

I. Enfoques sobre la pobreza

1. Introducción

Pese a su importancia y gravedad no existe una teoría económica sobre la pobreza ni siquiera teorías parciales. Algo debe andar mal en el trabajo de los científicos sociales. La microeconomía no tiene un capítulo dedicado a estudiar el comportamiento de los consumidores o las familias en condiciones de pobreza o de pobreza extrema. Solo se encuentra en la economía laboral una variante extraña de la curva de oferta de trabajo individual —que sería de inclinación negativa— cuando los niveles de ingresos son muy bajos (Rothschild 1957, Sharif 2002).¹ Por su parte, la macroeconomía estudia el nivel de empleo y el desempleo pero no la pobreza. Tampoco se estudia la desigualdad extrema en la distribución del ingreso —o la gran concentración de la riqueza—, lo que sería para la teoría convencional un tema normativo. La propia teoría del desarrollo se dedica poco al estudio de la pobreza: los manuales le asignan apenas un capítulo.²

Para aproximarse al estudio de la pobreza se utilizan enfoques o perspectivas —básicamente en la forma de dicotomías—, no teorías ni explicaciones de sus causas.³ Sin pretender ser exhaustivos ni presentarlos

-
1. La curva de oferta de trabajo normal se torna de inclinación negativa a niveles de ingreso elevados cuando el efecto ingreso supera al efecto sustitución de ocio por trabajo.
 2. Véase Todaro 1997, Thirwhall 1989 o Bardhan y Udry 1999.

en el orden en que fueron apareciendo o de su importancia, postulamos que existen en la actualidad (presentado en el año 2000, FV) y con un grado desigual de desarrollo, hasta cuatro enfoques principales:

- i. Activos de los pobres, una variante de la teoría del capital humano, popularizada por Becker (1964) y que se ha extendido a la noción de capital social;
- ii. Reconocimiento de derechos (o titularidades) y capacidades de A. Sen;
- iii. Exclusión social, difundida por la OIT, que puede verse como la contraparte tanto del enfoque de activos (falta de activos) como el de derechos (falta de reconocimiento de derechos); y,
- iv. Estructural, que considera la pobreza como derivada de la estructura social de la economía, y en el que se inscriben los estudios sobre el impacto del ajuste y las reformas liberales sobre la pobreza.

En 2003, Ruggeri *et al.* (2003:2) proponen cuatro enfoques, dos de los cuales son el de derechos y capacidades y el de exclusión social. Consideran, además, otras dos aproximaciones que no parecen ser enfoques comparables a los dos señalados o a los que proponemos. Se trata de los denominados enfoques monetario y participativo. El primero es descriptivo, se centra en la definición operativa de la pobreza y en la medición de la pobreza monetaria, es decir, de cuantificar la parte de la población (o familias) que obtiene un ingreso en dinero por debajo de una norma (o línea) de ingresos que se toma como referencia. El segundo, el participativo, no es sino un método de conocer o acercarse a la pobreza y no un enfoque propiamente tal.

Tampoco puede asimilarse como un enfoque (teórico) el reconocimiento de que la pobreza es un fenómeno multidimensional. El recurso a esta caracterización ya se ha ensayado en varios fenómenos

-
3. Como señalan Ruggeri *et al.* (2003:2) el enfoque actual para la identificación de la pobreza y para la formulación de políticas es confuso. Llegado a un punto se reconoce la multidimensionalidad de la pobreza y se escoge un enfoque para abogar por el tema con poca consistencia entre los estudios existentes.

sociales para los que se carece de teoría y que, a falta de ella, adquieren una denominación arbitraria, al colocar etiquetas a fenómenos complejos sin contribuir a explicarlos, como es el caso de la denominada economía informal o anteriormente de la marginalidad urbana. Lo multidimensional emerge porque los enfoques ad hoc para identificar a los informales, a los marginados, los excluidos o a los pobres se colocan en la trampa de tener que distinguir entre —y separar a— los que tienen los atributos de informales, marginados, excluidos o pobres y los que no.⁴

Uno de los ejes centrales de la discusión sobre pobreza es precisamente el de la definición de la unidad de análisis. La mayoría de los enfoques —partícipes del denominado individualismo metodológico— asumen que los pobres son individuos o familias, los/las que se ubican en una dimensión (generalmente monetaria) que es un continuo. Así definida la unidad de análisis, será luego necesario establecer un (nivel de) corte o discontinuidad en la dimensión escogida, entre los que tienen determinado atributo y los que no. Nos encontramos en el marco de las teorías patológicas de la pobreza, según las cuales los pobres son personas o familias disminuidas, que carecen de los atributos necesarios para dejar de ser pobres (Alcock 1997). Nótese el pragmatismo —que siempre oculta una ideología— de parte de estos enfoques que no buscan explicar la pobreza sino concentrarse en la focalización o identificación de los pobres, en medir su magnitud y ubicarlos geográficamente a fin de formular políticas de reducción de la pobreza.

En este trabajo nos inscribimos en el marco de las teorías estructurales de la pobreza, en la que los pobres conforman grupos sociales cuya existencia y persistencia son resultado de la composición de la ocupación, de los estratos sociales, derivados de la estructura económica y social de una sociedad. Desarrollaremos este punto de vista como el cuarto de los enfoques. No está demás poner de relieve que la

4. El buscar el tratamiento multidimensional de un fenómeno complejo trae aparejado el problema de construir un índice agregado, compuesto o sintético para resumir de manera clara su estado o evolución, lo que resulta en una nueva arbitrariedad.

primera presentación del enfoque de activos que viene a continuación, la de Chenery *et al.* (1974), corresponde a una perspectiva estructural.

2. Los activos de los pobres

La característica central de esta familia de enfoques es que los individuos o familias pobres son propietarios de varias formas de activos o de capital. Algunos de los atributos de los pobres —sino todos— se convierten en capital. El capital ya no sería solamente el stock de activos en manos de las empresas. Todas las personas serían dueños de capital, sin prestar atención a las enormes diferencias entre ellos, esto es, sin reparar en la estructura económica y de la propiedad subyacente, más bien, buscando ocultarla. Los trabajadores asalariados son convertidos en trabajadores independientes y propietarios de recursos. Llegados hasta aquí, finalmente, los pobres o una parte de ellos podrá salir de la pobreza si utiliza mejor sus activos o su capital.

a. Banco Mundial e IDS

Una primera referencia directa al enfoque de activos se encuentra en el libro *Redistribution with Growth* (1974), publicado por Hollis Chenery y el grupo formado por Montek S. Ahluwalia, C. L. G. Bell, John H. Duloy y Richard Jolly con los resultados de un estudio conjunto del Centro de Investigaciones para el Desarrollo del Banco Mundial y el Instituto de Estudios del Desarrollo de la Universidad de Sussex (conocido por su sigla en inglés, IDS). Los textos reunidos provienen de una serie de seminarios sobre los aspectos teóricos y prácticos de los problemas de la pobreza que se realizaron en el Banco Mundial, y en las universidades de Sussex y Harvard.

La preocupación de Chenery (1974: xiii) era que el rápido crecimiento de los países subdesarrollados había tenido poco o ningún beneficio para cerca de un tercio de su población pues el crecimiento se distribuyó de manera muy desigual entre países, regiones dentro de países y entre grupos socioeconómicos. El propósito de Chenery era evaluar las experiencias de desarrollo y los fundamentos de las

políticas en términos de su impacto sobre la pobreza. Por ello, en el libro citado se revisarán nuevas formas de análisis de la distribución de activos y las maneras en que se generan los ingresos de los diferentes grupos. Su diagnóstico indica que el patrón de crecimiento desigual se perpetúa por el limitado acceso a la tierra, al crédito, la educación y el empleo en el sector moderno. El crecimiento del ingreso de los grupos de población pobre está limitado por la falta de acceso a la tierra, el capital y a los servicios públicos (1974: xv).

Las implicaciones de política de este diagnóstico son: (i) que la población pobre está impedida de participar equitativamente en el crecimiento general del producto por la falta de capital físico y capital humano, así como por su imposibilidad de acceder a los mismos. Las políticas diseñadas para contrarrestar estas limitaciones deberían tener en cuenta las características de los grupos objetivo; (ii) El crecimiento tiende a concentrarse en pocos sectores de la economía con poco efecto sobre los principales grupos de población pobre. Los países deberían diseñar políticas para contrarrestar esta tendencia de manera que los beneficios del crecimiento puedan compartirse de manera más equitativa.

En el capítulo de Ahluwalia y Chenery sobre el marco económico del estudio más amplio en Chenery *et al.* (1974: 38-51), se indica que las teorías tradicionales sobre la distribución del ingreso se centran en la distribución funcional del ingreso entre trabajo y capital, sin existir consenso respecto a los determinantes de esa distribución. Estos autores sostendrán que el principal elemento ausente en estas teorías es el tratamiento explícito de la distribución de varias formas de activos. Debería reconocerse —prosiguen— que el ingreso de un hogar proviene de una variedad de activos: tierra, capital propio, acceso a bienes de capital públicos y capital humano incorporando grados de calificación variables (1974: 43). Por tanto, las políticas contra la pobreza deberían intentar alterar el patrón de concentración de activos productivos subyacente, tanto del capital físico como del humano, y reducir las barreras de entrada a tipos de producción más rentables (1974: 44). Se requeriría que la inversión pública directa apoye los ingresos de los grupos de población pobre contribuyendo a que sean

propietarios y tengan acceso a recursos físicos y humanos mediante una combinación adecuada de educación, servicios públicos, acceso al crédito y reforma agraria. En síntesis, se trata de transformar a los grupos en condición de pobreza en miembros más productivos de la sociedad a fin de aumentar sus ingresos (1974: 47)

Ahluwalia y Chenery (1974:47-50) reconocen que este marco analítico no puede trasladarse en la formulación de un modelo operativo de planificación por limitaciones estadísticas. Además, habría resistencia política a la redistribución de activos a los más pobres por lo que sería difícil que este enfoque tenga éxito en gran escala en la mayoría de países. Sin embargo, algún grado de redistribución de activos en la propiedad de la tierra y la seguridad en su tenencia debería ser parte esencial de cualquier programa que busque hacer a la población rural pobre más productiva.

b. El enfoque del BID

Birsdall y Londoño (1997:2-3), por parte del BID, retoman —al parecer sin saberlo o en todo caso sin decirlo— este enfoque sobre la base de evidencia empírica que “identifica la distribución de activos [...] como un determinante crítico del crecimiento del ingreso agregado y del crecimiento del ingreso de los pobres”.⁵ No obstante, Birsdall y Londoño (1997:3) concluyen que el crecimiento económico es el factor clave en reducir la pobreza siendo la distribución de los activos físicos y de capital humano un segundo determinante clave, tanto en la reducción de la pobreza como del crecimiento agregado. Por ser un segundo determinante clave sostienen que debería haberse prestado mayor atención a la distribución de los activos, así como a los mecanismos políticos y sociales que inhiben un mayor acceso de los pobres a los activos que son claves para el aumento de su productividad e ingresos.

Para el caso de América Latina, según Birsdall y Londoño (1997:14) habrían surgido serios interrogantes respecto del enfoque

5. Como antecedentes señalan el trabajo de Lyn Squire (1993) y de otros —que no citan— que han enfatizado la relevancia de la inversión agregada y la distribución de la tierra, entre otras variables, para el crecimiento y la reducción de la pobreza.

del Banco Mundial para reducir la pobreza. ¿Es suficiente apoyarse en el crecimiento económico agregado y el desarrollo del capital humano a través de programas sociales? ¿O acaso la desigualdad en sí misma es importante para la reducción de la pobreza, directamente y a través de sus efectos en el crecimiento? ¿La reducción de la pobreza —y el crecimiento mismo—, dependen en parte de la participación de los pobres en el proceso de crecimiento y, por tanto, del acceso de los pobres a oportunidades y activos?

En lo que respecta a la evidencia empírica que muestre la relevancia de la desigualdad, Birssdall y Londoño (1997:15) citan un estudio de Squire y otros que sugieren que la desigualdad de ingresos en sí misma es menos importante que la distribución de la tierra. Ambas distribuciones son las determinantes y no solo un resultado del crecimiento. La preocupación de los autores en el análisis empírico es que la desigualdad es una restricción al crecimiento, y especialmente a la reducción de la pobreza, tanto directamente como indirectamente. Al no reducirse la pobreza se inhibiría el crecimiento al no poder extenderse las mejoras de productividad a un parte importante de la población.

Sobre la base de una muestra de 52 países, Birssdall y Londoño (1997:16-19) exploran cómo la distribución de activos afecta al crecimiento, la pobreza y la desigualdad. Observando las diferencias en las tasas de crecimiento entre países así como las diferencias entre las tasas de crecimiento del 20 por ciento de la población más pobre de cada país, encuentran que la relación inversa entre crecimiento económico y desigualdad en los ingresos refleja básicamente la dinámica de la acumulación y la propiedad de activos en los diferentes países. En particular, la desigualdad al inicio de una fase de crecimiento parece ser importante. Al añadir una medida de la distribución de la tierra y otra de la distribución de capital humano para evaluar si la distribución de activos productivos es importante, los resultados sugieren que el efecto de la desigualdad en el crecimiento refleja diferencias en el acceso de la población a activos productivos.

No obstante, Birssdall y Londoño (1997:19-20) reconocen que estos hallazgos no muestran que el acceso de los pobres a los activos expanda el crecimiento. Por tanto, explorarán si las distribuciones

iniciales de ingresos y activos afectan el crecimiento del ingreso del 20 por ciento más pobre. Los autores encuentran que la desigualdad inicial en la distribución de la tierra y del capital humano tiene un claro efecto negativo que es casi el doble de la población y que el crecimiento del nivel de ingresos absoluto de los pobres es afectado negativamente por el deterioro de la distribución del ingreso.

Su conclusión es que una mejor distribución de los activos que incluya a los pobres, no solo aumentaría sus ingresos, reduciendo la pobreza directamente, sino que también aumentaría el crecimiento agregado, reduciendo el efecto negativo del crecimiento sobre la desigualdad. Los insuficientes niveles y la desigual distribución del capital humano y otros activos productivos representan una restricción estructural que puede limitar el crecimiento de América Latina y explicar su pobre desempeño para reducir la pobreza (1997:25).

c. *Una aplicación para el Perú*

En su informe *Los activos de los pobres en el Perú*, Escobal *et al.* (1998:10) adoptan el enfoque de Birdsall y Londoño:⁶

[quienes] plantean que una de las causas fundamentales que explican la desigualdad del ingreso, es la desigualdad en el acceso y la posesión de activos. En ese sentido, [prosiguen] debería ser posible encontrar modificaciones en la distribución de activos claves subyacentes a estos cambios de largo plazo en la distribución del ingreso.

En consecuencia, Escobal *et. al* analizarán:

[...] la problemática de la posesión y acceso a activos por parte de los hogares pobres del Perú. Se parte de la constatación que los activos privados, públicos y de organización son los principales determinantes de los flujos de gastos e ingresos de las familias, y son por lo tanto cruciales para determinar si una familia logra o no salir de la pobreza (1998: 5).

6. Birdsall y Londoño (1998), *Asset Inequality Does Matters*, AER, May. Previamente, en 1997, como documento de trabajo del BID.

La forma de reducir la pobreza a partir de este enfoque será a través de políticas que deberán buscar:

[...] resolver las inequidades en el acceso a determinados activos que son susceptibles de intervención estatal y que además facilitan al acceso, la acumulación, así como el incremento de la rentabilidad de los activos de los hogares [...] mediante la provisión de servicios e infraestructura [...] y de esa manera facilitar la reducción de la pobreza (1998: 5-6).

Escobal *et al.* (1998) buscarán explicar los cambios de largo plazo en la desigualdad a partir de los cambios en la distribución de activos tales como educación y tierra. Afirman que:

Aunque no se tiene información [...] de posesión de activos para antes de la década de los ochenta, como para ensayar una evaluación sistemática de la relación entre ambos, [...] la evidencia [...] sugiere que la mejora en la distribución de dos activos claves, como son la tierra y el capital humano habría cumplido un rol importante en la reducción de la concentración del ingreso/gasto. También habrían tenido un rol importante en la reducción de la pobreza [...] (1998: 10-11).

Sobre la base de esa evidencia, los argumentos y conclusiones de Escobal *et al.* (1998: 12-51) son que:

- i. [...] la expansión educativa y la redistribución de la tierra implicaron un cambio en el patrón de tenencia de activos de la población pobre. En la medida que la rentabilidad de estos activos no se ha reducido en el tiempo, cabría esperar que estas transformaciones estructurales hayan permitido elevar, al menos parcialmente, los ingresos medios de los más pobres y mejorar la distribución del ingreso.
- ii. En el caso de la tierra, señalarán que su rentabilidad se redujo por las:

[...] restricciones que la reforma agraria impuso a este activo para ser transado (lo que) habría afectado las posibilidades de los productores agrarios de usar la tierra como un vehículo para elevar sus ingresos.

iii. En el caso de la educación,

[...] es poco probable que haya habido una reducción en su rentabilidad privada en las últimas tres décadas. Ello, junto al incremento notable de los niveles educativos y la reducción en la dispersión de la posesión de dicho activo, hacen que la transformación educativa ocurrida durante las últimas décadas, sea, probablemente, una de las variables que explican los cambios identificados en la pobreza y la distribución del ingreso. (1998: 12).

- iv. Siguiendo a Birdsall y Londoño, Escobal *et al.* (1998:13) descomponen los cambios de la tasa de pobreza en una parte atribuible al crecimiento económico y otra atribuible a cambios en la distribución del ingreso. Los resultados muestran que ambos son importantes para explicar los cambios en los indicadores de pobreza.
- v. El núcleo central del argumento del texto de Escobal *et al.* (1998) se encuentra en la sección en que relacionan la posesión o acceso a determinados activos, sus rentabilidades y la condición de pobreza de los hogares. En ella se presenta un modelo estático de optimización de la producción y consumo del hogar para entender los determinantes de la pobreza, esto es, para derivar una relación —una conexión directa contrastable empíricamente— entre el nivel de gasto y la posesión de activos de una parte, y el acceso a los mismos de otra.
- vi. Los resultados en el sector urbano indican que la mayoría de variables de activos son significativas y con el signo negativo, esto es, a mayor posesión de —o acceso a— los activos menor será la probabilidad de ser pobre. Estos son los casos de las variables: años de educación del jefe y de los demás miembros del hogar mayores de 14 años, ahorro financiero, bienes durables y vivienda propia, acceso a servicios públicos y capital organizacional.
- vii. En el sector rural destacan las variables relacionadas a capital público y organizacional (acceso a agua y desagüe así como pertenencia a asociaciones). No así, la tenencia de tierra, que sorprendentemente “[...] no discrimina entre pobres y no pobres en el sector rural” (1998: 40).

- viii. Al relacionar los activos con la transición entre estados de pobreza se sostiene que la posesión de activos, su acumulación y los *shocks* externos serían los determinantes de la transición de los hogares en la escala de ingresos o gastos. Sobre esta base, Escobal *et al.* derivan una ecuación “para representar la transición de un hogar entre un nivel de gasto y otro o, alternativamente, entre los estados de pobre y no pobre” (1998: 47). Adicionalmente, tomarán en cuenta dos variables para captar *shocks* de corto plazo: los gastos realizados por FONCODES entre 1991 y 1994, y el cambio en la tasa de ocupación del hogar entre ambos años. La tasa de ocupación del hogar se denomina status laboral y se mide como el número de miembros del hogar que trabajan respecto al número de miembros mayores de 14 años.
- ix. Los resultados del logit multinomial indican una predicción alta para los hogares que mantienen su estado inicial, sea como pobres o no pobres. Pero la predicción para la transición entre pobreza y no pobreza y viceversa es muy baja. Para los autores esto reflejará “[...] que no se han podido capturar adecuadamente todos los *shocks* de corto plazo que afectan el ingreso o gasto transitorio de los hogares”.
- x. Calculando las probabilidades efectivas, esto es, las transiciones efectivamente observadas, concluirán que: (1) Los activos de capital humano considerados, el ahorro financiero, ganado, acceso a teléfono y pertenencia a asociaciones son cruciales en explicar por qué determinados hogares se mantienen en el estado de pobreza o se mantienen fuera ella; (2) Los cambios en ciertos activos de capital humano, así como el *shock* positivo asociado a un cambio en la tasa de ocupación del hogar, son las variables que explican mejor la transición hacia fuera de la pobreza; (3) el nivel y el cambio en el nivel educativo del jefe de hogar y los cambios en la experiencia laboral y migratoria son, junto con la falta de acceso a bienes públicos y el *shock* adverso asociado a un cambio en la tasa de ocupación, las variables que mejor explican por qué determinados hogares que no eran pobres en 1991 pasaron a serlo en 1994; (4) El gasto de FONCODES no ayuda a explicar por qué un

hogar transita entre estados de pobreza a no pobreza o viceversa. Por último, (5) El tamaño de la familia reduce la probabilidad de mejorar de estado y es determinante para explicar por qué ciertos hogares se mantienen en estado de pobreza (p. 51).

d. *Activos, vulnerabilidad y oportunidades*

Katzman y Filgueira (1999: 31) proponen un desarrollo del enfoque de activos. Ellos sugieren distinguir el distinto papel que tienen los activos para los hogares inmersos en estrategias de supervivencia comparados con los que están en una trayectoria de ascenso social:

[...] el conjunto de determinantes que da cuenta de las variaciones en la naturaleza y en la articulación de los activos en el caso de las estrategias de supervivencia parece ser distinto al que da cuenta de los mismos aspectos en el caso de estrategias de movilidad e integración social. En el primer caso se trata, en general, de respuestas de corto plazo a cambios en el entorno inmediato que se apoyan fuertemente en el capital social de los hogares [...] Lo substancial del segundo caso, en cambio, es la existencia de planes de largo plazo que aseguren la inversión continuada en los activos de capital humano requeridos para aprovechar las estructuras de oportunidades de la sociedad moderna.

Por ello, estos autores proponen reservar la validez del enfoque de activos al segundo caso y buscar otra denominación para el primero:

Bajo estas circunstancias, cabe plantear como una alternativa, [...] la de restringir el uso de la noción de activos a aquellos recursos de los hogares y de las personas que los facultan para alcanzar los niveles de bienestar propios de la sociedad moderna, y reservar otro término para los recursos cuya utilización no permite la inclusión en el mundo moderno. [...] esta restricción, permitiría hacer el seguimiento de las modificaciones que ocurren en los portafolios de activos de los hogares como resultado de la dinámica de nivel macro. De hecho, es en ese nivel donde surgen los nuevos patrones de movilidad e integración social, que son reflejo de los cambios en las estructuras de oportunidades inducidos por el mercado y motorizadas, contenidas o reguladas por el Estado.

Katzman y Filgueira (1999), siguiendo la formulación de Moser, proponen un enfoque alternativo de “activos-vulnerabilidad-estructura de oportunidades”, en el cual se asume que el concepto de activos no alcanza una significación unívoca si no está referido a las estructuras de oportunidades que se generan desde el lado del mercado (en verdad la demanda, sea de trabajo o de bienes y servicios, FV), la sociedad y el Estado.⁷ En otras palabras, se sostiene que el portafolio y la movilización de activos de los hogares vulnerables, punto central en la formulación de Moser, solo puede examinarse a la luz de las lógicas generales de producción y reproducción de activos, que no pueden ser reducidas a la lógica de las familias y sus estrategias. Más bien, estas adquieren sentido cuando son referidas a las estructuras de oportunidades.

Según los autores, Moser insiste en la necesidad de entender la configuración de activos de las familias y sus formas de uso y reproducción para abocarse al diseño de políticas sociales. Solo de esta forma puede uno alejarse de perspectivas “ideológicas” acerca de como reducir la pobreza. Entre estas perspectivas, la tendencia a concentrarse en lo “que podemos hacer por los pobres, antes que en lo que estos pueden hacer por ellos mismos” constituye un ejemplo de tales sesgos. Ahora bien, los recursos de los hogares y las formas en que los mismos son usados dependen de esfuerzos propios, pero también de cambios en el mercado, de modificaciones en las prestaciones estatales y del acceso a recursos comunitarios que también son variables. Lo “ideológico” consiste, en realidad, en suponer que solo los recursos “auténticamente familiares” son los relevantes (Katzman y Filgueira 1999).

La pregunta central del enfoque moseriano según Katzman y Filgueira, tiende a ser la siguiente: ¿qué recursos tienen los hogares y cómo los movilizan para enfrentar situaciones de vulnerabilidad? Perfectamente, la pregunta podría ser: ¿qué recursos poseen los hogares y qué estructura de oportunidades ofrece el mercado, el Estado y la

7. La referencia es al texto de Caroline Moser, “Confronting Crisis: A Comparative Study of Households Responses to Poverty and Vulnerability in Four Urban Communities”, Environmentally Sustainable Development Studies and Monographs Series N° 8, The World Bank, Washington D.C. May 1996.

sociedad para escapar a situaciones de pobreza y también de vulnerabilidad? Moser se pregunta: “¿cómo responden los hogares pobres cuando el ingreso declina, el empleo se vuelve escaso y los gastos en alimentación y servicios se incrementan?”. Esta pregunta, válida sin duda, tiende a oscurecer otra de más largo aliento y más general. No habría que preguntarse solamente cómo ayudar a los pobres a enfrentar situaciones críticas. Se debe indagar en la estructura de oportunidades que se presenta ante estos sectores desde el mercado, el Estado y la sociedad.

En tal sentido, el enfoque tiende a resaltar la presencia —o no— de un conjunto de atributos que se consideran necesarios para un aprovechamiento efectivo de la estructura de oportunidades existente. El énfasis está puesto entonces en la identificación de las condiciones para generar o reforzar las capacidades propias de los hogares, para un mejoramiento sostenido y progresivamente autónomo de su situación de bienestar. Esto no quiere decir que las nociones de pobreza y de satisfacción de las necesidades básicas no incorporen aspectos relativos a los activos, como cuando se relacionan las condiciones de privación al capital humano, a la infraestructura de la vivienda o a la capacidad de supervivencia de los hogares. Más bien, la diferencia específica entre estos enfoques y el que se discute, radica en el status analítico que se atribuye a los activos. Mientras que en el pasado la identificación de los activos formaba parte de un movimiento “hacia atrás”, tendiente a identificar de manera *ad hoc* aquellas condiciones que se asociaban o explicaban los niveles de privación, en el enfoque de activos se trata de examinarlos de acuerdo a su lógica de interdependencia y reproducción. Mientras en el primer caso, los activos estaban subordinados a la variable dependiente, en el enfoque de los activos interesa por se la lógica de las variables independientes.

Tanto en la identificación de los activos como en la forma en que estos se articulan para el logro de las metas de los hogares, el enfoque hace un reconocimiento explícito de la visión de los actores, reconocimiento que es central en el *asset vulnerability approach* propuesto por Moser. La consideración de la visión de los actores facilita además la investigación de las barreras que impiden a algunos

hogares incorporar los activos que efectivamente importan para la movilidad y la integración en la sociedad o, cuando los tienen incorporados, utilizarlos efectivamente para aprovechar la estructura de oportunidades existentes (Katzman y Filgueira 1999: 33-36).

e. *Comentario*

El enfoque de activos de los pobres propone que una parte de la población en pobreza puede salir de ella según varíe su tenencia de activos. No obstante, la conclusión de Escobal *et al.* (1998) es bastante previsible y tiene que ver con el empleo como fuente de ingresos: el cambio en —o el *shock* positivo asociado a— la tasa de ocupación familiar explica la salida de la pobreza o el regreso a ella, en caso contrario. Esta constatación daría sustento a la variante propuesta por Katzman y Filgueira al punto de vista de Moser, en el sentido que los activos de los pobres servirán para salir de la pobreza si las oportunidades que ofrece el mercado lo permiten o promueven. Se puede añadir que si se avanzara más allá de las oportunidades, se llegaría a la estructura económica que determina la demanda de trabajo o de bienes y servicios para actividades productivas de las familias.

Salir de la pobreza dependerá de la configuración de los activos, según si su potencial o su uso efectivo se inscriben en una lógica de supervivencia o en una de ascenso social. Esta dicotomía debería también asociarse al tamaño, la calidad o la ubicación de los recursos de los hogares y sus niveles de productividad. Si la disponibilidad de activos de una familia es reducida, el acrecentamiento o el mayor o mejor uso de los activos puede implicar a lo sumo, leves aumentos de sus ingresos o de su producto. Las familias pobres difícilmente podrían revertir la pobreza permanente si no se produce un cambio en la estructura productiva; tampoco podrán compensar la caída de los ingresos derivada del ajuste y la política macroeconómica.

A lo más, el enfoque de activos —utilizado en sentido estrecho— puede ayudar a analizar parte de los cambios en la distribución del ingreso entre los pobres, pues la mayor parte proviene de sus ingresos por trabajo. Parcialmente también, puede ayudar a examinar el paso

de parte de los hogares en la extrema pobreza a la pobreza y de ella a la no pobreza, en el corto o mediano plazo. Al concentrarse en tratar de explicar las diferencias de ingresos de los pobres —tal como en el enfoque de capital humano en el que se inspira— no da cuenta de la evolución del nivel de ingresos o del nivel de la productividad.

Reconociendo que la enorme desigualdad en la distribución del ingreso entre ricos y pobres parece estar vinculada con el desigual reparto de capital físico, humano y social, resulta parcial y sesgado concentrar al análisis y las propuestas en los escasos recursos de las familias pobres y no proponer una sustancial redistribución en la extremadamente concentrada estructura de propiedad.

En el caso peruano —como en América Latina— los activos y recursos no solo se encuentran de manera extrema desigualmente distribuidos, sino que además la estructura productiva sectorial y geográfica no permite que las familias pobres —y sus recursos— puedan tener una movilidad suficiente para distribuirse mejor entre regiones, de manera de generar mayores flujos de ingresos, a partir de una misma dotación. Una persona con el mismo nivel de educación y de recursos obtiene mayores ingresos si está en una determinada región, en un sector económico o en un tamaño de empresa, comparado con otra que se encuentra en otra región, sector o tamaño de empresa.

Para el enfoque de activos ser o no pobre, dejar de serlo o pasar a serlo, dependerá de las características de los individuos y las familias, los activos que ellas posean y la rentabilidad de los mismos. A tono con las variantes neoclásicas desde Becker, se considera que las familias u hogares son al mismo tiempo unidades de consumo y unidades de producción, aunque solo se trate de los bienes que se elaboran para la manutención del hogar. La capacidad de Becker para transformar los niveles de educación en resultado de una elección racional y de la decisión de inversión en capital humano de los jóvenes (o de sus familias) y de convertir la economía de subsistencia del hogar en una unidad de producción como una empresa, desnaturaliza tanto los conceptos de capital y de empresa como los de educación y familia. Una de las derivaciones es clara: la posibilidad de salir de la pobreza mediante la educación o el uso de los recursos de la familia es respon-

sabilidad de los individuos o las familias. La operación de la economía, la concentración extrema de la propiedad y la riqueza, la explotación de los recursos naturales de un país, el papel del Estado y otros aspectos pasan a ser parte del “contexto”, pero no las variables que explican por qué la evolución de la economía lleva a parte de la población al desempleo, a empleos y trabajos de muy baja calidad y a la pobreza.

Es por ello que Escobal *et al.* (1998:23) pueden afirmar que:

[...] se puede analizar la tenencia de activos como determinante del estatus de pobreza, o dicho de otra manera, la posesión de determinados activos privados, o el acceso a determinados activos públicos u organizacionales son buenos predictores del status de pobreza.

Aún en las variantes de Moser y de Katzman y Filgueira, el enfoque de activos se limita al estudio de las familias o al punto de vista de la oferentes de trabajo y de otros activos de los hogares, dejando de lado —salvo como oportunidades— la estructura económica y los grupos sociales en los que se ubican las familias; en especial no se considera los cambios en la demanda de trabajo o en los mercado de bienes y servicios o de crédito.

Al contrario, en el largo plazo, la tenencia y uso de determinados activos o medios de producción en escala reducida o de muy pobre calidad, pueden ser los causantes de la persistencia de la pobreza, al no permitir que los recursos se concentren en escalas suficientes para aumentar la productividad ni que los trabajadores se incorporen plenamente al mercado de trabajo. Ello impide que se incremente la productividad del trabajo y que mejoren los ingresos.

Finalmente, de igual manera que cuando en los ejercicios de planeamiento estratégico al tratar de potencialidades o fortalezas se deben considerar también las restricciones o debilidades, cuando se trata de identificar y valorar activos, siguiendo la ecuación contable del balance, deberían considerarse los pasivos u obligaciones o deudas. El tratamiento convencional de las economías familiares las idealiza de tal manera que cuando asimila su comportamiento al de una empresa, deja de lado que las empresas viven, al igual que las familias,

endeudadas. El capital es estrictamente la diferencia entre activos y pasivos, y estos últimos son ignorados.

3. El enfoque de capacidades de Amartya Sen

a. Titularidad de derechos y capacidades

El trabajo de Amartya Sen es ampliamente conocido, en especial, por su análisis y crítica a la medición de la pobreza. Aquí interesa su enfoque teórico como explicación de la pobreza, su crítica al utilitarismo neoclásico y su propuesta alternativa, el enfoque de capacidades.

Una particularidad de su enfoque es que se origina —a partir de la experiencia de las hambrunas en Bengala (Bangladesh actual)— en examinar la pobreza extrema. A. Sen (1984a:1) parte de considerar el nivel más agudo de la pobreza extrema, i.e. la inanición, como una consecuencia de la falta de posesión de alimentos por una reducción de los ingresos de las familias. Esta falta de posesión de una parte de la población ocurría en un periodo en no faltaban alimentos en el mercado. Por tanto, para entender las causas de la hambruna extrema era necesario analizar la falta de ingresos y la estructura de la sociedad —incluyendo la propiedad. La propiedad es un tipo de relación que se basa en el reconocimiento del derecho a tener, o la titularidad de un derecho (“*entitlements*”) y, por tanto, es necesario entender el sistema de reconocimiento de derechos para analizar la pobreza así como la hambruna.

Cuando el reconocimiento de que se tienen derechos se aplica a la propiedad, se observa que las propiedades se vinculan entre sí mediante reglas que las legitiman. Se trata de relaciones de reconocimiento de derechos que se repiten de manera recurrente en una economía de mercado con propiedad privada. Cada vínculo en la cadena de relaciones de reconocimiento de derechos legitima una propiedad con referencia a otra o a un derecho bajo la forma de disfrute del producto del trabajo propio.

Las relaciones de reconocimiento de derechos abarcan: (i) derechos sobre la base del intercambio; (ii) derechos sobre la base de la

producción; (iii) derechos sobre la base del trabajo propio; (iv) derechos sobre la base de la herencia y transferencias.

Sen (1984b: 315-316) presenta el enfoque de capacidades. Por oposición a las características que definen a los bienes, una capacidad es un rasgo de una persona en relación a los bienes. Comer arroz da la capacidad de desempeñarse sin deficiencias nutricionales. La capacidad de desempeño o de funcionar es lo que está más cerca de la noción de libertad positiva y si ésta es valorada, entonces las capacidades pueden servir como un objeto de valor y de importancia moral. Sen propone concentrarse en las capacidades de desempeño de las personas pues reflejan la idea de libertad de hacer.

Si valoramos las capacidades, la posesión de bienes con sus características correspondientes, es instrumentalmente y contingentemente valorada solo en la medida que ayuda a lograr lo que valoramos, esto es, las capacidades.

Según Ruggeri *et al.* (2003:14) el enfoque de capacidades constituye un modo alternativo de conceptualizar el comportamiento individual, de evaluar el bienestar e identificar objetivos de política, sobre la base del rechazo del utilitarismo como medida del bienestar y de la maximización de la utilidad como supuesto de comportamiento. El nuevo enfoque está enraizado en una crítica a los fundamentos éticos del utilitarismo. Se sostiene que la única base defendible del enfoque utilitario se fundamenta en el concepto de utilidad interpretado como satisfacción del deseo. Esto implica dejar que la disposición mental de los individuos juegue un papel crítico en la evaluación social mientras se ignora aspectos como su condición física, que influye en su calidad de vida. En consecuencia, las personas pueden estar “satisfechas” en una verdadera situación de privación (i.e. en enfermedad, denominada, “condición física descuidada”), mientras que sus deseos se restringen a lo que parece posible (descritos como “valorización descuidada”). Más aún, las elecciones están influidas por el contexto social, no solo en términos de su influencia en las expectativas sino también a través de interacciones estratégicas, haciendo que el comportamiento observado en el mercado sea de dudoso valor para la evaluación social (Sen 1985).

En 1996, Sen reflexiona sobre su concepción de capacidades. Con esta expresión busca representar las combinaciones alternativas que una persona puede hacer o ser: los distintos funcionamientos (desempeños) que puede lograr. Cuando se aplica el enfoque sobre la capacidad a la ventaja de una persona, lo que interesa es evaluarla en términos de su habilidad real para lograr funcionamientos (desempeños) valiosos como parte de la vida. El enfoque correspondiente en el caso de la ventaja social —para la evaluación totalizadora, así como para la elección de las instituciones y de la política— considera los conjuntos de capacidades individuales como si constituyeran una parte indispensable y central de la base de información pertinente de tal evaluación.

El enfoque de capacidades difiere de otros enfoques que usan otra información, entre ellos, el de la utilidad personal (que se concentra en los placeres, la felicidad o el deseo de la realización), la opulencia absoluta o relativa (que se concentra en los paquetes de bienes, el ingreso real o la riqueza real), la evaluación de las libertades negativas (que se concentra en la ejecución de procesos para que se cumplan los derechos de libertad y las reglas de no interferencia), las comparaciones de los medios de libertad (por ejemplo, la que se refiere a la tenencia de bienes primarios, como en la teoría de la justicia de Rawls) y la comparación de la tenencia de recursos como una base de igualdad justa (como en el criterio de la “igualdad de recursos” de Dworkin (Sen 1996).

Sen (1996) busca aclarar su noción de funcionamiento, que traducimos en adelante como desempeños (FV). Los desempeños representan el estado de una persona: las cosas que logra hacer o ser al vivir. La capacidad de una persona refleja combinaciones alternativas de los desempeños que ésta pueda lograr, entre los cuales puede elegir entre una colección de los mismos. La calidad (nivel, FV) de vida debe evaluarse en términos de la capacidad para lograr desempeños valiosos, algunos son muy elementales, como estar nutrido adecuadamente, tener buena salud, etc., y se les puede dar evaluaciones altas, por razones obvias. Otros desempeños pueden ser más complejos, pero seguir siendo ampliamente apreciados como para alcanzar un status social digno o integrarse socialmente. Sin embargo, según Sen, la ponderación que dan los individuos a estos desempeños pueden

diferir mucho y la valoración de las ventajas individuales y sociales debe tener en cuenta estas variaciones [...], al tratar con la pobreza extrema en las economías de desarrollo, podemos avanzar mucho con un número relativamente pequeño de desempeños centralmente importantes y de las capacidades básicas correspondientes (por ejemplo, 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). En otros contextos, que incluyen problemas más generales del desarrollo económico, la lista puede ser mucho más larga y diversa y es preciso hacer elecciones al delinear los desempeños importantes.

No se puede evitar el problema de la evaluación al seleccionar una clase de desempeños para describir y estimar las capacidades. La atención se debe concentrar en los temas y valores subyacentes, en términos de los cuales algunos desempeños definibles pueden ser importantes y otros muy triviales e insignificantes. La necesidad de seleccionar y discriminar no es un obstáculo ni una dificultad insalvable para la conceptualización del desempeño y de la capacidad.

Según Ruggeri *et al.* (2003:14) para Sen el desarrollo debe ser visto como la expansión de las capacidades humanas, no como la maximización de la utilidad, o de su proxy, ingreso monetario (Sen 1985; Sen 1999). El enfoque de capacidades rechaza el ingreso monetario como la medida del bienestar y, en cambio, se centra en la libertad de vivir una vida valiosa. En este marco, la pobreza es definida como la privación o la falla en alcanzar ciertas capacidades mínimas o básicas, donde capacidades básicas son la capacidad de satisfacer ciertas funciones cruciales hasta ciertos niveles mínimos adecuados (Sen 1993, p. 41).

La plasmación del enfoque de capacidades se encuentra en la construcción, perfeccionamiento y estimación del índice de desarrollo humano que calcula y difunde el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) anualmente para cada país. Este indicador compuesto —al recoger indicadores como esperanza de vida y alfabetización— se contrasta con los indicadores puramente económicos como el PBI *per cápita* o el ingreso monetario.

b. *Una aplicación para el Perú*

En su trabajo sobre la distribución del ingreso en el Perú, de Habich (1989) señala que como consecuencia de los efectos de las crisis económica de las décadas de 1970 y 1980, el énfasis en las políticas de desarrollo giró hacia la “humanización” de las políticas de ajuste y la provisión de necesidades básicas, más en concreto, se promovió el “acceso de ciertos grupos poblacionales a bienes y servicios básicos”.

Según de Habich (1989: 1-2) este acercamiento se fundamenta solo parcialmente en las teorías de Sen, pues la opción adoptada implícitamente aún identifica el bienestar con la posesión de bienes y servicios, ligando el concepto de desarrollo a la cantidad de bienes que las personas poseen. La visión propuesta por Sen es diferente: para él la esencia del bienestar depende de las capacidades de las personas y el desarrollo se entiende como la expansión de sus capacidades (Sen 1984a:510). En el enfoque de las capacidades, la posesión de bienes es valorada en forma instrumental, es decir, en tanto permite la adquisición de un nivel de desempeño.

En consecuencia, de Habich propone analizar los procesos de crecimiento y cambio mediante los cuales se expanden las capacidades de las personas y se basa en el enfoque de Sen, distinguiendo entre tres nociones: el bien, la característica del bien y el desempeño o funcionamiento de la persona.⁸ El nivel de bienestar o de vida que una

8. Usando la notación de Sen (1985), el marco de análisis que relaciona los derechos y su conversión en capacidades siguiendo a de Habich (1989) es:

Si, Q_i = capacidades de la persona i dados ciertos parámetros;

E_i = derechos o dominio sobre bienes;

$f_i(.)$ = funciones de utilización del conjunto F_i ; parcialmente cuestión de elección;

F_i = conjunto de funciones de utilización, que transforman las características del bien en el desempeño de la persona;

b_i = vector que representa el desempeño de la persona; tal que $b_i = f_i(c(e_i))$

e_i = vector de bienes poseídos por la persona del conjunto E_i ; parcialmente cuestión de elección;

La especificación completa de los vectores de desempeño factibles de una persona está dada por el conjunto:

persona puede alcanzar proviene de la evaluación de sus opciones de desempeño, que depende de la utilización o patrón de uso de los bienes según sus capacidades adquiridas. Se obtendrá una habilidad para desempeñarse y se alcanzará un nivel de calidad de vida.

El enfoque de capacidades permite estudiar de manera directa la pobreza o bienestar de una sociedad. No obstante no se ha resuelto qué capacidades deben considerarse esenciales ni cómo debe elaborarse un índice de capacidades básicas. De otra parte, el análisis de los derechos es fundamental pues determinan las capacidades. Para entender los mecanismos por los que se generan los derechos debe estudiarse el mercado de trabajo, las posibilidades de producción y el rol del Estado en la provisión de servicios, entre otros. En su estudio, de Habich (1989) tratará de los derechos por intercambio, y se analizará la distribución del ingreso “como una evaluación del bienestar alcanzado por la sociedad”, excluyendo la acción del Estado como garante de derechos.

Utilizando los datos de la encuesta ENNIV de 1985-86, de Habich concluye que: (i) la desigualdad en la distribución en el Perú es muy marcada, con un amplio margen para una política redistributiva; (ii) El grupo mayoritario en el estrato de menores ingresos son los trabajadores independientes agrícolas, aunque aumentó la participación de los asalariados agrícolas y de los hogares urbanos; (iii) Las familias de trabajadores independientes agrícolas se encuentran muy aisladas respecto del mercado de bienes y del mercado de trabajo: una elevada proporción de su ingreso proviene del autoconsumo y una baja proporción del trabajo asalariado; (iv) Esto último, limita el margen redistributivo pues resulta difícil llegar a ese estrato de más bajos ingresos. Dada, además, la heterogeneidad al interior de los cuartiles de ingresos, una política particular puede beneficiar a algunos y perjudicar a otros dentro del mismo estrato; (v) El principal determinante de la desigualdad en el caso de los independientes es la propiedad de los recursos, en particular, del capital.

$$Q_i(E_i) = [b_i / b_i = f_i(c(e_i))]$$

para algún $f_i(.) \in F_i$ y para algún $e_i \in E_i$

donde $Q_i(E_i)$ representa la libertad que una persona tiene en términos de su elección de desempeño.

c. *Comentario*

El enfoque de Sen ha mostrado su enorme influencia en la medida que se viene implementando a través del índice de desarrollo humano. Una somera y muy preliminar evaluación del enfoque de posesión de recursos, uso de capacidades y ejercicio de derechos como explicación de la pobreza, pasa por verificar hasta qué punto se explica la pobreza y la desigualdad, lo que no resulta una tarea sencilla.

Se debe considerar que se trata de un enfoque que sigue reposando sobre la elección que hacen los individuos, no de acuerdo a la posesión de bienes y a maximizar la utilidad, pero sí en la decisión individual sobre posibles desempeños. Al igual que otros enfoques, recae en el individualismo metodológico, dejando de lado la estructura social, la especificidad histórica y social, propia del análisis estructuralista. Como señalan Ruggeri *et al.* (2003:20) el enfoque de capacidades preserva una perspectiva individualista en la medida que la privación de satisfacciones y las fallas de capacidades son una característica de los individuos.

Pese a que se considera la estructura de propiedad, ello se efectúa para tratar sobre el ejercicio de derechos, no para vincular a los individuos a una estructura social derivada de la concentración extrema de la propiedad de la tierra y de la estructura productiva. Como los otros enfoques, el de capacidades también pone la atención en la oferta de trabajo (los desempeños), obviándose el comportamiento de la demanda y de la acumulación de capital.

Al analizar las recomendaciones de política, en la línea de qué es lo que la población puede hacer por sí misma, mejorando el uso de sus recursos y capacidades, se debe también señalar cuáles son los límites objetivos para esas opciones.

Desde este punto de vista, la pobreza se debería a la combinación de un desigual acceso a recursos, a la lenta expansión de capacidades y a la limitada capacidad del sistema institucional de convertir recursos y capacidades en derechos. Bajo esta perspectiva, la pobreza significa que las personas no tienen acceso a los recursos o que cuando acceden a estos son insuficientes o de mala calidad, que sus capacidades son

muy limitadas o no cuentan con los recursos necesarios para utilizarlas eficientemente, así como también que los derechos no alcanzan a todos de manera homogénea.

El desarrollo, definido como el proceso de ampliación de las capacidades, recursos y derechos (Sen 1984), debería generar las bases para la reducción de la pobreza, bajo el principio de ¿qué pueden hacer los pobres por sí mismos?, antes de ¿qué se puede hacer por ellos? (Gonzales de Olarte 1995)

Según Ruggeri *et al.* (2003: 19-20) este enfoque amplía el rango de causas de la pobreza y las opciones de política comparado con el enfoque de ingreso monetario aunque no explica la dinámica de la pobreza. Se transcurre desde solo considerar los recursos privados a los que los individuos tienen acceso (enfoque de ingreso) a centrar la atención en el tipo de vida que pueden escoger los individuos, poniendo en evidencia una visión estrecha del bienestar humano por parte del enfoque monetario. Empero, al llegar a la operacionalización para la medición también surgen numerosas opciones metodológicas. Aunque las decisiones al respecto son también un tanto arbitrarias, las elecciones son más visibles y por tanto más fáciles de evaluar que en el enfoque monetario.

4. Exclusión social

a. El enfoque de exclusión de la OIT

En 1993, recogiendo los debates y las políticas adoptadas en diversos países europeos, el Instituto Internacional de Estudios Sociales (IIES) de la OIT efectuó un simposio sobre pobreza en el que emergió el concepto de exclusión social (ES) como un nuevo tema a estudiar por su relevancia para dar cuenta de los procesos sociales en Europa. Se tomaba nota que las transformaciones económicas en Europa y en el mundo conducían a profundizar las desigualdades sociales, la segmentación del mercado de trabajo y a afectar la cantidad y calidad de los empleos.⁹ Como se indicó, “Esos cambios están marcados por diversos grados de participación o marginalización de diferentes grupos

e individuos de la sociedad civil y política”. El concepto de exclusión social sería útil para entender las nociones de privación y pobreza. En el caso de Europa Occidental este concepto fue central en los debates sobre la aparición de los “nuevos pobres”, asociados con la reestructuración económica y el desempleo de largo plazo. Por ello la OIT inició un proyecto de investigación sobre el tema en diferentes regiones y países (Gopinath en Rodgers et al, 1995: v-vii).

Gore *et al.* y Silver (en Rodgers *et al.* 1995: 1 y 58) revisan los orígenes y el significado de exclusión social, siendo en Francia, en 1974, donde se habría señalado por vez primera que las transformaciones económicas y sociales conducían a la exclusión social. Seguidamente en 1989 el Consejo de Ministros de Asuntos Sociales de la Comunidad Europea aprobó una resolución para promover la integración y una Europa de la Solidaridad para combatir la exclusión social. Posteriormente, la OIT apostó por la generalización de un concepto que inicialmente fue construido en Europa, para dar cuenta de una nueva concepción o mirada de la población en desventaja e introducir un nuevo enfoque en los debates públicos que ayudase a reforzar la política social.

En su texto “Reconceptualizando la desventaja social: tres paradigmas de exclusión social”, Silver (1995:57) revisa las distintas acepciones que se tienen de exclusión social (ES, en adelante) y la forma de entenderla en diferentes contextos. Su punto de partida es que la profunda reestructuración de las democracias capitalistas avanzadas generó nuevos problemas sociales que cuestionaron las bases del Estado de bienestar occidental. En este nuevo marco, mientras que las políticas sociales universales aún aseguraban contra riesgos predecibles en el ciclo de vida, los patrones de ocupación, la estructura familiar y la normalización del curso de la vida ya no podrían darse por seguros. Más y más personas empiezan a padecer de falta de seguridad, tiene un ingreso dependiente de programas sociales o no tienen ninguna

9. El primer documento del IIES de OIT y del PNUD fue *Cómo superar la exclusión social*, ponencia presentada para la Conferencia Mundial en la Cumbre sobre Desarrollo Social, Ginebra: OIT, 1994.

protección social. El enfoque sería en consecuencia de tipo estructural. En algunos países, estos nuevos problemas sociales se tomaron como síntomas de la aparición de una creciente “subclase” y en otros contextos como “nueva pobreza” (Silver 1995:58).

El argumento de Silver (1995:60) es que por sus múltiples significados el concepto de ES a menudo se superpone con los de nueva pobreza y desigualdad, discriminación y subclase; se asocia a términos como [...] marginalidad, foráneos, encierro, desposeídos, pobreza extrema. Si se pregunta exclusión ¿de qué?, las respuestas son múltiples: cualquier distinción social o afiliación excluiría al resto. Por ello el concepto de ES tendrá múltiples referentes empíricos y sus significados pueden pertenecer a diferentes paradigmas de las ciencias sociales e ideologías políticas. Desde una perspectiva de propuestas de inclusión, las opciones son inserción, integración, ciudadanía o solidaridad. Sobre la base de estas distintas nociones de integración (Esquema 1.1), Silver construye una tipología con tres conceptos de integración y distintos discursos (significados) de ES, los que permiten agrupar a sus varios referentes.

El diagrama permite separar tres enfoques que tienden a superponerse,¹⁰ así como también ubicar las nuevas propuestas para el tratamiento de la pobreza después de la crisis de la deuda y el ajuste estructural: los nuevos pobres y el capital social (variante de los activos de los pobres).

La adopción de un paradigma, advierte Silver (1995: 61), implica asumir determinados valores y visiones del mundo que deben hacerse explícitos a fin de esclarecer los objetivos implícitos de las políticas para combatir la exclusión. Por ejemplo, la —más reciente— visión de ES del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) se ubica en el concepto de la especialización y el discurso de la discriminación. Define la ES desde el punto de vista de los individuos y de fallas en el funcionamiento de los mercados. Las personas enfrentan una escasez crónica de opor-

10. Se puede registrar también definiciones eclécticas que agregan diferentes conceptos, como la de Barros (1996: 1): los excluidos son los desvinculados de mercados, grupos o redes sociales o de la cultura.

Esquema 1.1
TRES PARADIGMAS DE EXCLUSIÓN SOCIAL

CONCEPTO DE INTEGRACIÓN	SOLIDARIDAD DE GRUPO/DIVISIONES CULTURALES	ESPECIALIZACIÓN/ESFERAS SEPARADAS/INTERDEPENDENCIA	MONOPOLIO/AISLAMIENTO SOCIAL
Fuente de integración	Integración moral	Intercambio	Derechos ciudadanos
Discurso	Exclusión (ruptura de vínculo social)	Discriminación, subclase	Nueva pobreza, desigualdad, subclase
Ideología	Republicana, contrato social	Liberalismo, utilitarismo individual	Democracia social
Modelo de nueva economía política	Producción flexible Escuela de la regulación	Calificaciones, desincentivos al trabajo; redes, capital social	Mercados de trabajo segmentados

Fuente: Resumen de Silver 1995: 62.

tunidades y la falta de acceso a servicios básicos de calidad, a los mercados laborales y de crédito, a condiciones físicas y de infraestructura adecuada, y al sistema de justicia. En cuanto a los orígenes de la exclusión, el BID indica que en los últimos años se dieron una serie de prácticas sociales, económicas y culturales que resultaron en el acceso limitado a los beneficios del desarrollo a ciertas poblaciones en base a su raza, etnia, género y/o capacidades físicas. La ES afectaría principalmente a grupos indígenas, a grupos de ascendencia africana, a mujeres, a personas con discapacidad y/o a las personas VIH positivas, dificultando su acceso a trabajos formales, a vivienda digna, servicios de salud adecuados, educación de calidad, y al sistema de justicia (BID, Departamento de Desarrollo Sostenible, Sitio Web).

b. Una aplicación para el Perú

El estudio de Figueroa, Altamirano y Sulmont (1996) sobre la exclusión social y desigualdad en el Perú se origina en el proyecto de OIT y luego parece tomar curso propio. La idea principal del informe de Figueroa *et al.* (1996) es que el mercado de trabajo genera exclusión

económica —o sea, exclusión del intercambio en algunos mercados importantes— debido a que no es capaz de absorber a toda la oferta de trabajo.¹¹ En este estudio la desigualdad no es solamente económica. El proceso social no solo se analiza en su dimensión económica (sistema productivo y mercados), sino también en su dimensión política (ejercicio de poder, deberes, derechos, ciudadanía) y cultural. La desigualdad puede darse en una o más de estas dimensiones.

En esta revisión pondremos el énfasis en el componente económico. El escenario del modelo es una democracia capitalista con una sociedad sobrepoblada, en el sentido que a los salarios vigentes existe un exceso significativo de oferta laboral. Finalmente, se trata de una sociedad multicultural y multiétnica.

Figueroa *et al.* distinguen entre dos tipos de mercados, los walrasianos y los no walrasianos. En un mercado walrasiano los individuos compran y venden las cantidades que deseen al precio vigente porque opera en competencia perfecta, teniendo como resultado el equilibrio en el mercado, esto es, la igualdad entre la cantidad ofrecida y demandada.¹² Por el contrario, los mercados no walrasianos funcionan con un racionamiento cuantitativo. Las personas no pueden vender o comprar todo lo que desean porque la incertidumbre y la información imperfecta hacen que los precios no sean los de equilibrio. Por eso operan con un exceso de oferta o de demanda. Los mercados que consideran

11. Este es el antiguo argumento de A. Lewis [1954], en su clásico artículo “El desarrollo económico con oferta ilimitada de trabajo”, que da origen al dualismo económico, en la visión anglosajona.

12. Figueroa sostiene que los mercados walrasianos son aquellos que se rigen por los precios —sean competitivos o no— y los no walrasianos aquellos que se ajustan por cantidades (racionamiento). En mercados no walrasianos prevalece la competencia imperfecta —la información es imperfecta. Los precios no serán de equilibrio, generándose un exceso de oferta o de demanda. En el caso de mercados competitivos, Walras [(1900), 1987:180-181 y 382] afirma que “el valor de cambio, dejado a sí mismo, aparece espontáneamente en el mercado bajo el imperio de la competencia” (p. 180). Para ello supone “un mercado perfectamente organizado desde el punto de vista de la competencia” (p. 181), en el que “los servicios y productos se intercambian según el mecanismo de la libre competencia” (p. 382) y “las ventas y las compras tienen lugar según el mecanismo de la subasta competitiva” (p. 383).

son: el laboral, el de créditos y el de seguros. Su importancia radica en que determinan la generación de ingresos y la reducción de riesgos. En general, comparten la siguiente propiedad: la expectativa sobre la calidad del bien (o servicio) que se demanda u ofrece es una función de su precio (salarios de eficiencia, por ejemplo). En estos mercados las personas son excluidas del intercambio no por las limitaciones de demanda u oferta, sino por una lógica del intercambio que implica que algunas de las personas capaces y deseosas de participar son excluidas.

En los mercados no walrasianos aparece la relación principal-agente debido a que existe información incompleta en el intercambio (el esfuerzo que pondrá el trabajador, el riesgo real de la persona que compra el seguro o la seguridad del reembolso del préstamo en el caso de los créditos). Como se señaló antes, esto origina excesos de demanda lo que implica un racionamiento. En este contexto, el proceso de racionamiento (o exclusión) no se realiza al azar sino que depende de la dotación de activos sociales y culturales. Aquellos pobremente dotados de activos sociales y culturales serán más propensos a ser excluidos de los mercados no walrasianos.

Las políticas del Estado pueden influir en el acceso de las personas a los mercados no walrasianos, si es que dichas políticas afectan la cantidad de bienes y servicios a ser racionados. Por ejemplo, las políticas públicas determinan el nivel de actividad, que determina a su vez el nivel de empleo, y de esta manera, la cantidad de trabajos a ser racionados entre los trabajadores:

Para un conjunto dado de políticas del Estado, cuanto mayor sean las dotaciones de activos, y mayor la cantidad de bienes y servicios que el individuo pueda adquirir en los mercados no walrasianos, mayor será su ingreso real. Si el individuo es excluido de los mercados, laboral, de crédito y de seguros (o enviado a mercados segmentados de menor rentabilidad), su ingreso será menor y más riesgoso. Su capacidad para acumular activos económicos disminuirá.

En consecuencia, “[...] la causa última de la desigualdad de ingresos sería la distribución de las dotaciones iniciales de los activos sociales y las políticas económicas del Estado” (Figueroa *et al.*, 1996: 36)

El funcionamiento del mercado de trabajo es fundamental para explicar el proceso de exclusión. En el mercado laboral se determina el nivel de empleo asalariado, los salarios reales y las ganancias. Dada la oferta laboral, la magnitud del excedente laboral queda determinada. Este excedente puede convertirse en desempleo o en empleo independiente (campesinos y trabajadores urbanos independientes). En esta lógica, los ingresos de los trabajadores independientes deben ser menores que los salarios. La consecuencia es que los excluidos del mercado laboral se convierten en los más pobres de la sociedad.

¿Quiénes son los excluidos del mercado laboral? Para un tipo de calificación laboral dado, los trabajadores con los más bajos activos culturales están más propensos a ser excluidos. A través del funcionamiento del mercado laboral, las personas que soportan un estigma social serán ubicadas al final de la línea en el proceso de racionamiento. La mayor parte del excedente laboral será también excluida de los mercados de crédito y seguros (Figueroa *et al.*, 1996: 37).

Los autores concluyen que:

[...] el mecanismo esencial del mercado que genera la desigualdad de ingresos en esta economía opera a través del mercado laboral. Nuestra teoría —sostienen— determina que la solución de los precios y cantidades en el mercado laboral implica una cierta distribución del ingreso entre las ganancias, los salarios y los ingresos de los trabajadores independientes, también explica la exclusión de un segmento de la fuerza laboral del empleo asalariado y de los demás mercados no walrasianos (Figueroa *et al.*, 1996: 38).

En un mundo de incertidumbre, la desigualdad económica persistirá e incluso se incrementará debido a la naturaleza concentradora del intercambio en el mercado. Las razones para esto son: (i) las personas con ingresos más altos ahorrarán más y acumularán más; (ii) los ricos pueden embarcarse en proyectos más rentables y más riesgosos porque tienen mayor capacidad de absorber riesgos; y (iii) los pobres estarán excluidos de los mercados básicos. En este proceso, los ricos acumulan proporcionalmente más riqueza que los pobres y la desigualdad inicial es más pronunciada con el tiempo.

La exclusión social no es la descripción de un *resultado* del proceso social, como sí lo es la pobreza. Por el contrario, es una categoría de análisis que ayuda a explicar este resultado. La hipótesis de su estudio dirá que la ES sería uno de los *mecanismos* básicos a través del cual las variables exógenas generan una desigualdad social.

La exclusión de los mercados básicos sería la causa de la pobreza; pero la exclusión de otros mercados, como los mercados de bienes de consumo (auto, teléfono, bienes duraderos, turismo) constituiría un efecto (Figueroa *et al.*, 1996: 57).¹³

Las variables exógenas de este modelo comprenden el conjunto de políticas del Estado y las dotaciones iniciales de activos sociales de los individuos o familias. Por lo tanto, la historia tiene mucha importancia en esta teoría. Los parámetros del sistema se determinan a través del funcionamiento del mecanismo de mercado, del sistema político y de la ideología y valores sociales que se establecen culturalmente.

c. Comentario

Lo primero que ha sido señalado sobre el enfoque de ES, es que responde a una realidad social y a una respuesta propias de Europa Occidental. Los Estados de bienestar europeos buscan dar un trato mejor a los grupos de población afectados por las transformaciones y a las minorías y, entre ellas, a los/las inmigrantes. La preocupación es si se puede trasladar y adaptar este enfoque a los países en desarrollo en los cuales la mayoría o la gran mayoría son pobres, no se les reconoce sus derechos sociales y no son cubiertos por el Estado de bienestar.

El estudio de Figueroa *et al.* (1996) asume el enfoque de ES, en su vertiente de la multidimensionalidad de la pobreza pues reconoce que el problema no es un fenómeno exclusivamente económico, sino que es un problema donde se superponen las dimensiones social, cultural

13. Esto es contrario a lo que sostienen Escobal *et al.* (1998), para quienes la exclusión de estos mercados de bienes de consumo son la causa de la pobreza y no el efecto.

y política. La escasez de recursos no es el único problema de los pobres; estos además son marginados por el resto de la sociedad y carecen de derechos reales o efectivos, no cuentan con la capacidad de hacer que se cumplan sus derechos formales o legales. El estudio también incorpora la dimensión histórica: la pobreza, desigualdad y exclusión son vistas como un proceso dinámico en el cual las desigualdades iniciales (heredadas de la colonia) se reproducen, multiplican y profundizan periodo a periodo para explicar la situación actual.

Sin embargo, queda un punto importante, pues se asume y no se demuestra la existencia de salarios de eficiencia como fuente de exclusión. Sería una causa de exclusión porque al fijarse los salarios por encima del nivel de equilibrio, con el fin de extraer la mayor productividad posible de los trabajadores, el mercado no absorbe el exceso de oferta de trabajo y se genera desempleo involuntario (Bowles 1985). Se podría asumir que en nuestro país los salarios de eficiencia podrían funcionar para los profesionales y la mano de obra muy calificada. Pero el exceso de mano de obra no calificada, sumada a la flexibilización laboral y la resistencia de las empresas a los aumentos salariales hacen improbable que se fijen salarios mayores a los de equilibrio y que esa sea la causa de exclusión.

Quizás, una mejor explicación de la sobre oferta de mano de obra sería la falta de acumulación de capital necesario para absorber a toda la mano de obra. En estas circunstancias también debe hacerse un racionamiento (que posiblemente sea efectuado en base a los activos sociales y culturales de los trabajadores), pero esto no implica un nivel de salarios mayor al de equilibrio, sino un salario de equilibrio muy bajo.

Por último, el mercado de trabajo también implica pobreza para aquellos que están incluidos en él. Habría que analizar cuáles son los mecanismos económicos, legales o institucionales que permiten que trabajadores asalariados reciban ingresos que no les permiten salir de la pobreza. El propio salario mínimo legal en Perú se encuentra por debajo de la línea de pobreza o de la línea para considerar a un trabajador subempleado por ingresos.

En Europa, al parecer, un llamado para combatir el desempleo crónico y la discriminación —la exclusión— se ha utilizado en América

Latina como una nueva forma de denominar a la pobreza o, en todo caso, de ser un término que se debe añadir a la pobreza para asegurarnos de la gravedad de la situación en que se encuentran “los pobres y excluidos”. Al trasladar el concepto a América Latina también se desconoce, o dejó de lado, la discusión —inconclusa como muchas— sobre marginalidad urbana en las décadas de 1960 y 1970.¹⁴

5. Enfoque estructural

A partir del impacto de la crisis de la deuda externa de 1982 y del ajuste estructural impulsado por los organismos multilaterales sobre la población, para fines de constituir los programas denominados de compensación social, se empezó a distinguir entre los nuevos o recientes pobres y los pobres antiguos o crónicos. No obstante, desde los escritos de Chenery *et al.* (1974), e incluso desde el pionero trabajo de Nurkse ([1953], 1966:13), que popularizó la noción de círculo vicioso de la pobreza, se propone estudiar la condición permanente de pobreza de amplios sectores de la población, esto es, de la pobreza estructural.¹⁵

Empezaremos con la discusión sobre las causas de la pobreza en los países desarrollados, mejor dicho, en Inglaterra, país de avanzada en desarrollo económico capitalista, que al impulso de sus revoluciones comercial, agrícola e industrial, se vio obligado a establecer sus polémicas leyes de pobres.

Es necesario hacer una breve aclaración para señalar que aquí no se trata de las posibles definiciones operativas de pobreza estructural, como cuando se sostiene que a través de la medición de la pobreza con el método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), se estaría identificando la pobreza estructural.

14. Debo este comentario a Julio Cotler.

15. Pobreza estructural o permanente, no por oposición a la pobreza transitoria, sino por el total de población en estado de pobreza, sin importar que no sean todos los mismos.

a. *Causas de la pobreza estructural*

La actitud que debe tener un científico social frente a la pobreza —investigar sus causas— es el punto de partida para Alcock (1997:36) quien señala que:

Una vez que se ha reconocido que la pobreza existe, sabemos como científicos sociales que debe tener una o varias causas; si podemos identificar la causa de la pobreza, esto podría darnos una base para desarrollar una política para responder a este problema.

Según este autor existen dos grandes corrientes de interpretación de las causas de la pobreza: las causas patológicas y las causas estructurales. Sinteticemos brevemente estas dos corrientes, siguiendo a Alcock (1997).¹⁶

i. *Causas patológicas*

Para algunos teóricos (Murray 1990, 1994, citado por Alcock 1997:36) la pobreza es vista como el producto de una debilidad, ineficiencia o irresponsabilidad de los individuos. Esta visión descansa en un modelo de causación social patológico e implica que la respuesta de política deba poner la atención en los individuos, buscando cambiar sus actitudes y comportamiento.

La corriente de interpretación de las causas patológicas de la pobreza abarca dos categorías. La primera categoría corresponde a los individuos y abarca tres vertientes. En primer lugar, están las visiones de Murray (1990, 1994) y de R. Holman (1978), citados por Alcock (1997:36-37), que responsabilizan a la indolencia e irresponsabilidad individual como causantes de la pobreza. Una segunda visión, que puede estar incluida en la primera, es genética y relaciona el status

16. Alcock toma de R. Holman (*Poverty: Explanations of Social Deprivation*, 1978) la clasificación de explicaciones, así como la distinción entre causas patológicas y estructurales.

social con las características heredadas, como la inteligencia. Finalmente, existen los enfoques psicológicos que explican la falta de logros individuales por los rasgos de personalidad adquiridos o desarrollados. En su conjunto esta corriente puede ser criticada, según Alcock (1997:37), porque culpabiliza a las víctimas de su propia pobreza.

La segunda categoría de explicaciones es la que se centra en la familia o en la comunidad como causantes de la pobreza. Alcock (1997:38) cita a K. Joseph (1972) como proponente del “ciclo de empobrecimiento”, por el cual un parentesco inadecuado, muy bajas aspiraciones y un ambiente desventajoso de las familias o comunidades son internalizados como parte de los valores de los hijos en crecimiento. Luego, cuando estos niños alcanzan la edad adulta sus expectativas y habilidades son bajas, solo esperan y rápidamente aceptan la pobreza y privaciones de sus padres y conocidos. Son por tanto, los pobres mismos quienes producen y reproducen sus condiciones de pobreza, solo que colectivamente a través de la cultura de la familia y la comunidad (Alcock 1997: 38).

Este tipo de explicaciones culturales o conductistas de la distribución de la riqueza sugiere que la desigual distribución en las sociedades modernas es el resultado de estilos de vida descuidados, por los que las personas se dañan a sí mismas o a sus hijos, sea por el consumo de mercancías dañinas o por no acudir a la salud preventiva o no utilizar métodos de contracepción. Se asume que existen estilos de vida que son subculturas, derivadas de las características personales y en el nivel de educación, que gobiernan su comportamiento.

La concepción de causas patológicas tuvo su expresión en América Latina en la llamada “cultura de la pobreza” de Oscar Lewis (1967). Según ella, la existencia humana en un ambiente dado conlleva un proceso de adaptación biológica y social que da pie a la elaboración de una estructura de normas, ideas y comportamientos. Esta visión atribuye la pobreza al comportamiento de las mismas personas e implica que ellas son plenamente responsables por los acontecimientos desfavorables que les ocurren.

También podría argumentarse que, en general, las visiones de la pobreza que se concentran en los atributos o carencias (educación,

salud) de los individuos comparten una concepción patológica de las causas de la pobreza.

En esta visión de las causas de la pobreza no se explican las circunstancias más amplias en las que las familias y comunidades están situadas, ni tampoco en cómo devienen en pobres, en primer lugar. Según Alcock (1997), los resultados de algunos estudios indican que niños provenientes de hogares pobres no siguen el ciclo, esto es, no repiten el cuadro de pobreza de sus familias de origen. Esto sugiere que la explicación radica en la creación del contexto —los cambios sociales— y no tan solo del comportamiento de los individuos en él. Debe pasarse a la explicación estructural.

ii. Causas estructurales

Según esta corriente la pobreza es un producto de fuerzas sociales dinámicas. Diversos eventos sociales producto de fuerzas económicas afectan a la población y crean pobreza en los países desarrollados. El caso más claro es el de la pobreza asociada a altos niveles de desempleo, resultado de las recesiones económicas internacionales en las décadas de 1930, 1970 y 1980. El declive económico también resulta en bajos salarios (que conduce a la pobreza para parte de los ocupados), el retiro temprano de la fuerza laboral y pensiones bajas (que incrementa la pobreza de la población adulta mayor), y la presión por recortar el gasto público en beneficios para los desempleados o los empleados en situación de pobreza.

La pobreza es el resultado de la operación de fuerzas sociales —clases, grupos, agencias e instituciones— que interactúan con un orden económico y social particular. De esta manera, se crean las circunstancias —las condiciones— que la población experimenta, con el resultado que una parte de la población se encuentre en pobreza. Se deberá por ello poner la atención en las fuerzas estructurales, en un modelo de causación social estructural.

Ferge y Millar (1987, citado por Alcock 1997:36-37) se oponen a la visión reseñada de las causas patológicas señalando que: “si un enfoque se concentra en grupos particulares de población pobre [...]

ignora el contexto y procesos de cambio estructural”.¹⁷ Para Alcock (1997:37), “La pobreza, como todo fenómeno social, es el producto del cambio social; y si queremos examinar la causa de la pobreza, entonces necesitamos examinar la dinámica del cambio social”.

Según Alcock (1997: 9-10), entre los enfoques estructurales puede considerarse la pobreza en el marco de operación del sistema capitalista. Varios autores han incidido en la necesidad de considerar —antes que la desestructuración de las redes sociales premodernas— cuestiones propias al funcionamiento de un sistema de producción capitalista: la propiedad de los medios de producción y la lógica de pauperización inherente al libre mercado de trabajo en contextos de alta disponibilidad de mano de obra.

Ambos temas son desarrollados en sendos trabajos por el británico Tony Novak (Alcock 1997: 42). En 1988, Novak indica que el punto de inicio concreto de la pobreza en tanto problema social, habría tenido lugar en aquel momento en el cual la mayor parte de la población fue separada de la tierra, deviniendo en consecuencia en trabajadora asalariada. En tal coyuntura, tales gentes habrían perdido el control sobre los medios de producción quedando su supervivencia a merced de los salarios que en pago de su trabajo pudieran conseguir. Dada una coyuntura en la cual el mercado de trabajo se contrae, al estar incapacitados de encontrar el salario necesario para su manutención, muchos de ellos habrían terminado en la pobreza. Desde este punto de vista, la pobreza vendría a ser un producto directo del capitalismo, inherente a él y por él recreado.

Profundizando en esta línea de trabajo, Novak (1995:44-45) completa sus teorías haciendo referencia al propio carácter funcional de la pobreza dentro del sistema capitalista. En efecto, la pobreza —o más en concreto el miedo a ella— habría sido un factor disciplinario básico de la mano de obra. De este modo si la pobreza venía originada por la lógica de los salarios propia del sistema capitalista, habría sido además mantenida por este de acuerdo a las ventajas que representaba

17. Nótese que esta crítica puede extenderse a los programas focalizados de lucha contra la pobreza. Véase el capítulo V.

para aumentar la productividad. El miedo a la pobreza habría jugado un papel de disciplinar a la población trabajadora en el plano moral, en tanto habría permitido la interiorización progresiva de valores tales como la necesidad de trabajo duro o el desprecio por los sectores inferiores de la sociedad capitalista.

En síntesis, Novak (1995), citado por Alcock (1997: 42), señalará que la pobreza es producida por la operación del mercado de trabajo capitalista asalariado porque su operación eficiente necesita que exista pobreza, o mejor dicho, población pobre que se encuentre en sus alrededores. Será por tanto la estructura económica que se refleja en el mercado de trabajo, y el proceso político que lo reproduce, los que causan la pobreza.

b. *Ajuste y pobreza*

Cuando se analiza la pobreza raramente se asocia a la evolución económica o macroeconómica de los países. En el caso de América Latina después de una década de ajustes estructurales o reformas liberales en la mayoría de países parece ser difícil no hacer esta asociación. Paradójicamente, buena parte de los estudios patrocinados por el Banco Mundial para evaluar el impacto de las reformas concluyen que el efecto de los ajustes no significó un mayor empobrecimiento de la población.

En tal sentido, el mérito del trabajo de Stewart (1995) es que trata directamente del efecto del ajuste en la pobreza, empezando por plantear esta asociación:

La década de 1980 fue una década de ajuste para gran parte del Tercer Mundo [...] La década fue también de aumento de la pobreza en África y América Latina —una aguda reversión en la tendencia previa de una gradual reducción de la pobreza absoluta— [...]; en América Latina y el Caribe las cifras aumentaron de un estimado de 91 millones en 1980 a 133 millones en 1989 (Stewart 1995:1, citando a Psacharoulous et al., 1993).¹⁸

18. Stewart (1995:1) añade que no todos los países que se ajustaron tuvieron una evolución similar: “[...] por ejemplo, Indonesia tuvo éxito en reducir la pobreza y mejorar los indicadores de sociales mientras se ajustaba, al igual que Colombia.

Aunque salta a la vista, se debe aclarar que el enfoque de Stewart, denominado de ajuste estructural y pobreza, utiliza el término “estructural” para referirse a los programas de ajuste o de reformas liberales impulsados por los organismos multilaterales y no a las causas estructurales de la pobreza derivadas del funcionamiento de las economías, vistas en el acápite precedente.

Stewart (1995: 2) reconoce que las políticas de ajuste se llevaron a cabo por la existencia de grandes déficit macroeconómicos al inicio de la década de 1980. Una parte del aumento de la pobreza está asociado a estas brechas, especialmente por la aguda crisis fiscal y de balanza de pagos, y otra, a los efectos del ajuste para intentar cerrarlas. Por lo tanto, una parte del empobrecimiento se debió a los desequilibrios que llevaron al ajuste y, otra, a los ajustes mismos.

Para atenuar los efectos de la crisis y del ajuste, los países recurrieron al FMI y al Banco Mundial para solicitar préstamos, los mismos que fueron otorgados de manera condicionada a la implementación del paquete compuesto por políticas de estabilización del FMI y programas de ajuste o de reformas estructurales del Banco Mundial. Stewart (1995: 7) indica que los programas de ajuste fueron adoptados e implementados en muchos países casi continuamente a lo largo de la década de 1980, bajo el dominio de los diseñadores de políticas, desplazando las políticas de desarrollo de largo plazo. Por su persistencia, dominio y su naturaleza prolongada, las políticas de estabilización y ajuste tuvieron un amplio rango de consecuencias de mediano plazo, no solo para la macroeconomía sino también para la asignación de factores, afectando tanto los ingresos de los trabajadores, empobreciéndolos, como afectando también a amplios sectores sociales.¹⁹ La

Pero un buen desempeño en indicadores sociales o de desarrollo humano entre los países que se ajustaron fue más una excepción que una regla”.

19. Las políticas de estabilización contienen tres elementos: i. restricción de la demanda, a través de la reducción del gasto público, el control del crédito y la restricción del salario real; ii. cambio radical de políticas, con la devaluación o reforma del tipo de cambio; y, iii. políticas para aumentar la eficiencia de la oferta, poniendo el énfasis en el creciente papel del mercado y reduciendo el del sector público, incluyendo la privatización de empresas públicas, la reforma financiera y la liberalización de las importaciones (Stewart 1995: 8).

pobreza se fue incrementando agudamente en un número bastante importante de países, los gastos sociales fueron cortados y hubo un freno en el progreso de indicadores sociales, con algún empeoramiento en algunos casos.

Se puede establecer —parcialmente en base a Stewart (1995)—, una clasificación de las causas económicas de la pobreza en países en desarrollo. En el esquema 1.2 se colocan cuatro variantes que, explícita o implícitamente, se proponen como causas o explicaciones alternativas de la pobreza. El mayor contraste se encuentra entre la explicación estructural y la microeconómica.

En la primera fila del esquema 1.2 se propone que la pobreza estructural —o permanente— se origina en la estructura de propiedad de los recursos productivos y en la estructura de la producción que se deriva de esa estructura de propiedad. Según un punto de vista estructural las causas de la pobreza de la mayoría (y de la riqueza de una minoría) se derivan de la tenencia (propiedad) y uso de recursos productivos (medios de producción), de la cantidad y calidad de los mismos, esto es, de su contribución a la productividad del trabajo y del grado en que se usan para contratar trabajo asalariado o no. Una estructura (léase distribución o composición) que concentra la propiedad, de una parte, condiciona la producción y sus rendimientos de manera que se genera desigualdad en la distribución de los ingresos. Si una parte significativa de la población no tiene acceso a la propiedad o, si lo tiene, es en cantidad y calidad insuficientes, o si no consigue un empleo asalariado en empresas formales, medianas o grandes, sus ingresos serán muy bajos y se encontrará en condición de pobreza. De otra parte, la estructura de propiedad y de producción se refleja en la estructura ocupacional, según si se cuenta con el dinamismo suficiente para contratar trabajadores de un país o región. En términos de Stewart (1995) —y de la contabilidad nacional—, se trata de analizar la determinación de los ingresos primarios o el producto a costo de factores.

En el otro extremo, la explicación microeconómica o convencional centra su atención en el comportamiento individual de los agentes. Las causas de la pobreza radicarían en la cantidad y calidad —capital

Esquema 1.2

CLASIFICACIÓN DE ENFOQUES SEGÚN SUS CARACTERÍSTICAS Y CAUSAS ECONÓMICAS DE LA POBREZA

ENFOQUES	OBJETO	ASPECTOS QUE RESALTAN COMO CAUSAS	UNIDAD DE ANÁLISIS	INDICADORES	Políticas
Estructural y largo plazo (Desde clásicos al enfoque de activos en Chenery)	Propiedad y producción	Estructura de la propiedad, del producto y del empleo. Falta de absorción de empleo asalariado	Grupos ocupacionales, estratos sociales de población	Nivel de empleo asalariado, productividad del trabajo e ingresos primarios a/	Redistribución de propiedad y cambios en estructura productiva. Aumento de productividad del trabajo
Macroeconómico coyuntural (Keynes a Stewart)	Nivel de actividad, empleo y precios	Funcionamiento agregado de mercados lleva a recesión, desempleo y salarios reales bajos	Medidas de política macroeconómica que afectan los niveles de actividad, empleo e ingresos	Variación del nivel de actividad, del empleo y los ingresos primarios	- Anticíclicas - Antiinflacionarias - Protección y seguridad social
Mesoconómico Idem	Cambios en distribución del ingreso vía ingresos secundarios	Papel del Estado y del sector privado regresivos. Reducción de gasto público social corriente	Políticas públicas, posibles de ser contrarrestadas por redes de solidaridad o de protección social	Nivel y variación de los ingresos secundarios b/	Redistribución de ingresos, vía política fiscal o vía privada
Microeconómico (De vacío en neo-clásicos a activos de BID)	Comportamiento eficiente de los agentes	Oferta de trabajo y baja dotación y uso no eficiente de recursos (activos)	Familias o individuos	Nivel de productividad, ingreso, gasto o consumo total de familias o individuos	- Aumentar la calidad de la oferta de trabajo y la eficiencia - Políticas sociales

Fuente: Elaborado sobre la base de Stewart (1995) y añadidos.

- a/ Son los ingresos generados antes de impuestos y subsidios. Incluyen los ingresos de activos (tierra y capital), del trabajo por cuenta propia y del empleo.
- b/ Ingresos que reciben las personas después de impuestos y beneficios, incluyendo tanto transferencias privadas como del gobierno y bienes públicos.

humano— de la oferta de mano de obra y en la falta de recursos de los individuos o familias. Si se poseen, se tienen en proporciones insuficientes o su uso es insuficiente o inadecuado. En la variante más reciente, tanto la oferta de trabajo como los recursos se agrupan bajo la denominación de activos. La relación inicial entre activos y los individuos y familias que los poseen o no, es un dato. Podría decirse que el que un individuo o una familia no posea activos es por su responsabilidad, una suerte de deficiencia —una patología— respecto a la “situación normal” de una unidad de consumo, por lo que se puede ubicar este enfoque bajo el encabezado de causas patológicas. La pobreza es un problema de las familias o de los individuos y no de la estructura de la propiedad o de la economía.

El contraste central se encuentra en si la situación de la pobreza depende de la ubicación de los individuos y sus familias en una estructura de propiedad y de producción, perteneciendo a un grupo ocupacional, o si depende del comportamiento de los individuos o familias según su dotación y uso eficiente o no, de su recursos.

Los enfoques económicos intermedios —macro coyuntural o mesoeconómico— no han sido elaborados pensando en la pobreza: no la tienen como su objeto de estudio. En todo caso, la asociación entre políticas macroeconómicas y pobreza es de reciente data, a partir de la crisis de la deuda y del ajuste, como se verá en el capítulo IV.

El enfoque macroeconómico-coyuntural puede superponerse al estructural, especialmente si se analiza el impacto del ajuste sobre la pobreza, como hace Stewart (1995). Para analizar el ajuste “estructural” deben considerarse las reformas estructurales y la política de estabilización, la misma que de coyuntural deviene —por incapacidad de lograr resultados positivos— en permanente.

Finalmente, el enfoque que Stewart (1995) denomina mesoeconómico, se dirige a las políticas redistributivas y es resultado de la práctica establecida de que el Estado debe intervenir para compensar en algo la mayor desigualdad que resultaría si tan solo operase la determinación de los ingresos primarios (Stiglitz 1988). Para Stewart, la magnitud de la pobreza dependerá de los ingresos primarios y secundarios, de manera que la pobreza puede reducirse, sea mejorando los ingresos

primarios de la población pobre (asumiendo que no son afectados por impuestos), o, para una distribución de los ingresos primarios dada, mediante transferencias secundarias. Añadirá que debe reconocerse que es poco probable que las transferencias públicas —secundarias— sean lo suficientemente grandes como para compensar la distribución del ingreso primario (Stewart 1995: 10-1).

c. *Comentario*

La aplicación del enfoque de causas estructurales al caso del Perú —sobre la base de los trabajos de John Sheahan— se presenta en el capítulo III. A nivel de América Latina a partir de los estudios de CEPAL, en parte como respuesta a ajuste liberal, se puede señalar que el enfoque estructural se encuentra en reconstrucción. La reafirmación reciente de la propuesta de CEPAL (Machinea 2005) es clara: si no se transforma la estructura productiva hacia las ramas intensivas en empleo no se logrará que mejore el empleo y se reduzca la pobreza.

En relación al enfoque estructural debe reconocerse que los estudios sobre la propiedad de los recursos y su extrema concentración no son frecuentes.²⁰ Por el contrario, las encuestas y los estudios sobre las condiciones de vida de los individuos y sus familias son abundantes al ser promovidos por los organismos multilaterales. Este sesgo representa un gran obstáculo para analizar las causas estructurales de la pobreza en el país. Debe además, indicarse que también se promueve la aplicación de sucesivas encuestas de hogares y no las encuestas a establecimientos. Para efectuar estudios sobre la estructura económica se debe aguardar a los espaciados censos económicos o limitarse al sector industrial manufacturero.

La propiedad de los recursos y la estructura de la producción implican una demanda de trabajo que contribuye a determinar la estructura ocupacional, la misma que puede analizarse en términos de grupos de trabajadores, en lugar de considerarlos como una agregación de individuos. No tiene mucho sentido, salvo en una visión dentro

20. Para el Perú existen dos trabajos recientes de E. Vásquez (CIUP) y A. Figueroa.

de la corriente de causas patológicas, referirse a la población —como un agregado indiferenciado de individuos— pobre, debiendo más bien indicarse que se trata de las familias de trabajadores asalariados o no, en determinadas ramas de actividad y tipos de mercados, en condición de pobreza. Los ingresos serán en gran medida determinados por la productividad del puesto de trabajo (estructura de demanda) y no solo de las personas, según sus calificaciones.

6. Otros enfoques recientes

a. *Enfoque de oportunidades*

El Banco Mundial (BM) en su Informe sobre el Desarrollo Mundial 1990 presentó un diagnóstico de la pobreza. Según el BM, “hay dos factores determinantes de la pobreza que son los más importantes: el acceso a oportunidades de obtención de ingresos y la capacidad para aprovechar tales oportunidades” (BM 1990: 43). En las familias cuyos miembros trabajan y tienen buenos niveles de educación, capacitación y salud, la pobreza quedaría eliminada.

Esto significaría que el problema de la pobreza es tanto de demanda de trabajo (“acceso a oportunidades de obtención de ingresos”) como de oferta de trabajo, o de acumulación de capital humano (“capacidades para aprovechar tales oportunidades”). La pobreza se originaría en el lento crecimiento económico así como en la falta de educación y capacitación de la fuerza de trabajo. De allí las propuestas de estabilidad para lograr el crecimiento e inversión en capital humano. Pero en el fondo el problema no es el lento crecimiento sino su composición, el tipo de crecimiento que lleva a la falta de demanda de trabajo. No existe demanda por lo que los pobres poseen en abundancia: mano de obra no calificada.

Diez años después, en su World Development Report 2000-2001, *Attacking Poverty*, el Banco Mundial vuelve sobre los mismos principios desde un nuevo enfoque, el de activos, pero vinculándolo a las oportunidades. A partir de un estudio de la percepción que tienen los pobres acerca de su propia realidad se concluye que:

Para entender los determinantes de la pobreza en todas sus dimensiones, es útil pensar en términos de los activos de las personas,²¹ los retornos de esos activos (o su productividad) y la volatilidad de los retornos (Banco Mundial, 2000: 34).

La posesión de los activos humanos, físicos y naturales serían las razones de fondo para que un individuo, familia o grupo viva en la pobreza o escape de ella. Estos activos interactúan con las oportunidades sociales y de mercado para generar ingresos, una mejor calidad de vida y una sensación de bienestar psicológico.

Una somera comparación entre ambos informes permite afirmar que las ideas del BM no habrían cambiado sustancialmente. Se da el nombre de *activos* a las antiguas “capacidades para aprovechar oportunidades” (educación y salud, elementos básicos del capital humano) y sigue tomando en cuenta su interacción con las oportunidades sociales y de mercado, o sea, la demanda de trabajo, que influiría en la rentabilidad de los activos. En 1990 el BM ya afirmaba que los ingresos de los pobres dependían de los bienes que poseían —tierras en el caso de zonas rurales y capital humano en las zonas urbanas— así como de su rentabilidad.

Bajo este enfoque también se incluyen dos aspectos apenas brevemente mencionados en el informe anterior para explicar la pobreza: la capacidad de la población de fiscalizar y participar en la implementación de las políticas (*accountability* y *empowerment*), y la vulnerabilidad de los pobres a *shocks* macroeconómicos o naturales.

Además de seguir afirmando que el crecimiento y la estabilización de la economía están directamente relacionados con la reducción de la pobreza, se insiste en que el funcionamiento de los mercados no es eficiente: existirían excesivas regulaciones sobre la microempresa, los mercados de trabajo y los mercados de crédito para los más pobres. Dentro de las “oportunidades” que deben tener los pobres, en el Informe del año 2000, se incluye la provisión y redistribución que

21. Sin embargo en la p. 77 se afirma que dichos activos son causa y efecto de la pobreza.

debe hacer el Estado de los activos. Ciertamente, los activos a los que hace referencia el Banco Mundial se limitan a educación, salud, infraestructura y, en mucho menor medida, tierras agrícolas, tema ya abordado en el informe de 1990.

Con respecto a las capacidades, el Informe del 2000 afirma que la pobreza es un producto de la incapacidad de la comunidad para participar en el planeamiento e implementación de las políticas y para pedir cuentas a sus instituciones.²² La explicación es que si la comunidad participase en las decisiones que se toman y pudiese fiscalizar a sus dirigentes se podría lograr una provisión más equitativa de los activos y se eliminaría su concentración en algunos grupos de elite. Por otro lado, las instituciones sociales también afectan los niveles de pobreza ya que limitan la productividad o rentabilidad de los activos, las estrategias para afrontar los riesgos y la capacidad de tener nuevas oportunidades.

Por último, la pobreza también es vista como producto de la vulnerabilidad a *shocks* macroeconómicos y desastres naturales. Los pobres son los más vulnerables de la sociedad porque están expuestos a una mayor número de riesgos. “Sus bajos ingresos significan que son menos capaces de ahorrar y acumular activos. Esto a su vez, limita su habilidad para manejar una crisis cuando se presenta”.²³ (Banco Mundial, 2000: 135). La variabilidad de los ingresos es especialmente peligrosa para las personas con ingresos en o debajo de la línea de pobreza, o con ingresos apenas mayores a ella: “Como resultado, la gente pobre es altamente adversa al riesgo y renuente a participar en las actividades de alto riesgo y alta rentabilidad que podrían sacarlos de la pobreza” (Banco Mundial, 2000: 138).

Los *shocks* económicos disminuyen los salarios reales y aumentan el desempleo, disminuyen los ingresos no laborales al disminuir el precio de los productos elaborados por los pobres, reducen las trans-

22. “In particular, it [poverty] is an outcome of the accountability and responsiveness of state institutions” (Banco Mundial, 2000: 99).

23. Un ejemplo de esto es el impacto desigual de las sequías en el Nordeste de Brasil. Los pobres —con poca tierra— son los damnificados mientras que los poseedores de un determinado tamaño de parcelas están protegidos. Véase al respecto Duarte, R. (2003).

ferencias intrafamiliares y disminuyen el ritmo de acumulación de activos humanos, financieros y físicos, dificultando la salida de la pobreza. Los desastres naturales destruyen los activos acumulados e impiden que una región crezca sostenidamente.

b. *Capital social*

Según Katzman y Figueira (1999: 175), a pesar de la aceptación generalizada del término “capital social”, el desarrollo del concepto está todavía muy lejos de alcanzar un significado unívoco y consensual. Como ha ocurrido con otras nociones que se imponen y expanden rápidamente, existe un considerable desajuste entre la facilidad en su adopción y su grado de precisión conceptual.

La noción de capital social, que fue popularizada por Robert Putnam (1993, citado por Katmzan 1999), a partir de su investigación sobre el desempeño de las instituciones gubernamentales en Italia, alude a los lazos existentes entre los individuos de una comunidad.

Lall (2002) —aunque elabora sobre el concepto para avanzar en la industrialización de un país y no en relación a la pobreza— presenta una definición de capital social precisa. Sería el conjunto de: “las normas que permiten a grupos y redes (en la sociedad civil, empresas, instituciones y gobiernos) cooperar, compartir información y formular y actuar hacia objetivos comunes”. Lall señala que el capital social comprende la capacidad de los individuos de agruparse y establecer relaciones de confianza, cooperación y objetivos comunes. También, citando a Putnam (1993) resalta que, “el capital social es valioso porque una sociedad que confía en la reciprocidad generalizada es más eficiente que una sociedad desconfiada” y, además, Putnam (2000) indica que los beneficios del capital social radican en su capacidad para promover la acción colectiva. Para Fukuyama (2000), el capital social promueve la cooperación entre dos o más individuos, reduciendo los costos de transacción.

Se puede establecer hasta dos variantes del enfoque de capital social. Una, utilizada y difundida por los organismos internacionales. Esta variante no necesariamente se relaciona a la reducción de la

pobreza. En general, se presume que con un capital social más fuerte, los países —o sus mercados— funcionan con mayor eficiencia o se ajustan mejor a las reformas estructurales. La otra variante, más utilizada por los académicos, pone el énfasis en las redes de solidaridad como estrategia de supervivencia. Este último enfoque tiene como antecedente el clásico trabajo de Larissa Lomnitz para México (1975).

Entre los organismos multilaterales que utilizan la noción de capital social están el BM y el PNUD (2002). En el caso del BM, Lall (2002) da cuenta del uso de un concepto muy similar al de capital social en su *World Development Report* de 2002: el de instituciones informales. Éstas abarcan las normas sociales y las redes que complementan o sustituyen a las leyes e instituciones; si trabajan bien, pueden reducir los costos y riesgos de las transacciones económicas, mejorando los flujos de información y distribuyendo los riesgos. Para el BM (Sitio Web), el capital social:

[...] se refiere a las instituciones, relaciones y normas que conforman la calidad y cantidad de las interacciones sociales de una sociedad [...] No es solo la suma de las instituciones que configuran una sociedad, sino asimismo la materia que las mantiene juntas.

De acuerdo con el BM, “numerosos estudios demuestran que la cohesión social es un factor crítico para que las sociedades prosperen económicamente y para que el desarrollo sea sostenible”.

El PNUD considera como capitales al conjunto de recursos y activos para el desarrollo, que tienen como características ser durables y poder incrementarse. Una sociedad o una familia se desarrollarían si acumulan distintos tipos de capital con distintas combinaciones, variada tecnología y propósitos diversos. Para que haya desarrollo humano, las combinaciones de estos capitales, sus tecnologías e intensidades de uso deben generar oportunidades para todos. En tal sentido, así como se contabiliza un capital físico y un capital en dinero o financiero, habrá un capital natural, un capital humano y un capital social. El PNUD define al capital social como los valores, las normas, las organizaciones y los mecanismos de asociación, que facilitan las rela-

ciones interpersonales y permiten la convivencia social. Sus componentes se construyen en base a relaciones entre individuos. Las piedras angulares del capital social son los valores convertidos en normas, como la confianza, la solidaridad, la reciprocidad. Las redes, organizaciones e instituciones permiten la interacción social y el desarrollo de las sociedades que generan, además, efectos colaterales como las identidades o la información social. Las instituciones son necesarias para la utilización de los capitales y las potencialidades.

Aunque la noción de capital social se aplica a toda la población, la discusión del concepto para el análisis de la vulnerabilidad es presentada por Katzman (1999: 180), poniendo la atención en los supuestos de este enfoque:

[...] la noción de capital social participa de tres supuestos comunes: a) [...] que los sistemas de relaciones sociales modelan la capacidad de desempeño de los individuos en la estructura social; b) [...] se refiere a un tipo particular de relaciones que operan a través de interacciones y redes sociales informales, asentadas en mecanismos ajenos al mercado; y, c) tales redes tienen como consecuencia facilitar el desempeño tanto de los individuos como de los hogares y de los grupos sociales, proveyéndolos de recursos cuya ausencia haría más dificultoso su desempeño.

Nótese el énfasis en aumentar la capacidad de desempeño de las personas, acepción que acerca esta visión al enfoque de capacidades de A. Sen.

Finalmente, resulta también necesario destacar que Katzman (1999: 178), indica que:

[...] —a diferencia del individualismo metodológico en la propuesta de Coleman—, el capital social también puede ser visto como interacciones materializadas en redes que forman parte de la estructura social, que tienen su propia trayectoria e historia, y que, más allá de sus funciones, configuran estructuras de oportunidades que tienen un impacto independiente sobre el sistema.

Este, como se vio, es uno de los aspectos que en la variante de Katzman y Filgueira (1999) complementa el enfoque de activos.

c. *Los nuevos pobres o pobres recientes*

Paralelamente al surgimiento del enfoque de exclusión social tanto en Europa como en América Latina (por el impacto de la reestructuración económica y las nuevas tecnologías de la información y comunicaciones y por la crisis económica y el ajuste estructural en América Latina), aparece la noción de nuevos pobres o pobres recientes, sean estos pauperizados o empobrecidos, para distinguirlos de los pobres estructurales o permanentes. Como señala Silver, en algunos países europeos, los nuevos problemas sociales originados por las transformaciones económicas en Europa se tomaron como síntomas de la aparición de una creciente subclase y, en otros contextos, como de nueva pobreza (Silver 1995: 58).

A la denominada pobreza estructural, correspondiente a grupos de la población en donde la pobreza se ha perpetuado durante generaciones, se adiciona actualmente un grupo de población diferente, al que se ha llamado “los nuevos pobres”. Se trata de familias que no eran pobres hasta hace pocos años atrás, y en donde, en muchos casos, los progresos laboriosamente conseguidos por las generaciones anteriores se están perdiendo. Son sectores de las clases medias que han entrado en fuerte crisis ante diversos embates. Por un lado tienen diversos atributos propios de las clases medias: cultura, educación, en algunos casos viviendas heredadas, aspiraciones propias de ese sector social. Por otra parte, el nivel de sus ingresos y su inestabilidad laboral los colocan por debajo del umbral de la pobreza.²⁴

El hecho empírico es que la crisis y el ajuste, en particular los procesos hiperinflacionarios y de devaluaciones traumáticas, conducen al descenso de nivel de vida de todos los estratos sociales, afectando en especial a la clase media, que no había transitado por la condición de pobreza.²⁵ Tal como se verá en el capítulo IV se trata de un au-

24. En Argentina, los nuevos pobres, inexistentes (casi) en 1974, pasaron del 4.2% en 1980 al 18.4% en 1990, y el proceso se ha seguido acentuando, en Acción Cultural Cristiana (2000), N° 40.

25. Según B. Klinsberg, del BID, en la Argentina, en el término de 10 años (de 1990 a 2000), siete millones de personas dejaron de ser clase media para pasar a ser

mento sustancial —no gradual— de la tasa de pobreza, un empobrecimiento masivo, originado en medidas de política macroeconómica. Analizando la evolución de la pobreza se observa la presencia creciente de un sector de pobres que no pertenecían a los que históricamente la conformaban. En especial, en el caso de la Argentina, la clase media que hacia 1950 abarcaba al 75% de la población, se redujo a un modesto grupo social que actualmente incluiría apenas al 28% de los argentinos. Así surgieron los “nuevos pobres”.

De acuerdo a N. Martínez de Pérez (s/f), el sociólogo Alberto Minujín, en su libro *Cuesta Abajo*,²⁶ define a los nuevos pobres como aquellas personas que nunca antes fueron pobres, que poseen características educacionales, sociales o culturales propias de la clase media y que al caer sus ingresos no pueden seguir accediendo a los bienes y servicios a los que estaban acostumbrados: vivienda, salud, educación, cultura. Minujín sostiene que “el conjunto de pobres se complejiza”; conformando la misma pobres estructurales y nuevos pobres o pauperizados que tienen variables materiales compartidas, no así psicológicas ni culturales, pues subsiste en ellos (entre otras) la idea de circunstancialidad o tránsito pasajero hacia su antiguo estudio cultural; son obreros, empleados, terciarios, informales, docentes, jubilados y campesinos que dan testimonio de una vida desarticulada y distinta, conformando un verdadero movimiento de grupo.

Los cambios producidos —indica Minujín— modifican el panorama, se inicia una movilidad descendente que lleva más de quince años, cambiando la configuración de la estructura social. Los pobres (como ya dijimos) siguen siendo pobres pero con más carencias, los sectores medios se dispersan, y una gran mayoría desciende desordenadamente, los sectores superiores se mantienen y unos pocos ascienden.

pobres. Prácticamente no se conoce un caso similar —salvo el Perú—, con esta velocidad y con esta masividad. El 20% de la población pasó a ser “nuevo pobre”. Entrevista 27/09/02. Sitio Web AméricaEconómica.com.

26. También en Minujín, A. (1997), *Estrujados: la clase media en América Latina*, en: Klinsberg, B., (comp.), *Pobreza, un tema impostergable*, México, DF.: Fondo de Cultura Económica, 4ª Edición.

Explica Minujín, que los nuevos pobres o pobres recientes pueden estar por debajo de la línea de pobreza o pueden tener una o algunas necesidades básicas insatisfechas (NBI) y no necesariamente estar por debajo de la línea de pobreza (LP). Por ejemplo, Katzman distingue entre los que no están por debajo de la LP pero tienen NBI y los pobres recientes que están por debajo de la LP pero todavía no se le presentan NBI. Se puede sostener —propone Minujín— que aparte de estos dos supuestos se pueda dar el hecho de un tercero, que es que están por debajo de la LP y tengan alguna NBI, pero se diferencian de los pobres estructurales en que no son todas sino solo algunas, y no precisamente las que muestran los indicadores habituales; además, no consignan una historia de pobreza.

Se debe Debemos acotar que si bien el tercer caso es el más peligroso porque de acentuarse la situación pasarían a ser pobres permanentes (< LP y NBI); el segundo caso (< LP y NBS) a nuestro entender estaría comprendiendo una parte importante del sector; en ellos la variable de ingreso muestra un descenso y determina el estar por debajo de la LP, pero las NB no se muestran insatisfechas en el corto plazo debido a que en el caso de la vivienda, educación y capacidad de subsistencia muestran una trayectoria en apariencia independiente de las variaciones del ingreso por habitante. En el caso de la vivienda se va a satisfacer el tenerla en detrimento de la calidad, en cuanto no se amplía el hogar de acuerdo a sus miembros y es más, se subarrienda o fusionan en un solo hábitat más de un grupo familiar, resultando en un mayor hacinamiento y la pérdida de privacidad y comodidad.

La principal limitación de este método es que la información censal —que utiliza como insumo— queda rápidamente sin actualizar. El NBI identifica la pobreza de más larga data, *pero no es útil para revelar las situaciones de pobreza reciente*. El método de la línea de pobreza permite detectar los hogares que, aunque cuenten con una vivienda decorosa y acceso a servicios, ya no pueden satisfacer adecuadamente sus necesidades debido a la baja de sus ingresos.

Los integrantes de este último grupo social, que conforman el sector de los llamados “nuevos pobres”, se han multiplicado en los últimos años en nuestro país debido al aumento de la desocupación

y la subocupación, la reducción de los ingresos y la expansión de los puestos de trabajo precarios, inestables y sin cobertura de protección social. Se trata de hogares provenientes de la clase media, que siguen viviendo en el espacio urbano pero cuyo nivel de vida ha caído sustancialmente.

La pobreza estructural ha sido objeto históricamente de políticas públicas focalizadas, normalmente asistenciales, como los programas alimentarios y, más recientemente, de empleo temporal o transitorio. En cambio, el Estado carece casi por completo de políticas orientadas a los “nuevos pobres”. Si bien es cierto que estos últimos, debido a su nivel educativo, formación, experiencia laboral y acceso a redes sociales, cuentan con mayores posibilidades de mejorar su situación en caso de una recuperación de la actividad económica, la magnitud adquirida por el fenómeno de la pobreza requeriría la implementación de políticas públicas específicas para los “nuevos pobres”.

d. *El crecimiento pro-pobre*

Zepeda (2004) sostiene que existe un creciente consenso entre los especialistas y pensadores en desarrollo que el crecimiento por sí solo no es suficiente para reducir la pobreza. El centro de la atención es ahora el crecimiento pro-pobre, que va más allá de las teorías del goteo de hace unas décadas. No obstante, prosigue Zepeda (2004), hay mucho que hacer en definir qué es crecimiento pro-pobre, cómo evaluarlo y medirlo y, más importante, cómo traducirlo en políticas efectivas.

Fuentes (2005), consultor de PNUD, da cuenta de la reciente literatura sobre pobreza que ha desarrollado la idea de crecimiento pro-pobre. Este ha sido definido como “crecimiento que es bueno para los pobres”, un concepto amplio y vago que podría llevar a confusión pues cualquier aumento en el ingreso de los pobres, por pequeño que sea, podría ser definido como pro-pobre, aún si la parte de la población en el tope de la distribución gana mucho más que los pobres. Así, esta definición de crecimiento pro-pobre puede estar acompañada de un aumento absoluto y relativo de la desigualdad.

El BM (Red de Pobreza del BM, Sitio Web) define el crecimiento pro-pobre como aquel que cambia la distribución de los ingresos relativos a través del crecimiento a favor de los pobres. Propone dos definiciones para la medición del crecimiento pro-pobre: la absoluta y la relativa. El crecimiento pro-pobre absoluto considera —mide— solo los ingresos de los pobres; el crecimiento pro-pobre relativo, en cambio, compara cambios en los ingresos de los pobres respecto a los cambios de los ingresos de los no pobres. Usando esta última definición, el crecimiento es pro-pobre cuando los cambios en la distribución acompañan el crecimiento en favor de los pobres (citan a Klasen, 2004; Kakwani and Pernia, 2000; McCulloch and Baulch, 1999; Kakwani and Son, 2003).

La definición absoluta evita estos problemas concentrándose, en cambio, en lo que pasa con la pobreza. El crecimiento es considerado ser pro-pobre si y solo si la población pobre se beneficia en términos absolutos, como reflejo de alguna medida aceptada de pobreza (en referencias a Ravallion and Chen, 2003; Kraay, 2003). En este caso, en qué medida el crecimiento es pro-pobre depende solamente de la tasa de cambio de la pobreza, la que es determinada tanto por la tasa de crecimiento como por su patrón de distribución. Bajo esta definición, el propósito es conseguir la mayor reducción de pobreza posible a través del crecimiento y el cambio progresivo en la distribución.

En resumen, bajo la definición absoluta, basta que el ingreso de los pobres aumente en el tiempo para que cualquier patrón de crecimiento sea pro-pobre. El crecimiento pro-pobre relativo, en cambio, implica una reducción de la desigualdad, esto es, el crecimiento pro-pobre relativo significa que el ingreso de los pobres crece más rápido que el ingreso de los no pobres.

Mientras que el BM apoya la propuesta de medición absoluta, el PNUD, en la posición de Kakwani et al. (2004), sostiene que en términos de descenso de la pobreza no es siempre el caso que la maximización de la tasa de crecimiento global (método absoluto) sea el método más eficiente, por tanto los tomadores de decisiones tratan de maximizar los que llaman la “tasa de crecimiento equivalente de pobreza”. Esta tasa toma en cuenta no solo la magnitud del crecimiento, sino

también cuánto se benefician los pobres del crecimiento: para una tasa de crecimiento dada, pueden observarse diferentes niveles de reducción de la pobreza. Pero habrá una tasa de crecimiento que maximizará el número de personas que dejarán de ser pobres. Esta tasa de crecimiento será tal que el ese crecimiento es redistribuido a los pobres.

e. Comentario

Sin que sea una vía para concluir en una posición ecléctica, se debe reconocer que varios de los enfoques recientes presentados, que buscan dar cuenta de las nuevas propuestas, pueden tomarse como complementarios o desarrollos de los cuatro enfoques principales. Para la propuesta del crecimiento pro-pobre el problema es claramente uno de medición y de políticas, más que teórico. Sería una especie de focalización del crecimiento —no solo del gasto social— a favor de los pobres en la línea del BM o del PNUD.

7. Conclusiones

Tal vez la evolución entre enfoques más interesante es el tránsito desde el enfoque de activos (educación o físicos como la tierra, organización social) a uno de capitales, para distinguir entre capital físico, humano y, sobretudo, el social. Aunque el uso de conceptos como activos o capital es más metafórico que real, esto es, los pobres no actúan como poseedores de capital, la facilidad de operacionalizar los elementos que componen los activos de los pobres es más clara, que la de operacionalizar los tipos de capital social.

Otro tanto ocurre con el enfoque de oportunidades, que puede complementar tanto el enfoque de capacidades de A. Sen, como la variante que une activos, vulnerabilidad (exclusión) y oportunidades de Katzman y Filgueira. Lo difícil es su operacionalización, esto es, como identificar, definir, medir y relacionar sus componentes.

El enfoque estructural, contrapuesto al conjunto de enfoques basados en el individualismo —análisis de comportamientos indivi-

duales— y en considerar la pobreza como una patología de las familias o individuos, es un enfoque en (re) construcción. En América Latina debe recoger de la tradición de CEPAL y de los análisis de la especificidad histórica particular de los países en desarrollo. Tampoco resulta fácil operacionalizarlo. Para los países en desarrollo, el análisis del impacto del ajuste y las reformas liberales ha abierto un campo de contraposición entre las visiones del BM y del BID, de una parte, que buscan minimizar los efectos negativos del ajuste a la vez que implementan programas compensatorios urgentes y, de otra parte, las visiones críticas de estos procesos, que aún no se constituyen en alternativas programáticas.