

CAPITULO I

LA POBREZA Y LAS POLÍTICAS PARA SUPERARLA

UN DEBATE RENOVADO

Anclar el debate sobre la pobreza en Venezuela supone situarlo en el marco de las concepciones y políticas que en la actualidad caracterizan la discusión sobre el desarrollo, cuyo objetivo central es el logro del bienestar para todos. Implica además revisar las principales concepciones de pobreza que se debaten en la actualidad tanto en el mundo académico como entre los responsables de la formulación de políticas, los enfoques en los cuales se inscriben y quiénes las promueven. Esta discusión permitirá poner en relación las perspectivas desde las cuales se mira la pobreza con las propuestas para su superación.

POBREZA Y DESARROLLO EN EL SIGLO XXI¹

A principios de este siglo es evidente la convergencia hacia la comprensión del desarrollo como un fenómeno infinitamente más complejo de lo que se consideró en el pasado. Se incorporan ejes de análisis y estrategias que van mucho más allá del crecimiento económico, en un marco dominado por las nuevas realidades que se derivan de la globalización y del fracaso de las políticas aplicadas en las últimas décadas para lograr mejoras sustantivas en la calidad de vida y en las condiciones para una convivencia democrática.

Desde la década de los cincuenta la concepción del desarrollo como un proceso que privilegia los aspectos materiales -crecimiento de la producción y acumulación de capital físico- ha ido incorporando progresivamente nuevas dimensiones, camino que se inició con la consideración del papel del “capital” humano. Diferentes corrientes han comenzado a confluir enfatizando la importancia de las dimensiones políticas y culturales y contribuyendo a plantear la equidad como un concepto y una guía para la acción que va mucho más allá de la simple “igualdad”².

La relevancia de las instituciones para el desarrollo se ha convertido en moneda común en estos debates, no sólo como parte de los aportes de la ciencia política sino también

¹ Esta sección es una actualización de la sección de igual nombre contenida en Cartaya (2005).

² Una discusión sobre las implicaciones de este cambio puede encontrarse en: D’Elia y Maingón (2004).

desde la economía, particularmente a partir de las contribuciones de la economía institucional y de propuestas como las desarrolladas por Stiglitz. Aún en materias como la discusión sobre la competitividad de los países latinoamericanos, un tema que ha cobrado centralidad debido a la globalización, se enfatizan los requerimientos institucionales y la integración social como indispensables para una inserción internacional exitosa, además de las políticas económicas.

También se ha superado el debate que predominó desde los ochenta en relación a los papeles respectivos de mercado y Estado. Es ahora ampliamente aceptado que el Estado complementa al mercado: una economía de mercado no puede desarrollarse atendiendo las necesidades de la gente sin instituciones estatales efectivas. Es necesario contar "con más instrumentos y concebir el desarrollo como un proceso con objetivos más amplios" (Stiglitz, 1998a) que incluyen regulación de los mercados, inversión pública en formación de capital humano, participación inclusiva e instituciones que apuntalen el desarrollo tecnológico, entre otros.

La importancia que hoy se otorga a las relaciones entre la economía y la democracia también evidencia de la ampliación del debate luego del período de predominio del "Consenso de Washington" como receta universal. Ha sido rebasada así la discusión acerca de si se requieren regímenes autoritarios o no para un crecimiento estable.

A partir de las contribuciones de Amartya Sen se ha incorporado al debate como objetivo del y a la vez camino hacia el desarrollo, la ampliación de las libertades humanas. Esta definición ha implicado en primer lugar, que las preocupaciones se centren no sólo en "los pobres" y en "los niveles mínimos requeridos para la sobrevivencia", sino en todos los ciudadanos, y que se aborden aspectos como la gobernabilidad y el respeto a los derechos humanos, el reconocimiento a la diversidad y los valores, como temas que atañen al desarrollo.

La afirmación cada vez más extendida de que el desarrollo es una cuestión de derechos humanos ha contribuido a privilegiar la dimensión ética del desarrollo. *"El desbordamiento y agudización de los problemas sociales han hecho brotar con fuerza la cuestión social y con ella también el debate ético y político acerca del papel de las políticas públicas."* (D'Elia, 2004).

También se han incorporado las dimensiones "subjetivas" del desarrollo, abordando aspectos como las percepciones de los diversos grupos sobre su situación, las

dimensiones relativas a la participación, la percepción de los riesgos, el papel de la inseguridad y la vulnerabilidad en la conducta humana, la jerarquización que la gente hace de las diversas políticas como contribuyentes a su bienestar y la voz y el poder de que disponen para incorporar sus visiones a las agendas.

Se conforma así como un aspecto central en una visión renovada del desarrollo, el tema de la diversidad. En el marco de este énfasis en el “reconocimiento del otro” han cobrado relevancia los estudios y propuestas vinculados al mundo de la cultura como claves del desarrollo humano. La globalización ha puesto de manifiesto la importancia de las identidades colectivas como medios para potenciar la solidaridad que permita superar las exclusiones. La aceptación de la diversidad y el respeto por las diferencias de valores, visiones del mundo, idioma y formas de organización comunitaria ha tendido a generalizarse en las políticas propuestas.

Por otra parte, este énfasis en la diversidad ha contribuido a afianzar la idea de la “multiplicidad de caminos hacia el desarrollo” superando las recetas únicas que fueron propias del período de aplicación del modelo conocido como “Consenso de Washington”.

Esta visión más compleja del desarrollo se resume en el siguiente texto de Fernando Calderón, el cual sintetiza los temas que constituyen la agenda de debate de hoy:

“Existe pues un consenso universal sobre la existencia de los múltiples vínculos y efectos recíprocos entre el respeto a las libertades civiles y políticas de las personas y su derecho a acceder a más bienestar material y espiritual. Por consiguiente, está claro que, (...), no se puede concebir el desarrollo económico sin pleno respeto a los derechos humanos y, al mismo tiempo, difícilmente se puede postular la defensa de los derechos humanos sin alcanzar avances sostenibles en materia de bienestar económico y social (...). La cuestión de la pobreza es inseparable de los temas de igualdad y de la expansión de libertades políticas, pues ambas son el principal recurso con que pueden contar las sociedades y las personas para desarrollarse. En esa óptica, los valores, las aspiraciones y la subjetividad de las personas y de las comunidades tienen un valor fundacional. (...) Si no se reconoce que, respetando las diferencias, todos somos iguales, nunca se eliminará la exclusión del otro distinto de uno.” (Calderón, 2005)

Ha ocurrido como consecuencia una ampliación en las miradas: el campo del desarrollo ha dejado de ser un feudo dominado por economistas para generalizarse las visiones interdisciplinarias, más adecuadas para la comprensión de las complejas inter-relaciones entre los planos económico, social, político y cultural implícitas en los procesos de desarrollo.

La equidad: un puesto privilegiado en la agenda social

En cualquier discusión sobre temas como el desarrollo y la reducción de la pobreza en el contexto latinoamericano es ineludible el tema de la equidad. América Latina es la región más desigual del mundo y cada uno de sus países es comparativamente más desigual que el promedio mundial.

Pero, en el transcurso del tiempo también ha variado sustancialmente la concepción de la equidad. Este tema ha reaparecido en la agenda a partir de concepciones que superan el acento en la distribución del ingreso para otorgar más peso a sus raíces en la estructura política. Se enfatiza en estas concepciones que las iniquidades reflejan disparidades de carácter político que requieren de profundos cambios institucionales basados en la negociación entre actores (Anderson y O'Neill, 2006).

En un enfoque renovado la equidad se entiende como "el justo tratamiento de las diferencias" (D'Elia y Maingon 2004) entrelazando el principio de la igualdad con la diversidad humana para afrontar la complejidad y los distintos modos de operar que tienen los fenómenos de injusticia enfatizando sus raíces económicas, políticas y culturales y otorgando a la superación de la discriminación y al reconocimiento de la diversidad un lugar privilegiado en las agendas de desarrollo.

El proceso de globalización y su impacto en la agenda social de hoy

Aunque por muchas décadas las economías a escala mundial han intensificado sus relaciones a través del comercio, se reconocen características distintivas al proceso de "globalización" que lo diferencian de una mera "internacionalización" de la economía, es decir, del proceso de apertura que se inició en los años sesenta y setenta. La globalización, por el contrario, supone y es la principal consecuencia de las transformaciones derivadas de la tercera revolución industrial. En este sentido, no se trata de una estrategia que dependa de las decisiones de política interna sino de una dimensión consustancial a la evolución de las economías de este siglo (Rosanvallon, 2000) del cual no es posible aislarse. Sus efectos, por lo demás no se limitan a lo económico sino que involucran cambios sustanciales en lo político y lo cultural.

El problema es que los beneficios y oportunidades de la globalización no se han extendido a todos los países ni es igual en todas las áreas, siendo los objetivos sociales los que han sucumbido con más frecuencia frente a los éxitos en el ámbito económico (Artigas, 2001). Sin embargo, algunos plantean que es posible y necesario convertir la

globalización, percibida como un proceso inescapable, en una oportunidad (Rosanvallon, 2000; UNDP et al., 2003) y que, de hecho, ha tenido efectos positivos, por ejemplo, lo que Artigas (2001) titula “la globalización de la ética”.

La concertación como instrumento central de redefinición de las agendas

Al ser la diversidad y su reconocimiento centrales en la agenda del desarrollo, el tema de la concertación reaparece para hacer frente a la conflictividad creciente y la multiplicación de los actores. En América Latina su motor es la agudización de los conflictos sociales producto de la desigualdad y la discriminación y la deslegitimación progresiva de los actores tradicionales (Licha, 2003).

El diálogo social de hoy es diferente al que predominó en décadas anteriores. La incorporación de nuevos actores que reivindican su derecho a la participación ha implicado que el modelo “clásico” de concertación -el tripartismo- haya dado paso a modalidades más complejas. Ha cambiado el contexto en el que tiene lugar con la irrupción de la globalización; la generalización de la descentralización ha abierto nuevos niveles de interlocución a los tradicionalmente nacionales y sectoriales. Se han incorporado a la agenda nuevas reivindicaciones, más allá de las laborales, tales como demandas de género, etnias, grupos vulnerables, protección social (Tokman, 1997).

La importancia de los “pactos sociales” o acuerdos en torno a políticas de largo plazo es uno de los principales instrumentos propuestos en América Latina por la CEPAL (2006a). Visto que la transición hacia una política basada en los derechos se enfrenta a conflictos entre derechos, recursos, patrones distributivos y diseños institucionales y que no hay soluciones universales, es necesario que en cada país y de manera dinámica se establezcan acuerdos políticos que determinen “qué derechos se aplican a todos, cómo se garantizan y cómo se hacen viables”. Este acuerdo social, de acuerdo a sus proponentes, tiene como base un proyecto compartido de la sociedad a la que se aspira y se fundamenta en una amplia participación de actores tradicionalmente involucrados y nuevos, en particular los representantes de los excluidos.

CONCEPCIONES Y MEDICIONES DE LA POBREZA: REFRESCANDO EL DEBATE

En conjunto con la ampliación del debate sobre el desarrollo, ha evolucionado la comprensión de la pobreza. Hoy su multidimensionalidad es ampliamente reconocida, así como la necesidad de aprehenderla desde una perspectiva que incluye dimensiones individuales y colectivas, objetivas y subjetivas.

Los debates sobre la pobreza se han multiplicado, tanto a partir del esfuerzo de investigación emprendido por organismos multilaterales y de cooperación para el desarrollo tales como las múltiples agencias pertenecientes a Naciones Unidas y la Comunidad Europea, organismos de cooperación bilateral, y en particular el Departamento de Desarrollo Internacional del Gobierno de Gran Bretaña -DFID, por sus siglas en inglés- y el Instituto de Desarrollo de Ultramar -ODI-, la Agencia de Cooperación para el Desarrollo Española -ACDI-, como a partir de la labor de centros académicos dependientes de las principales universidades en los países desarrollados y en América Latina, entre los más relevantes para nuestra realidad.

¿QUÉ ES LA POBREZA? PRINCIPALES ENFOQUES

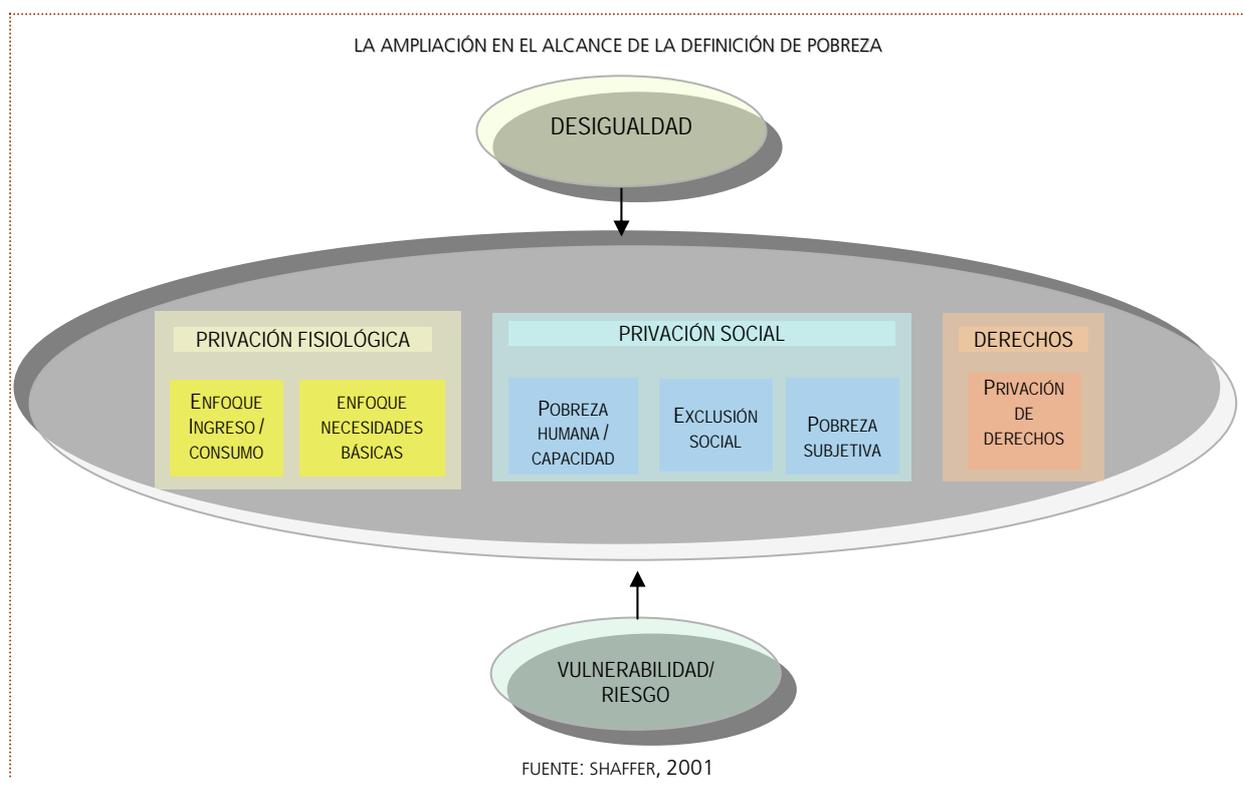
A diferencia de otros conceptos ampliamente utilizados tanto en el lenguaje común como en el técnico, el término pobreza tiene una significativa carga normativa lo que evidentemente dificulta su tratamiento consensuado.

En el debate sobre cómo definir la pobreza se identifican hoy tres tradiciones de pensamiento, que a su vez tienen múltiples ramificaciones y han dado origen a un conjunto de conceptos relacionados y/o derivados.

- Su identificación como un problema que afecta fundamentalmente a los individuos y a las familias, que no logran generar suficientes ingresos para satisfacer de una manera autónoma sus necesidades esenciales. Se enfatiza en este caso las dimensiones materiales, calificando como carencias, privaciones o déficit los aspectos que no se logran cubrir. Siendo las carencias identificadas las que se vinculan con la provisión de bienes y servicios, en esta perspectiva el empleo es el factor clave; su relación con el crecimiento económico y con la dotación de “capital humano” de los individuos constituyen los principales vínculos con la sociedad en la cual viven.
- A partir de la crítica de Amartya Sen a la “economía del bienestar” y de la evidencia de que crecimiento económico no siempre conduce a resultados sustanciales en superación de la pobreza se ha desarrollado una concepción del desarrollo que critica el énfasis en sus dimensiones materiales y propone una definición de este proceso que privilegia la libertad del ser humano para decidir la vida que quiere llevar, lo que incluye una importante dimensión subjetiva y política vinculada a la agencia humana.
- Finalmente, desde las corrientes críticas vinculadas a la ciencia política, las concepciones acerca de la pobreza han evolucionado hacia un enfoque que

considera como clave los procesos de exclusión, identificando diversos tipos de desventaja y no solo las desigualdades en los ingresos (etnia, género, acceso al poder), atribuye al sistema político un peso significativo en la cadena de causalidad de la pobreza y privilegia la equidad como criterio central de formulación de políticas.

Estas dos últimas tradiciones han confluído en lo que hoy se conoce como “enfoque de derechos”, con una concepción mucho más amplia de las raíces de la pobreza y la desigualdad, que incluye lo social, lo político y lo cultural, de manera que no son sólo las privaciones materiales experimentadas a nivel individual las que importan, el análisis de la pobreza y el desarrollo involucran una marcada posición ética y las políticas apuntan hacia la promoción de procesos de “ciudadanización”.



El gráfico anterior resume lo que ha significado la ampliación de las concepciones de pobreza, desde el énfasis en la privación material hasta la definición de la pobreza como privación de derechos, facilitando la ubicación en un continuo de los enfoques hoy predominantes.

Destaca la incorporación al debate de dos temas que han sido muy relevantes en la

discusión de políticas en esta década, aún cuando no forman parte de la definición de la pobreza:

- a) la desigualdad, que se refiere a la distribución de algún indicador de bienestar en la población. Ha sido reincorporada a la discusión desde dos perspectivas: en términos sustantivos refleja la concepción de desarrollo como un problema ético y desde una perspectiva instrumental, se releva su papel como una significativa barrera a la traducción del crecimiento en reducción de la pobreza; se ha demostrado que la tasa a la cual el crecimiento se traduce en reducción de la pobreza es mayor mientras menor sea la desigualdad. Por otra parte, se ha demostrado que problemas sociales como el crimen son una función de la desigualdad y no del nivel de pobreza. En términos de políticas esto significa que las medidas específicas deben ser analizadas en función de su impacto en los resultados en la equidad
- b) la vulnerabilidad, entendida como la probabilidad de devenir pobre o más pobre debido a la combinación de exposición a riesgos y capacidad de respuesta de individuos y familias (Shaffer, 2001; Holzman y Jorgensen, 2000). Es sobre esta base que se han desarrollado planteamientos sobre “políticas pro-pobres” y redes de protección social.

Es importante destacar que la principal conclusión de un estudio comparando los datos sobre la pobreza de acuerdo a diversas concepciones es la significativa diferencia tanto en la extensión de la pobreza como en relación a quién es afectado por ella según la aproximación utilizada. De este modo, no sólo las vías para la solución (políticas) sino también el tamaño del problema y los grupos objetivos experimentan variaciones según cómo se conciba la pobreza y sus causas (Ruggeri Laderchi et al., 2003).

Esquematizando un rico debate, del cual esperamos dar cuenta parcialmente en las próximas páginas, puede afirmarse que dos definiciones extremas subyacen tanto a los esfuerzos de medición como, en consecuencia, a las formulaciones de política.

- ↳ La pobreza de ingresos es evaluada mediante la comparación de los ingresos familiares con un standard basado en los requerimientos mínimos de una familia promedio).
- ↳ La pobreza de capacidades corresponde a una definición en la que aspectos económicos se entrelazan con lo político y lo cultural para delinear una situación que puede ser más apropiadamente definida como exclusión y que se vincula con

la noción de ciudadanía.

No obstante, tanto a nivel planetario como en Venezuela, en el contenido de las discusiones y las propuestas, sigue predominando un enfoque basado en la métrica del consumo y el ingreso para definir la pobreza y proponer soluciones, con énfasis en el papel central del crecimiento económico como columna vertebral de una política de desarrollo y superación de la pobreza.

El enfoque basado en el consumo y el ingreso

Siguiendo a Sojo (2005) calificaremos esta aproximación como “productivista”, en la medida en que enlaza directamente la situación de pobreza con la participación de las personas y los individuos en los mercados (de consumo y de trabajo, fundamentalmente), definiendo la situación de pobreza como:

“La incapacidad de alcanzar un mínimo nivel de vida medido en términos de necesidades básicas de consumo o del ingreso requerido para satisfacerlas. La pobreza es entonces caracterizada por la dificultad de individuos, familias o comunidades para producir o tener control sobre suficientes recursos para satisfacer sus necesidades básicas” (The World Bank, 1990, citado por May, 2001; traducción propia).

De esta manera se privilegia su estrecha relación con la economía y tiende a pasar a un segundo plano su inscripción estructural en relaciones sociales, instituciones políticas y estructuras económicas globales. Al resaltar las causas “cercanas” que precipitan a un individuo y/o familia en la pobreza se privilegia la actuación sobre “los pobres”.

Siendo ésta la aproximación más conocida al fenómeno de la pobreza y sobre la base del cual la preocupación por su magnitud y persistencia se ha popularizado, no nos extendemos en su descripción. Nos limitamos a evidenciar, por una parte, sus fundamentos teóricos y, por otra parte, su carácter de enfoque complementario en un contexto en el cual se ha convertido en una premisa aceptada la multidimensionalidad de la pobreza.

Aún en el marco de los análisis centrados en la dimensión del ingreso, el tema de la desigualdad ha vuelto con fuerza a la agenda en su relación con la pobreza. Investigaciones recientes ³ han demostrado que sin reducciones de la desigualdad no se logrará reducir la pobreza por ingresos, o se requerirán tiempos que se miden en generaciones. Un estudio realizado a propósito de la evaluación de las condiciones en

³ Ver al respecto: Ortega 2003.

las que los países de América Latina podrán reducir a la mitad la pobreza por ingresos para el año 2015 (PNUD / CEPAL / IPEA, 2002) indica que gran parte de la explicación de por qué los esfuerzos de los países de América Latina en la lucha contra la pobreza ha arrojado resultados tan desesperanzadores es que los altos niveles de desigualdad en la región se han modificado muy poco.

La ampliación del concepto de pobreza: hacia un enfoque basado en derechos

Desde diversas perspectivas se incorporan visiones más comprehensivas de la pobreza (Banco Mundial 2000; CEPAL 2002, 2003 y 2006a; PNUD, 2000; Sen 1999, entre otros). Entre los temas “emergentes” destacan: la consideración de los activos de los pobres para definir la pobreza de una manera multidimensional, incluyendo entre estos activos de forma notable el capital social, entendido a su vez como factor de integración, la noción de seguridad humana y de riesgo, los temas vinculados a la ciudadanía y a los derechos económicos y sociales, nuevos aportes vinculados a la redefinición de la noción de “regímenes de bienestar” para adaptarlo a nuestras realidades, y el binomio exclusión-integración social, en cuyo análisis se integra el tema de la discriminación de distintos orígenes.

El supuesto básico de una aprehensión multidimensional del bienestar es que hay dimensiones centrales que los recursos económicos no pueden captar. Ingreso y consumo son sólo medidas muy aproximadas de la calidad de vida, porque no pueden describir lo que la gente puede alcanzar con esos recursos, porque esconden fuertes diferencias e inequidades entre los individuos y, finalmente, porque la calidad de vida es mucho más que simplemente recursos. Salud, longevidad, conocimientos y educación, relaciones sociales y sentimientos subjetivos son elementos constitutivos de la vida humana que no pueden ser ignorados (Fukuda Parr, 2000).

El enfoque de “capacidades” y el desarrollo humano

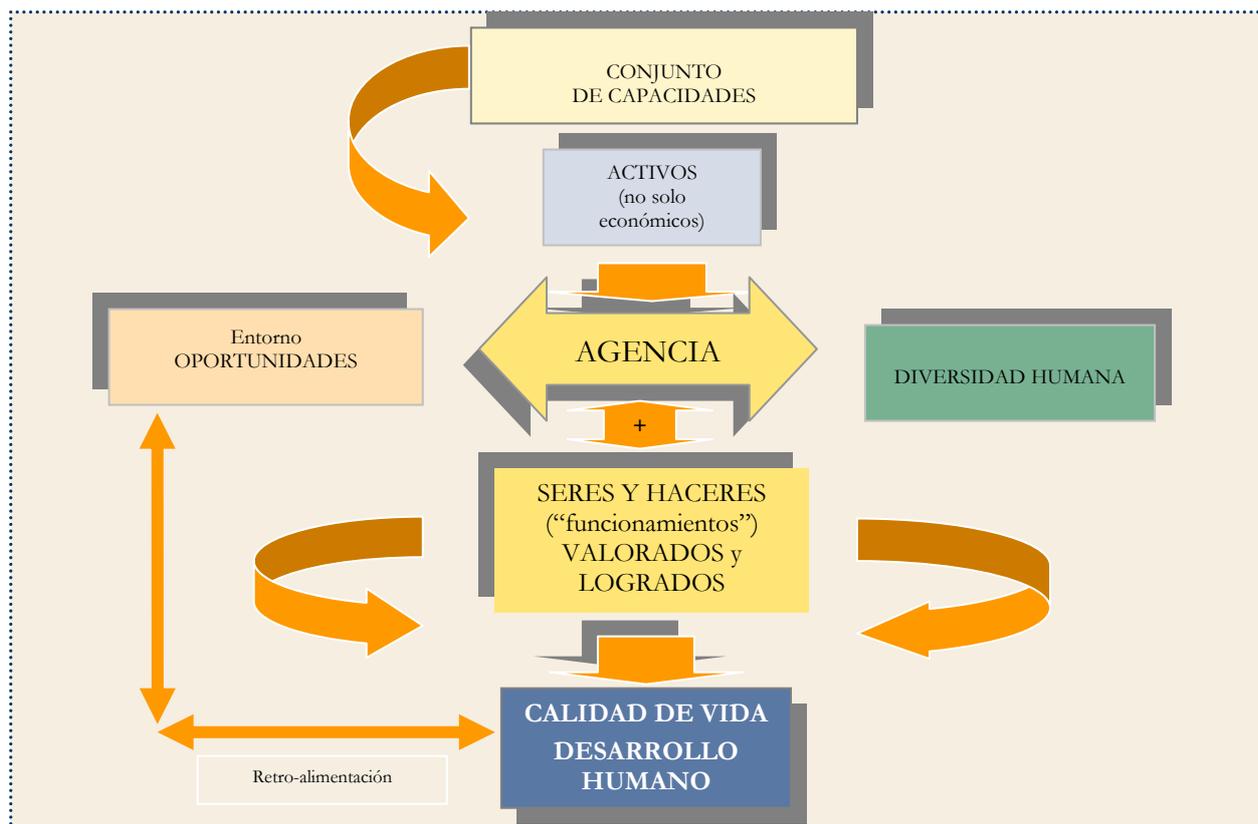
A partir de los trabajos de A. Sen y de la adopción de sus propuestas en 1990 por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) con la publicación de los Informes sobre el Desarrollo Humano⁴, se ha ido progresivamente generalizado un cambio paradigmático en el pensamiento sobre el desarrollo y la manera de evaluar sus éxitos y fracasos. La concepción del desarrollo como un proceso lineal de progreso

⁴ Publicación anual que incluye una clasificación de los países según su “nivel de desarrollo humano”, así como análisis en profundidad de diversos temas y su relación con el desarrollo humano. Ver referencias bibliográficas.

desde el “subdesarrollo” hacia el “desarrollo” a través de la industrialización y el crecimiento económico, medido fundamentalmente a través de la evolución del PIB (producto interno bruto), ha ido progresivamente dando paso a su definición como un proceso de ampliación de las opciones de la gente, de mejora de su calidad de vida en todas las dimensiones de su quehacer (Deneulin, 2006).

El fin del desarrollo es, entonces, que todas las personas tengan el derecho y la capacidad para vivir y tener la mejor calidad de vida posible. Se valoriza al mismo tiempo la “agencia humana”, es decir, en la capacidad y el derecho de la gente a decidir por ellas mismas el tipo de vida que desean, estableciendo como restricción al proceso de desarrollo la necesidad de instrumentar las políticas necesarias para hacer realidad las aspiraciones de cada persona y de cada sociedad.

La pobreza se define entonces como *privación de capacidades* en aspectos que son esenciales para el bienestar, que limita la libertad humana para vivir una vida larga, saludable y socialmente integrada. En diferentes comunidades puede variar la escala de prioridades para definir “lo que la gente tiene razones para valorar”, siendo las capacidades calificadas como “básicas” diferentes, lo que otorga relatividad al concepto de pobreza. Sin embargo, puede identificarse un conjunto de capacidades como “relativamente “universales”. Según Sen estas libertades básicas cuyas fallas se consideran como “pobreza” son la capacidad para evitar una muerte prematura, enfermedades evitables y desnutrición, la capacidad de integración social a través del acceso a la alfabetización y las habilidades numéricas, la capacidad de estar protegido contra la intemperie y la capacidad para estar empleado productivamente.



FUENTE: PRODEHU, 2006, CON BASE EN CANOVA ET AL., 2004

El proceso que conduce a la expansión de la calidad de vida consiste en la conversión del conjunto de potencialidades de las personas en “seres y haceres” valiosos logrados que en el enfoque se denominan “funcionamientos logrados” mediante el uso activo – agencia- de los recursos a su disposición –no solo económicos sino de información y otros-. Esta conversión puede ser afectada por factores de “diversidad”, tales como sexo, capacidades y limitaciones innatas, y habilitado u obstaculizado por el “entorno social” -instituciones y su operación, o lo que Sen llama “libertades instrumentales”-, el cual permite el éxito del proceso de conversión de este subconjunto de funcionamientos generando un nivel dado de bienestar, el cual a su vez, modula la operación de las instituciones y sus respuestas en un proceso de “feedback” (Canova et al., 2004; citado por PRODEHU, 2006).

El concepto está asociado con la participación de la población en la toma de decisiones y eventos que afectan sus vidas así como en la riqueza y, con la formación de capacidades de las personas para que asuman su responsabilidad en tanto al bienestar individual y colectivo así como para aprovechar las oportunidades del desarrollo.

Varios rasgos sobresalen en este enfoque que han significado la renovación de los

debates. En primer lugar su énfasis en el bienestar de toda la población y no solo en los pobres; en segundo lugar, la multidimensionalidad a partir de la cual se aborda el concepto de pobreza y el énfasis en definirla como falta de libertad (“unfreedom”) para vivir la vida que se desea. Pero, quizás el rasgo más importante, es su énfasis en la agencia humana, en la participación como mecanismo para cambiar las condiciones de vida mediante la acción colectiva, a partir de la cual se postula también la vía para definir lo que en cada sociedad ha de considerarse “bienestar”, reconociendo la diversidad como rasgo de las sociedades. Además, su explícito contenido ético conduce a que el enfoque no se limite a evaluar la pobreza como ausencia de libertades sino sobre todo se convierta en un llamado a la acción para remover los obstáculos identificados (Deneulin, 2006). Finalmente, tal como señala el propio Sen, estudiar la pobreza y el desarrollo de capacidades requiere no solo mirar a los individuos y sus logros sino también a las oportunidades sociales.

Una corriente de pensamiento muy activa se ha desarrollado en el mundo académico internacional en alianza con algunos organismos internacionales con el fin de impulsar el desarrollo de este enfoque desde la teoría, la medición –un reto importante en este caso-, la formulación de políticas y la práctica del desarrollo. La mayor parte de estos esfuerzos se conjugan en la labor de la Asociación para el Desarrollo Humano y las Capacidades, una red global con sede en la Universidad de Harvard y presidida actualmente (2004-20065) por Amartya Sen (<http://www.fas.harvard.edu/~freedom/>).

Este enfoque ha servido de base y estímulo a un proceso de convergencia hacia una concepción multidimensional de la pobreza, su inscripción en un concepto más comprehensivo –la exclusión- y su conexión estrecha con la ciudadanía y los derechos humanos.

Pobreza, exclusión y derechos humanos

Incorporando los temas relativos a la diversidad, la discriminación y la inferiorización el término “exclusión social” se utiliza cada vez más ampliamente, eludiendo así las connotaciones vinculadas al ingreso del término “pobreza” y permitiendo la incorporación de las dimensiones subjetivas y políticas: el acceso al poder.

La exclusión se define como la incapacidad de disfrutar de los derechos sociales. Comprende no solo la falta de acceso a bienes y servicios que subyace a la pobreza y la satisfacción de necesidades básicas sino también la exclusión de la seguridad, de la

justicia, de la representación política y de la ciudadanía (Rodgers et al. 1994, citado por Cartaya, 1996). Desde el punto de vista normativo destaca el énfasis que se otorga en esta concepción a la *integración*, definida como el incremento de la capacidad para compartir un conjunto de normas y la disminución de la desigualdad. En este sentido la exclusión alude a fracturas y no a la existencia de un continuum de situaciones:

“Se ha descrito a América Latina como la región con el mayor índice de desigualdad en el mundo, una característica capaz de perdurar en períodos ascendentes y descendentes del ciclo económico, con Estados intervencionistas y neoliberales, modelos nacionalistas y globalizados, culturas arcaicas y posmodernas, pactos corporativos y neocorporativos. Más que la ausencia de igualdad, que indicaría la existencia de distintos grados de inserción en la sociedad política y en el mercado, lo que ocurre en la región es un fenómeno de exclusión, de persistencia de una esfera pública restringida que no incluye a una gran parte de la población. (Fleury, 2005, subrayado nuestro).

Al hablar de exclusión, considerando la pobreza como un caso extremo de violación de derechos humanos, se da un paso adelante al superar la concepción de que “la pobreza es culpa de los pobres” reconociendo explícitamente que hay factores estructurales que estimulan o que producen la pobreza (D’Elía, 2004). La exclusión implica la existencia de sectores o actores que los expulsan o no les permiten el acceso. Por otra parte, el concepto de exclusión se vincula con la noción de ciudadanía inacabada y con el desarrollo restringido de la democracia.

La definición de la pobreza con referencia a los derechos humanos se relaciona directamente con el enfoque de capacidades. La primacía de la libertad en esta definición se apoya en que éstas son fundamentalmente valiosas para alcanzar un nivel mínimo de dignidad humana, y aquí descansa su identificación como un enfoque basado en los derechos humanos, que postula que la gente tiene derechos inalienables a estas libertades y que la pobreza puede entonces ser identificada como la negación del derecho a estas libertades básicas.

En el más reciente documento de CEPAL sobre el tema de la pobreza y la protección social, se expresa que el enfoque de derechos define la pobreza como una condición “preciudadana” en la medida en que implica la negación de la titularidad de derechos sociales y de participación (CEPAL, 2006a). La ciudadanía implica un compromiso recíproco entre el poder público y las personas. El primero debe respetar la autonomía individual, permitir y promover la participación política y brindar, en forma consistente con el desarrollo económico, posibilidades de bienestar social y oportunidades productivas. Las segundas deben contribuir con su participación en el ámbito público,

haciendo aportes para enriquecerlo. Se postula el ejercicio de los derechos económicos sociales y políticos como el canal más efectivo para garantizar que los objetivos sociales del desarrollo estén adecuadamente representados en las decisiones públicas (CEPAL, 2000).

En el marco de esta nueva concepción de la ciudadanía y de la democracia, el tema del “empoderamiento” -definido como la capacidad de la gente para adquirir control sobre sus vidas y definir sus propias agendas (Carucci y Robles, 2004)- ha tomado singular relevancia. Se sostiene que es este un elemento central en la superación de la exclusión y en el logro de una democracia vibrante.

Las nociones de “riesgo” y “vulnerabilidad”

Otro tema recurrente es la sensación de inseguridad y vulnerabilidad que acompaña a nuestras sociedades hoy -nuevos riesgos que se adicionan a los tradicionalmente reconocidos por los sistemas de seguridad social- afectando particularmente a los segmentos excluidos, como consecuencia de la persistencia de las inequidades y de las transformaciones propias de la globalización.

El enfoque de riesgos permite distinguir entre riesgos universales (como la muerte), de clase (como la pobreza entre mujeres jefas de hogar o infecciones pulmonares entre trabajadores mineros), intergeneracionales (como condiciones educativas de los padres que influyen en hijos e hijas) y relativos al ciclo vital (como la vejez y la muerte) (Esping-Andersen, 2000).

Desde esta perspectiva se atribuye una nueva característica a los pobres, la su menor capacidad para enfrentar los riesgos y su alta vulnerabilidad como resultado de las escasas opciones de manejo de su impacto (Institute for Development Studies, 2006).

LA EVALUACIÓN DE LA POBREZA Y EL BIENESTAR

Los indicadores que evalúan la situación social sirven como “barómetro” para el diseño de programas de acción y varían según la imagen objetivo de sociedad de quién las formula. La misma selección de indicadores expresados como “calidad de vida” o como pobreza, lo que se disfruta o lo que se identifica como “carencia” respectivamente, es suficientemente evocadora de las imágenes contrapuestas subyacentes.

Al pasar de las definiciones más simples, generalmente unidimensionales, a las más complejas y multidimensionales disminuye el consenso metodológico y aumentan las

dificultades técnicas para evaluar la “calidad de vida”. En la medida en que se ha ido generalizando una concepción cada vez más preocupada por el contexto en el cual una determinada familia vive, se hace menos “universal” el método de medición⁵.

En este sentido es útil distinguir entre la medición de la pobreza –en cuanto determinación de quienes y cuantos son los afectados por esta condición y cómo son afectados- y el análisis de la pobreza, que remite a situar la condición de pobreza en una determinada sociedad en el marco de las estructuras que le dan origen y la perpetúan. Mientras en el primer caso se trata de utilizar indicadores que incluyan tantas dimensiones como sea posible en el marco de la información disponible, al analizar la pobreza los planos de la realidad a considerar, y por consiguiente las herramientas conceptuales y metodológicas, se amplían considerablemente.

Siguiendo las líneas del debate en torno a las concepciones de la pobreza, dos enfoques se contraponen: uno, tiene como fundamento la medición del ingreso, el cual, al estar basado en supuestos desarrollados por largo tiempo desde la ciencia económica está bastante formalizado. El otro, que considera otras dimensiones, se encuentra poco formalizado e incluye diversos aspectos y diversas técnicas –más o menos cuantificables-, según los factores que se privilegien en la definición.

Es posible clasificar las metodologías de evaluación de la pobreza a partir de tres criterios. Uno pone el acento en los conceptos centrales que guían la investigación –pobreza material, capacidades, exclusión del disfrute de derechos, escasez de activos, entre otros-. Otra, enfatiza el carácter de las técnicas de investigación y fuentes de datos utilizados en la evaluación- encuestas por muestreo y censos, investigación participativa, agregación y combinación de registros administrativos, entre otros. Finalmente, el carácter cuantitativo o cualitativo de los métodos de análisis.

El concepto “clásico”: un standard mínimo aceptable

La forma más común de evaluar la pobreza ha sido a partir de las líneas de ingresos o consumo. La norma de consumo implícita en esta definición se operacionaliza a través del costo de cubrir las necesidades alimentarias y se denomina “línea de pobreza”.

Línea de Pobreza: representa en dinero, el importe que se paga para satisfacer las necesidades materiales definidas como básicas (alimentarias y no alimentarias), de todos los miembros de un hogar. Como Línea de Pobreza se utiliza la canasta máxima observada en el semestre.

⁵ Una útil sistematización de los principales enfoques de medición puede encontrarse en May, 2001.

Las líneas de pobreza, generalmente basadas en un conjunto de normas nutricionales mínimas asociadas con los patrones de consumo alimentario de la población se establecen a partir de una Canasta Normativa Alimentaria, con la cual se define un umbral de indigencia o pobreza extrema. El segundo umbral, incorpora los recursos necesarios para cubrir otras “necesidades” materiales como: acceso a vivienda, vestuario, transporte: la Canasta de Consumo Básico.

Con el fin de evaluar la extensión de la pobreza, el siguiente paso es comparar éstos con los ingresos del hogar⁶. Si los ingresos del hogar son inferiores al primer umbral, se considera que el hogar es pobre extremo, y si son inferiores al segundo umbral, el hogar se considera pobre.

Debido a que estas medidas se expresan como proporciones de la población total (personas o familias), que pueden incluso ser distribuidas por edad y sexo y otras características, estas mediciones transmiten una ilusión de precisión que está muy lejos de la realidad. Entre las principales fuentes de imprecisión pueden destacarse dos tipos: (a) las que provienen de la concepción detrás de la medida; (b) las que provienen de las limitaciones de los métodos de recolección y análisis de datos.

En relación al primer aspecto, el principal cuestionamiento proviene de la reducción de la realidad de la pobreza a carencias materiales cuantificables a través del ingreso, relacionando la pobreza directamente con el consumo de bienes y servicios y con la existencia de mercados.

Las imprecisiones que provienen de la limitación de los métodos de recolección y agregación de la información se deben a que las medidas son aproximaciones de la realidad y, por lo tanto, en su estimación están implícitos infinidad de supuestos simplificadores en relación al patrón de consumo de los hogares, el método de estimación de los ingresos y las decisiones metodológicas en relación al tratamiento de errores en las encuestas (no respuesta y similares). Entre las limitaciones de las medidas de pobreza basadas en el ingreso destaca que el uso del ingreso como indicador de pobreza presupone que existe un mercado para todos los satisfactores y que los precios reflejan la importancia en términos de utilidad que todos los hogares por igual asignan a éstos (Thornbecke, 2005), dos supuestos cuestionables.

⁶ Según las posibilidades de la fuente de datos o las preferencias metodológicas se consideran solo los ingresos provenientes del trabajo de sus miembros o todos los ingresos (incluyendo además transferencias, alquileres y otros ingresos).

Pero el principal problema remite al campo de las políticas: las mediciones de ingresos enfatizan medidas de carácter macroeconómico, contribuyendo a minimizar las raíces de la pobreza en la estructura política. En la medida en que se ha generalizado la apreciación multidimensional de la pobreza, las mediciones basadas únicamente en el ingreso se consideran cada vez más insuficientes e incluso inapropiadas pues no incorporan dimensiones clave del bienestar como la longevidad, alfabetismo, la provisión de bienes públicos e intangibles como la libertad o la seguridad.

A pesar de estos cuestionamientos ampliamente reconocidos, es esta la aproximación más difundida, pues proporciona un método fácil de manejar, fuentes de datos regulares y estandarizados en todos los países, y cubre aspectos substantivos de la pobreza como son la subnutrición o el hambre; y la presumible falta de acceso a otras necesidades básicas.

Existen diferencias significativas de cifras de pobreza a nivel internacional y nacional, por ejemplo, entre las cifras de la CEPAL y las del Banco Mundial. Las complejidades del fenómeno y la diversidad metodológica hacen imposible y no deseable pretender llegar a una metodología o cifra única de pobreza⁷.

Aproximaciones a la multidimensionalidad de la pobreza

Las aproximaciones multidimensionales ponen en general más énfasis en la aprehensión de las dimensiones relacionales de la pobreza. Recientemente se ha desarrollado sustancialmente la búsqueda de alternativas que capten estos aspectos mediante el recurso a múltiples fuentes de datos, más allá de encuestas y censos, incorporando métodos participativos y diseñando sistemas de información a varios niveles de análisis - nacional, comunitario y familiar, generalmente-. Estos intentos plantean problemas metodológicos vinculados a la necesidad de estandarizar fuentes múltiples no siempre coincidentes en formatos o en concepciones subyacentes (Thorbecke, 2005).

Aún cuando es reconocida ampliamente la necesidad de abordar la evaluación de la pobreza de manera de captar su multidimensionalidad, no existen mediciones que hayan alcanzado la popularidad de las aproximaciones mediante el ingreso.

Razones tanto conceptuales como metodológicas explican esta situación. Por una parte, existen tantas aproximaciones a la multidimensionalidad como enfoques, y cada

⁷ Para una discusión acerca de cómo se mide la pobreza en Venezuela, ver Anexo 1.

“escuela” enfatiza un grupo de factores como los centrales. En segundo lugar, estas aproximaciones suelen considerar como unidad de análisis no a los hogares o personas sino unidades más amplias que permitan aproximarse a los factores del contexto que explican y perpetúan la pobreza. En tercer lugar, los métodos de recolección de datos para aproximarse a esta multidimensionalidad suelen implicar costosas investigaciones, y/o requerir de complejos procesos de estandarización de diversas fuentes, pues los sistemas estadísticos y los registros no proporcionan la información requerida.

La medición de las necesidades básicas insatisfechas

Una aproximación a la multidimensionalidad de la pobreza propone mediciones sobre los hogares mediante índices sintéticos, que integran otros factores, como las características educativas, de empleo, de salud, y de vivienda además del ingreso. La más popular de ellas es el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas. No obstante, los requerimientos de información de estas mediciones implican que solo pueden obtenerse con la frecuencia que se realicen los Censos de Población, fuente que contiene la información necesaria.

El Método de Necesidades Básicas Insatisfechas o NBI, muy utilizado en los Mapas de la Pobreza durante la década de los años ochenta, tiene diferentes variantes según el número de aspectos involucrados. Pero, al aumentar el número de componentes, la incidencia de la pobreza aumenta. Además, como los umbrales son de carácter binario, es decir, se mide la presencia o no presencia de la necesidad, no es posible el cálculo de elementos importantes para definir políticas como son las brechas y la intensidad de la pobreza. Algunos también exponen que este método deriva de una concepción “paternalista”, al postular el acceso universal a una lista arbitraria de satisfactores (D’Elia, 2003).

Indices compuestos de calidad de vida

Los más conocidos de estos índices son el Índice de Desarrollo Humano y el Índice de Pobreza Humana, ambos propuestos por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y publicados anualmente en los Informes de Desarrollo Humano desde 1990 y 1997 respectivamente..

El Índice de Desarrollo Humano combina en una medida agregada un índice de logro educativo (que se ha ido perfeccionando en el tiempo, incluyendo aproximaciones más complejas que el simple nivel de alfabetismo), un indicador del logro en salud,

representado por la esperanza de vida al nacer y un indicador de los ingresos como variable representativa de “un nivel de vida decente”⁸.

A pesar de que ha sido muy criticado este índice ha tenido gran resonancia, siendo utilizado en la actualidad regularmente como complemento o alternativa al PIB per cápita. Simplificar toda la complejidad implícita en la concepción de capacidades y desarrollo humano a solo tres dimensiones, vinculadas a aspectos materiales es la principal crítica a este índice. Sus principales atractivos son la simplicidad de su cálculo y el hecho de que se basa en información disponible en la mayor parte de los países.

Esta medición permite clasificar agregados como países o regiones con el fin de compararlas con otras unidades del mismo nivel permitiendo ordenarlas según su valor, pero no permite cuantificar el número o la proporción de familias que comparten un determinado nivel de “desarrollo humano”. También se ha cuestionado el hecho de que al tratarse de un promedio de factores muy disímiles, es difícil comparar países con el mismo valor en el índice, que puede provenir de valores extremos en alguno de sus componentes⁹.

Desarrollado por el PNUD el Índice de Pobreza Humana intenta, bajo los mismos supuestos del Índice de Desarrollo Humano – superación de las mediciones basadas únicamente en el ingreso-, proporcionar información acerca de las condiciones extremas que enfrentan ciertos grupos de población y su nivel de prevalencia en una determinada unidad geográfica, generalmente países. Ha sido incorporado a los Informes Anuales sobre el Desarrollo Humano a partir de 1997.

Se basa en el reconocimiento de que la pobreza de oportunidades y las privaciones en la calidad de vida son más relevantes que la sola pobreza de ingresos pues implica el desarrollo de otras áreas de política como el empoderamiento o la provisión de servicios públicos que amplíen las oportunidades y permitan a la población elegir la vida que valoran.

Este índice se calcula de manera diferente para países “desarrollados” y de menor desarrollo relativo. En el caso de los contextos menos desarrollados los indicadores que

⁸ Debido a que es bastante difundido, no se detalla aquí su metodología ni los resultados que ofrece. Para mayores detalles puede consultarse la página web del PNUD dedicada a los Informes de Desarrollo Humano: <http://hdr.undp.org/reports/global/2004/espanol/>

⁹ Esta medida se calcula en Venezuela a nivel de estados desde 1995 y su cálculo está a cargo del Instituto Nacional de Estadísticas. Puede ser consultado, así como su metodología en la página web de esta institución (www.ine.gov.ve).

este índice evalúa se refieren a:

- La sobrevivencia medida a través de la vulnerabilidad a morir a edades tempranas, representada por el porcentaje de población que se espera morirá antes de los 40 años.
- La privación del acceso al conocimiento, a través del porcentaje de analfabetismo
- La privación de un “nivel decente de vida”, evaluado a través de una medida compuesta que incluye el porcentaje de población sin acceso a servicios de salud, el porcentaje de población sin acceso a agua potable y el porcentaje de niños menores de cinco años desnutridos.

La medición de los activos de los pobres y la vulnerabilidad

La definición de la pobreza introducida por el Banco Mundial en el “Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000 Enfrentando la Pobreza” (Banco Mundial, 2000)¹⁰ puso de manifiesto que la vulnerabilidad e inseguridad son elementos sustantivos en la percepción que la población pobre tiene de sus situación.

La vulnerabilidad se refiere a la probabilidad que enfrentan las personas o familias de resultar perjudicado por sucesos inesperados. La manera de protegerse contra estos sucesos es contando con activos que permitan configurar una red de protección, prevención o mitigación. Entre los activos se cuentan el capital humano, el capital social, redes y relaciones sociales, capital físico o patrimonial, ingresos y trabajo. La contracara de la vulnerabilidad es el bienestar,

El bienestar es resultado de una combinación de la presencia de activos en los hogares, los mecanismos de aseguramiento a los que se tienen acceso (ya sea porque se tomaron decisiones anticipadas o porque estas forman parte de los arreglos institucionales de la sociedad) y de la severidad y frecuencia de los eventos de quiebre o shock de ingreso (Serrano y Rackzinski, 2003: 14; basado en Holzman y Jorgensen, 2000).

¹⁰ En esta definición, a las tradicionales dimensiones de la pobreza se incorporan dos dimensiones vinculadas a la falta de poder y control y la inseguridad y vulnerabilidad.

FORMAS DE CAPITAL

TIPO	DEFINICIÓN
ECONÓMICO	COMPRENDE LOS FACTORES DE PRODUCCIÓN (TIERRA, TRABAJO, CAPITAL) QUE GENERAN INGRESO PRIMARIO A QUIENES LOS MOVILIZAN ASÍ COMO ACTIVOS ECONÓMICOS Y CRÉDITO
HUMANO	CARACTERÍSTICAS O ATRIBUTOS DE LOS INDIVIDUOS QUE SON CENTRALES PARA LOGRAR OBJETIVOS HUMANOS. COMPRENDE ENTRE OTROS, NIVELES SATISFACTORIOS DE DESARROLLO FÍSICO Y COGNITIVO DEBIDOS AL ACCESO A SALUD, EDUCACIÓN Y NUTRICIÓN
SOCIAL	RELACIONES, ORGANIZACIONES Y REDES BASADAS EN CONFIANZA Y RECIPROCIDAD QUE FACILITAN LA COORDINACIÓN DE TAREAS COLECTIVAS EXTRA MERCADO QUE PROVEEN AUXILIO CRÍTICO EN TIEMPOS DE CRISIS.
POLÍTICO	REDE DE ALIANZAS FORMALES E INFORMALES QUE PROVEEN ACCESO A RECURSOS Y CONFIERE AUTORIDAD PARA LA TOMA DE DECISIONES
CULTURAL	NORMAS, CREENCIAS Y VALORES QUE ASIGNAN ROLES, CONFIEREN ESTATUS Y DETERMINA LOS DERECHOS Y DEBERES DE DIFERENTES GRUPOS SOCIALES (BASADOS EN GÉNERO, CLASE SOCIAL, EDAD, ETNICIDAD, ETC.)
COERCITIVO	FUENTES DE VIOLENCIA, INTIMIDACIÓN FUERZA COMO MEDIOS PARA REFORZAR EL CUMPLIMIENTO DE NORMAS Y MANTENIMIENTO DE RELACIONES SOCIALES.
NATURAL	CALIDAD Y CANTIDAD DEL ACERVO DE RECURSOS NATURALES DISPONIBLES INCLUYENDO LOS CONOCIMIENTOS Y HABILIDADES PARA SU MANEJO Y CONSERVACIÓN
FUENTE: SHAFFER, 2001; ARRIAGADA, 2006.	

Se han desarrollado múltiples metodologías para la evaluación de los riesgos y de las estrategias desplegadas por las familias para mitigarlos o prevenirlos, particularmente en el seno de organismos multilaterales como el Banco Mundial – a través del área de investigación y desarrollo de políticas de “manejo de riesgos- y el Banco Interamericano de Desarrollo, el cual apoyó un proyecto de la Red de Investigación titulado “Los Activos y recursos de los Pobres en América Latina”. Estas metodologías pueden ser consultadas en sus respectivas páginas web¹¹.

Investigando las percepciones sobre la pobreza

Las metodologías de investigación participativa se han popularizado a partir del trabajo de diversas instituciones, fundamentalmente no gubernamentales y multilaterales (especialmente el Banco Mundial y DFID) en proyectos de desarrollo local. A partir del trabajo pionero del Banco Mundial titulado “Las Voces de los Pobres” (Narayan et al., 2002) se ha formalizado un enfoque metodológico como guía para la realización de evaluaciones participativas de la pobreza¹².

11 Dos documentos resumen estos desarrollos metodológicos: Atanasio y Székely (2001), en el caso del Banco Interamericano de Desarrollo (www.iadb.org/research/) y Holzman y Jorgensen (2000) (<http://siteresources.worldbank.org/socialprotection/ressources/>).

12 El Banco Mundial, a través de su página web sobre pobreza proporciona guías metodológicas para la realización de estas investigaciones (<http://www1.worldbank.org/prem/poverty/voices/reports/method/method.pdf>).

Como señala Thornbecke (2005) a medida que el planteamiento de Sen sobre capacidades y funcionamientos se ha convertido en el paradigma dominante en el análisis de la pobreza, la principal y más obvia implicación metodológica es la necesidad de acudir a otras técnicas para recabar la información que las mediciones de ingresos dejan fuera. Mucha de esta información puede ser develada a través de investigación participativa.

Constituyen una valiosa fuente de información acerca de la manera como diversas poblaciones experimentan la pobreza definida como conjunto multidimensional de privaciones en diversos ámbitos de la vida, enfatizando los aspectos relacionales de la pobreza tanto a nivel familiar y comunitario como en lo que atañe a sus vinculaciones con las instituciones con las cuales deben establecer relaciones para asegurar su sobrevivencia.

Aproximaciones empíricas al enfoque de capacidades humanas

A pesar del impacto del enfoque de capacidades en el campo del análisis de la pobreza y las políticas públicas persisten importantes dificultades metodológicas para el desarrollo de las mediciones multidimensionales pues se hacen muy complejas las técnicas requeridas para combinar múltiples dimensiones en una sola medida e incluso en un solo hogar o individuo, sin mencionar las dificultades provenientes de la calidad y disponibilidad de la data correspondiente.

Por otra parte, según Sen el concepto de “capacidades” implica la libertad para alcanzar funcionamientos alternativos. Es decir, el conjunto de capacidades de una persona comprende los funcionamientos que la persona podría seleccionar y no los funcionamientos alcanzados. Eso implica la necesidad de una medición ex ante en la práctica imposible (Thornbecke, 2005).

En la perspectiva de los funcionamientos, la determinación de si un individuo u hogar es pobre implica determinar la configuración de atributos relevantes y sus umbrales mínimos. Esta tarea es sencilla para aquellos atributos que forman parte de lo que se conoce como “necesidades básicas” (alimentación, vivienda, vestido, salud, educación). Pero no es tan evidente cuando se trata de dimensiones más intangibles pero muy relevantes en este enfoque, como libertades de diverso tipo, discriminación, seguridad.

Otro problema relevado por Thornbecke (2005) y que constituye un motivo de debates entre los artífices de este enfoque (Sen 1999; Nussbaum, 2000; Alkire, 2002; Deneulin,

2006, entre otros¹³) es el referido a quién corresponde determinar el listado de funcionamientos y sus umbrales para definir la “pobreza”. Varias razones se conjugan para hacer de ésta una decisión controversial. En primer lugar, de acuerdo al enfoque la libertad humana es un criterio central y por lo tanto no puede concebirse un listado “universal” elaborado sin la participación de los involucrados. En segundo lugar, se trata en consecuencia de un conjunto de dimensiones sensibles al tiempo y al espacio, es decir al contexto.

¹³ Ver referencias bibliográficas o consultar la página web de la Asociación para el Desarrollo Humano y las Capacidades (<http://fas.harvard.edu/~freedoms/index.cgi>)