

## OTROS TEMAS





# Pobreza, mercado y ciudadanía



**IZTAPALAPA**  
*Agua sobre lajas*

*Magaly Cabrolié Vargas\**

## Resumen

Este trabajo constituye una reflexión en torno a las concepciones de pobreza predominantes en América Latina, su relación con las formas de medición de la pobreza, y con la concepción de pobres como grupo focalizado hacia el cual se dirigen las políticas sociales. Se explora la relación entre el concepto de pobreza –y de pobre sujeto o pobre objeto–, y las políticas sociales, y la mayor injerencia del Estado o del mercado en ellas, abordando el tema de ciudadanía y el ejercicio de los derechos. Se recupera la discusión entre los conceptos de pobreza absoluta y pobreza relativa, para desembocar en las propuestas de Amartya Sen y Manfred Max-Neef.

**Palabras clave:** pobreza, medición de la pobreza, política social, ciudadanía, derechos, pobreza absoluta, pobreza relativa

## Abstract

This work constitutes a reflection upon the main conceptions of poverty that prevail in Latin America, its relation to the ways in which poverty is measured as well as to the conception of poor people as a focalized group where social politics are heading for. The purpose is to explore the relation between the concept of poverty and therefore the concept of poor subject or poor object that is present in social politics and the major State and market inherence on them taking into account citizenship and rights exercise. This article also deals with the concepts of absolute and relative poverty in order to end up with the conceptions of Amartya Sen and Manfred Max-Neef.

**Key words:** poverty, poverty measuring, social politics, citizenship, rights, absolute poverty, relative poverty

\* Profesora investigadora de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa.  
mcabroli@uct.cl

...el Hombre es más infinito que el ciudadano  
y la vida humana más infinita que la vida política

Karl Marx

## Introducción

**E**l tema de la pobreza y de la atención del Estado hacia los más pobres ha preocupado desde muy atrás en la historia, aunque esa preocupación no siempre concibió al pobre como otro con rostro y dignidad, sino como otro negado. La legislación europea de los siglos XV y XVI consideraba a los mendigos, vagabundos e indigentes como delincuentes y eran perseguidos y castigados por ello, por lo tanto el pobre, el *pauper*, estaba fuera del ámbito de los derechos.<sup>1</sup> En el siglo XIX, bajo la influencia de las ideas de Malthus, se prohibió el matrimonio a los indigentes en Suiza, Alemania y Austria; en este último país sólo se autorizaba a los que probaban tener medios suficientes para sostener a la familia. Es decir, los pobres tampoco podían ejercer plenamente su libertad individual en la esfera de lo privado.

Para el filósofo latinoamericano Enrique Dussel, uno de los criterios que distingue a las ciencias sociales “funcionales” de las “críticas” “se define desde la comunidad de las víctimas, cuando interpelan convocando a la solidaridad, a la responsabilidad de los ‘intelectuales orgánicos’ a colaborar responsablemente en la crítica del sistema que los oprime” (Dussel, 1998: 445). En el ámbito de la reflexión académica es indudable que tenemos una gran responsabilidad al tratar el tema de la pobreza, porque estamos hablando de la vida de ese otro negado en su corporalidad y en su dignidad.

<sup>1</sup> A este hecho, Marx le dedica una importante atención en el tomo I de *El Capital*.

## Sobre el concepto de pobreza

Durante los últimos años en América Latina hemos estado inmersos en un discurso que enfatiza la erradicación de la pobreza como una prioridad, que resalta la urgencia de emprender acciones tendientes a combatirla, que se debate entre asignar o no asignar mayores recursos para la atención a los más pobres. Hay un aparente consenso de que así debe ser, y los órganos nacionales e internacionales especializados en diseñar programas sociales trabajan para ese objetivo. Sin embargo, a pesar de tantos esfuerzos y recursos, la pobreza persiste y, por qué no decirlo, aumenta. Disponemos de una gran cantidad de sofisticados indicadores para dar cuenta de la magnitud de la pobreza; se han hecho gráficas y análisis estadísticos que tienen la virtud de impactarnos, pero aún no nos hemos preguntado lo suficiente sobre la relación entre la o las nociones de pobreza, la medición y los pobres reales y concretos que cotidianamente viven y encarnan la pobreza. Ha prevalecido una visión mutilada, fragmentada de la pobreza, y es el momento de preguntarse si no será ésa una de las causas de que hasta ahora nuestros esfuerzos hayan sido en vano.

En nuestro continente coexisten diversos enfoques que intentan explicar y resolver la pobreza, pero básicamente se le considera como un problema inherente a la situación de subdesarrollo y/o de dependencia. Desde esta constatación inicial, haremos un breve recorrido por algunas de las líneas teóricas que buscan definir la pobreza, porque si bien existe consenso entre los analistas de que para estudiarla es imprescindible manejar un concepto que permita la identificación de los pobres (inclusión de un grupo de personas en la categoría de pobres) y agregar las características de éstos en un indicador global, no existe acuerdo en torno a la concepción de pobreza.

Según el especialista Julio Boltvinik<sup>2</sup> –para quien la pobreza es una situación compleja, expresada en un conjunto de carencias que pueden amenazar la dignidad de quienes la padecen– en el concepto de pobreza se encontraría implícito el de *necesidad*, ya que conlleva la comparación entre la situación de una persona, familia o grupo humano y la concepción de quien habla o escribe sobre lo que es necesario para vivir o sustentar la vida. Al hablar de necesidad, se refiere:

a la falta de las cosas que son menester para la conservación de la vida, pero también a una situación a la cual es imposible sustraerse y a la acción infalible de sus causas.

<sup>2</sup> Investigador del Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México, y hasta 1992 Director de Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Columnista del periódico *La Jornada*.

Lo necesario para sustentar la vida no es lo superfluo, ni lo contingente. Tampoco es aquello que voluntaria o espontáneamente podemos querer o desear. Por lo contrario es algo en lo que no podemos ejercer nuestra libertad, puesto que es algo a lo que no es imposible sustraernos (Boltvinik, 1990: 6).

Sin embargo, Boltvinik considera necesario buscar una conceptualización que permita rebasar el sentido de “falta de las cosas” inherente a necesidad.

Esta búsqueda es importante, porque la elección de criterios para estudiar la pobreza y las carencias afecta la evaluación en torno a las características y cantidad de pobres. No es lo mismo ver la pobreza en términos de bajos ingresos o gastos (un defecto de recursos), que en función de insuficiente libertad para llevar una vida adecuada (un defecto de capacidad). En general, es posible advertir dos enfoques: el primero, la *economía de bienestar*, que supone que cada persona u hogar tiene la misma función de utilidad, donde el consumo o ingreso personal o del hogar sirve como un indicador del bienestar, además de que los individuos son maximizadores de utilidad. En esta perspectiva, por lo común, el nivel de vida se mide utilizando el gasto o el ingreso y se selecciona un umbral: la canasta básica. El segundo enfoque es la *economía de los derechos y capacidades*, de Amartya Sen, y el *desarrollo a escala humana*, de Manfred Max-Neef. Ambos constituyen alternativas a la propuesta de la economía de bienestar, y ponen énfasis en la calidad de vida de las personas, en su crecimiento cualitativo. En lugar de concentrarse en los medios o recursos que poseen los individuos (ingresos o gastos), ubican su enfoque en la vida real que la gente puede escoger, consistente en varios funcionamientos humanos.

Amartya K. Sen<sup>3</sup> ha intentado distinguir entre necesidades y otros conceptos que a menudo se confunden. Para él es más adecuado hablar de *nivel de vida o calidad de vida*. Sen desarrolla tres nociones en torno al concepto de nivel de vida. La primera de ellas son las *realizaciones o funcionamientos (functionings)*, que “representan partes del estado de una persona: en particular, las cosas que logra hacer o ser al vivir” (Sen, 1996: 55), es decir “las diversas condiciones de vida (las diversas dimensiones de ser y el hacer) que pueden o no ser alcanzadas” (Sen, cit. en Boltvinik, 1990: 8). La segunda son las *capacidades (capabilities)*, que se refieren a las habilidades para alcanzar dichas condiciones de vida. De esta forma “la *capacidad* de una persona refleja combinaciones alternativas de los funcionamientos que ésta puede lograr [...] El enfoque se basa en una visión de la vida en tanto combinación

<sup>3</sup> Economista de origen indio, Director del Trinity College, Cambridge. Premio Nobel de Economía 1998.

de varios 'quehaceres y seres', en los que la calidad de vida debe evaluarse en términos de capacidad para lograr funcionamientos valiosos" (Sen, 1996: 56). La tercera noción corresponde a los *bienes y servicios (commodities)*. Mientras que la realización es un logro, la capacidad es la habilidad para obtener ese logro. Se señala así que las realizaciones están más ligadas a las condiciones de vida, ya que serían ellas mismas diferentes aspectos de estas últimas. "Las capacidades, en contraste, son nociones de libertad en el sentido positivo del término: las oportunidades reales que se tienen respecto de la vida que se puede llevar" (Sen, cit. en Boltvinik, 1990: 8). Fiel a su tradición liberal, Sen señala como ejemplos de *realizaciones* "la *habilidad* para estar bien nutrido y tener buena vivienda, la *posibilidad de escapar* de la morbilidad evitable y de la mortalidad prematura, y así sucesivamente" (Sen, 1996: 56).

Lo que las personas pueden o no hacer (capacidades), es decir, si pueden vivir más, escapar de la morbilidad evitable, estar bien alimentados, ser capaces de leer, escribir y comunicarse, participar en tareas literarias y científicas, constituye el centro de atención de la teoría de los derechos y capacidades. Esta perspectiva de libertad positiva de Sen, que envuelve todas las cosas que una persona puede o no alcanzar, está relacionada de una manera natural con las capacidades. De este modo una persona en extrema pobreza no es libre de hacer muchas cosas, por ejemplo, alimentar bien a su familia, o el analfabetismo, que no solamente es falta de libertad para leer, sino que también implica la reducción de todas las otras libertades que son condicionantes de la comunicación y requieren lectura y escritura, de ahí que la pobreza siempre denote una falta de libertad positiva. Sen sustituye la idea de necesidades por *realizaciones y capacidades*, y así rebasa el sentido de falta de las cosas inherente a necesidad, lo que le permite pasar a la concepción de ser y hacer, de libertad.

La magnitud e intensidad de la pobreza, entendida así como defecto de capacidad e insuficiencia de libertad para vivir una vida adecuada, depende del sistema de derechos que opera en la economía y la sociedad. Los derechos se refieren al conjunto de grupos de bienes optativos a los que una persona tiene acceso en una sociedad cuando utiliza la totalidad de opciones y oportunidades que tiene frente a sí. Su importancia radica en su papel para determinar las capacidades, por ello la preocupación de crear y asegurar los derechos y convertirlos en capacidades de las personas. Cuando la pobreza es masiva en una sociedad, está fallando el sistema de derechos (en el mercado y en la esfera política). En el mercado el límite de los derechos queda fijado por el derecho de propiedad, que comprende la dotación o patrimonio, y el derecho de intercambio, que incluye no sólo transacciones comerciales y de mercado, sino también las posibilidades de producción.

La política que lleva a los derechos más allá de la operación de las fuerzas del mercado depende de lo que las familias pueden obtener del Estado, expresado a través de las políticas públicas.

Si la mayor parte de la población sólo tiene como propiedad (dotación) su fuerza de trabajo y su derecho de intercambio (venta de su fuerza de trabajo), entonces el derecho de las personas depende fundamentalmente del empleo (de que alguien compre su fuerza de trabajo), del salario que le paguen y de los precios de los bienes y servicios que quiere adquirir.

Para Manfred Max-Neef <sup>4</sup> *et al.*, en cambio, en una propuesta surgida en la parte austral del cono sur hace casi dos décadas, se debe distinguir entre *necesidades* y *satisfactores*.

Tomando como punto de partida lo que según los autores constituiría un error conceptual –creer que las necesidades humanas son infinitas, que cambian constantemente, que varían de una cultura a otra y en cada periodo histórico– se señala que:

concebir las necesidades tan sólo como carencia implica restringir su espectro a lo puramente fisiológico, que es precisamente el ámbito en que una necesidad asume con mayor fuerza y claridad la sensación de falta de algo [...]; en la medida en que las necesidades comprometen, motivan y movilizan a las personas, son también potencialidad y, más aún, pueden llegar a ser recursos. La necesidad de participar es potencial de participación, tal como la necesidad de afecto es potencial de afecto (Max-Neef *et al.*, 1986: 26).

Concebir a las necesidades como potencialidad implica para Max-Neef modificar también la idea de que ellas se satisfacen. Es más apropiado, dice, considerando que constituyen un proceso dialéctico, un movimiento constante, “hablar de vivir y realizar las necesidades y de vivirlas y realizarlas de manera continua y renovada” (Max-Neef, s/f). Utiliza aquí también la idea de realización, pero en un sentido diferente del de Amartya Sen.

De lo anterior, los autores derivan un esquema de clasificación de necesidades, según dos criterios: categorías *existenciales*, que incluirían las necesidades de ser, tener, hacer y estar, y categorías *axiológicas*, correspondientes a las necesidades de subsistencia, protección, afecto, entretenimiento, participación, ocio, creación, identidad y libertad. Por ejemplo, la alimentación y el abrigo, según este esquema,

<sup>4</sup> Economista chileno, Premio Nobel Alternativo 1983, candidato a la Presidencia de la República por una coalición de centro-izquierda en 1993, actual rector de la Universidad Austral de Chile. Es conocido también como el *Economista Descalzo*.



“no deben considerarse como necesidades sino como satisfactores de la necesidad fundamental de subsistencia. Del mismo modo, la educación (ya sea formal o informal), el estudio, la investigación... son satisfactores de la necesidad de entendimiento. Los sistemas curativos, la prevención y los esquemas de salud, en general, son satisfactores de la necesidad de protección” (Max-Neef *et al.*, 1986: 34).<sup>5</sup>

Max-Neef replantea lo que había llamado error conceptual, señalando que las necesidades humanas son finitas, pocas y clasificables, que son las mismas en todas las culturas y periodos históricos, y que lo que está culturalmente determinado no son las necesidades sino los satisfactores. También indica que, en consecuencia, el concepto de pobreza tradicional es limitado, por su carácter estrictamente economicista; por lo que sugiere “no hablar sino de pobrezas. De hecho, cualquier necesidad humana fundamental que no es adecuadamente satisfecha revela una pobreza humana. Se puede hablar, entonces, de pobreza de subsistencia, pobreza de protección, etc.” (Max-Neef *et al.*, 1986: 35).

En lo que Max-Neef llama *desarrollo a escala humana*, nombre que inspiró el título de los informes anuales del PNUD y del índice de desarrollo humano (IDH), la calidad de vida dependerá de las posibilidades que tengan las personas de satisfacer adecuadamente sus necesidades humanas fundamentales, cuando no es así se observan las diferentes pobrezas: la pobreza de subsistencia (debido a la carencia de alimentos y de abrigo); de protección (provocada por sistemas de salud ineficientes, a la violencia, entre otros); de afecto (debido a la opresión, al autoritarismo, etcétera.); de entendimiento (causado por la deficiente calidad de la educación); de participación (derivado de la marginación y discriminación de las mujeres, niños y minorías), y así sucesivamente. Pero las pobrezas no sólo son pobrezas. Cada una genera patologías, que en un contexto de masificación de la pobreza conlleva patologías colectivas de frustración. Esta propuesta permite superar el economicismo de la *economía del bienestar* y plantear lo que es obvio, cotidiano: no sólo la pobreza de subsistencia, sino también, por ejemplo, la creciente pobreza de protección debido a la violencia de todo signo.

Finalmente, lo que resulta más provocador en la propuesta de Max-Neef<sup>6</sup> es su énfasis en el proceso mismo del desarrollo y no en el punto de llegada. El tipo de desarrollo que propone, a escala humana

...no excluye metas convencionales como crecimiento económico para que todas las personas puedan tener un acceso digno a bienes y servicios. Sin embargo, la diferencia

<sup>5</sup> La misma referencia puede encontrarse en Boltvinik, 1990.

<sup>6</sup> Boltvinik sostiene que la propuesta de clasificación de las necesidades de Max-Neef tiene mucho sentido.

respecto de los estilos dominantes radica en concentrar las metas del desarrollo en el proceso mismo del desarrollo. En otras palabras, que las necesidades humanas fundamentales pueden comenzar a realizarse desde el comienzo y durante todo el proceso de desarrollo; o sea, que la realización de las necesidades no sea la meta, sino el motor (Max-Neef, s/f).

Toda esta discusión sobre las necesidades lleva a plantear la polémica entre las visiones opuestas del enfoque biológico o de mera subsistencia, y el de privación o pobreza relativa. El enfoque biológico tiene que ver con el acceso de las personas a los requerimientos nutricionales mínimos para la supervivencia y la eficiencia en el trabajo. De aquí proviene la idea de elaborar canastas normativas de alimentos para sociedades determinadas como método de medición de la pobreza.

El enfoque de pobreza relativa indica que “hay que considerar en la pobreza a las familias cuando sus ingresos son tan bajos que se ven privados de toda participación eficaz en los modos de vida considerados normales en esta sociedad” (Sheahan, 1990: 52).

Para su mayor exponente, Peter Townsend –cuyo principal crítico es Amartya Sen–, el enfoque de pobreza relativa se vincula a la idea de que ser pobre significa tener privaciones; al ser el hombre un “animal social”, el concepto de privación es relativo. Townsend distingue entre *sentimientos de privación* y *condiciones de privación*, sosteniendo que esta última aceptación es la más adecuada para dar cuenta de la privación. Esto supone definir un conjunto de criterios basados en condiciones concretas, que permitirían usar el término *privación relativa* en un “sentido objetivo para describir situaciones en las cuales las personas poseen cierto atributo deseable, menos que otras, sea ingreso, buenas condiciones de empleo o poder” (Townsend, cit. en Sen, 1992: 313). A su vez, la definición de lo que se considerará condiciones de privación no es independiente de los sentimientos de privación, por lo tanto, los bienes materiales no se podrían evaluar sin una referencia a la percepción que la gente tiene de ellos. Townsend propone evaluar si, dentro de un estilo de vida generalmente compartido por la sociedad, existe un punto en que las familias encuentran dificultades para desarrollar las costumbres, actividades y dietas que conforman ese estilo de vida. Esto remite al problema de decir cuál será el grupo de referencia para comparar, considerando que hay grupos con los cuales la propia gente se compara. Este problema, que observa Sen, se asociaría además a un factor ideológico, por eso es que señala que “el marco de la comparación no es independiente, desde luego, de la actividad política en la comunidad

estudiada, ya que el sentimiento de privación de una persona está íntimamente ligado a sus expectativas; a su percepción de lo que es justo y a su noción de quién tiene derecho a disfrutar qué” (Sen, 1992: 313). A pesar de esta crítica, Sen concluye que “el enfoque de privación relativa es complementario, y no sustitutivo, del análisis de la pobreza en términos de desposesión absoluta”. Para él toda medición de la pobreza debe incluir a la vez elementos absolutos (por ejemplo necesidades nutricionales) y componentes relativos. El punto central es la capacidad de cada persona para desempeñarse plenamente dentro de una sociedad en particular, lo que debe abarcar el acceso a los requerimientos comúnmente aceptados de tal sociedad.

Amartya Sen es el principal defensor del enfoque de pobreza absoluta y ha señalado la existencia de un “núcleo irreductible de privación *absoluta* en nuestra idea de pobreza, que traduce manifestaciones de muerte por hambre, desnutrición y penuria visible en un diagnóstico de pobreza sin tener que indagar primero el panorama relativo” (Sen, cit. en Boltvinik, 1990: 27). Del mismo modo, Oscar Altimir señala que este núcleo irreductible de privación absoluta tiene como referente lo que se considera elementos básicos del bienestar en el

...estilo de vida imperante en las sociedades industriales, a los cuales creemos que todo ser humano tiene derecho. La norma absoluta [...] cualquiera que sea la situación nacional que le sirve de contexto, nace de nuestra noción actual de dignidad humana y de la universalidad que le otorgamos a los derechos humanos básicos, cuyo cumplimiento no debería depender de la escasez local de recursos ni de la resignación culturalmente incorporada a lo largo de siglos de miseria y opresión. Es más allá de ese núcleo irreductible de pobreza absoluta donde pueden extenderse situaciones de privación relativa, sólo definibles en función del estilo de vida imperante en cada comunidad (Altimir, cit. en Boltvinik, 1990: 28).

Altimir vuelve a señalar, como Sen, la ubicuidad del concepto de privación relativa como complementario al de pobreza o privación absoluta, el cual debe ser siempre anterior.

Boltvinik, también partidario de la idea de pobreza absoluta, destaca el hecho de que al ser cada vez mayor la interdependencia entre los países, no sólo económica sino también en el campo de las comunicaciones, las necesidades tienden a universalizarse, así como los satisfactores. Por lo tanto, la definición de pobreza relativa en términos de dietas, actividades, condiciones de vida y equipamiento usuales o aprobados socialmente, es en gran medida un razonamiento circular. “En efecto –afirma Boltvinik–, ser pobre significa en estos análisis ‘tener’ menos

que un grupo de referencia. La pobreza se disuelve en la desigualdad. En las comunidades indígenas rurales de Guatemala o de México, en las que existe muy poca desigualdad, habría menos pobreza que en Tokio” (Boltvinik, 1990).

Esta última afirmación de Boltvinik nos lleva al tema de la desigualdad como concomitante a la pobreza. La desigualdad es un concepto de naturaleza eminentemente relativa, en tanto que se contrapone al de igualdad, para el cual hay más de una definición. Cuando se hace referencia a la pobreza como un problema de desigualdad, se está hablando en realidad de una estratificación vinculada al tipo de repartición de la riqueza en una sociedad determinada. Así, por lo general nos referimos a mayor o menor desigualdad según se compruebe de manera estadística una mayor o menor concentración del ingreso, por ejemplo. Sin embargo, la desigualdad es un problema diferente del de la pobreza, y aun cuando ambas están relacionadas, ninguna subsume a la otra. Esto lleva a Sen a reconocer que hay que:

aceptar que la desigualdad y la pobreza se relacionan y que otro sistema de distribución puede erradicar la segunda, incluso sin una expansión de las capacidades productivas de un país. Reconocer la naturaleza distintiva de la pobreza como concepto permite tratarla como un tema de interés por sí mismo. El papel de la desigualdad en la prevalencia de la pobreza puede entonces considerarse en el análisis de ésta, sin equiparar los dos conceptos (Sen, 1992: 313).

En el caso de América Latina, el problema de la desigualdad reviste especial importancia si se considera que “los ingresos y las oportunidades se distribuyen peor que en cualquier otra región del mundo” (Zumbado, cit. en Kliksberg, 1993: XVII). Por esto, Pedro Vuskovic señalaba que “el capitalismo latinoamericano ha inscrito el rasgo singular de asumir y preservar términos de extraordinaria desigualdad en la distribución del ingreso, en grado sustancialmente mayor al que registraron otras experiencias históricas de desarrollo capitalista o al que exhiben hoy incluso sociedades capitalistas de menor desarrollo relativo. Por lo mismo, en América Latina la condición de pobreza es inseparable de la desigualdad” derivada de la cada vez mayor concentración del ingreso, lo cual lo deja en evidencia la existencia de dos mundos diferentes, distanciados y en permanente conflicto: *los de arriba y los de abajo*.

Además de estas concepciones de pobreza, expuestas aquí muy sucintamente, existen también los organismos internacionales cuya acción tiene incidencia directa en la calidad de vida de los habitantes de América Latina, entre ellos están el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI), y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que destacan por su enorme

influencia sobre la definición de la política económica y social de nuestros países. Los dos primeros organismos están interesados en resolver los problemas del desarrollo, incluida la pobreza, a partir del modelo económico neoliberal.

El Banco Mundial, en una primera etapa de su pensamiento, entendió el desarrollo como crecimiento económico basado en un mayor capital de infraestructura, financiado con ahorro interno. En un segundo momento, a la inversión en infraestructura, sumó como necesarias las inversiones industrial, agrícola y educativa. Después, en una tercera etapa, el Banco constata que “la concepción del desarrollo ya no se agota en el crecimiento económico [...] Comienza a sostener que dicho crecimiento debe incluir aspectos sociales y políticos ligados a la planificación familiar, a la urbanización y al desempleo” (Lichtensztejn y Baer, 1987: 156), con ello admite que el crecimiento no lleva mecánicamente al bienestar de la inmensa mayoría de la población de los países subdesarrollados. Esto puso sobre la mesa la cuestión de la pobreza en términos de *insatisfacción de necesidades básicas*, y se señaló que una estrategia adecuada debería incluir por un lado el crecimiento económico, y la satisfacción de las necesidades básicas por otro. “Se reconoció que un mayor crecimiento permitiría que una parte de los recursos generados en el sector moderno pudieran ser utilizados en el desarrollo de una mayor infraestructura social; y, por su parte, la satisfacción de las necesidades básicas tendría efectos positivos sobre la expansión del sector moderno de la economía” (Lichtensztejn y Baer, 1987: 165). De esta forma, el Banco Mundial emprendió tareas tendientes a mejorar las condiciones de vida de los más pobres, pero sin comprometer el proceso y el estilo de crecimiento económico propuesto por él.

En el planteamiento del Banco hay una subordinación de la satisfacción de las necesidades básicas al crecimiento económico, es decir, a la acumulación de capital. El combate a la pobreza requiere de “grandes inversiones en infraestructura productiva y social, en educación, salud, vivienda, control demográfico, nutrición, creación de empleos, etcétera, y estos recursos sólo pueden provenir de los aumentos de la productividad. Por consiguiente, sin crecimiento se considera imposible alcanzar los niveles mínimos de bienestar” (Lichtensztejn y Baer, 1987: 171). Lo anterior explica por qué el programa de combate a la pobreza del Banco puede diluirse sin afectar lo central de sus lineamientos estratégicos, como cuando plantea la necesidad de realizar ajustes estructurales omitiendo prácticamente la atención a necesidades básicas que él mismo ha señalado como importantes. Las políticas llamadas de “ajuste estructural” propuestas por el Banco Mundial son de cuatro tipos: comercial y de precios, de inversiones públicas, presupuestal, y de reformas insitucionales. En todas ellas hay una búsqueda de eficiencia y competitividad.

Estos ajustes estructurales se llevan a cabo mediante préstamos que otorga el Banco a los países, bajo ciertos condicionamientos que evidencian su voluntad de influir en la política económica interna de cada uno de ellos. Esta situación se ha acentuado al estrechar el Banco Mundial sus nexos con la banca privada internacional, demostrando con ello que apoya la hegemonía del capital financiero transnacional. Por otro lado, la inclusión de las necesidades básicas en sus planteamientos le ha permitido ganar influencia en otras áreas que no son específicamente económicas, por ejemplo la educación y el control de la natalidad. En relación con los programas de control natal, cuyo objetivo es reducir el número de pobres que nacen, cabe señalar que en ocasiones han sido implantados de manera autoritaria y sin el menor respeto a la capacidad y el derecho a decidir de la población.

En términos de medición de la pobreza, el Banco utiliza el método de *línea de pobreza* o del *ingreso*, que basa la identificación de los pobres en la capacidad de satisfacer las necesidades (poder adquisitivo) en relación con una *canasta normativa de satisfactores esenciales*, construida a partir de las dietas de los pobres. Para el Banco, la pobreza en los países subdesarrollados es esencialmente rural, y el principal problema es el desempleo. En materia de políticas sociales, se centra en las ligadas al llamado *capital humano*, es decir, educación, salud y nutrición; la vivienda y sus servicios no son un aspecto prioritario.

Mientras que el Banco Mundial participa en proyectos que se asocian a problemas productivos específicos y diversificados, el Fondo Monetario Internacional actúa sólo en el acotado campo de lo financiero. La pobreza no está entre sus preocupaciones, pues es una institución que busca reducir los desequilibrios monetarios macroeconómicos mediante programas de estabilización. Este concepto de estabilización se refiere al equilibrio del balance de pagos y a la eliminación de las alzas de precios. El déficit de la balanza de pagos y la inflación son considerados por el FMI como circunstanciales, y tienen su origen en un desvío o falla de lo que se considera funcionamiento económico normal, es decir, condiciones de equilibrio y estabilidad bajo el supuesto de mercados que operan en competencia perfecta. Como los pobres están, la mayoría de las veces, fuera del mercado, no interesan al FMI. Situaciones como el mercado informal o la economía subterránea —que por lo regular obedecen a estrategias de sobrevivencia de los sectores pobres— son evaluadas como desviaciones de este equilibrio, estabilidad y competencia perfectas.

Otra importante concepción y medición de pobreza es la del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) que, basándose en las ideas de Amartya Sen, concibe la pobreza inserta en un contexto de falta de libertades políticas, de seguridad personal, y de inhabilidad para participar en la toma de decisiones

y en las actividades de la comunidad. La pobreza es, en este sentido, un conjunto de desigualdades tanto en lo económico como en lo político y en lo social. Así, el concepto de pobreza humana estaría enraizado en la discriminación, el abuso y la injusticia. El PNUD ha elaborado ciertos índices que permiten establecer la magnitud de la pobreza en el mundo y realizar comparaciones entre países, según el valor de cada índice en particular. El más difundido es el índice de desarrollo humano (IDH) que concentra y examina la capacidad media de las personas de un país. La propuesta del PNUD es alternativa al enfoque de economía de bienestar, y ubica al ser humano en el centro de su concepción. Concibe el desarrollo humano como un proceso conducente a la ampliación de las opciones de que disponen las personas. En principio, esas opciones pueden ser infinitas y pueden cambiar a lo largo del tiempo, pero las tres opciones esenciales para las personas en todos los niveles de desarrollo son: poder tener una vida larga y saludable, poder adquirir conocimientos y poder tener acceso a los recursos necesarios para disfrutar de un nivel de vida decoroso.

En la construcción del IDH se han escogido tres variables para reflejar los tres aspectos mencionados: esperanza de vida, nivel educacional e ingreso. El valor del IDH de cada país señala lo que tiene que avanzar para lograr ciertos objetivos definidos: duración media de la vida de 85 años, acceso a la enseñanza para todos y nivel de vida. No está de más destacar que el IDH, puesto que refleja sólo el logro de algunos aspectos relativos a la capacidad de la gente, no constituye una medición integral del desarrollo humano.

Otro índice es el índice de pobreza de capacidad (IPC) que, al igual que el IDH, se centra en la calidad de vida de la gente, pero se diferencia en que refleja el porcentaje de personas que carece de capacidad humana básica. Cuando más alta es esta medida, mayor es la pobreza de capacidad. El IPC es un índice simple, compuesto de tres indicadores, que muestra el porcentaje de la población con deficiencias en su capacidad en tres aspectos básicos del desarrollo humano: tener una vida saludable y con buena alimentación; tener capacidad de procreación en condiciones de seguridad y saludables, así como estar alfabetizado y poseer conocimientos. Los tres indicadores correlativos son el porcentaje de niños menores de cinco años con peso insuficiente, el porcentaje de partos que no reciben atención de personal especializado y el de mujeres de 15 o más años de edad que son analfabetas.

En el caso particular de América Latina,<sup>7</sup> para el PNUD, a diferencia del Banco Mundial, la pobreza es un fenómeno predominantemente urbano, en el que la mayoría de los pobres son asalariados o participantes de la economía popular.

<sup>7</sup> Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza, América Latina y el Caribe, del PNUD.



La atención está puesta en los niveles salariales y en el fomento de la economía popular, que tiene su principal problema en los bajos grados de productividad; en materia de políticas sociales, todas las necesidades básicas requieren de atención, aunque la vivienda y sus servicios ocupan un lugar prioritario. Este proyecto regional utiliza una línea de pobreza basada en las dietas de un estrato de referencia no pobre en términos alimentarios y la integra con el método de medición integrada de la pobreza (MIP), con los indicadores sociales que el Banco maneja en forma separada.

De estas concepciones de pobreza y de la intervención de los organismos mencionados se derivan una serie de medidas que buscan, por un lado, medir la magnitud de la pobreza y, por otro, establecer estrategias tendientes a combatirla, o, en el mejor de los casos, a reducirla. Se han generado métodos para medir cuántos son los pobres, quiénes son, dónde viven, y en la insatisfacción de qué necesidades se manifiesta su pobreza. Lo anterior responde a un objetivo de eficiencia técnica: identificar los grupos hacia los cuales irán dirigidas las políticas, programas y recursos destinados a *erradicar* la pobreza, sin cuestionar cuáles son los mecanismos que la producen y reproducen. En cualquier caso creemos que todas las concepciones de pobreza aquí presentadas muestran, desde el punto de vista teórico, una realidad parcial, por lo que se hace necesario trabajar para ir superando esta mutilación y fragmentación teórica, y así poder conectarnos con los pobres reales, poseedores de un rostro, y no sólo con los pobres estadísticos.

## ¿Políticas sociales... para los ciudadanos?

Hablar de políticas sociales y no referirse al Estado es imposible, como también lo es hablar del Estado y no hacerlo al mismo tiempo de la sociedad civil, del conjunto de los ciudadanos. Cuando nos ubicamos en la temática de la ciudadanía, estamos siempre, en el ámbito de los derechos.

A partir de la Segunda Guerra Mundial ocurrió un importante cambio en el concepto de política social que influyó en la mayor parte de Europa, comenzando por el Reino Unido: los beneficios sociales se concibieron como un derecho del individuo en su carácter de ciudadano. Antes la política social había pasado por dos etapas. En la primera de ellas las acciones del Estado iban encaminadas a reducir la miseria entre los considerados *pobres merecedores*, es decir, los incapaces de obtener ingresos por medio del trabajo (sobre todo viejos, inválidos y huérfanos). Predominaba una concepción de beneficencia o caridad para los pobres e indigentes que no podían mantenerse a sí mismos. El resto de los pobres, los no



merecedores de la ayuda del Estado, debían cubrir sus necesidades sólo mediante la inserción en el mercado de trabajo.

En la segunda etapa, el concepto de política social se amplió para cubrir las acciones estatales orientadas a proteger a los asalariados, que desde fines del siglo XIX constituyeron el objeto central de la política social del Estado. Hubo reconocimiento a las organizaciones obreras, se expandió el derecho a votar, se desarrollaron sistemas de salud y educación públicas, y se realizaron avances significativos en materia de legislación laboral y de seguridad social. Esta última, a diferencia de la beneficencia estigmatizante y discrecional, se basaba en reglas no discriminatorias.

La tercera etapa no llegó a cristalizarse en América Latina, lo cual dejó a un importante número de personas fuera de los beneficios de la política social. La gran cantidad de trabajadores no asalariados, sumada a la concentración de beneficios en los grupos de presión más poderosos, obstruyó la expansión de la política social al ámbito del ciudadano.

Para los autores Bustelo e Isuani, las funciones principales del Estado en materia de política social son dos: primero “garantizar que ningún habitante se encuentre por debajo de un nivel de satisfacción de necesidades humanas definidas como básicas” y, segundo “no permanecer neutral ante las desigualdades sociales” (Bustelo e Isuani, 1992: 431). Para lograr lo anterior, los autores proponen cuatro tipos de acciones que debe emprender el Estado: constituirse en proveedor directo de bienes y servicios, en especial a través de la promoción de organización y recursos entre los sectores más pobres; actuar como vigilante de la calidad de los bienes y servicios; conducir el proceso de corrección de las desigualdades sociales y regionales mediante mecanismos de promoción diferencial del tipo “más a los que menos tienen”, y haciendo que el peso del financiamiento recaiga en sentido inverso al anterior (más a los que más tienen); impulsar la coordinación necesaria cuando ella es esencial para la optimización de los recursos. El problema es cómo asegurar el acceso universal a bienes y servicios básicos sin que el Estado posea el monopolio de la producción y distribución de los mismos, ya que eso no garantiza que los recursos lleguen a los más necesitados. Para superar este riesgo, hay que establecer una clara diferenciación entre estatismo y universalismo.

Bajo la preeminencia del neoliberalismo, el Estado ha dejado en manos del libre juego del mercado muchas de sus facultades económicas relacionadas con el desarrollo. Hoy en día, ante la evidencia cada vez más abundante de que el mercado no resuelve los problemas, sino que los agrava, es necesaria una vuelta del Estado al ejercicio de sus responsabilidades sociales, restaurar la fuerza, la eficiencia y la capacidad de planeación institucionales del Estado en los sectores económicos

y sociales. Hay quienes señalan que ambas fuerzas, el Estado y el mercado, deben ponerse de acuerdo en un terreno intermedio. Cabe entonces preguntarse ¿quiénes serían los actores encargados de establecer un acuerdo de tal naturaleza?

El enfoque de economía de los derechos y capacidades, dominante en la actualidad en materia de análisis de la pobreza, se ubica en el ámbito de la libertad vinculada al mercado. El propio Amartya Sen señala que:

existen abundantes pruebas empíricas de que el sistema de mercado puede ser un motor de rápido crecimiento económico y de mejora del nivel de vida. Las medidas que restringen las oportunidades de mercado pueden limitar la expansión de las libertades fundamentales que se conseguirían por medio del sistema de mercado, principalmente por medio de la prosperidad económica general [...] Existen serios argumentos en favor de la regulación en algunos casos. Pero en la actualidad, se reconocen en general los efectos positivos del sistema de mercado mucho más que hace unas cuantas décadas (Sen, 2000: 44).

Esta afirmación de Sen no puede menos que recordarnos los planteamientos neoliberales que sostienen que el desarrollo y el mejoramiento en la calidad de vida de los pobres se produce a través de un mecanismo de goteo, o de chorreo, o de derrame de la riqueza en la medida en que se experimenta una “prosperidad económica general”, producto del funcionamiento adecuado de las fuerzas del mercado.

Para Amartya Sen, la tríada *democracia-libertad-desarrollo* constituye el eje sobre el cual deben articularse los programas de combate a la pobreza. Así, el desarrollo implica crecimiento económico, pero también influencia de la democracia y de las libertades políticas en la vida y las capacidades de los ciudadanos.

La definición más aceptada de democracia nos dice que es el sistema de gobierno donde la titularidad del poder reside en el pueblo. En parte esta definición es un mito y en parte la expresión de un deseo. En la realidad, lo que hay son reglas del juego respecto a quienes ejercen el poder y cómo cada cierto tiempo los ciudadanos eligen a sus gobernantes. Esta concepción instrumental de la democracia, como medio para alcanzar el poder, coexiste con aquella que la concibe como un sistema de garantías y derechos que rigen la convivencia social.

Ciudadano es una categoría referida al individuo; son los ciudadanos los portadores de derechos, mientras que ciudadanía alude al pleno ejercicio de esos derechos ciudadanos que, en última instancia, deben ser concedidos y garantizados por el Estado. Los derechos fundamentales de la ciudadanía se entienden como civiles y políticos a la vez. Los derechos civiles son los necesarios para la libertad

individual y están más directamente asociados con el imperio de la ley y el sistema judicial. Los derechos políticos, por su parte, aseguran la participación en el ejercicio del dominio político y están asociados con las elecciones y con instituciones parlamentarias de distintos tipos (Foweraker, 1997: 364). En el mismo sentido, se considera en ocasiones que la ciudadanía corresponde al ámbito de los derechos civiles y humanos. En estos últimos entran aquéllos relacionados con las adecuadas condiciones de vida de todos los seres humanos.

En la actualidad se cuestiona que el Estado sea quien tenga que satisfacer los derechos llamados de tercera generación (referidos a la capacidad de desarrollarse personalmente, derecho a tener derechos, satisfacción de necesidades),<sup>8</sup> se señala al mercado como el responsable de hacerlo, convirtiendo al ciudadano en consumidor, en usuario. La tendencia vigente es atacar la injerencia del Estado en la mayoría de las actividades que competen al desarrollo económico y social, pero no ha habido una preocupación por reconstruirlo, en espera de que sea el mercado el que asuma aquello que el Estado deja.

A pesar de ello, se abre una nueva posibilidad al considerar a los derechos también como constituyentes de poder. Para Cohen y Arato, “en la sociedad civil moderna los derechos no son solamente imperativos morales sino que confieren poder. Los derechos no sólo individualizan sino que también son un medio de comunicación, de asociación y de solidaridad. No necesariamente despolitizan: también pueden constituir una conexión vital entre los individuos y las nuevas esferas públicas y política de la sociedad y el Estado” (Cohen y Arato, 1992: 297). De esta forma aparece la sociedad civil como el actor que puede llenar el vacío de poder que ha dejado el Estado en materia de desarrollo social. De esta lógica se desprende la idea de empoderamiento, que en realidad es un nombre nuevo para algo ya muy viejo en América Latina –toma de conciencia más participación y organización–, pero ahora legitimado y oficializado en la esfera de los programas financiados por agencias internacionales –particularmente los dirigidos a las mujeres pobres, porque ellas sufren doble exclusión, doble marginación y doble dominación: por ser pobres y por ser mujeres.

El *empoderamiento*, término que se ha venido utilizando ampliamente en el ámbito del desarrollo social a partir del *Informe de Desarrollo Humano* del PNUD de 1997, ha sido señalado en los últimos años como una de las estrategias más viables destinadas a superar la pobreza, puesta en práctica por la sociedad civil. El empoderamiento, según Gita Sen, cambia las relaciones de poder en favor de

<sup>8</sup> Los derechos de primera generación son los “liberales”, referidos a la libertad individual; los de segunda generación son los colectivos.

aquellos que con anterioridad tenían escasa autoridad sobre sus propias vidas. Si el poder es control, el empoderamiento es el proceso de ganar control (Sen, G., 1997), de usar el poder para conducir la propia vida.

Inevitablemente la idea de empoderamiento nos lleva a recordar a Paulo Freire y su concepto de concientización, como el proceso de ganar conciencia de la realidad, aprehenderla, para transformarla. Esto implica que las personas se constituyan en sujetos tanto individuales como colectivos.

Si volvemos de manera breve sobre las concepciones de pobreza revisadas aquí encontramos que Max-Neef pone el acento en la constitución de sujeto, en la potencialidad. Para este autor, en el ámbito de las políticas sociales “no se trata de relacionar necesidades solamente con bienes y servicios que presuntamente las satisfacen; sino de relacionarlas además con prácticas sociales, formas de organización, modelos políticos y valores que repercuten sobre las formas en que se expresan las necesidades” (Max-Neef, s/f).

El planteamiento general de Max-Neef en torno a la pobreza merecería mayor atención, ya que no sólo examina la preocupación por dimensionar el problema, sino que en su concepción está ya implícita la forma en que la pobreza se puede abordar tanto desde los programas sociales gubernamentales, como desde los proyectos impulsados desde la propia sociedad civil. Considera que no es sólo una cuestión de asignación de recursos, sino de concebir a los pobres como poseedores de potencialidades que pueden ser movilizadas hacia la obtención de una mejor calidad de vida.

Para finalizar, enfatizaré la idea de que mientras exista un Estado que asuma activamente su responsabilidad social habrá ciudadanos y habrá un espacio para el ejercicio de la ciudadanía y de los derechos que conlleva. Si el Estado deja en manos del mercado la realización de las necesidades humanas fundamentales, entonces ya no habrá más ciudadanos, sólo consumidores. En este panorama, la esfera de los derechos se restringe al consumo, es decir, mientras se consume se tienen derechos y si no se tiene capacidad de consumo no hay derechos que ejercer. Por esta razón es que la exclusión es el mayor peligro de la globalización.

La globalización es un proceso que ha impregnado todas las esferas de la vida social, económica y política. No hay vuelta atrás, pero donde sí podemos rectificar el rumbo es en no dejar en manos del mercado la resolución de problemas como la pobreza, la desigualdad o la injusticia, para que sea la sociedad civil el actor que asuma la tarea de construir nuevas formas de convivencia social en un contexto de participación, pluralidad, inclusión, justicia y de plena libertad, todo ello garantizado por el Estado.

## Bibliografía

- Boltvinik, Julio  
 1990 *Pobreza y necesidades básicas. Conceptos y método de medición*, Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Caracas.
- Bustelo, Eduardo y Ernesto Isuani  
 1992 “El ajuste en su laberinto: fondos sociales y política social en América Latina”, en *Comercio Exterior*, vol. 42, núm. 5.
- Cohen, Jean y Andrew Arato  
 1992 *Civil society and political theory*, MIT Press, Cambridge.
- Dussel, Enrique  
 1998 *Ética de la liberación en la edad de la globalización y de la exclusión*, Editorial Trotta/Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa/Universidad Nacional Autónoma de México, Madrid.
- Foweraker, Joe  
 1997 “Movimientos sociales y derechos del ciudadano en América Latina”, en Menno Vellinga, coord., *El cambio de papel del Estado en América Latina*, Siglo XXI Editores, México.
- Kliksberg, Bernardo, comp.  
 1993 *Pobreza: un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial*, Fondo de Cultura Económica/PNUD-Centro Latinoamericano de Administración para el Derecho (CLAD), México.
- Lichtensztein, Samuel y Mónica Baer  
 1987 *Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial. Estrategias y políticas del poder financiero*, Ediciones de Cultura Popular, México.
- Max-Neef, Manfred  
 s/f “Necesidades humanas”, mimeo.
- Max-Neef, Manfred, Antonio Elizalde y Martin Hopenthayn  
 1986 *Desarrollo a escala humana. Una opción para el futuro*, Centro de Alternativas para el Desarrollo (CEPAUR)/Fundación Dag Hammarskjöld, Uppsala.
- Sen, Amartya K.  
 1983 “Los bienes y la gente”, en *Comercio Exterior*, vol. 33, núm. 12.  
 1985 “¿Cuál es el camino al desarrollo?”, en *Comercio Exterior*, vol. 35, núm. 10.  
 1992 “Sobre conceptos y medidas de pobreza”, en *Comercio Exterior*, vol. 42, núm. 4.  
 1996 “Capacidad y bienestar”, en Martha C. Nussbaum y Amartya Sen, comps., *La calidad de vida*, Fondo de Cultura Económica, México.

Sen, Amartya K.

2000 *Desarrollo y libertad*, Editorial Planeta, México.

Sen, Gita

1997 “Empowerment as an Approach to Poverty”, documento base para el *Human Development Report 1997*, United Nations Development Programme (UNDP).

Sheahan, John

1990 *Modelos de desarrollo en América Latina. Pobreza, represión y estrategia económica*, Alianza Editorial/Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (colección Los Noventa núm. 16), México. [*Patterns of Development in Latin America. Poverty, Repression, and Economic Strategy*, Princeton University Press, 1987].

Vuskovic Bravo, Pedro

1991 “Veinte proposiciones de síntesis sobre pobreza y desigualdad en América Latina”, borrador interno, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, Universidad Nacional Autónoma de México.

1994 “Los diagnósticos de la pobreza” (artículo póstumo), en *Política y Cultura*, núm. 3, invierno 1993/primavera 1994, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.