

Revisión del debate sobre la pobreza, orientado al diseño de políticas^{*}

(Recibido: mayo/04 -aprobado: julio/04)

La pobreza es como la belleza, está
en el ojo de quien la percibe.

Orshansky

*Julián Ortiz Davison***

Enrique Octavio Ortiz Mendoza

Antonio Cárdenas Almagro

Resumen

Plantea la tipología de enfoques conceptuales de la pobreza, así como las críticas formuladas a cada uno de ellos, con el objetivo de establecer una base teórica para el estudio de las políticas públicas implementadas a partir de la última década del siglo XX.

Desarrolla con más amplitud el concepto de pobreza centrada en la carencia de capacidades planteada por Amartya Sen, en la medida que sirve de sustento preponderante, para el diseño de políticas; pues la esencia de este enfoque se convierte en el eje rector de la «dotación» de un conjunto de capacidades que pongan a las personas en igualdad de oportunidades, se trata pues, de seguir «invertir» recursos públicos en el desarrollo del potencial económico de las sociedades contemporáneas.

Palabras clave: Pobreza, políticas públicas, Amartya Sen.

JEL: I3.

* Los autores agradecen los atentos comentarios realizados al presente trabajo por parte de los dictaminadores anónimos, esperamos haber captado sus observaciones.

** Profesores-Investigadores del Departamento de Economía de la UAM-A. (jod@correo.azc.uam.mx, eoom@correo.azc.uam.mx y acardenasalmagro@prodigy.net.mx).

Introducción

La pobreza es un fenómeno presente en el centro de toda evaluación relativa a la eficiencia de un sistema socioeconómico, ello, al menos desde las últimas décadas del siglo XX cuando resurge con fuerza; entre otras razones: el resurgimiento del liberalismo económico, los costos fiscales del estado de bienestar desde los setenta, y las políticas de ajuste y cambio estructural de los años ochenta y noventa.

La importancia del tema radica no sólo en el número de personas en condiciones de pobreza, sino también de que la pobreza limita las posibilidades de desarrollo individual y, en última instancia, las de las sociedades en su conjunto, como resultado de la subutilización del potencial de desarrollo de que dispone una sociedad.

El presente artículo pretende hacer explícita la conexión entre la base teórica y las políticas implementadas para el combate a la pobreza en la última década, pues en no pocas ocasiones se privilegia la utilización de adjetivos en el “análisis” del tema. Por el contrario, es importante la existencia de un concepto predominante, el de pobreza absoluta expresada en la carencia de capacidades para obtener una canasta de bienes necesaria para la subsistencia de las personas, planteamiento por Amartya Sen.

La tipología de enfoques conceptuales de la pobreza se aborda en la primera sección, tiene como objetivo sentar el marco teórico del tema. Le siguen las críticas formuladas a cada uno de los enfoques, a fin de esclarecer cuáles son los referentes que ordenan el debate y que servirán de base para el desarrollo ulterior del concepto.

En la tercera parte se desarrollan los principales elementos del enfoque de pobreza basado en la carencia de capacidades postulado por Amartya Sen. La adopción de este punto de vista posee fuertes implicaciones para la definición de la política, esta es la materia de la última sección. Así, por una parte, es posible explicar la transformación del papel del Estado, de un “Estado subsidiario” a un “Estado promotor” de condiciones para superar la pobreza; y por otra, se explica el surgimiento de un debate ulterior que asume como válido –de modo implícito o explícito– el concepto; y que se centra en los problemas de agregación.

1. Tipología de enfoques conceptuales para el estudio de la pobreza

La preocupación primaria de los estudios en torno de la pobreza tiene dos componentes: a) la “identificación”, que consiste en determinar un conjunto denominado pobres de una unidad cualesquiera que sea esta (una comunidad, un pueblo, una

ciudad, una nación, o el mundo) y b) la “agregación”, que consiste en caracterizar dentro de este conjunto elementos de homogeneidad que determinen subconjuntos con los cuales se pueda llegar a una determinación del nivel de la pobreza agregada en esa unidad (Sen, 1973).

Estos dos elementos son los aspectos primarios, y anteceden al diseño de la política. Si bien identificación y agregación son componentes de un mismo proceso para medir la pobreza, para efectos de estudio se consideran por separado. Así, a continuación damos cuenta de diferentes enfoques o conceptos, a partir de los cuales se establece una perspectiva sobre el estudio de la pobreza como una cuestión distinta de la desigualdad en el ingreso.

1.1 Biológico o de subsistencia

Las consideraciones biológicas acerca de las personas son la base de esta noción, pues, en el extremo la supervivencia de las personas implica que no sufran de hambre. La definición de pobreza en términos biológicos establece que las familias en situación de pobreza primaria son aquellas cuyos ingresos totales resultan insuficientes para cubrir las necesidades básicas relacionadas con el mantenimiento de la simple eficiencia física (Rowntree, 1901). En otros términos, una familia vive en la pobreza cuando su ingreso no es suficiente para cubrir los satisfactores básicos mínimos para mantener la eficiencia física; entonces cae por debajo de la línea de pobreza.¹

1.2 Necesidades básicas

Este enfoque comprende dos elementos: uno, los requerimientos mínimos de consumo privado de una familia, que consideran la alimentación, vivienda y vestido, así como cierto mobiliario y equipo doméstico; y dos, servicios esenciales como agua potable, servicios sanitarios, transporte público, salubridad, educación e instalaciones y centros culturales. Cabe señalar que, en opinión de Townsend (1993), es una extensión del concepto de subsistencia.

1.3 Privación relativa

¹ Incluye una parte del ingreso para ropa, combustible y algunos artículos; esta parte es pequeña, y la comida representaba la porción más importante de la subsistencia.

La pobreza así definida, tiene que ver con privaciones, y para todo ente social el concepto de privación es relativo (Sen, 1973); en un sentido objetivo permite describir situaciones en las cuales las personas poseen cierto atributo deseable, menos que otras, sea ingreso, buenas condiciones de empleo o poder (Townsend, 1979).

Asume que no se trata simplemente de un cambio hacia un conjunto más vasto de indicadores de la privación material o social y de sus vínculos con el ingreso, “(...) sino hacia una relación cambiante entre la privación y el ingreso en el curso del tiempo y a través de las comunidades que ocupan diferentes territorios”. (Townsend, 1979).

El enfoque de la pobreza en términos de privación relativa no se refiere a un conjunto más amplio de indicadores, de los comprendidos en la conceptualización de la privación material o social y de sus vínculos con el ingreso, sino también en referencia a una relación cambiante entre la privación y el ingreso en el curso del tiempo y en distintas sociedades.

En este sentido, el concepto de pobreza hay que situarlo en el tiempo y en referencia con la estructura social e institucional, y no sólo denotarse por un ingreso disponible bajo en términos relativos. Pues si la pobreza se expresa el percibir un ingreso bajo, no se logra distinguir de manera conceptual entre la desigualdad y la pobreza, con lo que se desvía la atención de las condiciones de privación que experimentan los pobres como un componente necesario para todo estudio y análisis.

1.4 ¿Un juicio de valor?

En este caso la definición de pobreza implica concebirla a manera de algo que se desaprueba y cuya eliminación resulta moralmente buena, o en palabras de Orshansky (1969); la pobreza es “(...) como la belleza, está en el ojo de quien la percibe. Visto así el asunto, parece ser un ejercicio fundamentalmente subjetivo, que conlleva el despliegue de normas morales propias sobre las estadísticas de privación.

1.5 ¿Una definición de política?

La pobreza así expresada, es posible definirla como el conjunto de personas con posibilidades de atenderlas, a raíz del resultado de un equilibrio entre las posibilidades y los deseos de una comunidad. Así, en lugares donde los ingresos son reducidos, la comunidad difícilmente pueden comprometerse más allá de la mera supervivencia física de las personas, mientras que en sociedades con mayor capacidad para apoyar a sus ciudadanos con mayores carencias, consideran tanto a quienes son víctimas

de pauperismo como a quienes no lo son (US Government, 1969).

El conjunto de enfoques conceptuales de la pobreza aquí planteados, distintos de la desigualdad, se orienta básicamente a establecer los elementos de la identificación, es decir, de la población objetivo de las políticas, como se verá en la sección 4. aquí interesa señalar los primeros elementos del debate teórico sobre la definición de la pobreza.

2. Principales críticas a los enfoques conceptuales de la pobreza

Cada uno de los distintos conceptos para definir la pobreza a sido objeto de críticas de diversa índole. Pareciera que a primera vista, subsiste un desacuerdo insalvable en este ámbito, lo cual podría suponer la posibilidad de distintos fundamentos para el diseño de políticas.

Pero a la luz de la evidencia, uno de estos conceptos se ha convertido en el eje rector de las estrategias de combate a la pobreza en casi todo el mundo. Aunque, en este resultado se conjugan factores que van más allá de la cuestión específica que aquí nos ocupa.

2.1 Críticas al enfoque biológico o de subsistencia

Autores como Rein (1970), Townsend (1970 y 1979) y Lister (1990) han expresado las principales críticas que se pueden formular a este enfoque. La principal consiste en que las necesidades humanas se interpretan como si fueran predominantemente físicas, dejando de lado el componente de necesidades sociales en las que se incluyen aspectos como las instalaciones y servicios públicos que son producto de un esfuerzo colectivo.

A lo anterior es necesario agregar que la medición de las necesidades básicas de alimento resulta más problemática de lo que por lo general indica el sentido común, por ejemplo, la cantidad de alimentos y el costo de la comida que ingieren las personas depende de los papeles sociales que desempeñan y de las costumbres alimentarias, así como del conjunto de alimentos disponibles en cada sociedad. De esta forma, el cálculo del mínimo necesario para sobrevivir, trabajar y participar en la sociedad requiere de algún tipo de especificación de los nutrientes.

Rein (1971) y Townsend (1974), abundan en el desglose de las críticas a este enfoque de la pobreza, señalan la existencia de tres aspectos destacados. la definición de un mínimo de consumo que asegure la subsistencia enfrenta variaciones significativas de acuerdo con los rasgos físicos, las condiciones climáticas y los há-

bitos de trabajo. Porque incluso para un grupo específico en una región determinada, los requerimientos nutricionales son difíciles de establecer con precisión debido a la arbitrariedad que implica trazar una línea en alguna parte. Así que va mucho más allá de las variaciones entre grupos.

La segunda crítica se ubica en la conversión de los *requerimientos nutricionales mínimos* en *requerimientos mínimos de alimentos*, para lo cual es preciso elegir una canasta de bienes. Lo cual se traduce generalmente en una conjunto de bienes de costo mínimo. La última se centra en las complicaciones asociadas a la definición de los *requerimientos mínimos no alimentarios*, es decir, a los ingresos que se han de gastar para adquirir ropa, combustible, vivienda y algunos otros artículos socialmente aceptables.

No obstante las críticas expresadas en torno del concepto de subsistencia, Sen (1981) establece que la conclusión [...] es que “casi todos los procedimientos utilizados en la definición de los distintos métodos para definir la pobreza como nivel de subsistencia se pueden cuestionar razonablemente”. Y se plantea la siguiente interrogante, ¿ante las críticas, hay que descartar todo el enfoque de privación absoluta o algo del mismo se pueda rescatar?

2.2 *Críticas al enfoque de necesidades básicas*

Las principales críticas a este enfoque conceptual provienen de Townsend (1993). Parte de considerar que la pobreza definida como la falta de satisfacción de necesidades básicas es, sin duda, una extensión del concepto de subsistencia. Para el autor habría que incorporar los servicios que requieren las comunidades como un todo, y no sólo las necesidades personales y familiares para la supervivencia y la eficiencia física.

En este mismo sentido, la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 1976 y 1979) considera que la pobreza se puede definir a partir de dos elementos: los requerimientos mínimos de consumo privado de una familia y los servicios esenciales provistos por la comunidad. A lo cual agregan que es pertinente establecer la pertinencia de situarlos en el contexto de desarrollo económico y social de una nación.

Asimismo, no se puede soslayar la dificultad que subyace a la determinación de las necesidades de una población, a partir de criterios para elegir y definir los elementos que se incluyen en la definición de necesidades básicas.

Sin embargo, abona en favor de este enfoque el hecho de representar un avance, en la medida que las necesidades sociales se aceptan conceptualmente, aunque ello no implica mayor profundización en torno a su escala, alcance o interrelaciones. Sobre todo por las implicaciones para la definición de políticas, que facilitan

la aplicación de una reforma socioestructural limitada (Townsend, 1993).

2.3 Críticas al enfoque de privación relativa

Se señaló que el enfoque de privación relativa define la pobreza como “(...) ser pobre tiene mucho que ver con tener privaciones y es natural que, para un animal social, el concepto de privación sea relativo” (Runciman, 1969). Sin embargo, la noción de privación relativa encierra dos nociones distintivas y diferentes entre sí.

Las condiciones de privación son un criterio basado en condiciones objetivas que permiten describir la situación en la cual las personas poseen cierto atributo deseable, pero tales condiciones no son independientes de los sentimientos de privación de las personas; es decir, de la visión que éstas poseen, de su propia situación, a partir del estilo de vida generalmente compartido o en cada sociedad a evaluar. Por lo que un diagnóstico objetivo de las condiciones de privación requiere una comparación con los sentimientos de privación en términos objetivos (Townsend, 1971)

Una segunda cuestión a considerar es el conjunto de referencia, aquel con el que se comparan realmente las personas, pues su sentimiento de privación está íntimamente vinculado con sus expectativas; con su percepción de lo que es justo y su noción de quién tiene derecho a qué.

La crítica de Sen a este enfoque se centra en que no puede ser realmente la única base del concepto de pobreza pues existe un núcleo irreductible de privación absoluta “(...) que traduce en un diagnóstico de pobreza, sin necesidad de conocer antes la situación relativa. Por tanto, el enfoque de privación relativa es complementario y no sustitutivo del análisis de la pobreza en términos de desposesión absoluta” (Sen, 1981).

2.4 Críticas al enfoque de ¿un juicio de valor?

El centro de la crítica a este enfoque parte de concebir a la pobreza como una cuestión moral, por lo que habría de establecerse normas morales sobre la privación.

En referencia a esta formulación, Sen argumenta que es importante distinguir las diferentes maneras en que la moral se puede incorporar en la medición de la pobreza. Pues no es lo mismo afirmar que el ejercicio es prescriptivo en sí mismo, decir que éste *debe* tomar nota de las prescripciones hechas por los miembros de la comunidad.

Así, describir una prescripción que prevalece constituye un acto de des-

cripección, por lo que describir la pobreza no convierte al ejercicio de medirla en un juicio de valor ni en un ejercicio subjetivo de algún tipo; toda vez que para quienes estudian y miden la pobreza las convenciones sociales son hechos ciertos y no asuntos de moral o de búsqueda subjetiva. (Sen, 1981).

Lo anterior implicaría que “estudiar” la pobreza –desde la perspectiva de este enfoque conceptual–, no representaría otra cosa que la mera descripción de un estado de valoraciones establecidas o aceptadas en una sociedad particular. Además, es pertinente advertir que, todo lo anterior no niega de alguna manera el que los valores propios de quien evalúa, puedan afectar de manera implícita la valoración de los hechos; tal y como sucede con frecuencia.

2.5 Críticas al enfoque de ¿una definición de política?

Este aspecto presenta dos dificultades. Por una parte, el ejercicio depende de factores que van más allá de la noción prevaleciente sobre lo que se debe hacer, porque las políticas públicas son una función del marco institucional y dependen de diversos factores que incluyen la naturaleza del gobierno, sus fuentes de poder y la fuerza desplegadas por las organizaciones. Mientras que si se interpreta en términos de la política pública efectiva, la definición de políticas puede omitir los asuntos públicos involucrados en la toma de decisiones.

La segunda fuente de dificultades se centra en lo que se entiende por políticas, toda vez que puede definirse como la política actual o las recomendaciones ampliamente sostenidas por la sociedad; es decir, la diferencia entre la noción de privación y la idea de lo que debería eliminarse mediante la política. Porque las recomendaciones sobre las políticas dependen de una evaluación de factibilidades, pero aceptar que algunas privaciones no se puedan eliminar de inmediato equivale a conceder que no se deban considerar como privaciones, y por tanto, en las políticas (Sen, 1981).

Las críticas a los diversos enfoques conceptuales de la pobreza sentaron las bases del desarrollo del debate teórico ulterior, que derivaría en los nuevos planteamientos de Amartya Sen sobre el tema. Donde se observan implícitos algunos elementos que han de servir de base para el diseño de la política de combate a la pobreza, pues ponen en el centro de la discusión los aspectos de identificación y agregación, como se verá en el punto 4.

3. Recapitulación sobre los enfoques conceptuales de la pobreza. De la pobreza como privación absoluta a la carencia de capacidades

De la revisión de los distintos enfoques de la pobreza, surge la impresión de un debate abierto en el que no se arriba a un concepto predominante en la teoría económica. Sin embargo, frente a esta impresión inicial cabe advertir que sólo dos de ellos dan continuidad a la discusión teórica: la pobreza como privación absoluta y privación relativa; y de ahí la reformulación de Sen que le conduce a plantear su concepción de la pobreza como carencia de capacidades.

3.1 Los enfoques que privan en el debate actual

La tipología de conceptos expuesta en la sección inicial se puede organizar en dos grupos: por una parte los enfoques de la pobreza como ¿un juicio de valor? y ¿una definición de política? Y por otra los conceptos de subsistencia, necesidades básicas y privación relativa. Este ordenamiento muestra que el primer conjunto no permite la identificación y agregación del conjunto de personas en condiciones de pobreza de una manera sistemática, no así el segundo, pese a las diversas objeciones planteadas en la segunda sección.

En lo que se refiere al segundo conjunto de conceptos, siguiendo a Townsend, los enfoques de subsistencia y de necesidades básicas se pueden subsumir en uno, toda vez que el segundo amplía el universo de bienes, los vinculados al consumo privado suma los bienes de consumo social.

De este modo, el debate en torno de la conceptualización de la pobreza, se circunscribe a los enfoques absoluto y relativo, planteados por Amartya Sen y Peter Townsend; y que conduce, en última instancia, a la reformulación de los planteamientos iniciales de Sen y desembocan en la teoría de pobreza como la carencia de capacidades para obtener el conjunto mínimo de satisfactores.

Sen (1981) sostiene que la pobreza se puede definir como un asunto de privación absoluta, no obstante que el enfoque de privación relativa ofrece un marco provechoso de análisis. Pero la privación relativa resulta esencialmente incompleta como concepción de la pobreza y, sólo complementa, pero no sustituye la perspectiva de la desposesión absoluta. El criticado enfoque biológico requiere una reformulación sustancial, más no el rechazo, se relaciona con este núcleo irreductible de privación absoluta.

Cualquier conceptualización rigurosa de la determinación social de las necesidades desvanece la idea de una necesidad absoluta, afirma Townsend (1979). Y un relativismo total se aplica según la época y el lugar. Los satisfactores básicos de la vida no son estáticos. Se adaptan continuamente y se incrementan en la medida en que hay cambios en la sociedad y en sus productos. La creciente estratificación y el desarrollo de la división del trabajo, así como el crecimiento de

nuevas y poderosas organizaciones, crean y reconstruyen las necesidades. Por lo que no es posible revisar los niveles de suficiencia sólo para dar cuenta del cambio en los precios, ya que se omitirían las modificaciones y servicios consumidos, así como las nuevas obligaciones y expectativas de los miembros de la comunidad. A falta de otro criterio, el mejor supuesto sería vincular la cantidad con el incremento promedio (o caída) en el ingreso real.

La crítica de Sen (1982) a esta formulación se centra en que el supuesto es una afirmación *ad hoc*. No obstante el argumento general es, sin duda, muy persuasivo. Sen sostiene la existencia de un núcleo absolutista irreductible en la idea de pobreza: si hay hambre y ésta causa muertes –sin importar cómo se vea la imagen relativa– es claro que hay pobreza. De donde, la imagen relativa pasa a segundo plano con respecto a la consideración del absolutismo. Aún más, si se desvía la atención del hambre y se observan otras manifestaciones del nivel de vida, el espectro absoluto de la pobreza no desaparece, así las consideraciones absolutas no pueden ser inconsecuentes para conceptuar la pobreza.

Y afirma que se puede tener la tentación de pensar la pobreza como algo totalmente relativo, en la medida que la satisfacción *absoluta* de algunas necesidades puede depender de la posición *relativa* de una persona frente a otras, es decir, como la existencia de una ventaja relativa.

La cuestión entonces es la siguiente: ¿cuál es el punto focal correcto para determinar el nivel de vida de las personas? no son los bienes, ni las características (en el sentido de Gorman y Lancaster), ni la utilidad, sino algo que bien puede denominarse como las *capacidades de una persona*.

Lo relevante es la secuencia que va del bien a las características del mismo, a la capacidad para funcionar de un modo específico y de ahí a la utilidad que le produce a la persona. En este sentido, es la capacidad para funcionar la que se aproxima de mejor forma a la noción de nivel de vida.

Ello es porque tener el bien o disponer de él no aporta elementos sobre lo que la persona puede hacer realmente. Las personas pueden disponer del bien pero al mismo tiempo pueden no tener la capacidad de usarlo, en cuyo caso no se configura como elemento constitutivo del nivel de vida de dicha persona. Desde esta perspectiva, la comparación de niveles de vida no es una cuestión de comparación de utilidades, en suma, la parte constitutiva del nivel de vida no es el bien ni sus características, sino la habilidad de hacer varias cosas usando el bien o sus características, y es precisamente sólo la capacidad la que, desde este punto de vista, refleja el nivel de vida.

En este sentido, si se acepta el argumento de que la capacidad es el argumento central para medir el nivel de vida de las personas, es posible desprender el

siguiente resultado.

La clarificación de la disputa de lo absoluto *versus* lo relativo en la conceptualización de la pobreza, se explica porque la pobreza es una noción absoluta en el espacio de las capacidades, aunque con frecuencia tomará una forma relativa en el de los bienes y sus características.

Además, en el espacio de los bienes, escapar de la pobreza necesita de un conjunto variable de bienes, y son este conjunto y los recursos necesario para tener acceso a él los que resultan relativos con respecto a la situación de otros. Sin embargo, en el espacio de las capacidades en sí mismas –el elemento constitutivo directo del nivel de vida– escapar de la pobreza tiene un requerimiento absoluto: la vergüenza. No tanto sentir tanta vergüenza como otros, sino de no sentirse avergonzado, en absoluto.

Desde la perspectiva de Sen, no existe conflicto entre su elemento absoluto irreductible de la noción de pobreza y la *relatividad total* de Townsend, si es que la última se interpreta como aplicable a los bienes y recursos; por cuanto Townsend se equivoca cuando señala la imposibilidad de sostener la idea de necesidades absolutas, ya que las necesidades pueden variar entre una sociedad y otra, pero en este contexto está involucrado un paquete distinto de bienes y un valor real más alto de recursos para satisfacer las mismas necesidades generales. Así, lo que Townsend estima son los requerimientos variables de recursos para satisfacer la misma necesidad absoluta. Sen (1992) resume sus planteamientos en cuatro puntos:

- a) La disputa entre las concepciones absoluta y relativa de la pobreza se resuelve mejor si se habla de manera explícita del espacio en el que se basa el concepto.
- b) Las capacidades se diferencian tanto de los bienes como de sus características, por un lado, y de la utilidad por el otro. El enfoque que inicia en la capacidad comparte con John Rawls el rechazo de la obsesión utilitaria con un tipo de reacción mental, pero difiere de dicho autor en cuanto a centrarse en bienes primarios, al concentrarse en las capacidades de los seres humanos en lugar de hacerlo en las características de los bienes que poseen.
- c) Un enfoque absoluto en la esfera de las capacidades se traduce en un enfoque relativo en el espacio de los bienes, recursos e ingresos cuando se aborda con ciertas capacidades importantes como evitar sentir vergüenza por no cumplir con las convenciones sociales, participar en actividades sociales y mantener la autoestima.
- d) Como eliminar la pobreza no es el único objetivo de las políticas sociales y puesto

que eliminar la desigualdad tiene importancia propia, entonces, la adopción de una perspectiva absoluta de la pobreza no significa ser indiferente a la desigualdad como tal. Si la pobreza puede ser vista como la imposibilidad de alcanzar cierto nivel absoluto de capacidad, el asunto de la desigualdad de capacidades es un tema importante –por derecho propio– para las políticas públicas.

Con posterioridad, Foster y Sen (1997) abundan en el tema de la capacidad como elemento central para la comprensión de la pobreza. Afirman que el ingreso es tan sólo uno de los factores que determinan las oportunidades reales de la gente, pues las oportunidades reales que las distintas personas tienen están influidas por la diversidad de las circunstancias personales, así como por las disparidades en el ambiente natural y social. En estas circunstancias, concentrarse sólo en las desigualdades de la distribución del ingreso no es adecuado para entender la desigualdad económica.

Al plantear estos elementos, los autores abren otra línea controvertida en el debate teórico, en el que participa Cohen (2003). Revive una interrogante central; qué aspecto o aspectos de la condición de una persona debe estar en condición de igualdad. El debate viejo sobre el objetivo social de igualdad de resultados o igualdad de oportunidades parece renacer en las críticas formuladas por Rawls (1971). Sen atrajo la atención hacia algo similar a la oportunidad, a lo que designó capacidad, el bienestar entonces se estructuró en el discurso como objetivo al cual toda persona debe tener la oportunidad de alcanzar. Lo cual implica un acervo de bienes, un nivel de utilidad, cambiando el enfoque formulado por Rawls, propuso un concepto preciso de oportunidad que en ocasiones denomina *realización*.

Sólo que toma distancia de la visión de Rawls y de otros autores bienestarristas que se centraron en la utilidad o bienes recibidos, destacando la diferencia entre lo que una persona *puede* obtener, en contraste con lo que sólo de hecho obtiene, lo cual implica que existe en la realidad una subestimación de la capacidad real del individuo para auto dotarse de bienestar.

Rawls favorecía el postulado de igualdad de oportunidades para el bienestar en referencia a un conjunto de bienes que denomina “primarios”. Sen critica el planteamiento arguyendo diversidad en las personas, constitución y ubicación, lo que significa que el concepto de primarios no es único. Por lo cual, que afirma lo que la gente obtiene de los bienes, depende de muy diversos factores, y juzgar las ventajas personales sólo a partir del monto de los bienes y servicios que alguien posee puede resultar por demás engañoso.

A esta formulación Cohen, señalar, que Sen utiliza en forma indiscriminada el término *capacidades*, y la potencialidad que de él se deriva en términos de bienes

como algo ubicado entre los bienes primarios y la utilidad, el binomio bienes-capacidad no es preciso. Para eliminar esta imprecisión introduce el concepto *midfare* que en cierto modo se ubica a medio camino entre los bienes y la utilidad. Se trata de una condición posterior a tener bienes y anterior a tener utilidad. El *midfare* representa una agrupación heterogénea ya que los bienes hacen por la gente varios tipos de cosas, a saber:

- a) Las dotan de capacidades que cada cual puede utilizar o no hacerlo.
- b) Contribuyen a la realización de actividades valiosas y al logro de estados deseables.
- c) Producen otros estados deseables directamente, sin necesidad de que sus beneficiarios ejerzan capacidad alguna.

Otro aspecto que crítica Cohen, apunta a la necesidad de evaluar no solo el resultado sino la condición, independientemente de la utilidad que los bienes tienen para ella, la capacidad y el ejercicio de la capacidad forman sólo una parte del estado intermedio del *midfare*. Lo que los bienes hacen a las personas no equivale a lo que la gente es capaz de hacer con ellos, ni a lo que la gente realmente hace con ellos. La capacidad sólo mide la primera parte, pero no permite medir la segunda, puesto que el obtener o extraer algo de los bienes no significa que se tenga la capacidad para recibirlo de ellos.

Un último aspecto de la crítica a Sen apunta hacia la necesidad de diferenciar entre “tener una capacidad” en el sentido de ser capaz de lograr una serie de realizaciones o funcionamientos, haciendo ciertas cosas básicas y tener el funcionamiento acorde a la capacidad o sea realizar una actividad. Existe una diferencia entre todos los estados deseables de las personas y las actividades, existen capacidades que no se convierten en funcionamientos o sea en actividades en el sentido usual de la palabra.

Entonces, no siempre las carencias de capacidad es causa de la carencia porque existe una subutilización. Otra forma de decir esto es reconocer que el tener acceso potencial a los bienes posibilita que las personas alcancen los estados deseables, aunque no garantiza que los alcancen. Entonces ¿Por qué usó Sen los términos capacidad y funcionamiento para expresar ideas para las que no resultan adecuados? Según plantea Cohen porque tenía en mente: la libertad, lo que aparece como subutilización de la capacidad tiene que ver con la posibilidad de elección ya que la posesión de los bienes y el disfrute o la utilidad no son los únicos estados relevantes, la libertad es fundamental debido a que determina por elección entre la variedad de estados que el sujeto puede lograr el que logra.

Sen, en efecto, sostiene que la categoría de las capacidades resulta idónea para reflexionar sobre la idea de “la libertad para hacer” puesto que la “capacidad para funcionar refleja lo que la persona puede hacer”. Así, el concepto de capacidad es un tipo de noción cercana a la libertad, y los vectores de realizaciones (funcionamientos) accesibles a una persona en referencia a su bienestar.

Sen intenta dar al término *capacidad* una connotación precisa, en el sentido de realización de su potencial por medio de la actividad y en contraste con la idea de una persona que encuentra su *summum bonum* en el consumo pasivo. Aunque se le pueda criticar que concepto, abarca demasiado como para ofrecer “la perspectiva de la libertad en el sentido positivo”.

Al respecto, Sen señala que la capacidad refleja la libertad de una persona para elegir entre diferentes formas de vida, pero sólo en sentido positivo, porque el sentido negativo no es válido la posibilidad de elección, por ejemplo no se puede tener la capacidad de evitar una enfermedad, por lo tanto no existe libertad de elección al respecto.

Entonces, como señala Cohen, la teoría de Sen es evidencia solo de la ventaja de una persona en ese sentido central, y los bienes a su disposición como causas de esa ventaja, en forma explícita como dimensiones del “hacer y del ser”, de modo que tanto actividades como estados del ser quedan incluidos en la rúbrica del funcionamiento. Por lo que se puede aceptar el juicio de Sen de que “el rasgo central del bienestar es la habilidad de alcanzar funcionamientos valiosos”. Aunque ello pueda sobrestimar el lugar que ocupan la libertad y la actividad en el bienestar.

Por consiguiente, la crítica de Sen al bienestarismo y el utilitarismo y al enfoque Rawlsiano, ha sido acompañada de argumentos a favor de utilizar otra perspectiva: el espacio de las realizaciones, expresado en otros términos, las cosas que las personas consideran valioso hacer o ser.

El punto central de este enfoque de las capacidades puede ubicarse en lo que una persona logra hacer o en el conjunto de opciones que tiene. El conjunto de vectores de realizaciones disponibles para que la persona elija, es su conjunto de capacidades. El enfoque de capacidades se centra en las opciones que tiene una persona, dado por el conjunto de capacidades, o en la combinación de realizaciones efectivas que eligió, dado por el vector X escogido. La aplicación de las opciones tiene que ver directamente con la libertad de elegir frente a varias de ellas, mientras que la aplicación de la elección tiene que ver con los resultados que de hecho se eligieron.

La distancia entre una aplicación y la otra dependerá de la naturaleza del proceso de valoración que se utilice en la aplicación de las opciones para establecer el valor del conjunto de capacidades, así, el acto de elegir puede verse en sí mismo como una realización valiosa, y se puede hacer una distinción razonable entre elegir

una X cuando no hay opción y cuando sí hay opciones.

En este contexto, se puede plantear la pobreza como falta de capacidades. En primera instancia resulta relevante distinguir entre la pobreza vista como niveles bajos de ingreso y la pobreza vista como la incapacidad de satisfacer algunas necesidades elementales y esenciales; planteado en otros términos, la pobreza secundaria y la pobreza primaria; definida esta última en niveles bajos de ingresos.

Los autores se centran en la idea de que el ingreso cumple un papel instrumental respecto de “vivir una vida adecuada”, adoptan el segundo concepto. Por tanto –asumen–, adquiere mucho sentido ver la pobreza como privación de capacidades. Es probable entonces, que surja un amplio consenso en que hay pobreza cuando una persona carece de la oportunidad real de evitar el hambre, la desnutrición o vivir en la calle.

Amartya Sen ha intentado esclarecer la diferencia entre las concepciones de la pobreza en términos absolutos y relativos, desde su perspectiva la pobreza debe definirse en términos absolutos, planteado de otro modo, los requerimientos mínimos para la subsistencia de las personas permanecen invariables en el tiempo y en el espacio, donde el espacio de realización no es el de los bienes. Cabe, entonces, interrogarse respecto de ¿cuál es ese espacio de realización?

Sen (1985) afirmaría en primera instancia que “dicho espacio es el de las capacidades” y, más tarde, en el desarrollo de dicha idea, incluye el nivel de vida (1987). El primero de los conceptos abrió de nueva cuenta el debate.

Los elementos centrales de la formulación de Sen son las capacidades, las realizaciones y los bienes. Tras estos se encuentran las características materiales de los bienes, las características personales de los miembros de la unidad económica, así como sus gustos el entorno físico, social y político en el que viven. Las capacidades deben satisfacerse a fin de que las personas puedan funcionar en cualquiera de las muchas formas en que elijan hacerlo. Pero para saber que los individuos tienen esas capacidades garantizadas hay que conocer los requisitos de recursos, que están determinados por el ambiente, sus características personales y las características materiales de los bienes.

La crítica a Sen se plantea en términos del papel que juegan el entorno y las características personales como condicionantes de las características materiales y los bienes requeridos para garantizar las capacidades, y una vez garantizadas dichas capacidades, lo observable es las realizaciones.

En el mundo neoclásico, el espacio de las realizaciones consiste principalmente en la elección entre bienes y ocio. Y en él, no intervienen las capacidades pues el único elemento que lo hace posible es la libertad de elección entre ambos.

En este sentido, mientras mayor sea la libertad de elección, el individuo podrá maximizar; aquí la restricción se ubica en el plano de los recursos con los que se cuenta. De esta forma, es posible asentar que

[...] El individuo hace lo mejor que puede, dados sus recursos [...] el nivel de utilidad logrado puede ser alto o bajo, pero, puesto que no se especifica un mínimo, nunca puede ser inadecuado. Si hay restricciones a la posibilidad de elección, el nivel de utilidad logrado puede ser subóptimo, pero éste es el único resultado indeseado en la economía neoclásica (Desai 1990).

El centro del argumento consiste en comparar los recursos requeridos con los disponibles. Por tanto, si los recursos son lo suficientes para garantizar las capacidades, ergo, se puede hablar de realizaciones y, por ende, de un nivel de vida determinado. Caso contrario, si los recursos resultan insuficientes, el individuo tiene un conjunto incompleto de realizaciones.

El enfoque de Sen puede plantearse como que debe existir un conjunto de capacidades que toda sociedad tiene que tratar de garantizar a cada uno de los individuos. Y dados el entorno y los bienes disponibles, esto conlleva un requerimiento de recursos mínimo para cada uno, según sus características personales. De esta forma, en el espacio de los bienes hay una medida de pobreza relativa a la sociedad particular y específica al individuo con cierto conjunto de características. En suma, sólo si los recursos son suficientes para garantizar las capacidades se puede hablar de evaluar las realizaciones y determinar el nivel de vida, en caso contrario, algo debe hacerse para mejorar la situación.

Desai establece que “es natural pensar en dichas capacidades como un número reducido de rubros, como cuando se piensa en necesidades básicas”. Y recupera a Sen al establecer que

El punto central es la calidad de vida que uno puede llevar. Las necesidades de bienes para lograr ciertas condiciones específicas de vida pueden variar mucho de acuerdo con las características fisiológicas, sociales, culturales y otros rasgos contingentes. El calor de la vida radica en cómo se vive, no en la posesión de bienes, lo cual tiene una importancia derivada y variable (Desai, 1990).

Al señalar esto, Sen señala una distinción entre las necesidades básicas y la capacidad y entre los bienes y las capacidades, pero no queda definida una lista de capacidades. Pero en este punto es posible preguntarse ¿existe un conjunto de capacidades básicas, como las necesidades básicas que se utilizan para determinar

la pobreza? O todavía más aún ¿existe un conjunto ilimitado de capacidades que permitan evaluar los niveles de vida?

Bernard Williams (1985), apunta por su parte, que es necesario distinguir tres ideas. Una es todo aquello que un agente tiene razones para favorecer y fomentar, es decir, todo lo que, por la razón que sea favorece o desea que le suceda a él o a ella, o a la sociedad, o en cualquier lugar; segunda, a lo anterior es necesario restar los deseos y objetivos que no tienen que ver con el agente mismo; es decir, se deja de fuera el deseo por situaciones que no tengan que ver directa o indirectamente con la satisfacción del agente. Lo cual conduce a cosas que las personas desean fomentar porque tienen razones para ello y porque dichas razones tienen que ver específicamente con ellas mismas. Así, alguien puede tener excelentes razones para promover el bienestar de otras personas y entonces se dice de manera natural, que él o ella actúa en favor de los intereses de alguien más, no en su interés propio, lo que puede definirse como los intereses del agente; y tercero, el interés económico del agente que se encuentra estrechamente vinculada a la frase “el nivel de vida”.

En buena parte de su análisis Sen (1985) considera la noción del interés propio o bienestar, y no tanto la clase de interés más limitado, que es el interés económico; por tanto es menester tener en mente cuál es la relevancia práctica de la idea del nivel de vida y qué motiva a utilizar dicho concepto.

Al hablar del nivel de vida (que resulta de una noción más limitada que la del conjunto de intereses individuales) se trata de cuáles son los intereses que pueden ser afectados de manera directa, efectiva y legítimamente por las políticas públicas. Es decir, ¿qué tipo de intereses debería estar en la mira de la política gubernamental, para promoverlos de distintas formas, y cómo podría afectarlos?

Así, de la identificación de las capacidades, si se afirma que los intereses de un agente están en relación directa con las capacidades que éste pueda tener, entonces es necesario contar con una idea de qué hay que entender por capacidad.

Sen se interroga por la relación entre capacidad y realización, y dirige su atención a la idea de que la primera se relaciona con la segunda de la misma forma que lo posible con el hecho. No obstante hay una inferencia válida entre *es* y *puede ser*, si alguien está haciendo algo, de ahí se sigue que puede hacerlo, en el sentido débil de que es posible que debiera hacerlo. Sin embargo, esto no significa que el sujeto sea apto o tenga la capacidad para hacerlo.

Por tanto es posible formularse algunas preguntas importantes en relación con la forma en que se relaciona la capacidad con la posibilidad y con la habilidad, en suma, con la capacidad.

La primera consiste en si alguien posee una capacidad. ¿Debe tener la

capacidad o la oportunidad de elegir? La respuesta parecer ser que, por lo menos en algunos casos, debe tener esa oportunidad para que las posibilidades que tiene a la mano cuenten como una capacidad. Entonces ¿las capacidades implican la oportunidad o habilidad de elegir? La respuesta parece ser que por lo menos algunas de ellas lo hacen.

En segundo término ¿*todas* las capacidades implican la oportunidad o facultad de elegir? Aquí puede ser no cuando se interpreta la relevancia que tiene la esperanza de vida para el nivel de vida en términos de capacidades. ¿Pero qué capacidad es esa que aumenta gracias a un incremento en la esperanza de vida?, parece forzado suponer que un incremento en la esperanza de vida contribuye al bienestar o al nivel de vida propia debido a que ofrece más tiempo para optar por el suicidio. Es cierto que una capacidad no tiene que estar vinculada a la elección del bien que en sí mismo contribuye al incremento del bienestar del nivel de vida, aunque la opción podría estar presente de otra forma menos directa.

Tercera interrogante ¿cómo se cuentan las capacidades? Tal vez podría decirse que cada vez que se multiplican los bienes, también se multiplican las capacidades, pero sin duda se estaría incurriendo en una trivialidad de la creación de capacidades –en todo caso supondría una relación directa entre número de bienes y la capacidad total–, por lo que no cuenta. Sin embargo, ¿cómo se decide lo que sí cuenta como una ampliación significativa de capacidades?

Por último, ¿cómo se relaciona la capacidad para realizar *X* con la habilidad efectiva de realizar *X* en este momento? Esto sin lugar a dudas tiene que ver con la relación entre capacidad y habilidad. Si suponemos que se quiere decir que si los agentes poseen la capacidad para realizar *X*, entonces deben poseer la habilidad para realizar *X*, debe ser una verdad sobre ellos que pueden realizar *X puede hacerlo* no implica que *puede hacerlo aquí y ahora*, si se ha de colocar la noción de capacidad como central en las ideas de bienestar y nivel de vida, no se debe insistir en que una capacidad necesariamente implica la posibilidad de realizar la cosa relevante aquí y ahora.

Dos puntos que resultan pertinentes para seguir con el desarrollo del argumento de las capacidades son:

- a) Hay que pensar en un conjunto de capacidades correalizables y en estados sociales donde la gente adquiere varios grados de capacidades.
- b) Hay que introducir la noción de derechos, aunque no es muy aceptable la idea de tomar como punto de partida los derechos; la noción de derechos humanos básicos parece muy oscura y parece una mejor opción llegar a ella desde la perspectiva de las capacidades básicas.

Queda un problema pendiente: cómo se debe considerar la relación entre los conceptos de capacidades y derechos. Las preguntas con respecto a las capacidades y cómo identificarlas sugieren que se necesitan ciertos límites en el tipo de capacidades que se van a tomar en cuenta cuando se piense sobre la relación entre capacidad por un lado y el bienestar o nivel de vida por otro.

¿De dónde provendrán tales límites? Tradicionalmente se derivan de la naturaleza o de las convenciones sociales, o quizá de una combinación más elaborada de ambas.

Subsiste la pregunta de hasta qué punto las capacidades relevantes para determinar los problemas relativos al bienestar y el nivel de vida tienen todas una base natural. Existe la sospecha de que el asunto tiene que ver con una mezcla de naturaleza y convención.

En suma, la noción de capacidades es una aportación importante al pensamiento en torno a estas cuestiones básicas de los intereses humanos, lo que aleja un buen trecho la noción más limitada de intereses económicos, o, nuevamente, del nivel de vida en su acepción más convencional.

4. Los fundamentos teóricos de las políticas de combate a la pobreza en la última década del siglo XX

En la década de los setenta, en un contexto donde es evidente la crisis fiscal del Estado, cobra relevancia la teoría neoliberal como base para el diseño de la política económica. Esto reabre las discusiones en los ámbitos académico y político, entre los que se encuentra la política social.

Como resultado del cambio en las políticas de ajuste y cambio estructural que se emprenden, sobre todo con el ascenso de Margaret Thatcher en el Reino Unido, y su posterior aplicación en los EUA y, más tarde, al resto del mundo; se pone en el centro de la discusión los costos sociales de tales políticas, pero sobre todo, en el carácter de la política social que ayude a reducir o minimizar los efectos que a la misma se atribuyen.

Para efectos de lo que aquí interesa, se puede señalar que se asumen los postulados de la concepción de Amartya Sen, lo cual significa un cambio en la forma de definir la política social que es acorde con los nuevos principios económicos.

Se transita de la lógica del *estado benefactor* que procura atender a la población en condiciones de pobreza, es decir, aquellas cuyo ingreso se encuentra por debajo de la línea de pobreza y, por tanto, insuficiente para adquirir la ca-

nasta de bienes aceptados como mínimo para subsistir. Un primer cambio, no poco significativo en el contexto de restricción presupuestal que enfrentaban los gobiernos, consiste en la focalización de los programas que otrora tenían una aplicación general.

Baste mencionar los programas de subsidios generalizados a productos básicos como la tortilla y la leche, a través de los cuales se otorga el subsidio al conjunto de la población, pero cuyo costo-efectividad resultó bastante reducido.² Así, al introducir una “identificación” clara de la población objetivo, se lograba uno de dos efectos: con una misma dotación de recursos se eleva el beneficio total del programa o se eleva el impacto de los programas al reducir el costo por unidad.

Más allá de la discusión de si los ajustes económicos y el cambio estructura fueron los causantes de una mayor pobreza,³ la escasez de recursos públicos y la necesidad de mejorar el costo-efectividad de los mismos hicieron patente la necesidad de orientarlos hacia conjuntos bien definidos de población. Esto supone dos cuestiones centrales para la definición de los programas: el método de agregación y los principios rectores de la asignación de los recursos.

Una vez definida de manera conceptual la población que se considera en condiciones de pobreza, es menester adoptar o establecer un método que permita cuantificar el universo en cuestión, que no es otra cosa que “agregar” conjuntos y subconjuntos a partir del concepto adoptado.

Sin embargo, el proceso de agregación no es unidimensional ya que es posible encontrar un conjunto amplio de metodologías alternas, aún en el marco del concepto de pobreza definido en términos de Sen (SEDESOL, 2003; Banco Mundial, 2000, 2001 y 2002; FMI y Banco Mundial, 1999).

Cabe recordar que, en términos generales, es posible establecer al menos dos fuentes generadoras de divergencia en los cálculos de la pobreza: el concepto utilizado para la identificación y distintos métodos para calcular la población a partir de un mismo concepto. Una vez que se asume el dominio del enfoque de pobreza basado en capacidades, la única fuente probable de diferencias asociadas a las estimaciones se vincula al método de agregación mismo. Este es uno de los aspectos todavía no resuelto en la agenda.

² Para efecto del análisis, se excluye la porción de los recursos que se destinan al gasto de administración, el cual se puede suponer, *ceteris paribus*, como constante; con independencia del sistema para otorgar el subsidio. Aunque cabe señalar que este no es componente menor en el total de recursos ejercidos en los programas.

³ Para un análisis más amplio al respecto, habría que considerar los costos intertemporales de las políticas económicas del estado benefactor. Sobre todo en el caso de México, parece claro el costo que implicó mantener el modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones de 1986 a 1992, cuando el los esquemas de financiamiento del mismo eran insuficientes.

En referencia a los principios que rigen los programas, resulta pertinente destacar que ahora se trata de subsanar las carencias de capacidades surgidas de la desigualdad de oportunidades que enfrenta la población en condiciones de pobreza. Luego entonces, no se trata de completar un ingreso con la finalidad de adquirir una canasta de bienes, sino de procurar una dotación de capacidades tal que le permitan al individuo romper el círculo de la pobreza asociada a la incapacidad para incorporarse a las nuevas lógicas de desarrollo socioeconómico.

En este sentido, parecen operar metodologías como la actualmente utiliza la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), en la que se establecen tres estratos o líneas de pobreza (LP),⁴ que incorporan conjuntos cada vez más amplios de “bienes” (alimentación, salud y educación) que contribuyen al desarrollo de capacidades. Y además definen valores para todo a, donde a varía entre 0 y 1, lo que permite medir la intensidad de la pobreza en cada LP.

De esta forma, no sólo es posible estimar la población en condición de pobreza, sino el alcance de cada grupo y la intensidad del fenómeno, lo cual es una herramienta útil en la definición de la política social, dado que en cada LP no se observan las mismas carencias, y al interior de cada LP, tampoco ocurre con la misma intensidad.

En suma, el enfoque conceptual no está en el centro del debate se utiliza el concepto definido básicamente por Amartya Sen y Desai. Se avanza en la definición de un método que expresa en términos de ingreso distintos niveles de pobreza donde se establecen diferencias en el tipo e intensidad de pobreza que se enfrenta. Luego entonces, los distintos resultados emanados de las alternativas metodológicas para agregar la población, sugieren diferencias de grado y no de intensidad. Planteado en otros términos, resulta pertinente que una vez establecida una metodología se mantenga en el tiempo con la finalidad de evaluar los resultados.

Por último, cabe señalar que en la actualidad resulta de mayor importancia considerar la fase de implementación en el diseño de la política, pues la interrogante que se formula de manera recurrente es ¿por qué no se han alcanzado los resultados esperados?

Pero la respuesta a dicho cuestionamiento no es directa, en la medida que está influenciada por el marco institucional en que se formula. Una vez aceptado este argumento, bien se puede afirmar que el problema no se ubica en el plano de la

⁴ Para profundizar en el tema, véase Raygoza (1999), Trejo y Jones (1992), Progresía (1999), Lustig y Mitchell (1995), Lustig (1992, 1994 y 1996), Hernández Laos (2000), Hernández Laos y Velázquez Roa (2002), Boltvitnik (1995), Székely *et al.*, 2000), entre otros.

teoría, y si en el diseño de la política –al menos no de manera exclusiva –, pues lo que se pone de manifiesto es la ausencia de centralidad de los agentes económicos beneficiarios de las políticas.⁵

Así, las preocupaciones recientes de organismos internacionales, como el Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional; se concentran en la incorporación de la población objetivo de los programas como agentes activos, lo cual supone el incremento de la eficacia como resultado de una transformación completa del enfoque que se asume en la política. Por una parte, los principios de focalización que permiten elevar el impacto de los programas en un contexto de restricción presupuestal, a lo que se suma una población objetivo actuante que procura adquirir las capacidades necesarias para incorporarse a los sistemas socioeconómicos contemporáneos.

Conclusiones

El debate teórico sobre la pobreza se reabrió en la década de los setenta en el marco del ascenso de las políticas neoliberales, como respuesta a la crisis fiscal del estado benefactor. Recupera elementos de *larga data*, que lo ubica en el ámbito del conjunto de bienes mínimos para la subsistencia. Como resultado de los planteamientos de Townsend, que aporta la necesidad de incorporar los “bienes” sociales, Amartya Sen replantea el enfoque absoluto en términos de la carencia de capacidades.

Esto supone sentar las bases de nuevas políticas de combate a la pobreza, que transmutan de un esquema general y asistencialista, a otro focalizado en segmentos de población y subsidiario que procura el desarrollo de un conjunto de capacidades que les permita incorporarse al modelo de desarrollo de corte liberal.

A la luz de las evaluaciones intertemporales del estado benefactor que muestran los costos sociales en que se incurrió, hoy prima un enfoque que busca elevar el potencial productivo de las sociedades mediante procuración de habilidades que en un sistema de libertados mejore las oportunidades individuales y sociales.

El principio básico de restricción presupuestal es hoy evidente, por lo que mejorar el costo-beneficio de los programas es una *contio sine qua non* en la política social, sin que ello signifique que el Estado abandona una de sus funciones sustanciales, el de mejorar las condiciones de vida de la población. Sin embargo ello debe regirse por esquemas que mejoren las posibilidades de desarrollo del conjunto social.

⁵ Banco Mundial, Informe Sobre Desarrollo Humano 202, Washington, D. C.

Resulta innegable la persistencia de la pobreza en nuestras sociedades, pero igualmente cierto es que se requiere de políticas que pongan en el centro de los programas a la población beneficiaria con la finalidad de establecer condiciones de bienestar de largo plazo. En un marco de políticas macroeconómicas estables.

Bibliografía

- Banco Mundial y FMI (1999). *Aspectos operativos de los documentos de estrategia para la reducción de la pobreza, 1999*, Washington, D. C.
- Banco Mundial (2000), *Informes de situación sobre la iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados*, Washington, D. C.
- (2000), *Documentos de estrategia de lucha contra la pobreza*, Washington, D. C.
- FMI y Banco Mundial (1999). *Aspectos operativos de los documentos de estrategia para la reducción de la pobreza*. Disponible en los sitios web del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.
- M. Rein, (1971). “Problemas in the definition and measurement of poverty”, en Peter Townsend, *The concept of poverty*, Londres Heineman.
- Organización Internacional del Trabajo (1976) y (1979) Citado en Townsend (1993).
- ONU (2001). *Informe sobre Desarrollo Mundial 2000/2001*, Washington. D. C.
- ONU (2001b) Bolivia, *Documento de estrategia de lucha contra la pobreza. Evaluación conjunta del personal*, Washington. D. C.
- Rawls, John (1971). *A theory of Justice*, Cambridge: Harvard University Press.
- Rowntree, Seebohm (1980). *Estudio sobre la pobreza en York*, citado por Amartya Sen en sobre concepto y medida de pobreza, *Comercio Exterior*, vol. 42, núm. 4, 1992
- SEDESOL (2003). *Medición del Desarrollo 2000-2002, nota técnica para la medición de la pobreza con base en los resultados de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares México*.
- Sen, Amartya (1973). *On economic inequality*, Oxford University Press.
- (1980) *Description as choice*, Oxford Economic Papers, núm. 32.
- (1981). *Poverty and famines. An Essay on Entitlement and deprivation*, OIT, Oxford: Claredon Press.
- (1985). *Commodities and capabilities*, Amsterdam y New York North Holland.
- (1993) *Conceptualising poverty, the international analysis of poverty*, Harvester Wheatsheaf, Londres. Extracto en español, *Comercio Exterior*, vol.

53, núm 5, México, mayo de 2003, pp. 445-450.

——— (2002). *La desigualdad económica*, México: FCE.

——— (1987) *et al.*, *The standar of living*, The Tanner Lectures 1985, Cambridge University Press, Cambridge.

S. M. Miller y P. Roby (1993). *Poverty: Changing Social Stratification*, en Peter Townsend *The Concept of Poverty*.

Townsend, Peter. (1971). *Conceptualising poverty, the international analysis of Poverty*, Londres: Harvester Wheatsheaf.

U. S. President's Comission on Income Maintenance (1969) *Poverty amid plenty*, U. S. Government Printing Office, Washinton.