción de un concepto alternativo. Sin embargo, la indefinición con que deja su propuesta, obliga a seguir investigando la concreción de sus categorías de análisis del bienestar de manera que sean operativas para realizar el juicio evaluativo de la actividad económica.*

La necesidad de contar con un concepto de bienestar se ha señalado como el punto de partida inexcusable, desde el momento mismo en que se pretende un enfoque alternativo. Ahora bien, qué aspectos de la vida humana va a considerar el nuevo concepto de bienestar. Partimos de aceptar la delimitación que hace Sen del espacio evaluativo del bienestar que va a considerar y que se centra en las categorías de los funcionamientos y capacidades. El bienestar queda definido, sin lugar a duda, desde un espacio alternativo al que ha venido considerando la economía clásica. Las características principales del concepto de bienestar son: a) las capacidades de las personas, más que sus funcionamientos, constituyen el espacio crucial para evaluar la calidad de vida; b) las capacidades captan el alcance de las libertades positivas de las personas; c) la mejora del bienestar, o el desarrollo, consiste en la expansión de las capacidades, o dicho de otra forma, en la liberación o crecimiento en la libertad desde la necesidad. El enfoque de las capacidades parte de la preocupación por la libertad de alcanzar determinados logros y plantea la necesidad de examinar la libertad de realizar y de realizarse, en general, y las capacidades de funcionar, en particular.



Nuestra aceptación del planteamiento de Sen se debe a que compartimos la consideración de la persona fundamentalmente como un proyecto de realización que debe cumplirse desde la libertad, desde las opciones que ella va tomando respecto de sí misma.

Sin embargo, no pueden considerarse válidos todos los funcionamientos ni todas las capacidades de cara a la consecución del bienestar. Es necesario proceder a una valoración de los mismos y determinar cuáles son especialmente importantes para alcanzar la buena vida. Este es un punto crucial, ya que lo que nos interesa del enfoque es que demuestre su operatividad, que sirva realmente para indicarnos cómo y hasta dónde ese modelo económico resuelve satisfactoriamente o no el bienestar de las personas. Necesitamos un concepto de bienestar que permita la evaluación objetiva y precisa de los logros de bienestar.

No cabe duda que la propuesta de Sen supone un excelente punto de partida para llegar a perfilar con nitidez ese ansiado concepto de bienestar. Pero lo cierto es que tal como la ha expuesto resulta insuficiente para llevar adelante esa evaluación. El propio Sen reconoce que hay una cierta indefinición en su propuesta, aunque defiende que no entiende que eso deba considerarse como una falencia y que, de esta manera, su enfoque queda abierto a aplicarse para diversos propósitos, y no tiene por qué limitarse a la consideración del bienestar.

Pero aun cuando eso sea cierto, lo cierto es que no nos resuelve la manera práctica de llevar adelante el proceso evaluativo del bienestar y requiere seguir investigando la forma de concretar los contenidos del bienestar.

*3. La precisión de un concepto universal y esencialista del bienestar resulta fundamental para que el enfoque alternativo de la pobreza sea operativo. En la búsqueda de esa precisión, los planteamientos de Nussbaum para la definición de los valores básicos del ser humano y de las capacidades funcionales básicas ofrecen una referencia válida, tanto conceptual como operativamente, para definir la pobreza como umbral del bienestar.*

La precisión del concepto de bienestar es para nosotros sustancial en la construcción de un enfoque dinámico de la pobreza. Sin una referencia suficiente de qué es el bienestar y sin la posibilidad de medirlo de alguna manera, el enfoque pierde su operatividad y con ello su pretensión de alternativa.

El camino en esa búsqueda de precisión sigue los pasos de Nussbaum. Su objetivo coincide con el nuestro: completar las carencias que el enfoque de

las capacidades tiene como proceso evaluativo, y, para ello, introducir una referencia normativa objetiva más radical que la propuesta por Sen, de manera que los funcionamientos puedan evaluarse en relación con su contribución a la buena vida humana

La definición del bienestar es la referencia para determinar en qué condiciones las personas pueden desarrollarse como tales. Y, en definitiva, no es otro el concepto de pobreza, que saber cuándo un ser humano no tiene la oportunidad de desarrollar su potencial como persona. Por eso, la definición en positivo de los funcionamientos y capacidades mínimas para que la persona ponga en marcha su particular búsqueda del vivir es, al mismo tiempo, la definición de pobreza. La cuestión que se plantea es conocer qué capacidades hay que expandir y qué funcionamientos hay que promover; qué capacidades son las más valiosas y qué funcionamientos son valiosos.

Las características centrales de la propuesta de Nussbaum son las siguientes: a) el concepto de buena vida o de bienestar se basa en el desarrollo de las capacidades que considera éticas o morales, se pregunta por las características de lo que debe ser un buen funcionamiento humano; b) desde esa premisa, se entiende la necesidad de afirmar la existencia de una referencia normativa objetiva de carácter universalista; las características de la condición humana presentan los mismos rasgos esenciales en todo lugar, más allá de las diferencias culturales.

Nuestra conformidad con la afirmación del esencialismo debe matizarse para evitar una comprensión cerrada o absolutista. Estas precisiones necesarias son: a) la búsqueda de un referente ético absoluto no debe confundirse con la pretensión de formular un ideal universal de lo que deba ser la vida buena; b) la afirmación esencialista no choca con afirmar al mismo tiempo el pluralismo; c) la definición de los rasgos humanos centrales no implica una formulación ahistórica y acabada, el esencialismo nunca termina de definirse del todo.

Desde estas referencias interpretativas, aceptamos el bosquejo de las funciones y capacidades del ser humano que presenta Nussbaum, en cuanto intento no terminado de formular una serie de valores básicos compartidos por los seres humanos. La primera lista, o nivel uno, supone un avance significativo respecto a las posiciones de Sen, ya que precisa un primer marco de los límites y capacidades que conforman la forma humana de vida, que el primero dejaba sin definir.

Pero este primer esbozo sólo determina el umbral desde el que puede afirmarse la existencia de una capacidad humana para funcionar. El concepto de bienestar exige algo más, necesita vislumbrar el camino que pueda con-

ducir a la vida plena. Si no, nos quedaríamos con una visión estática de las personas, que no mueren pero no pueden funcionar como tales. El diseño de los elementos básicos del bienestar es fundamental.

En una segunda lista se detallan aquellas capacidades funcionales básicas humanas cuya existencia permite garantizar que se dan las condiciones para alcanzar el bienestar. Es interesante que, siguiendo la intuición básica de Sen, el bienestar no se mide en base a los resultados, sino que las políticas públicas deben pretender que las personas adquieran las capacidades funcionales y de acuerdo a su eficacia en conseguir que efectivamente las desarrollen se evaluará su funcionamiento.

El listado que presenta puede debatirse y caben múltiples precisiones y matices. Pero aquí conviene reafirmar lo que constituye un aspecto central de nuestro trabajo: la convicción de la necesidad de una concepción del ser humano y de su funcionamiento que sirva de guía para la acción pública. Nuestra propuesta es que el listado, no cerrado y susceptible de mejora, de Nussbaum debe convertirse en esa referencia de las políticas públicas.

Todo nuestro esfuerzo se concentra en afirmar la preocupación por encontrar una conceptualización universal, consistente y profunda del ser humano, que sirva de fundamento y que sea operativa para el diseño de políticas; que se plantee la necesidad de suprimir las discriminaciones y priorizar el objetivo de potenciar a quienes no alcanzan el umbral necesario. Desde esta perspectiva, la propuesta de Nussbaum se nos ofrece como válida tanto conceptualmente como operativamente. Por un lado, esa definición de bienestar lleva en sí misma la exigencia de que todos los seres humanos alcancen determinados niveles de capacidad lo que implica establecer ese objetivo como prioridad absoluta de cualquier estrategia económica. Por otro, la precisión de los elementos del bienestar es suficiente para orientar la acción pública y para evaluar sus resultados.

*4. La operatividad del proceso evaluativo de la economía desde el bienestar exige la integración de los enfoques de las titularidades y de las capacidades. La conexión entre la referencia normativa del bienestar y los objetivos de la actividad económica resulta problemática, pero encuentra en la perspectiva de los derechos una forma de engarzarlos. La categoría de los derechos, entendidos tanto desde la libertad positiva como la libertad negativa, encuentra un acomodo natural con el concepto de bienestar que se centra en las capacidades de las personas más que en los resultados materiales. La*

*determinación de los derechos permite integrar la dimensión ética en la actividad económica y, asimismo, precisar los contenidos de las capacidades básicas de las personas.*

Hasta aquí se han presentado de manera separada las propuestas del marco analítico y del concepto de bienestar. Ahora se propone la integración de los dos enfoques, de las titularidades y de las capacidades, en una secuencia lógica que ofrezca una metodología para entender cómo las personas consiguen o fracasan en su lucha por alcanzar el bienestar. La introducción de la perspectiva de los derechos en el proceso de evaluación del bienestar permite engarzar los dos enfoques y traducir de forma operativa los objetivos del bienestar en el proceso de producción del mismo. Desde una definición del bienestar basada en la capacidad y la libertad de las personas, la consideración de la categoría de los derechos es fundamental ya que, por un lado, contempla a las personas como seres conscientes que eligen libremente sus opciones de vida; y, por otro, reconoce la necesidad de que las personas alcancen determinadas capacidades básicas humanas. Los derechos constituyen una de las expresiones más acabadas del reconocimiento de las capacidades de las personas como exigencia básica de su ser como personas.

Los derechos se contraponen a la percepción del bienestarismo clásico que se basa en la opulencia o en la utilidad. La esfera de los derechos implica proteger y promover ciertos intereses humanos (como libertad, autodeterminación, agencia,...) que van más allá de los resultados meramente materiales. Desde la vía de los derechos puede plantearse una dimensión evaluativa coincidente con las capacidades que formula Sen. La definición de los derechos que tienen las personas para llevar una vida digna corresponde al entramado institucional donde se adopten las decisiones de la sociedad, pero una vez establecidos supone la integración de la dimensión ética en la economía.

Los ingredientes que forman la base de la acción pública son una mezcla de logros materiales, derechos y libertades. El bienestar de una persona lo constituye un agregado de estos tres elementos, diferente para cada una de ellas, pero que deberá contener un mínimo de cada uno de ellos. Así definido, el bienestar individual es éticamente significativo y un objetivo exigible a la actividad económica.

El concepto de derecho como libertad positiva implica el reconocimiento de las personas a acceder a determinados bienes, lo que quiere decir que hay un derecho positivo a los bienes que no puede dejarse al libre mercado. El reconocimiento de que determinados bienes y servicios constituyen un derecho de las personas, porque son necesarios para alcanzar las capacida-

des fundamentales, introduce una dinámica nueva en la consideración del papel que juegan esos bienes y recursos en la actividad económica.

Junto a los derechos positivos, que reclaman los bienes necesarios para que las personas alcancen su capacidad de acción (como pueden ser el derecho al alimento, a la educación o a la salud, etc.); se encuentran los derechos de libertad negativa, que reclaman un espacio donde las personas puedan ejercer su capacidad de acción (el derecho a la libre expresión o asociación, por ejemplo). La libertad positiva establece la relación entre las personas y los recursos; la libertad negativa plantea las relaciones entre las personas.

### **III Tercer bloque: Los dos requisitos para la operatividad del enfoque de las capacidades: la medición del bienestar y el análisis económico de los procesos de empobrecimiento.**

Una vez asentados los funcionamientos teóricos del enfoque dinámico, en este tercer bloque se proponen dos cuestiones centrales que van a determinar si es operativo o no. La primera, cómo medir el bienestar, o la pobreza; la segunda, cómo analizar la actividad económica desde la perspectiva de su eficacia para conseguir el bienestar.

*1. El primer requisito para hacer operativo el enfoque de las capacidades es la medición del bienestar. El análisis de los logros y carencias en la consecución de indicadores que reflejen el bienestar, permite afirmar que existen bases informativas suficientes sobre las que aplicar el marco analítico del enfoque alternativo, lo que no excluye la necesidad de seguir investigando en este campo de la medición.*

El repaso a las propuestas de medición que se han formulado desde el enfoque de las capacidades, constata la ausencia de un consenso universal suficiente sobre qué es el bienestar; aun dentro de la corriente del desarrollo alternativo no se ha llegado a una definición precisa que permita establecer una referencia para la evaluación. Por lo tanto, sigue siendo necesario avanzar en la elaboración teórica del concepto de bienestar para poder disponer de indicadores suficientemente aceptados para la medición y comparación de los logros de bienestar entre los países.

Sin embargo, hay que reconocer, al mismo tiempo, los indudables avances que se han realizado desde el enfoque de las capacidades, aunque todavía no se hayan traducido en fórmulas operativas suficientes. Nuestras conclusiones al respecto de la medición del bienestar son las siguientes:

- i) el enfoque de las capacidades ofrece las bases suficientes para desarrollar un método de medición, que es necesario seguir trabajando;
- ii) las bases informativas con que se cuenta, que hacen referencia a diversos aspectos parciales del bienestar humano, son susceptibles de analizarse con el nuevo marco. La dimensión alternativa del enfoque de las capacidades no descansa en la posibilidad de elaborar bases informativas alternativas, sino en la selección adecuada e interpretación novedosa de las existentes; lo que no excluye la necesidad de seguir investigando nuevos indicadores del bienestar;
- iii) la aceptación de una determinada selección de base informativa no debe considerarse como un resultado acabado; la aplicación del enfoque de las capacidades exige una continua puesta a punto. En esa tarea, el debate político sobre las prioridades del bienestar forma una parte sustancial del enfoque de las capacidades: la selección de la base informativa pertinente no es una cuestión técnica, sino que requiere la valoración normativa y la aplicabilidad política.

*2. La consideración de las dos dimensiones, macro y micro, de manera relacionada del proceso de producción del bienestar como propuesta metodológica para la aplicación del enfoque de las titularidades en la evaluación de la actividad económica, en el cumplimiento del objetivo del bienestar .*

Tras disponer de las referencias básicas que nos permitan definir el bienestar, es necesario garantizar que el modelo produce efectivamente las bases materiales y que éstas se distribuyen de manera que las personas puedan alcanzar los recursos necesarios. La cuestión es cómo evaluar las políticas económicas en cuanto su eficacia para conseguir el bienestar.

Las categorías convencionales no son suficientes para este análisis. En primer lugar, la producción del bienestar requiere la consideración de dos dimensiones del proceso de producción del bienestar. La primera es la que denominamos el proceso objetivo de producción del bienestar. Para el análisis de cómo este proceso objetivo consigue realmente el bienestar se propugnan dos categorías básicas: a) la disponibilidad global de bienes y servicios: garantizar que la economía ofrece las cantidades suficientes de bienes y servicios para satisfacer los requerimientos de una vida plena de la población; y, b) la accesibilidad a los bienes y servicios imprescindibles por parte de las personas para que éstas cubran su umbral de vida digna.

La peculiaridad es doble: no se trata de una disponibilidad genérica, sino que debe incluir los recursos necesarios para alcanzar los umbrales de vida digna; el objetivo de la accesibilidad no es secundario respecto al de la disponibilidad, sino que se sitúa el mismo nivel de exigencia.

Se propone el enfoque de las titularidades como marco analítico para la accesibilidad, para lo que debe mostrar su capacidad de: a) seleccionar, ponderar y relacionar la base informativa disponible; y, b) analizar los procesos de empobrecimiento integrados en la actividad económica.

Pero la evaluación de los resultados de bienestar efectivos no puede hacer sin considerar la segunda dimensión a la que se hacía referencia, que llamamos el proceso privado de producción del bienestar. Esta dimensión es fundamental y es la que permite asegurar que las personas han alcanzado realmente el umbral de vida digna. Implica conocer si las personas ejercen efectivamente sus titularidades y si las utilizan adecuadamente.

La integración de ambas dimensiones del proceso de producción del bienestar, la macro y la micro, resulta esencial para el enfoque dinámico. El análisis de las relaciones entre los aspectos macro y micro de la pobreza ha sido descuidada, al considerar ambas esferas por separado. La visión integrada permitirá analizar desde su diseño la repercusión que tengan las políticas económicas en el bienestar de las personas, y no esperar a que éstas produzcan efectos sociales negativos y para compensarlos se contrapongan políticas sociales.

### *3. El estudio del proceso privado de producción del bienestar pasa por la consideración del hogar como unidad de análisis.*

Desde la perspectiva de las titularidades, la consideración del hogar como unidad de análisis es clave, sobre todo para los países en desarrollo. Las estrategias de supervivencia y reproducción de las personas no pueden explicarse sin incluirlas dentro de un ámbito de decisión colectivo que es el hogar. La adopción del hogar no implica adoptar una visión cerrada del ámbito privado, sino, por el contrario, permite entender los comportamientos de las personas en su inserción en la actividad económica y social.

Este análisis micro del hogar como proceso privado de producción del bienestar se centra en dos grandes esferas: el hogar como agente que decide las estrategias de reproducción y el hogar como mecanismo de distribución entre sus miembros. Esta doble perspectiva se concreta: primero, en el conocimiento de las respuestas del hogar a los choques externos, su acomodación al nuevo mapa de titularidades, que es decisivo para conocer

la disponibilidad de recursos con que va a contar; y, segundo, en segundo, en el conocimiento de la asignación que haga de los recursos entre sus miembros, que permitirá conocer si estos alcanzan o no el bienestar y en qué medida.

Desde la asunción del hogar como categoría central, el análisis de los procesos de empobrecimiento se enriquece en una doble perspectiva: a) al permitir relacionar los cambios externos con las modificaciones de las personas en su estrategia de conseguir los recursos, vinculándose así las dimensiones macro y micro; b) considera al hogar como un agente activo capaz de tomar decisiones frente a los cambios, poniendo en juego sus dotaciones y capacidades para responder al entorno externo. Este conocimiento del comportamiento de los hogares como agentes activos permite diseñar políticas de reducción de la pobreza que incidan en las capacidades y titularidades reales de las personas y los hogares, más allá de los objetivos de mera asistencia social.



## EPILOGO

La reflexión realizada sobre el concepto de pobreza ha permitido descubrir la complejidad que encierra y la trascendencia que tiene la adopción del enfoque con el que se plantea su definición. En última instancia, el concepto de pobreza que asume una sociedad refleja los fundamentos en que basa su convivencia y sirve de banco de prueba para comprobar el grado de convicción que tiene sobre el valor de la persona.

En el recorrido por las diferentes concepciones de pobreza nos ha preocupado destacar las dos insuficiencias que consideramos claves: la primera, la insuficiencia de contenidos normativos; la segunda, en gran parte derivada de la anterior, la desconexión entre las estrategias económicas y las situaciones de pobreza.

El juicio sobre la insuficiencia de las concepciones dominantes de la pobreza, encuadradas en lo que hemos denominado enfoque estático, no se basa en un posición principista. Es, sobre todo, un juicio histórico que se plantea cuál es la concepción de pobreza adecuada a las circunstancias del mundo que nos toca vivir. Desde esta preocupación queremos resaltar algunas consideraciones que van más allá de lo que hasta aquí se ha propuesto como conclusiones.

Queremos plantear una conclusión que nos parece central tras el trabajo realizado. La dificultad del abordaje de la pobreza no descansa en la existencia de cuestiones técnicas que no puedan resolverse o en la carencia de datos que permitan conocer los alcances de la pobreza. La gran dificultad se encuentra en la complejidad teórica que implica definir la pobreza desde categorías plurales y dinámicas y, sobre todo, en las resistencias políticas de las personas y los colectivos a aceptar las consecuencias de un planteamiento alternativo de la pobreza.

Pero la necesidad de un cambio de paradigma se impone, si quiere afrontarse decididamente la cuestión de la pobreza. Como se señalaba al comienzo, el concepto de pobreza que maneja una sociedad es un espejo de las aspiraciones que mueven a sus miembros. Desde esta preocupación surgen algunas reflexiones sobre el significado que puedan tener los actuales paradigmas dominantes de la pobreza.

La primera es que resulta insostenible seguir equiparando la pobreza con la supervivencia. Mantener esta referencia no sólo resulta contradictorio, desde el punto de vista ético, con lo que nuestra sociedad declara sobre la persona humana; sino que carece de todo sentido cuando la actual disponibilidad agregada de bienes y servicios, y sobre todo las expectativas que la tecnología permite avizorar de producción futura, ofrecen un escenario en que, por primera vez en la historia de la humanidad, es posible plante-

arse el objetivo de que las personas alcancen sus capacidades mínimas.

Seguir considerando la mera supervivencia, en última instancia la muerte, como la referencia de la pobreza supone, éticamente, negar el valor de la persona humana como un proyecto, y, desde la economía, negar la capacidad de la economía para resolver el problema del bienestar o, lo que sería peor, no plantearlo como objetivo prioritario de la misma.

En un escenario donde el futuro se internaliza cada vez más en nuestras vidas y determina las decisiones que se toman para el presente, resulta insostenible que la pobreza siga mirando hacia atrás y tenga como referencia la muerte, y no se defina en función del futuro, la vida. Una sociedad que no es capaz de concebir la pobreza como el umbral de la vida y la ve nada más que como la defensa ante la muerte, no ha entrado en el futuro o tiene miedo a adentrarse en él y se resiste. Concebir la pobreza desde el bienestar, desde el umbral de la buena vida, implica tener una utopía de la sociedad; concebir la pobreza desde la supervivencia refleja la reticencia a proponerse o imaginar horizontes distintos.

Tal como hoy se entiende la lucha contra la pobreza, se pone de manifiesto la debilidad o la carencia de un escenario de un futuro deseable. Los objetivos que la comunidad internacional de los donantes se plantea como erradicación de la pobreza esconden una débil apuesta por el futuro. Los objetivos de erradicación de la pobreza que tanto se pregonan no conducen a ningún escenario distinto; simplemente suponen la desaparición de un lastre, de un compañero de viaje incómodo en el camino de la acumulación.

Cuando el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) o el Banco Mundial plantean los objetivos de erradicación de la pobreza, ésta queda definida por el criterio más estrecho posible: la línea de pobreza que establece el umbral en el dato de que la persona disponga o no de un dólar día para satisfacer sus necesidades. La coincidencia entre los objetivos del Banco Mundial y el CAD no es una casualidad, refleja el pensamiento dominante sobre el futuro de la sociedad internacional. El objetivo de la lucha contra la pobreza se limita a reducir el número de pobres, de acuerdo con la definición anterior, a la mitad para el año 2015.

No cabe esperar que el escenario mundial experimente ningún cambio significativo porque dentro de cuarenta años esa quinta parte de la población que hoy no dispone del dólar diario haya conseguido ingresar unos centavos más del dólar.

El gran giro es definir la pobreza desde el bienestar, es reafirmar que el destino de las personas es que tengan las capacidades para desarrollarse como

tales y que mientras eso no ocurra seguirá existiendo pobreza. Pensar un mundo sin pobreza es pensar un mundo distinto, es pensar una sociedad que se cuestiona la consecución del bienestar, que se plantea qué es el bienestar posible y deseable.

La voluntad de definir el bienestar no es una tarea fácil y sobre todo es comprometida. El bienestar como referencia de la actividad económica y de la convivencia social implica introducir el escenario de futuro, formular lo que se quiere de las personas, establecer el debate, la tolerancia y la participación, y formular la exigibilidad de los objetivos mínimos del bienestar.

La segunda reflexión es que cuando se plantea la formulación del bienestar, ésta no presupone la definición de un futuro a alcanzar, una visión idílica y finalista; sino un objetivo, si se quiere, más limitado, pero no por ello menos trascendental. Lo que se afirma es que no puede haber concreciones de bienestar si las personas no disponen de las capacidades básicas. Mientras éstas falten la consecución del bienestar resulta imposible. Cuando se dan, empieza a hacerse posible. Pero su definición será un largo y continuo proceso, siempre inacabado, en que las personas participan en la determinación, individual y colectiva, de qué quieren hacer con sus vidas.

En definitiva, el objetivo de las capacidades básicas se presenta como prioritario a cualquier otro; es el fundamento necesario para que el bienestar sea posible. La determinación de esas capacidades básicas exige una referencia al bienestar, no entendido como visión finalista y utópica, pero sí debe expresar la figuración de lo que en cada momento se considera objetivos esenciales de la vida humana.

El bienestar así entendido es la formulación de los objetivos esenciales que debe plantearse una sociedad que, por supuesto, no agota los objetivos que ella pueda fijarse, pero que debe tener claras las prioridades. Desde esta definición, la pobreza tiene sentido como referencia de los límites de lo soportable para una sociedad: son pobres quienes no alcanzan los mínimos de bienestar, quienes no disponen de las capacidades básicas. La sociedad, y la economía, debe ser examinada en función de su nivel de cumplimiento de la superación de los niveles de pobreza.

Desde esta perspectiva, la definición del umbral de la vida digna debe tener un carácter universal, ya que, si no, se abre la puerta a la consolidación de la discriminación, admitiendo que las personas tengan derecho a vidas de calidades diferentes. Por supuesto que las realizaciones nunca serán idénticas, ni entre personas ni entre sociedades, pero el objetivo que plantea el bienestar es que precisamente haya unas capacidades mínimas que toda persona debe disponer aunque éstas se traduzcan en recursos materiales y situaciones sociales distintas.

Hay que reconocer las enormes complejidades de todo tipo que surgen al llevar a la práctica este propósito, muchas de las cuales se han expuesto en los capítulos segundo y tercero, pero de todas ellas, tal vez la más relevante sea la que se plantea por las carencias de foros internacionales donde estas cuestiones se sometan a debates con posibilidad de definición. Es cierto que las recientes Conferencias mundiales celebradas bajo el auspicio de las Naciones Unidas han sido un primer paso, aunque insuficiente. La determinación de una propuesta de umbral de bienestar para la sociedad internacional resulta imprescindible cuando se está conformando un mercado mundial, que funciona sin los límites institucionales y controles sociales que son exigibles para el funcionamiento correcto de cualquier mercado nacional.

El planteamiento que se hace de la pobreza inhibe la participación de los diferentes países en la formulación de los objetivos al alcanzar. El que se de por sentado que los objetivos de lucha contra la pobreza, definidos desde el CAD o el Banco Mundial, se reducen a la consecución de que el máximo de personas dispongan del dólar por día, oculta que puedan darse otras opciones prioritarias desde otros intereses. La contundencia y precisión del objetivo, así como su apariencia de bondad indiscutible le dan una legitimidad que es necesario desenmascarar.

No es una casualidad que cuando se formuló el Nuevo Orden Económico Internacional, a mediados de los años setenta, donde la iniciativa de las prioridades vinieron desde los países en desarrollo, la expresión de lucha contra la pobreza no apareciera como eslogan central. Y eso que los países eran conscientes de la enorme extensión e incidencia que tenía en su población. Pero fue precisamente la comprensión de que la pobreza como tal no era el problema, sino que el centro de gravedad se hallaba en la falta de accesibilidad a los recursos, en las carencias estructurales que imposibilitaban la puesta en marcha de su potencialidad, en las reglas del juego que dificultaban la participación en la economía internacional, etc., lo que llevó a poner el énfasis en el cambio de los marcos regulatorios.

El regreso de la lucha contra la pobreza como objetivo de la cooperación internacional, como la gran tarea de la solidaridad internacional que pueda servir de referencia a los agentes económicos para tomar decisiones más allá del mercado, se da precisamente con el debilitamiento de los países en desarrollo como grupo de presión en el escenario internacional. La lucha contra la pobreza es la manifestación, a escala internacional, del predominio del enfoque estático de la concepción de la pobreza, que, consecuentemente, centra todo su interés en los síntomas y se olvida de las causas. Los planteamientos del Nuevo Orden Económico Internacional fueron la expresión decidida de un enfoque dinámico que puso el énfasis en cono-

cer las raíces de las situaciones de pobreza y propuso la reforma de las políticas económicas causantes de la pobreza.

La propuesta de una definición de bienestar universal sólo puede entenderse desde esta participación real de todos los actores internacionales. La propuesta de un escenario donde se pueda dar una supervisión colectiva no implica anular la existencia de un mercado global activo. Ese escenario requiere la elaboración a través de un proceso de abajo arriba de un nuevo entramado de organizaciones y asociaciones que aseguren la participación de las personas, en el nivel de base y , progresivamente, de las distintas agrupaciones, y , por último, de las instancias gubernamentales. Tal vez aquí se introducen elementos voluntaristas, pero no se está planteando un mundo sin conflictos, sino la aceptación de los conflictos en un marco distinto. En todo caso, no se quiere ir más allá, de concluir que la aventura de definir el umbral de vida digna de las personas exige la profundización de la democracia internacional y local, crear espacios reales de participación para que el bienestar sea realmente la ocasión de preguntarse efectiva y comprometidamente por los objetivos primeros del ser humano.

## BIBLIOGRAFÍA

- Acuña, Carlos H., y Smith, William C.** (1996); La economía política del ajuste estructural: la lógica de apoyo y oposición a las reformas neoliberales. *Desarrollo Económico*, Vol 36 N°141, abril-junio 1996; pags.355-389.
- Adelman, Irma; y Morris, Cynthia Taft** (1997); Development History and its Implications for Development Theory. *World Development*, Vol 25 N° 6; pags.831-840.
- Ahluwalia, Montek S.; y Chenery, Hollis** (1974); El marco económico. En: Chenery y otros (1974); pags.65-80.
- Alkire, Sabina; y Black, Rufus** (1997); A Practical Reasoning Theory of Development Ethics: Furthering The Capabilities Approach. *Journal of International Development*, Vol 9 N°2; pags.263-279.
- Alonso, Luis Enrique** (1998); La producción social de la necesidad y la modernización de la pobreza: una reflexión desde lo político. En: Riechmann (Coord.)(1998); pags.129-161.
- Altimir, Oscar** (1979); *La dimensión de la pobreza en América Latina*. Cuadernos de la CEPAL, Santiago de Chile.
- Altimir, Oscar** (1997); Desigualdad, empleo y pobreza en América Latina: Efectos del ajuste y del cambio en el estilo de desarrollo. *Desarrollo Económico*, Vol 37 N°145; pags.3-29.
- Amis, Philip; y Rakodi, Carole** (1994); Urban Poverty: Issues for Research and Policy. *Journal of International Development* Vol 6 N°5; pags.627-634.
- Annas, Julia** (1996); Las mujeres y la calidad de vida: ¿dos normas o una? En: Nussbaum y Sen (Eds.)(1996); pags.363-385.
- Argüello, Omar** (1982); Pobreza, población y desarrollo. En: Franco (Coord.)(1982); pags.204-221.
- Argüello, Omar; y Franco, Rolando** (1982); Pobreza: problemas teóricos y metodológicos. En: Franco (Coord.)(1982); pags.44-58.
- Aristóteles** (1995); *Etica Nicomáquea. Etica Eudemia*. Biblioteca Clásica Gre-dos, Madrid.
- Arrizabalo, Xabier** (ed.)(1997); *Crisis y ajuste en la economía mundial. Implicaciones y significado de las políticas del FMI y el BM*. Síntesis, Madrid.
- Arrow, Kenneth J.** (1995); A Note on Freedom and Flexibility. En: Basu y otros (Eds.)(1995); pags.7-16.
- Askwith, Michael** (1994); *Poverty and Sustainable Human Development: Semantics or Substance?* Discussion Paper 245, Institute of Development Studies, Sussex.



- Atkinson, A.B.** (1987); Poverty. *The New Palgrave. A Dictionary of Economics*. MacMillan Press. Vol 3; pags.928-933.
- Atkinson, A.B.** (1989); *Poverty and Social Security*. Harvester Wheatsheaf.
- Atkinson, A.B.** (1995); Capabilities, Exclusion, and the Supply of Goods. En: Basu y otros (Eds.)(1995); pags.17-31.
- Auvinen, Juha Y.** (1996); IMF Intervention and political protest in the Third World: a conventional wisdom refined. *Third World Quarterly*, Vol 17 N°3, septiembre 1996; pags.377-400.
- Balisacan, Arsenio M.** (1995); Anatomy of Poverty during Adjustment: The Case of Philippines. *Economic Development and Cultural Change*, Vol 44 N°1. Pags.33-62.
- Banco Interamericano de Desarrollo** (1997); *América Latina tras una década de reformas*. Progreso Económico y Social en América Latina, Informe 1997. BID, Washington.
- Banco Mundial** (1990); *Informe sobre el desarrollo mundial*. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Bandrés Moliné, Eduardo** (1993); *Economía y redistribución. Teorías normativas y positivas sobre la redistribución de la renta*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- Bardhan, Pranab** (1996); Research on Poverty and Development. Twenty Years after Redistribution with Growth. *Annual World Bank Conference on Development Economics 1995*. The World Bank, Washington; pags.59-72.
- Barreiros, Lidia** (1992); La pobreza y los patrones de consumo de los hogares en Ecuador. *Comercio Exterior*, Vol 42 N°4, abril 1992; pags.366-379.
- Barros, Ricardo; Fox, Louise; y Mendonca, Rosane** (1997); Female-Headed Households, Poverty and the Welfare of Children in Urban Brazil. *Economic Development and Cultural Change*, Vol 45 N°2; pags.231-257.
- Basu, K.; Pattanaik, P.; y Suzumura, K.** (Eds.) (1995); *Choice, welfare, and development: a festschrift in honour of Amartya K. Sen*. Oxford University Press.
- Baulch, Bob** (1996); The New Poverty Agenda: A Disputed Consensus. *IDS Bulletin*, Vol 27 N° 1; pags.1-10.

- Behrman, J.; y Srinivasan, T.N.** (Eds.)(1995); *Handbook of Development Economics*. Vol III. Elsevier Science B.V.
- Bell, C.L.G.** (1974); El marco de referencia político. En: Chenery y otros (1974); pags.81-104.
- Belsey, Andrew** (1992); World poverty, justice and equality. En: Atfield, Robin, y Wilkins, Barry (1992); *International Justice and the Third World. Studies in the Philosophy of Development*. Routledge, Londres; pags.35-49.
- Benería, Lourdes** (1995); Los costes sociales del ajuste estructural en América Latina, ¿está superada la crisis?. *Mientras Tanto*, N° 61, primavera 1995; pags.109-125.
- Bernard, Amanda; Helmich, Henny; y, Lehning, Parcy B.** (Direc.)(1998); *La société civile et le développement international*. Centre de Développement de la OCDE-Centre Nord-Sud du Conseil de l'Europe, Paris.
- Berry, Sara** (1997); Tomatoes, Land and Hearsay: Property and History in Asante in the Time of Structural Adjustment. *World Development*, Vol 25 N°8; pags.1225-1241.
- Berger, Mark T., y Beeson, Mark** (1998); Lineages of liberalism and miracles of modernisation: The World Bank, the East Asian trajectory and the international development debate. *Third World Quarterly*, Vol 19 N°3; pags.487-504.
- Besley, Timothy** (1996); Political Economy of Alleviating Poverty: Theory and Institutions. *Annual World Bank Conference on Development Economics* 1996; pags.117-131.
- Bevan, Philippa; y Joireman, Sandra Fullerton** (1997); The Perils of Measuring Poverty: Identifying the 'Poor' in Rural Ethiopia. *Oxford Development Studies*, Vol 25 N°3; pags.315-343.
- Bhattacharya, Rina** (1997); Pace, Sequencing and Credibility of Structural Reforms. *World Development*, Vol 25 N°7; pags.1045-1061.
- Biersteker, Thomas J.** (1998); Globalization and the Modes of Operation of Major Institutional Actors. *Oxford Development Studies*, Vol 26 N°1; pags.15-31.
- Bigsten, Arne** (1989); Poverty, inequality and development. En: Semmell, Norman (Ed.)(1989); *Surveys in Development Economics*. Blackwell, Oxford, R.U.; pags.135-165.
- Bird, Graham** (1993); Sisters in Economic Development: the Bretton Woods Institutions and Developing Countries. *Journal Of International Development*, Vol 5 N°1, 1993; pags.1-25.

- Birdsall, Nancy; Ross, David; y Sabot, Richard** (1995); La desigualdad como limitación del crecimiento en América Latina. *Síntesis*, N°23, enero-julio 1995; pags.23-57.
- Bitar, Sergio** (1988); Neoliberalismo versus neoestructuralismo en América Latina. *Revista de la CEPAL*, N°34, Santiago de Chile; pags.45-63.
- Blackwood, D.L.; y Lynch, R.G.** (1994); The Measurement of Inequality and Poverty: A Policy Maker's Guide to the Literature. *World Development*, Vol 22 N°4; pags.567-578.
- Blank, Rebecca M.; y Card, David** (1993); Poverty, Income Distribution, and Growth: Are They Still Connected? *Brookings Papers on Economic Activity*, 2:1993; pags.285-325.
- Boer, Leen** (1997); Human Development to eradicate poverty. *Third World Quarterly*, Vol 18 N°4; pags.777-779.
- Boltvinik, Julio** (1992); El método de medición integrada de la pobreza. Una propuesta para su desarrollo. *Comercio Exterior*, Vol 42 N°4, abril 1992; pags.354-365.
- Boltvinik, Julio** (1994a); Los organismos multilaterales frente a la pobreza. En: Sarmiento (Comp.)(1994); pags.147-213.
- Boltvinik, Julio** (1994b); Poverty Measurement and Alternative Indicators of Development. En: Hoever y Anker (Eds.)(1994); pags.57-83.
- Bombarolo, Félix; y Caride, Horacio E.** (Comps.)(1994); *Pobreza y modelos de desarrollo en América Latina*. FICONG-Economic Development Institute of The World Bank.
- Booth, Anne** (1997); Rapid Economic Growth and Poverty Decline: A Comparison of Indonesia and Thailand 1981-1990. *Journal of International Development*, Vol 9 N°2; pags.169-187.
- Boschi, Renato R.** (1994); Democratización y reestructuración del sector privado en América Latina. *Síntesis*, N°22, julio-diciembre 1994; pags.131-165.
- Boulding, Kenneth** (1992); Development, Equity and Liberation. En: Savoie y Brecher (eds.) (1992); pags.51-63
- Bourguignon, Francois; y Morrison, Christian** (1992); *Ajustement et équité dans les pays en développement. Une approche nouvelle*. Etudes du Centre de Developpement, OCDE, Paris.
- Bradford Burns, E.**(1990); *La pobreza del progreso*. Siglo XXI Editores, México.
- Bremner, Robert H.**(1993); *Desde lo más bajo. El descubrimiento de la pobreza en Estados Unidos*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Colección Historia Social N°29, Madrid.

- Bresser Pereira, Luiz Carlos** (1991); La crisis de América Latina. ¿Consenso de Washington o crisis fiscal? *Pensamiento Iberoamericano*, N°19; pags.13-35.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos** (1995); Reformas económicas y crecimiento económico: eficiencia y política en América Latina. En: Bresser Pereira, Maravall y Przeworski (1995); pags.27-100.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos; Maravall, José María y Przeworski, Adam** (1995); *Las reformas económicas en las nuevas democracias. Un enfoque socialdemócrata*. Alianza Editorial, Madrid.
- Brown, Richard** (1990); The IMF and Paris Club Debt Rescheduling: a conflicting role? *Working Paper-Subseries on Money, Finance and Development*, N°30, Institute of Social Studies, The Hague.
- Bustelo, Pablo** (1992); *Economía del desarrollo. Un análisis histórico*. 2ª edición ampliada. Editorial Complutense, Madrid.
- Bustelo, Pablo** (1994); El Banco Mundial y el desarrollo económico: un análisis crítico. IV Jornadas de Economía Crítica, Valencia, 10-12 marzo 1994. Mimeo, 25 pags.
- Bustelo, Pablo** (1998); *Teorías contemporáneas del desarrollo económico*. Síntesis, Madrid.
- CEPAL** (1988); *La evolución del problema de la deuda externa en América Latina y el Caribe*. Estudios e informes de la CEPAL, N°72, Santiago de Chile.
- CEPAL** (1991a); *Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta*. Estudios e Informes de la CEPAL, N°81, Santiago de Chile.
- CEPAL** (1991b); *La equidad en el panorama social de América Latina durante los años ochenta*. CEPAL, LC/G.1686, Santiago de Chile.
- CEPAL** (1991c); *Panorama social de América Latina*. CEPAL, LC/G.1688, Santiago de Chile.
- CEPAL** (1992a); *El perfil de la pobreza en América Latina a comienzos de los años 90*. CEPAL, LC/L716 (Conf.82/6), Santiago de Chile.
- CEPAL** (1994<sup>a</sup>); *Panorama Social de América Latina*. CEPAL, LC/G.1844, Santiago de Chile.
- CEPAL** (1994b); *El gasto social en América Latina: un examen cuantitativo y cualitativo*. Cuadernos de la CEPAL N°73, Santiago de Chile.

- Cahn, Jonathan** (1993); Challenging the New Imperial Authority: The World Bank and the Democratization of Development. *Harvard Human Rights Journal*, Vol. Six, Spring 1993; pags.159-194.
- Cannan, Crescy** (1997); The Struggle Against Social Exclusion. Urban Social Development in France. *IDS Bulletin*, Vol 28 N°2, 1997; pags.77-85.
- Cardenal, Ana Sofía, y Martí i Puig, Salvador** (Comp.)(1998); *América Central, las democracias inciertas*. Tecnos-UAB, Barcelona.
- Cardoso, Eliana, y Helwegw, Ann** (1992); Below The Line: Poverty in Latin America. *World Development*, Vol 20 N°1; pags.19-37.
- Ceña, Carmen, Varela, María, y Zamorano, Joaquín** (1994); La condicionalidad en el Fondo Monetario Internacional. En: Varela (Coord.)(1994); pags.141-154.
- Chambers, Robert** (1992); Poverty in India: Concepts, Research and Reality. En: Harris y otros (Eds.)(1992); pags.301-332.
- Chambers, Robert** (1994<sup>a</sup>); The Origins and Practice of Participatory Rural Appraisal. *World Development*, Vol 22 N°7, julio 1994; pags.953-969.
- Chambers, Robert** (1994<sup>b</sup>); Participatory Rural Appraisal (PARA): Analysis of Experience. *World Development*, Vol 22 N°9, septiembre 1994; pags.1253-1268.
- Chambers, Robert** (1994<sup>c</sup>); Participatory Rural Appraisal: Challenges, Potentials and Paradigm. *World Development*, Vol 22 N°10, octubre 1994; pags.1437-1454.
- Chenery, Hollis y otros** (1974); *Redistribución con crecimiento*. Tecnos, Madrid.
- Chossudovsky, Michel** (1997); *The Globalisation of Poverty: Impacts of IMF and World Bank Reform*. Zed Books-Third World Network.
- Clavijo, Sergio** (1992); Variations on the Basic Needs Yardstick: An Application to Colombia. *World Development*, Vol 20 N°8; pags.1219-1223.
- Cleary, Seamus** (1993); *Instituciones financieras internacionales*. Public Services International, Bruselas.
- Coatsworth, John** (1997); En torno de la historia del bienestar. *Desarrollo Económico*, Vol 36 N°144; pags.991-1003.
- Cohen, G.A.** (1996); ¿Igualdad de qué? Sobre el bienestar, los bienes y las capacidades. En: Nussbaum y Sen (Eds.)(1996); pags.27-53.

- Comisión del Sur** (1991); *El desafío del Sur*. Fondo de Cultura Económica.
- Commander, Simon, y Killick, Tony** (1988); Privatisation in Developing Countries: A Survey of the Issues. En: Cook y Kirkpatrick (Eds.)(1988); pags.91-124.
- Cook, Paul, y Kirkpatrick, Colin** (Eds.)(1988); *Privatisation in Less Developed Countries*. Harvester Wheatsheaf, R.U.
- Cornia, Giovanni Andrea** (1994); Income, Distribution, Poverty and Welfare in Transitional Economies. A Comparison between Eastern Europe and China. *Journal of International Development*, Vol 6 N°5; pags.569-607.
- Coulombe, Harold; y Mckay, Andrew** (1996); Modeling Determinants of Poverty in Mauritania. *World Development*, Vol 24 N°6; pags.1015-1031.
- Crocker, David A.** (1995); Functioning and Capability: The Foundations of Sen's and Nussbaum's Development Ethic, Part 2. En: Nussbaum y Glover (1995); pags.153-198.
- Culperer, Roy** (1997); *Titans or behemoths?* Intermediate Technology Publication, Estados Unidos.
- DIESAP** (1997); *Informe sobre la situación social en el mundo, 1997*. Departamento de Información Económica y Social y de Análisis de Políticas, Naciones Unidas, Nueva York.
- Dasgupta, Partha** (1990); Well-being and the extent of its realisation in poor countries. *The Economic Journal*, N°100 (Conference 1990); pags.1-32.
- Dasgupta, Partha** (1993); *An Inquiry into Well-Being and Destitution*. Clarendon Press, Oxford.
- Dasgupta, Partha** (1998); The Economics of Poverty in Poor Countries. *Scandinavian Journal of Economics*, (100) 1; pags.41-68.
- Dasgupta, Partha; y Weale, Martin** (1992); On Measuring the Quality of Life. *World Development*, Vol 20 N°1; pags.119-131.
- Datt, Gaurav; y Ravallion, Martin** (1992); Growth and redistribution components of changes in poverty measures. A decomposition with applications to Brazil and India in the 1980s. *Journal of Development Economics*, 38 (1992); pags.275-295.
- Desai, Meghnad** (1984); A General Theory of Poverty? A Review Article. *Indian Economic Review*, Vol.XIX N°2, julio-diciembre 1984; pags.157-169.

- Desai, Meghnad** (1992); Bienestar y privación vitales: propuesta para un índice de progreso social. *Comercio Exterior*, Vol 42 N°4, abril 1992; pags.327-339.
- Devlin, Robert** (1993); Las privatizaciones y el bienestar social. *Revista de la CEPAL*, N°49, abril 1993; pags.155-181.
- Devlin, Robert, y Ffrench-Davis, Ricardo** (1994); La gran crisis de endeudamiento: una década de ajuste asimétrico. *ICE*, N°732-733; pags.109-130.
- Díaz, Alvaro** (1994); Tendencias de la reestructuración económica y social en Latinoamérica. *Síntesis*, N°22, julio-diciembre 1994; pags.99-130.
- Dinerstein, Ana Cecilia** (1993); Privatizaciones y legitimidad: la lógica de la coerción. *Realidad Económica*, N°113, enero-febrero 1993; pags.18-30.
- Dobrska, Zofia** (1992); Privatisation in The Third World: Challenge and Responses. En: Varios (1992); *Changing Faces of Developing Countries*. University of Warsaw, Faculty of Geography and Regional Studies, Institute of Developing Countries; pags.47-57.
- Doessel, D.P.; y Gounder, Rukman** (1994); Theory and Measurement of Living Levels: Some Empirical Results for The Human Development Index. *Journal of International Development*, Vol 6 N°4; pags.415-435.
- Dorado, Hugo, Grebe, Horts, y Villegas, Carlos** (1992); *Economía mundial y organismos multilaterales*. CEDLA, La Paz, Bolivia.
- Dornbusch, Rudiger y Edwards, Sebastián** (1989); La macroeconomía del populismo en América Latina. *El Trimestre Económico*, Vol LVII N°225; pags.121-162.
- Doyal, Len; y Gough, Ian** (1994); *Teoría de las necesidades humanas*. ICARIA-FUHEM, Barcelona.
- Drèze, Jean; y Sen, Amartya** (1989); *Hunger and Public Action*. Clarendon Press, Oxford, R.U.
- Drèze, Jean; y Sen, Amartya** (Eds.)(1990); *The Political Economy of Hunger*, Clarendon Press, Oxford, R.U.
- Dube, S.C.** (1988); *Modernization and Development: The Search for Alternative Paradigms*. United Nations University (Tokyo)-Zed Books Ltd., Londres.
- Duncan, Gregory J.** (1990); La dinámica de la pobreza. *Información Comercial Española*, octubre 1990; pags.23-47.
- Dworkin, Ronald** (1993); *Ética privada e igualitarismo político*. Paidós, ICE/UAB.

- Edwards, Sebastián** (1988); La crisis de la deuda externa y las políticas de ajuste estructural en América Latina. *Colección Estudios CIEPLAN*, N°23, marzo 1988; pags.145-193.
- Edwards, Sebastián** (1994); El futuro de las reformas latinoamericanas. *Revista de Economía ICE*, N°732-733, agosto-septiembre 1994; pags.55-66.
- Elster, Jon** (1995); The Impact of Constitutions on Economic Performance. *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1994*, The World Bank, Washington D.C.; pags.209-226.
- FIDA** (Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola) (1993a); *El estado de la pobreza rural en América Latina y el Caribe*. FIDA
- FIDA** (Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola)(1993b); *El estado de la pobreza rural en el mundo*. FIDA.
- FMI** (diversos años); *Informe Anual*. FMI. Washington.
- Falk, Richard** (1998); Global Civil Society: Perspectives, Initiatives, Movements. *Oxford Development Studies*, Vol 26 N°1; pags.99-110.
- Fanelli, José María, Frenkel, Roberto, y Rozenwurcel, Guillermo** (1993); Crecimiento y reforma estructural en la América Latina. En: Ros (Comp.)(1993); pags.237-306.
- Feinberg, Richard E.** (1987); Las instituciones financieras multilaterales y América Latina. En: SELA (Comp.) (1987); *Políticas de ajuste. Financiamiento del desarrollo en América Latina*. Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela; pags.139-158.
- Feito, José Luis** (1994); La función del FMI en la corrección del desequilibrio exterior de los países miembros. En: Varela (Coord.)(1994); pags.101-115.
- Feres, Juan Carlos** (1997); Notas sobre metodología de la pobreza según el método del ingreso. *Revista de la CEPAL*, N°61, abril 1997; pags.119-133.
- Ffrench-Davis, Ricardo y, Devlin, Robert** (1993); Diez años de la crisis de la deuda latinoamericana. *Comercio Exterior*, Vol 43 N°1, enero 1993; pags.4-20.
- Fields, Gary S.** (1994a); Poverty Changes in Developing Countries. En: Hoven y Anker (Eds.) (1994); pags.3-14.
- Fields, Gary S.** (1994b); Data for measuring poverty and inequality changes in the developing countries. *Journal of Development Economics*, N°44; pags.87-102.



- Filippo, Armando di; y Franco, Rolando** (1998); Mercados de trabajo, competitividad y convergencia. *CEPAL, Serie Políticas Sociales*, N°14 Vol IV. Naciones Unidas, Santiago de Chile; pags.9-20.
- Fishlow, Albert** (1996); Inequality, Poverty, and Growth: Where Do We Stand? *Annual World Bank Conference on Development Economics 1995*. The World Bank, Washington; pags.25-39.
- Fiszbein, Ariel** (1997); The Emergence of Local Capacity: Lessons From Colombia. *World Development*, Vol 25 N°7; pags.1029-1043.
- Flik, Robert; y Praag, Bernard M.S. van** (1990); Definiciones de límites subjetivos de pobreza. *Información Comercial Española*, octubre 1990; pags.9-22.
- Foreman-Peck, James** (1995); *Historia Económica Mundial: Relaciones económicas internacionales desde 1850*. 2ª ed. Prentice Hall Int.
- Fortman, Gaay** (1990); Entitlement and Development: An Institutional Approach to the Acquirement Problem. *ISS Working Paper*, N°87.
- Franco, Rolando** (Coord.)(1982); *Pobreza, necesidades básicas y desarrollo*. CEPAL-ILPES-UNICEF, Santiago de Chile.
- Franco, Rolando** (1982); Un análisis sociopolítico de la pobreza y de las acciones tendientes a su erradicación. En: Franco (Coord.)(1982); pags.112-130.
- Fraser, Robert** (1987); *The World Financial System*. Longman, Essex, R.U.
- Frenkel, Roberto, y Damill, Marco** (1994); Crecimiento y reformas estructurales. *Revista de Economía ICE*, N°732-733, agosto-septiembre 1994; pags.25-41.
- Friedmann, John** (1992); *Empowerment. The Politics of Alternative Development*. Blackwell, EE.UU y R.U.
- Friedmann, John** (1996); Rethinking poverty: empowerment and citizen rights. *International Social Science Journal*, N°148, junio 1996; pags.161-172.
- Gaertner, Wulf** (1996); Comentario a 'Capacidad y bienestar'. En: Nussbaum y Sen (Eds.)(1996); pags.95-100.
- Garretón, Manuel Antonio** (1994); Las nuevas relaciones entre Estado y sociedad y el desafío democrático en América Latina. *RIPF*, N°4 (1994); pags.61-72.

- Garrett, Geoffrey** (1998); Shrinking States? Globalization and National Autonomy in the OECD. *Oxford Development Studies*, Vol 26 N°1; pags.71-97.
- Gasper, Des** (1993); Entitlements Analysis – Relating Concepts and Contexts. *ISS, Working Paper Series* N°146, La Haya.
- Gasper, Des** (1997); Sen's Capability Approach and Nussbaum's Capabilities Ethic. *Journal of International Development*, Vol 9 N°2; pags.281-302.
- Gaudier, Maryse** (1995); The ILO's approach to poverty: A bibliographical review. En: Rodgers (Ed.)(1995); pags.179-194.
- Gaventa, John** (1998); Poverty, Participation and Social Exclusion in North and South. *IDS Bulletin*, Vol 29 N°1; pags.50-7.
- George, Susan y, Sabelli, Fabrizio** (1994); *La religión del crédito. El Banco Mundial y su Imperio Secular*. Intermón, Barcelona.
- Geremek, Bronislaw** (1994); *Poverty. A History*. Blackwell.
- Ghai, Dharam; y Hewitt de Alcántara, Cynthia** (1994); Globalization and Social Integration: Patterns and Processes. *Occasional Paper N° 2, World Summit for Social Development*, UNRISD, Ginebra.
- Gibbon, Peter** (1992); The World Bank and African Poverty, 1973-91. *The Journal of Modern African Studies*, Vol 30 N°2; pags.193-220.
- Gibbon, Peter** (1993); The World Bank and the New Politics of Aid. *The European Journal of Development Research*, Vol 5 N°1, junio 1993; pags.35-62.
- Gilbert, Alan** (1997); Work and Poverty During Economic Restructuring. The Experience of Bogotá, Colombia. *IDS Bulletin*, Vol 28 N°2, 1997; pags.24-34.
- Gillie, Alan** (1996); The origin of the poverty line. *Economic History Review*, XLIX, 4(1996); pags.715-730.
- Gillies, David** (1993); Human Rights, Governance, and Democracy: The World Bank's Problem Frontiers. *Netherlands Quarterly of Human Rights*, Vol 11 N°1; pags.3-24.
- Glewwe, Paul; y Hall, Gillette** (1998); Are some groups more vulnerable to macroeconomic shocks than others? Hypothesis tests based on panel data from Peru. *Journal of Development Economics*, Vol 56; pags.181-206.
- Goetz, Anne Marie; y O'Brien, David** (1995); Governing for the Common Wealth? The World Bank's Approach to Poverty and Governance. *IDS Bulletin*, Vol 26 N°2; pags.17-26.

- Gómez Camacho, Francisco** (1998); *Economía y filosofía moral: la formación del pensamiento económico europeo en la Escolástica española*. Editorial Síntesis, Madrid.
- Gore, Charles** (1997); Irreducible Social Goods and The Informational Basis of Amartya Sen's Capability Approach. *Journal of International Development*, Vol 9 N°2; pags.235-250.
- Graciarena, Jorge** (1982); La estrategia de las necesidades básicas como alternativa. Sus posibilidades en el contexto latinoamericano. En: Franco (Coord.)(1982); pags.93-111.
- Greeley, Martin** (1994); Measurement of poverty and poverty of measurement. *IDS Bulletin*, Vol 25 N°2; pags.50-58.
- Green, Reginald Herbold** (1991); Reduction of Absolute Poverty: A Priority Structural Adjustment. *IDS, Discussion Paper 287*, Sussex, Reino Unido.
- Green, Reginald Herbold, y Faber, Mike** (1994); The Structural Adjustment of Structural Adjustment: Subsaharian Africa 1980-1993. *IDS Bulletin*, Vol 25 N°3; pags.1-8.
- Griffin, Keith** (1984); *Desigualdad internacional y pobreza nacional*. Fondo Cultura Económica, México.
- Griffith-Jones, Stephany** (1989); The IMF Compensatory Financing Facility. En: Kiljunen, Kimmo (Ed.) (1989); *Mini-NIEO, the Potential of Regional North-South Cooperation*. Institute of Development Studies, University of Helsinki.
- Griffith-Jones, Stephany** (1991); Razones y sinrazones del condicionamiento financiero supranacional en América Latina. *Comercio Exterior*, Vol 41 N°12, diciembre 1991; pags.1159-1164.
- Grosh, Margareth E.** (1990); Social Spending in Latin America. The Story of the 1980s. *World Bank Discussion Papers*, N°106, The World Bank, Washington.
- Guimaraes, Roberto P.** (1997); El Leviatan acorralado: continuidad y cambio en el papel del Estado en América Latina. *ILPES, Documento 97/40, Serie Ensayos*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Haan, Arjan de** (1997); Urban Poverty and its Alleviation. *IDS Bulletin*, Vol 28 N°2; pags.1-8.
- Haan, Arjan de** (1998); Social Exclusion: An Alternative Concept for the Study of Deprivation? *IDS Bulletin*, Vol 29 N°1; pags.10-19.

- Hagenaars, Aldy J.M. y otros** (1985); A Synthesis of Poverty Line Definitions. *The Review of Income and Wealth*, Series 31, N°2, junio 1985; pags.139-154.
- Haggard, Stephan, y Kaufman, Robert** (1995); Estado y reforma económica: la iniciación y consolidación de las políticas de mercado. *Desarrollo Económico*, Vol 35 N°139, octubre-diciembre 1995; pags.355-372.
- Haralambos, Michael; y Holborn, Martin** (1995); *Sociology. Themes and Perspectives*. Harpers Collins, 4ª ed., Reino Unido.
- Harriss, Barbara; Guhan, S.; y Cassen, R.H.** (Eds.)(1992); *Poverty in India. Research and Policy*. Oxford University Press, India.
- Hayter, Teresa** (1981); *The Creation of World Poverty*. Pluto Press.
- Helleiner, G.K.** (1990); *The New Global Economy and the Developing Countries. Essays in International Economics and Development*. Edward Elgar, R.U.
- Hernández Laos, Enrique** (1992); La pobreza en México. *Comercio Exterior*, Vol 42 N°4, abril 1992; pags.402-411.
- Hewitt, Adrian P, y Killick, Tony** (1996); Bilateral Aid Conditionality and Policy Leverage. En: Stokke (ed.)(1996); pags.130-165.
- Heyer, Judith** (1996); The Complexities of Rural Poverty in Sub-Saharan Africa. *Oxford Development Studies* Vol 24 N°3; pags.281-297.
- Hicks, Douglas A.** (1997); The Inequality-Adjusted Human Development Index: A Constructive Proposal. *World Development*, Vol 25 N°8; pags.1283-1298.
- Hirschman, Albert O.** (1987); La economía política del desarrollo latinoamericano. Siete ejercicios en retrospectiva. *El Trimestre Económico*, N°216; pags.769-803.
- Hobsbawm, E.J.** (1968); Poverty. *International Encyclopedia of the Social Sciences*. Vol 12. MacMillan and Free Press; pags.398-403.
- Hoeven, R., y Anker** (Eds.)(1994); *Poverty Monitoring. An international concern*. St. Martin's Press, Nueva York.
- Hogendorn, Jan S.** (1996); *Economic Development*. 3ª ed. Harper Collins, Estados Unidos.
- Hoogvelt, Ankie** (1997); *Globalization and the Postcolonial World. The New Political Economy of Development*. MacMillan Press.
- Hopkins, Raul; Powell, Andrew; Roy, Amlan; y, Gilbert, Christopher L.** (1997); The World Bank Conditionality. *Journal of International Development*, Vol 9 N°4; pags.507-516.

- Hulme, David; y Mosley, Paul** (1996); *Finance against Poverty*. Routledge.
- Hunt, Diana** (1989); *Economic Theories of Development. An Analysis of Competing Paradigms*. Harvester Wheatsheaf, Reino Unido.
- Iiffe, John** (1987); *The African Poor. A history*. Cambridge University Press, Reino Unido.
- Infante, Ricardo; y Tokman, Víctor** (1994); Monitoring Poverty and Employment Trends: An Index for the Social Debt. En: Hoeven y Anker (eds.)(1994); pags.97-112.
- Jackson, Dudley** (1972); *Análisis económico de la pobreza*. Vicens Vives, Barcelona.
- Jenkins, Rhys** (1992); Theoretical perspectives. En: Hewitt, Tom; Johnson, Hazel; y, Wield, Dave (Eds)(1992); *Industrialization and Development*. Oxford University Press/The Open University; pags.128-165.
- Kabeer, Naila** (1996); Agency, Well-being and Inequality. *IDS Bulletin*, Vol 27 N° 1; pags.11-21
- Kadt, Emanuel de** (1993); Poverty-Focused Policies: The Experience of Chile. *IDS Discussion Paper*, N° 319.
- Kanbur, Ravi** (1990); El Informe sobre Desarrollo Humano y el Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1990. *Pensamiento Iberoamericano*, N°18; pags.203-221.
- Kanbur, Ravi** (1994); Poverty and Development: The Human Development Report (1990), and the World Development Report (1990). En: Hoeven y Anker (Eds.)(1994); pags.84-94.
- Kapuscinski, D.** (1998); La cultura de la pobreza en el mundo. *CLAVES de la razón práctica*, N°80, marzo 1998; pags.2-8.
- Kay, Cristobal** (1993); For a renewal of development studies: Latin American theories and neoliberalism in the era of structural adjustment. *Third World Quarterly*, Vol 14 N°4; pags.691-702.
- Kaztman, Rubén** (1996); Virtudes y limitaciones de los mapas censales de carencias críticas. *Revista de la CEPAL*, N°56, abril 1996; pags.23-32.

- Kaztman, Rubén; y Gerstenfeld, Pascual** (1990); Areas duras y blandas en el desarrollo social. *Revista de la CEPAL*, N°41, agosto 1990; pags.159-182.
- Kim, Kwan S.** (1997); Income Distribution and Poverty: An Interregional Comparison. *World Development*, Vol 25 N°11; pags.1090-1924.
- Klugman, Jeni; y Braithwaite** (1998); Poverty in Russia during the Transition: An Overview. *The World Bank Research Observer*, Vol 13 N°1; pags.37-58.
- Killick, Tony** (1995); *IMF Programmes in Developing Countries. Design and impact*. Overseas Development Institute-Routledge.
- Körner, Peter y otros** (1986); *The IMF and the Debt Crisis. A Guide to the Third World's Dilemmas*. Zed Books Ltd., Londres.
- Krugman, Paul** (1995); Tulipanes holandeses y mercados emergentes. *Política Exterior*, N°47, octubre-noviembre 1995; pags.57-76.
- Kumar, S.K.** (1983); A framework for tracing policy effects on intra-household food distribution. *Food and Nutrition Bulletin*, Vol 5 N°4.
- Krishnaswamy, K.S.** (Ed.)(1990); *Poverty and Income Distribution*. Oxford University Press, India.
- Labbens, Jean** (1982); ¿Qué es un pobre?. En: Franco (Coord.)(1982); pags.31-43.
- Lafay, Jean-Dominique, y Lecaillon, Jacques** (1993); *La dimension politique de l'ajustement économique*. Centro de Développement de l'OCDE, Serie: La faisabilité politique d'ajustement, Paris.
- Lagos, Ricardo** (1986); La satisfacción de las necesidades básicas como estrategia de desarrollo. En: PREALC (1986); pags.1-19.
- Lahera, Eugenio, Ottone, Ernesto, y Rosales, Osvaldo** (1995); Una síntesis de la propuesta de la CEPAL. *Revista de la CEPAL*, N°55, abril 1995; pags.7-25.
- Lanjoun, Peter** (1995); El acceso de los pobres a la infraestructura. *Finanzas y Desarrollo*, marzo 1995; pags.31-33.
- Lautier, Bruno** (1995); "Les malheureux sont les puissants de la terre..." (Représentations et régulations étatiques de la pauvreté en Amérique Latine). *Revue Tiers Monde*, T.XXXVI, N°142, abril-junio 1995; pags.383-409.
- Lautier, Bruno; y Salama, Pierre** (1995); De l'histoire de la pauvreté en Europe a la pauvreté dans le Tiers Monde. *Revue Tiers-Monde*, Tomo XXXVI, N°142, abril-junio 1995; pags.245-255.

- Lechner, Norbert** (1993); Apuntes sobre las transformaciones del Estado. *Revista Foro*, N°21, septiembre 1993; pags.4-12.
- Lewis, G.W.; y Ulph, D.T.** (1988); Poverty, Inequality and Welfare. *The Economic Journal*, N°98 (Conference 1988); pags.117-131.
- Lichtensztejn, Samuel, y Baer, Mónica** (1986); *Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial*. Nueva Sociedad, Centro de Estudios Transnacionales, Costa Rica.
- Lipton, M.** (1995); Growing points in poverty research: Labour issues. En: Rodgers, Gery (Ed.)(1995); pags.101-168.
- Lipton, M.** (1997); Editorial: Poverty – Are There Holes in the Consensus. *World Development*, Vol 25 N°7, julio 1997; pags.1003-1007.
- Lipton, M.; y Maxwell, S.** (1992); The New Poverty Agenda: an Overview. *IDS, Discussion Papers*, N°306, agosto 1992.
- Lipton, M.; y Ravallion, M.** (1995); Poverty and Policy. En: Behrman y Srinivasan (Eds.) (1995); pags 2551-2657.
- Londoño, Juan Luis, y Székely, Miguel** (1998); Sorpresas distributivas después de una década de reformas: América Latina en los noventa. *Pensamiento Iberoamericano*, volumen extraordinario 'América Latina después de las reformas', BID; pags.195-242.
- Lustig, Nora** (1993); Políticas de estabilización, nivel de actividad, salarios reales y empleo (1982-1988). En: Ros (Comp.)(1993); pags.109-145.
- Lustig, Nora (Ed.)**(1995); *Coping with Austerity. Poverty and Inequality in Latin America*. The Brookings Institution, Washington, D.C.
- Lustig, Nora** (1996); La medición de la pobreza en México: el origen de las discrepancias. Una nota metodológica. *El Trimestre Económico*, Vol LXIII (3), N° 251, julio-octubre 1996; pags.1229-1237.
- Lustig, Nora Claudia, y Ros, Jaime** (1998); Las reformas económicas, las políticas de estabilización y el "síndrome mexicano". *Desarrollo Económico*, Vol 37 N°148, enero-marzo 1998; pags.503-531.
- Martin, Kurt** (Ed.)(1991); *Strategies of Economic Development. Readings in the Political Economy of Industrialization*. MacMillan-Institute of Social Studies, R.U.
- Marx, Karl** (1984); *Manuscritos: economía y filosofía*. Alianza Editorial, Madrid.

- Maxwell, Simon** (1998); Comparisons, Convergence and Connections: Development Studies in North and South. *IDS Bulletin*, Vol.29 N°1; pags.20-31.
- McGillivray, Mark; y White, Howard** (1993); Measuring Development? The UNDP'S Human Development Index. *Journal of International Development*, Vol 5 N°2; pags.183-192.
- McGranahan, Donald** (1995); Medición del desarrollo: investigaciones del Instituto de las Naciones Unidas para la Investigación sobre el Desarrollo Social. *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, N°143, marzo 1995; pags.35-48.
- McGregor, Pat** (1995); Economic Growth, Inequality, and Poverty: An Analysis of Policy in a Two Period Framework. *Journal of International Development*, Vol 7 N°4; pags.619-635.
- Meller, Patricio** (1989); En torno a la doble condicionalidad del FMI y del Banco Mundial. *Revista de la CEPAL*, N°37, Santiago de Chile; pags.73-87.
- Meller, Patricio** (1993); Ajuste y reformas económicas en América Latina: problemas y experiencias recientes. *Pensamiento Iberoamericano*, N°22-23, Tomo II; pags.15-58.
- Micheli, Giuseppe** (1996); Dwindling: Provoking Agents and Symptom-formation Factors in the Process of Impoverishment. En: Mingione (Ed.)(1996); pags.41-63.
- Miller, David; y Walzer, Michael** (Comp.)(1997); *Pluralismo, justicia e igualdad*. Fondo de Cultura Económica, Argentina.
- Mingione, Enzo** (1996); Urban Poverty in the Advanced Industrial World: Concepts, Analysis and Debats. En: Mingione (Ed.)(1996); pags.3-40.
- Mingione, Enzo** (Ed.)(1996); *Urban Poverty and the Underclass*. Blackwell, Reino Unido.
- Ministerio de Desarrollo Humano** (1993); *Mapa de pobreza. Una guía para la acción social*. UDAPSO-INE-UPP-UDAPE, diciembre 1993, La Paz, Bolivia.
- Minujin, Alberto; y López, Néstor** (1995); Au sujet des pauvres et des vulnérables: le cas argentin. *Revue Tiers Monde*, T.XXXVI, N°142, abril-junio 1995; pags.365-381.
- Minujin, Alberto; y Vinocur, Pablo** (1992); ¿Quiénes son los pobres del Gran Buenos Aires? *Comercio Exterior*, Vol 42 N° 4, abril 1992; pags.393-401.
- Moller, Nicholas** (1997); The World Bank: Human Rights, Democracy and Governance. *Netherlands Quarterly of Human Rights*, Vol 15/1; pags.21-45.



- Nussbaum, Martha C.** (1995); Human Capabilities, Female Human Beings. En: Nussbaum y Glover (1995); pags.61-104.
- Nussbaum, Martha C.** (1998); Capacidades humanas y justicia social. En: Riechmann (Coord.)(1998); pags.43-104.
- Nussbaum, Martha C.; y Glover, Jonathan** (Eds.)(1995); *Women, Culture, and Development*. Clarendon Press, Oxford.
- Nussbaum, Martha C.; y Sen, Amartya** (Eds.)(1993); *The Quality of Life*. Clarendon Press, Oxford.
- Nussbaum, Martha; y Sen, Amartya** (Eds.)(1996); *La calidad de vida*. Fondo de Cultura Económica.
- Ocampo, José Antonio** (1998); Distribución del ingreso, pobreza y gasto social en América Latina. *Revista de la CEPAL*, N°65, agosto 1998; pags.7-14.
- Oman, C., y Wignaraja, G.**(1991); L'évolution de la pensée économique sur le développement depuis 1945. OCDE, Paris.
- O'Neill, Onora** (1996); Justicia, sexo y fronteras internacionales. En: Nussbaum y Sen (Eds.)(1996); pags.393-419.
- Osmani, Siddiq** (1995); The Entitlement Approach to Famine: An Assessment. En: Basu y otros (Eds.)(1995); pags.253-294.
- Ould-Mey, Mohameden** (1994); Global Adjustment: implications for peripheral states. *Third World Quarterly*, Vol 15 N°2; pags.319-336.
- Oyen, Else** (1996); Poverty Research Rethought. En: Oyen y otros (1996); pags.3-17.
- Oyen, Else; Miller, S.M.; y Samad, Syed Abdus** (Eds.)(1996); *Poverty: A Global Review. Handbook on International Poverty Research*. Scandinavian University Press, Oslo, Noruega.
- PNUD** (1991); *Desarrollo sin pobreza*. PNUD, II Conferencia Regional sobre la Pobreza en América Latina y el Caribe.
- PNUD** (1996); *Informe sobre Desarrollo Humano, 1996*. PNUD.
- PNUD** (1997); *Informe sobre Desarrollo Humano, 1997*. PNUD, Mundi-Prensa.
- PREALC** (1986); *Buscando la equidad*. ISS-OIT, Chile.
- PREALC** (1988); *Deuda social. ¿Qué es?, ¿cuánto es, cómo se paga?* OIT-PREALC, Ginebra, Suiza.

- Morales, Rolando** (1993); *Medición de la pobreza en las áreas urbana y rural del Ecuador*. INEM-UNICEF, Ecuador.
- Moreno, Juan Carlos** (1993); Ortodoxia y heterodoxia: ¿alternativa de las estrategias de estabilización? En: Ros (Comp.)(1993); pags.31-57.
- Morley, Samuel A.** (1995); Structural Adjustment and Determinants of Poverty in Latin America. En: Lustig (Ed.)(1995); pags.42-67.
- Moser, Caroline** (1998); The Asset Vulnerability Framework: Reassessing Urban Poverty Reduction Strategies. *World Development*, Vol 26 N°1; pags.1-19.
- Mosley, Paul** (1988); Privatisation, Policy-Based Lending and World Bank Behaviour. En: Cook y Kirkpatrick (Eds.)(1988); pags.125-140.
- Mosley, Paul** (1991); Structural Adjustment: A General Overview, 1980-9. En: Balasubramanyam, V.N., y, Lall, Sanjaya (Eds.)(1991); *Current Issues in Development Economics*. MacMillan, Londres, R.U.; pags.223-242.
- Mosley, Paul, Harrigan, Jane, y Toye, John** (1991); *Aid and Power. The World Bank and Policy-based Lending. Volume 1: Analysis and policy proposals*. Routledge, Londres.
- Mroz, Thomas; y Popkin, Barry M.** (1995); Poverty and the Economic Transition in the Russian Federation. *Economic Development and Cultural Change*, Vol 44 N°1; pags.1-31.
- Munich i Gasa, Jaume** (1998); Las instituciones multilaterales de financiación del desarrollo. *Afers Internacionals*, N°40-1; pags.77-108.
- Myrdal, Gunnar** (1973); *Reto a la pobreza*. Editorial Ariel, Barcelona.
- Navarro, Mario F.** (1995); Democracia y reformas estructurales: explicaciones de la tolerancia popular al ajuste económico. *Desarrollo Económico*, Vol 35 N°139; pags.443-466.
- Noorbakhsh, Farhad** (1998); The Human Development Index: Some Technical Issues and Alternative Indices. *Journal of International Development*, Vol 10 N°5; pags.589-605.
- Novak, Mojca** (1996); Concepts of poverty. En: Oyen y otros (1996); pags.47-61.
- Nussbaum, Martha C.** (1993); Non-Relative Virtues: An Aristotelian Approach. En: Nussbaum y Sen (1993); pags.242-269.

- PREALC** (1991); *Empleo y equidad: el desafío de los 90*. OIT-PREALC, Santiago de Chile.
- PRSP** (1992); Una estrategia para la superación de la pobreza en América Latina. *Comercio Exterior*, Vol 42 N°5, mayo 1992; pags.454-464.
- Park, Walter G.; y Bratt, David A.** (1995); A Global Kuznets Curve? *Kyklos*, Vol 48, 1995; pags.105-131.
- Patterson, James T.** (1993); *La lucha contra la pobreza en los Estados Unidos. 1900-1985*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Colección Historia Social, N°28, Madrid. (1989); A Model of Constructing the Poverty Line. **Paul, Satya** *Journal of Development Economics*, N°30; pags.129-144.
- Payer, Cheryl** (1991); *Lent and Lost. Foreign Credit and Third World Development*. Zed Books Ltd., Londres.
- Pérez de Armiño, Carlos** (1995); *Seguridad alimentaria y derecho humano al alimento: implicaciones para las políticas públicas y la ayuda internacional en el Africa Subsahariana*. Tesis doctoral, UPV/EHU.
- Pieterse, Jan** (1995); The Development of Development Theory Towards Critical Globalism. *Working Papers Series*, N°187, Institute of Social Studies, The Hague, Países Bajos.
- Przeworski, Adam** (1991); *Democracia y mercado. Reformas políticas y económicas en la Europa del Este y América Latina*. Cambridge University Press, 1995, ed. española.
- Psacharopoulos, George y otros** (1993); *Poverty and Income Distribution in Latin America: The Story of the 1980s*. World Bank, Latin America and the Caribbean Technical Department, Report, N°27, Washington, D.C.
- Psacharopoulos, George y otros** (1995); Poverty and Income Inequality in Latin America during the 1980s. *Review of Income and Wealth*, Series 41, septiembre 1995; pags.245-264.
- Psacharopoulos, George y otros** (1997); *La pobreza y la distribución de los ingresos en América Latina. Historia del decenio de 1980*. Banco Mundial, Documento Técnico N°351.
- Pyatt, Graham** (1987); Measuring Welfare, Poverty and Inequality. *The Economic Journal*, N°97, junio 1987; pags.459-467.
- Qizilbash, Mozaffar** (1996); Capabilities, Well-Being and Human Development: A Survey. *Journal of Development Studies*, Vol 33 N°2, diciembre 1996; pags.143-162-

- Qizilbash, Mozaffar** (1997a); A Weakness of The Capability Approach with Respect to Gender Justice. *Journal of International Development*, Vol 9 N°2; pags.251-262.
- Qizilbash, Mozaffar** (1997b); Needs, Incommensurability and Well-being. *Review of Political Economy*, Vol 6 N°3; pags.261-276.
- Qizilbash, Mozaffar** (1997c); Pluralism and Well-Being Indices. *World Development*, Vol 25 N°12; pags.2009-2026.
- Qizilbash, Mozaffar** (1998); The concept of Well-being. *Economics and Philosophy*, N°14; pags.51-73.
- Rahnema, Majid** (1992a); La participación: ¿necesidad, mito o peligro? *Auto-determinación*, N°13, julio 1995; pags.13-33. Traducción al castellano de: Rahnema, Majid (1992); Participation; en Sachs, Wolfgang (Ed.)(1993); *The Development Dictionary*, Zed Books.
- Rahnema, Majid** (1992b); Poverty. En: Sachs, Wolfgang (Ed.)(1992); *The Development Dictionary*. Zed Books; pags.158-176.
- Ramírez-Faria, Carlos** (1991); *The Origins of Economic Inequality between Nations: a critique of Western theories on development and underdevelopment*. Unwin Hyman, Londres.
- Ramos, Joseph** (1997); Un balance de las reformas estructurales neoliberales en América Latina. *Revista de la CEPAL*, N°62, agosto 1997; pags.15-38.
- Ravallion, Martin** (1997a); Good and Bad Growth: The Human Development Reports. *World Development*, Vol 25 N°5; pags.631-638.
- Ravallion, Martin** (1997b); Famines and Economics. *Journal of Economic Literature*, Vol XXXV, septiembre 1997; pags.1205-1242.
- Ravallion, Martin; y Bidani, Benu** (1994); How Robust Is a Poverty Profile? *The World Bank Economic Review*, Vol 8 N°1; pags.75-102.
- Ravallion, Martin; y Chen, Shaohua** (1997); What Can New Survey Data Tell Us about Recent Changes in Distribution and Poverty? *The World Bank Economic Review*, Vol 11 N°2; pags.357-282.
- Renes Ayala, Víctor** (1993); *Luchar contra la pobreza hoy*. Ediciones HOAC, Madrid.
- Riechmann, Jorge** (Coord.)(1998); *Necesitar, desear, vivir. Sobre necesidades, desarrollo humano, crecimiento económico y sustentabilidad*. Los Libros de la Catarata, Madrid.

- Riley, Stephen** (1998); The Political Economy of Anti-Corruption : Strategies in Africa. *The European Journal of Development Research*, Vol 10 N°1, junio 1998; pags.129-159.
- Rodgers, Gerry** (Ed.) (1995); *The Poverty Agenda and the ILO. Issues for Research and Action*. International Institute for Labor Studies, ILO, Ginebra.
- Rodgers, Gerry; Gore, Charles; y Figueiredo, José B.** (Eds.)(1995); *Social Exclusion: Rhetoric, Reality, Responses*. International Institute for Labour Studies, United Nations Development Programme, Ginebra, Suiza.
- Rodríguez, Octavio** (1980); *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL*. Siglo XXI Editores, México, 3ª ed., 1983.
- Rodríguez Braun, Carlos** (Ed.)(1994); *La Riqueza de las Naciones, de Adam Smith*. Alianza Editorial, Madrid.
- Roll, Jo** (1992); Understanding Poverty. A guide to the concepts and measures. *Family Policy Studies Center, Occasional Paper N° 15*, Londres.
- Romero González, Juan; y Pérez Esparcia, Javier** (1992); *Pobreza y desigualdad en los países en desarrollo*. Editorial Síntesis, Madrid.
- Ros, Jaime** (Comp.)(1993); *La edad de plomo del desarrollo latinoamericano*. ILET-El Trimestre Económico, México.
- Ros, Jaime** (1993a); Inflación inercial y conflicto distributivo. En: Ros (Comp.)(1993); pags.59-84.
- Ros, Jaime** (1993); Aspectos macroeconómicos de la estabilización heterodoxa. En: Ros (Comp.)(1993); pags.85-108.
- Rosales, Osvaldo** (1989); Marco externo, estrategia de desarrollo y ajuste estructural. *Desarrollo económico*, Vol 29 N°113, abril-junio 1989; pags.3-32.
- Ruggeri Laderchi, Caterina** (1997); Poverty and its Many Dimensions. *Oxford Development Studies*, Vol 25 N°3; pags.345-360.
- SELA** (1988); *La economía mundial y el desarrollo de América Latina y el Caribe*. Nueva Sociedad, Venezuela.
- SELA** (1994); La relación de las instituciones de Bretton Woods con América Latina y el Caribe: reflexiones y propuestas. *Comercio exterior*, Vol 44 N°10, octubre 1994; pags.913-923.

- SELA** (1998); Cambio y continuidad en el proceso de globalización internacional. Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano(SELA). *CEPAL, Serie Políticas Sociales*, N°14, Vol III. Naciones Unidas, Santiago de Chile; pags.7-24.
- Sachs, Ignacy** (1995); Lo cuantitativo y lo cualitativo: algunas cuestiones sobre los riesgos y las limitaciones de la medición del desarrollo. *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, N°143, marzo 1995; pags.9-19.
- Sachs, Jeffrey** (1989); The Debt Overhang of Developing Countries. En: Frenkel, Jacob A., Dooley, Michael P., y Wickham, Peter (Eds.) (1989); *Analytical Issues in Debt*. International Monetary Fund.
- Sachs, Jeffrey, y Larrain, Felipe** (1993); *Macroeconomía en la economía global*. Prentice Hall, México.
- Salama, Pierre** (1995a); Pauvretés, les voies étroites d'une issue équitable en Amérique Latine. *Revue Tiers Monde*, T.XXXVI, N°142, abril-junio 1995; pags.341-363.
- Salama, Pierre** (1995b); De quelques leçons économiques de l'histoire latino-américaine récente. *Revue Tiers Monde*, T.XXXVI, N°144, octubre-diciembre 1995; pags.793-812.
- Salama, P.; y Valier, J.** (1995); Mesures des pauvretés et de l'appauvrissement. *Revue Tiers Monde*, T.XXXVI, N°12, abril-junio 1995; pags.257-278.
- Salcedo, Damián** (1997); Introducción. En: Sen (1997); pags.8-38.
- Sánchez Molinero, José Miguel, y Santiago Hernando, Rafael de** (1998); *Utilidad y bienestar. Una historia de las ideas sobre utilidad y bienestar social*. Editorial Síntesis, Madrid.
- Sarmiento, Libardo** (Comp.)(1994); *Pobreza, Ajuste y Equidad*. Consejería Presidencial para la Política Social-Centro de Investigaciones para el Desarrollo-Corporación SOS, Bogotá, Colombia.
- Satterthwaite, David** (1997); Urban Poverty. Reconsidering its Scale and Nature. *IDS Bulletin*, Vol 28 N°2; pags.9-23.
- Savoie, Donald J.; y Brecher, Irving** (Eds.)(1992); *Equity and Efficiency in Economic Development. Essays in Honour of Benjamin Higgins*. Intermediate Technology Publications, Londres.
- Sebastián, Luis de** (1988); *La crisis de América Latina y la deuda externa*. Alianza Editorial, Madrid.
- Sen, Amartya** (1976); Poverty: An Ordinal Approach to Measurement. *Econometrica*, N°44, marzo 1976. Reproducido en: Sen (1995b:297-310).

- Sen, Amartya** (1981); *Poverty and Famines. An essay on entitlement and deprivation*. Clarendon Press, Oxford.
- Sen, Amartya** (1983); Poor, relatively speaking. *Oxford Economic Papers*, N°35, agosto 1983. Reproducido en: Sen (1995b); pags.311-327.
- Sen, Amartya** (1985); El bienestar, la condición de ser agente y la libertad. En: Sen (1997a); pags.28-108.
- Sen, Amartya** (1987); *Sobre ética y economía*. Alianza Universidad, Alianza Editorial, Madrid, 1989.
- Sen, Amartya** (1990a); Poverty, Inequality and Unemployment: Some Conceptual Issues in Measurement. En: Krishnaswamy (Ed.)(1990); pags.44-60.
- Sen, Amartya** (1990b); Medios contra libertades. En: Sen (1997a); pags.109-121.
- Sen, Amartya** (1990c); Food, Economics, and Entitlements. En: Drèze y Sen (Eds.)(1990); Vol.1; pags.34-52
- Sen, Amartya** (1991); Presidential Address: The Nature of Inequality. En: Arrow, Kenneth (Ed.)(1991); *Issues in Contemporary Economics. Proceedings of the sixth World Congress of the International Economic Association. Vol.1 Markets and Welfare*. International Economic Association, MacMillan, Londres.
- Sen, Amartya** (1991b); Economic Development: Objectives and Obstacles. En: Martin (Ed.)(1991); pags.79-95.
- Sen, Amartya** (1993a); Mercados y libertades. Logros y limitaciones del mecanismo de mercado en el fomento de las libertades individuales. En: Sen (1997); pags.123-156.
- Sen, Amartya** (1993b); Capability and Well-Being. En: Nussbaum y Sen (1993); pags.30-53.
- Sen, Amartya** (1995a); *Nuevo examen de la desigualdad*. Alianza Economía, Alianza Editorial, Madrid.
- Sen, Amartya** (1995b); *Nueva economía del bienestar*. Escritos seleccionados. Universitat de València.
- Sen, Amartya** (1997a); *Bienestar, justicia y mercado*. Paidós Ibérica, Barcelona.
- Sen, Amartya** (1997b); From Income Inequality to Economic Inequality. *Southern Economic Journal*, N° 64 (2); pags.384-401.
- Sen, Amartya** (1997c); Human Capital and Human Capability. *World Development*, Vol 25 N°12; pags.1959-1961.

- Sen, Amartya y otros** (1987); *The Standard of Living*. Cambridge University Press.
- Shaffer, Paul** (1996); Beneath the Poverty Debate. Some issues. *IDS Bulletin*, Vol 27 N°1; pags.23-35
- Shome, Parthasarathi** (1995); La reforma impositiva en América Latina. *Finanzas y Desarrollo*, marzo 1995; pags.14-16.
- Solimano, Andrés** (1993); Diversidad en la Reforma Económica: experiencias recientes en economías de mercado y economías socialistas. *Pensamiento Iberoamericano*, N°22-23, Tomo I, 1992-93; pags.59-100.
- Solimano, Andrés** (1998); Crecimiento, justicia distributiva y política social. *Revista de la CEPAL*, N°65, agosto 1998; pags.31-44.
- Spybey, Tony** (1996); *Globalization and World Society*. Polity Press, Reino Unido.
- Srinivasan, T.N.** (1994); Data Base por Development Analysis: An overview. *Journal of Development Economics*, N°44; pags.3-27.
- Stewart, Frances** (1985); *Planning to Meet Basic Needs*. MacMillan, Londres.
- Stewart, Frances** (1992); *North-South and South-South. Essays on International Economics*. MacMillan, Reino Unido.
- Stewart, Frances** (1995); *Adjustment and Poverty*. Routledge, Londres y Nueva York.
- Stokke, Olav** (1996); Foreign Aid: What Now?. En: Stokke (ed.(1996); pags.16-129.
- Stokke, Olav** (ed.)(1996); *Foreign Aid Towards the Year 2000: Experiences and Challenges*. EADI Book Series 18, Frank Cass, Londres.
- Streeten, Paul** (1986); *Lo primero es lo primero. Satisfacer las necesidades humanas básicas en los países en desarrollo*. Tecnos-Serie Banco Mundial, Madrid.
- Streeten, Paul** (1994); Poverty Concepts and Measurement. En: Hoeven y Anker (Ed.s) (1994); pags.15-29.
- Streeten, Paul** (1995); Desarrollo humano: el debate sobre el índice. *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, N°143, marzo 1995; pags.35-48.
- Streeten, Paul** (1997); *Thinking about Development*. Cambridge University Press.
- Strobel, Pierre** (1996); From poverty to exclusion: a wage-earning society or a society of human rights. *International Social Science Journal*, N°146, junio 1996; pags.173-189.



- Suárez Dávila, Francisco** (1994); La política financiera internacional de México. Relaciones con el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. *Comercio Exterior*, Vol 44 N°10, octubre 1994; pags.853-864.
- Sundrum, R.M.** (1990); *Income Distribution in Less Developed Countries*. Routledge, Londres.
- Sunkel, Osvaldo** (1993a); Auge, crisis y renovación del Estado. *Foro Nacional Por Colombia*, N°20, mayo 1993, Santafé de Bogotá; pags.79-94.
- Sunkel, Osvaldo** (1994); La crisis social de América Latina: una perspectiva neoestructuralista. En: Bombarolo y Caride (Eds.)(1994); pags.129-181.
- Sunkel, Osvaldo, y Zuleta, Gustavo** (1990); Neoestructuralismo versus neoliberalismo en los 90. *Revista Foro*, N°19, diciembre 1992; pags.22-42.
- Sutcliffe, Bob** (1993); Desarrollo Humano: una valoración crítica del concepto y del índice. *Cuadernos de Trabajo de HEGOA*, N°11, junio 1993, Bilbao.
- Sutcliffe, Bob** (Coord.)(1996a); *El incendio frío. Hambre, alimentación y desarrollo*. Icaria, Barcelona.
- Sutcliffe, Bob** (1996b); Problemas conceptuales en la medición del hambre. En: Sutcliffe (Coord.)(1996a); pags.131-147.
- Sutcliffe, Bob** (1996c); Las estadísticas del hambre. En: Sutcliffe (Coord.)(1996a); pags.149-160.
- Syrquin, Moshe** (1988); Patterns of structural change. En: Chenery,H., y Srinivasan, T.N. (Eds.)(1988); *Handbook of Development Economics, Vol. I*, Elsevier Science Publishers; pags. 205-270.
- Taylor, Lance** (1997); Editorial: The Revival of the Liberal Creed-the IMF and the World Bank in a Globalized Economy. *World Development*, Vol 25 N°2; pags.145-152.
- Thorp, Rosemary** (1998); *Progreso, pobreza y exclusión. Una historia económica de América Latina en el siglo XX*. Banco Interamericano de Desarrollo, Unión Europea, Washington.
- Thorp, Rosemary, y Lowden, Pamela** (1996); Latin American Development Models: A Political Economy Perspective. *Oxford Development Studies*, Vol 24 N°2; pags.133-144.
- Torre, Juan Carlos** (1997); Las dimensiones políticas e institucionales de las reformas en América Latina. *Cuadernos de la CEPAL*, Serie Reformas de Política Pública, N°46, CEPAL, Santiago de Chile.
- Tortosa, José M.** (1993); *La pobreza capitalista*. Tecnos, Madrid.

- Townsend, Peter** (1993); *The International Analysis of Poverty*. Harvester Wheatsheaf, Reino Unido.
- Trinidad Fernández, Pedro** (1989); Penalidad y gobierno de la pobreza en el Antiguo Régimen. *Estudios de Historia Social* N°48-49; pags.7-64.
- Tussie, Diana** (1998); Globalization and World Trade: From Multilateralism to Regionalism. *Oxford Development Studies*, Vol 26 N°1; pags.33-45.
- UDAPSO** (1995); *Bolivia. Informe de Pobreza 1995*. Unidad de Análisis de Políticas Sociales, Ministerio de Desarrollo Humano, La Paz Bolivia.
- United Nations Centre for Human Settlements (HABITAT)** (1996); *An Urbanizing World: Global Report on Human Settlements, 1996*. United Nations Centre for Human Settlements (HABITAT), Oxford University Press.
- Urquidi, Víctor L.** (1994); Bretton Woods: un recorrido por el primer cincuentenario. *Comercio exterior*, Vol 44 N°10, octubre 1994; pags.838-847.
- Urriola, Rafael** (Coord.)(1996); *La globalización de los desajustes*. ILDIS-Nueva Sociedad, Venezuela.
- Valle, Carlos del** (1992); *La deuda externa de América Latina*. Relaciones Norte-Sur. Ed. Verbo Divino, Estella, España.
- Vaughan, R.N.** (1987); Welfare Approaches to the Measurement of Poverty. *The Economic Journal*, N°97 (Conference 1987); pags.160-170.
- Velasco, T.A.** (1993); Medidas de pobreza y aplicaciones metodológicas. UDAPSO, Documento de Trabajo 03/93.
- Vives, Juan Luis** (1996); *El socorro de los pobres. La comunicación de bienes*. Tecnos, Madrid.
- Vos, Rob** (1994); Identificación de la pobreza y política social y económica en América Latina. En: Sarmiento (Comp.)(1994); pags.53-102.
- Walzer, Michael** (1993); *Las esferas de justicia. Una defensa del pluralismo y la igualdad*. Fondo de Cultura Económica, 1ª reimpresión, 1997, México.
- Walzer, Michael** (1996<sup>a</sup>); Objetividad y significado social. En: Nussbaum y Sen (Eds.)(1993). En versión castellana: pags.219-35.
- Walzer, Michael** (1996<sup>b</sup>); *Moralidad en el ámbito local e internacional*. Alianza Editorial.

- Weeks, John F.** (1989); Losers pay reparations, or how the Third World lost the lending war. En: Weeks, John (Ed.) (1989); *Debt disaster?: banks, governments, and multilaterals confront the crisis*. New York University Press.
- Weigel, Van B.** (1986); The Basic Needs Approach: Overcoming the Poverty of Homo oeconomicus. *World Development*, Vol 14 N°12; pags.1423-1434.
- Williamson, Jeffrey G.** (1997); Globalization and Inequality, Past and Present. *The World Bank Research Observer*, Vol 12 N°2; pags.117-135.
- Williamson, Oliver E.**(1995); The Institutions and Governance of Economic Development and Reform. *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1994*, The World Bank, Washington D.C.
- Wilson, Francis** (1996); Drawing Together Some Regional Perspectives on Poverty. En: Oyen y otros (1996); pags.18-32.
- Wolfe, Marshall** (1982); La pobreza como fenómeno social y como problema central de la política de desarrollo. En: Franco (Coord.)(1982); pags.59-92.
- Woodward, David** (1992); *Debt, Adjustment and poverty in Developing Countries. Vols. I y II*. Save the Children-Pinter Publishers, Londres, R.U.
- Woodward, David** (1996); Effects of globalization and liberalization on poverty: concepts and issues. En: UNCTAD (1996); *Globalization and Liberalization: Effects of International Economic Relations on Poverty*. UNCTAD; pags.25-128.
- Woolf, Stuart** (1989); *Los pobres en la Europa moderna*. Editorial Crítica, Barcelona.
- World Bank** (1993); *Poverty Reduction Handbook*. The World Bank, Washington,D.C.
- Wuyts, Marc** (1992); Deprivation and Public Needs. En: Wuyts, Mackintosh y Hewitt (1992); pags.13-37.
- Wuyts, Marc; Mackintosh, Maureen; y Hewitt, Tom** (Eds.) (1992); *Development Policy and Public Action*. Oxford University Press-The Open University, Reino Unido.
- Zimmerling, Ruth** (1998); Necesidades básicas y relativismo moral. En: Riechmann (Coord.)(1998); pags.105-128.

## Relación de revistas

**Afers Internacionals;** CIDOB (Centre de Informació i Documentación de Barcelona), Barcelona, España.

**CEPAL, Cuadernos de;** Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.

**CEPAL, Revista de la;** Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.

**CIEPLAN, Colección Estudios;** CIEPLAN (Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica), Santiago de Chile.

**Comercio Exterior;** Banco Nacional de Comercio Exterior, México, D.F.

**Courier, The;** Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, Bélgica.

**Desarrollo Económico, Revista de Ciencias Sociales;** IDES (Instituto de Desarrollo Económico y Social), Buenos Aires, Argentina.

**Development Economics, Journal of;** Elsevier, Oxford, R.U.

**Development Studies, The Journal of;** Ed. Frank Cass, Londres, R.U.

**Development in Practice;** OXFAM, Oxford, R.U.

**Economic Development and Cultural Change;** University of Chicago Press, Chicago, U.S.A.

**Economic Journal, The;** The Journal of the Royal Economic Society, Blackwell Publishers.

**European Journal of Development Research, The;** EADI (European Association Development of Development Research and Training Institutes), Ed. Frank Cass, Londres, R.U.

**Finanzas y Desarrollo;** Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C.

**Foro, Revista;** Fundación Foro Nacional por Colombia, Santa Fé de Bogotá, Colombia.

**Gender and Development;** OXFAM, Oxford, R.U.

**Harvard Human Rights Journal;** University of Harvard, U.S.A.

**ICE Revista de Economía; Información Comercial Española,** Ministerio de Comercio y Turismo, Madrid, España.

**IDS Bulletin;** Institute of Development Studies, University of Sussex, Brighton, R.U.

**IDS Discussion Papers;** Institute of Development Studies, University of Sussex, Brighton, R.U.

**IDS Working Papers;** Institute of Development Studies, University of Sussex, Brighton, R.U.

**Income and Wealth, Review of;** Journal of the International Association for Research in Income and Wealth, Nueva York, U.S.A.

**Institute of Social Studies Working Papers;** Intitute of Social Studies, The Hague, Nederland.

**International Development, Journal of;** Institute for Development, Policy and Management, International Development Center, University of Manchester, Manchester, R.U.

**International Social Science Journal;** UNESCO, Blackwell Publishers.

**Mientras Tanto;** Fundación Giulia Adinolfi-Manuel Sacristán, Barcelona, España.

**Netherlands Quarterly of Human Rights;** SIM (Studie-en Informatiecentrum Mensenrechten), Utrecht University, Netherlands Institute of Human Rights, Utrecht, Holanda.

**New Political Economy;** The Political Economy Research Center, University of Sheffield, Carfax Plubishing Limited, Oxfordshire, R.U.

**OCDE, Cahiers de Politique Economique.** OCDE, Centre de Developpment, Paris, Francia.

**Oxford Development Studies;** University of Oxford, Oxford, R.U.

**Pensamiento Iberoamericano, Revista de Economía Política;** AECI (Agencia Española de Cooperación Internacional), Madrid, España.

**Problemas del Desarrollo, Revista Latinoamericana de Economía;** Universidad Nacional Autónoma de México UNAM), Instituto de Estudios económicos, México, D.F.

**Realidad Económica;** IADE (Instituto Argentino para el Desarrollo Económico), Buenos Aires, Argentina.

**Revista Internacional de Ciencias Sociales;** UNESCO.

**Scandinavian Journal of Economics, The;** Universidad de Estocolmo, Blackwell Publishers.

**Síntesis, Revista de Ciencias Sociales Iberoamericana;** AIETI (Asociación de Investigación y Especialización sobre Temas Iberoamericanos), Madrid, España.

**Tiers Monde, Revue;** Institut d'étude du développement économique et social, Université de Paris I – Pantheon-Sorbonne, Presses Universitaires de France, Paris.

**Third World Quarterly, Journal of Emerging Areas;** Royal Holloway, University of London, Carfax Publishing Limited, London, R.U.

**Trimestre Económico, El;** Fondo de Cultura Económica, México, D.F.

**World Bank Conference on Development Economics, Annual;** The World Bank, Washington, D.C.

**World Bank Discussion Papers;** The World Bank, Washington, D.C.

**World Bank Economic Review, The;** The World Bank, Washington, D.C.

**World Bank Research Observer, The;** The World Bank, Washington, D.C.

**World Development;** The American University, Washington, U.S.A.