



Ministerio de Planificación y Cooperación  
División Social  
Departamento de Evaluación Social

## **Síntesis de los principales enfoques, métodos y y estrategias para la superación de la pobreza**

**Documento de Trabajo**

**- 29 Octubre 2002 -**

---

El presente documento de trabajo, ha sido elaborado por un equipo de profesionales del Departamento de Evaluación Social, de la División Social del Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) del Gobierno de Chile. Esto, en el marco del Seminario <<Perspectivas Innovativas en Política Social. Experiencias relevantes para la superación de la pobreza: Una mirada desde lo posible>>, realizado durante los días 29 y 30 de Octubre del 2002. Esta actividad es una iniciativa desarrollada de manera conjunta entre MIDEPLAN y CEPAL.

Las opiniones expresadas en el mismo, no han sido sometidas a revisión editorial. Este documento de trabajo, se basa en la sistematización de los diversos trabajos que han realizado sobre el tema, tanto autores e instituciones nacionales como organismos internacionales.

La autorización para reproducir total o parcial este documento debe solicitarse a la División Social del MIDEPLAN, mencionando la fuente e informando su reproducción a [www.mideplan.cl](http://www.mideplan.cl)

---

## Índice de Contenidos

Índice de Contenidos .....	3
CAPÍTULO I .....	4
ENFOQUES, CONCEPTOS Y MÉTODOS DE MEDICIÓN DE LA POBREZA .....	4
1.    Introducción .....	4
2.    El concepto de pobreza .....	5
3.    Los Enfoques en pobreza .....	6
3.1    Enfoques basados en el ingreso: medidas convencionales .....	6
i.    La pobreza absoluta .....	6
ii.   La Pobreza Relativa .....	8
iii.  Ventajas y limitaciones del enfoque basado en los ingresos .....	8
3.2.  Enfoques que amplían el concepto de pobreza .....	9
i.    El enfoque basado en las necesidades básicas .....	9
ii.   El Enfoque de las Capacidades y Realizaciones .....	11
iii.  Ventajas y Limitaciones de los enfoques que amplían el concepto de pobreza .....	12
iv.   Conclusiones .....	13
CAPÍTULO II .....	16
NUEVOS ENFOQUES TEÓRICOS Y ESTRATEGIAS PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA .....	16
1.    Introducción .....	16
2.    Desarrollo, algo más que crecimiento económico .....	17
3.    Los nuevos enfoques en pobreza .....	18
3.1.  El Enfoque del Desarrollo Humano .....	18
i.    Las capacidades y realizaciones: el enfoque teórico integrado al desarrollo humano .....	19
ii.   El desarrollo humano .....	20
3.2.  El enfoque del Capital Social .....	21
i.    Los tipos de capital social .....	23
ii.   El enfoque del Capital Social en aplicación .....	25
iii.  El enfoque del Capital Social en las Estrategias para la Superación de la pobreza .....	26
3.3.  El enfoque de la exclusión social y las políticas sociales incluyentes .....	29
i.    El concepto de exclusión social .....	29
ii.   La comparación entre el concepto de <i>pobreza</i> y <i>exclusión</i> .....	30
iii.  La exclusión social y las políticas sociales .....	31
3.4.  El enfoque de la vulnerabilidad, la protección social y el manejo social del riesgo .....	32
i.    La vulnerabilidad en el marco de la protección social .....	32
ii.   El concepto de vulnerabilidad .....	32
iii.  Implicancias del enfoque de la vulnerabilidad .....	33
iv.   Los sistemas de protección social .....	34
v.    La protección social en el marco conceptual del Manejo Social del Riesgo .....	35
3.5.  El enfoque del derecho al desarrollo .....	37
i.    El desarrollo como derecho humano .....	37
ii.   Derecho al desarrollo y la reducción de la pobreza .....	38

# CAPÍTULO I

## ENFOQUES, CONCEPTOS Y MÉTODOS DE MEDICIÓN DE LA POBREZA

### 1. Introducción

Sin lugar a dudas, el problema de la pobreza y las estrategias para su superación, combate o reducción, no son un tema nuevo en la agenda de temas económicos, sociales y políticos tanto a nivel internacional como nacional. Durante la década pasada, uno de los mayores consensos entre los especialistas y expertos vinculados al tema, es la coincidencia respecto a que la pobreza es un fenómeno complejo y multidimensional en las causas que la generan y en los efectos.

Este consenso, ha impuesto para la presente década el desafío de revisar y replantear los marcos conceptuales, instrumentales y las estrategias de intervención en pobreza. Se ha establecido la necesidad de avanzar hacia definiciones de pobreza más amplias, eclécticas e integrales y que, al mismo tiempo, permitan rediseñar y validar métodos de medición pertinentes que den cuenta de la multidimensionalidad del fenómeno.

Entendemos que para analizar claramente el problema de la pobreza debe, primero, concordarse “qué se entiende por pobreza”. Según la definición básica, *es la falta de acceso o dominio de los requisitos básicos para mantener un nivel de vida aceptable*. Esto significa que una persona es pobre si no tiene suficiente alimentación o carece de acceso a una combinación de servicios básicos de educación, atención de salud, vivienda, sistemas de protección social y empleo adecuados.

*Generalmente, el enfoque socio-económico ha utilizado la variable ingreso como medida representativa de la pobreza*, básicamente, porque ésta proporciona los medios para asegurar la atención debida de las demás necesidades básicas de las personas. Por tal razón, la mayoría de los conceptos, métodos y las estrategias para combatir la pobreza, dedican suma atención a *la generación de ingresos como la principal solución del problema*. Desde el punto de vista del ingreso, la estrategia básica de reducción de la pobreza consiste en ayudar a los pobres a ganar lo necesario para salir de esa situación.

Este enfoque ha sostenido que para lograrlo, la economía debe aumentar el número de empleos disponibles y la productividad o el potencial de ingresos de los pobres que acceden a estos empleos. En la actualidad, la mayoría de esos empleos, son generados por el sector privado y corresponde al Estado elegir las políticas que incentiven al sector privado a crear empleos mejor remunerados para los pobres. Por otro lado, el estado debe brindar una red de protección social mínima que pueda atender directamente muchas de las necesidades básicas que *definen un nivel de vida mínimo*.

Además, se ha puesto en el debate, que cuando el sector privado no está en condiciones de crear empleos suficientes para reducir el nivel de pobreza, medida por ingreso, el Estado debe garantizar educación básica y acceso a servicios de salud para los pobres, entre otras medidas prioritarias.

De fondo, la cuestión es que dependiendo de la comprensión conceptual que se adopte para explicar la pobreza, los métodos e indicadores de medición de la misma y las estrategias de reducción que se definan, surge la pregunta respecto de cómo se pueden mejorar las condiciones de vida de los pobres cuando sobreviene una economía que no incrementa los ingresos para los sectores empobrecidos de la población.

La pregunta central del debate es, si el crecimiento económico, es condición necesaria y suficiente para erradicar la pobreza de los grupos excluidos de los beneficios del desarrollo y, qué rol juega el Estado, el mercado y la sociedad civil en este sentido. Por tanto, hoy en el debate de la pobreza surge la necesidad de distinguir otras dimensiones, enfoques, métodos o indicadores que pudieran contribuir a su superación. Son reflexiones cruciales que están puestas en el tapete, particularmente en el marco de los modelos de desarrollo económico y social de las economías emergentes de escala regional e nacional en la era de la globalización.

En este marco el presente capítulo, se examina un conjunto de conceptos, métodos e instrumentos que han guiado tradicionalmente la mirada para definir y medir la pobreza a nivel internacional, regional y local. Se describe, la evolución del concepto de pobreza, los métodos e instrumentos que se han utilizado para orientar la intervención social y se entregan algunos indicadores de medición ilustrativos respecto de la situación de la pobreza en la región.

Este capítulo tiene como pretensión entregar un breve recuento de los aspectos más sustantivos que han estado presentes en la clásica mirada conceptual y técnica que ha servido de base para formular diversas estrategias de superación de pobreza, en el marco de las políticas públicas existentes en los países en vías de desarrollo.

Importa que el lector, obtenga un marco ordenador de conceptos y métodos básicos en pobreza -que son los que se utilizan frecuentemente para referirse al tema- de manera que éste logre identificar y reflexionar sobre cuáles han sido las ventajas y limitaciones que presenta cada una de las entradas técnico-conceptuales que han conducido una buena parte de las acciones de lucha contra la pobreza en los países en desarrollo.

## 2. El concepto de pobreza

Por mucho tiempo, la pobreza ha sido un fenómeno determinante en el proceso de desarrollo de muchos países. A lo largo de toda la historia se encuentran menciones sobre el fenómeno de la pobreza, pero los estudios y análisis más sistemáticos se inician a fines del siglo XIX y con ello los esfuerzos por definir, medir, comprender, reducir y/o superar la pobreza. El debate sigue siendo intenso, lo cual refleja las complejidades del fenómeno.

En primer lugar, está el tema de cómo se debe definir y medir la pobreza y, en segundo lugar, con qué políticas y estrategias se reduce. La relación entre ambos elementos es ha sido crucial llegándose a plantear que *“la definición de pobreza es el motor para la selección de políticas”* (Kanbur y Squire, 1999).

Respecto a la definición, esta se ha ampliado en el transcurso de las dos últimas décadas, desde un enfoque centrado en las variables económicas de ingreso o consumo, a otras que han incorporado dimensiones de la vida de las personas, tales como la longevidad, analfabetismo y condiciones de salud, o bien, la vulnerabilidad, el riesgo, y la “impotencia y la falta de voz”, entre otros condicionantes que afectan significativamente a los pobres.

Las definiciones más clásicas de pobreza la han conceptualizado de diversas maneras:

- “Pobreza existe cuando una o más personas están o caen bajo un cierto nivel de bienestar económico considerado como un mínimo razonable, ya sea en términos absolutos o por los estándares de una sociedad específica” (Lipton & Ravallion, 1995).
- “Pobreza es entendida como la inhabilidad para obtener un estándar de vida mínimo”. (Banco Mundial, 1990).
- “Pobreza se refiere a una falta de necesidades físicas, activos, e ingreso. Incluye –pero es más que – el hecho de ser pobre por ingresos”. (Chambers, 1995)
- “Una persona es considerada pobre si él o ella no tiene acceso (o no posee la capacidad para acceder) a un paquete de bienes, servicios y derechos establecidos normativamente” (CEPAL, 1997)
- “Si desarrollo humano es acerca de aumentar alternativas, pobreza significa que las oportunidades y alternativas más básicas para el desarrollo humano son denegadas- tener una vida larga, saludable y creativa y disfrutar de un estándar de vida decente, libertad, autoestima y respeto por lo otros” (IDH 1997)<sup>1</sup>

Como podemos visualizar, las aproximaciones al concepto de pobreza han ido evolucionando hasta establecer un consenso general. La pobreza es un fenómeno multidimensional, es decir, las situaciones de pobreza abarcan muchos aspectos, materiales y no materiales ingreso, salud, carencias relacionadas con el desarrollo humano tales como libertad, dignidad, autoestima, es decir, los derechos de primera, segunda y tercera generación donde todos estos elementos están directamente correlacionados entre sí.

Este hallazgo conceptual ha generado la necesidad de ir ampliando la definición de la pobreza, de manera de lograr una mejor caracterización del fenómeno, y por consiguiente, reorientar el pensamiento acerca de las estrategias para reducir la pobreza. Se ha sostenido que *“al ser la definición más amplia, extiende naturalmente la serie de políticas que son pertinentes para la reducción de la pobreza. Al reconocerse más aspectos de la pobreza, entonces más políticas se hacen pertinentes para la lucha contra la pobreza”* (Ravi Kanbur y Lyn Squire, 1999).

---

<sup>1</sup> Citados por Claudio Santibáñez, 2001

En este sentido, dado que la mayoría de las definiciones y mediciones de la pobreza se centran en consideraciones económicas, como el ingreso o el consumo, se han ido agregando otras variables, originando diversos enfoques conceptuales y medidas de pobreza. A continuación, se presentan los principales enfoques y métodos de medición existentes y algunos indicadores de pobreza aplicados al caso chileno, como asimismo, algunas conclusiones acerca de sus limitaciones y potencialidades.

### 3. Los Enfoques en pobreza

#### 3.1 Enfoques basados en el ingreso: medidas convencionales

Estos intentos por definir y medir la pobreza centrado en las condiciones económicas han permitido que una rápida y fácil identificación de las personas que se encuentran en tal condición, posibilitando las comparaciones entre grupos y en determinados intervalos de tiempo (Olavarria, 2001)

##### i. La pobreza absoluta.

Benjamin Rowntree, es uno de los primeros investigadores que intenta definir la pobreza *en función de los ingresos*. A partir de sus estudios sobre pobreza en la ciudad de York en Inglaterra, a fines del siglo XIX, se concluye que una familia es pobre cuando sus ingresos no son suficientes para obtener lo mínimo necesario para la subsistencia. Considerando alimento, vestuario, habitación, calefacción, y utensilios para cocinar y lavar, todo valorizado a los precios más bajos y en las cantidades mínimas necesarias, estableció que la suma de quince chelines semanales *era este mínimo*. Agregando más necesidades, tales como una asignación para la vivienda, combustible y otros elementos domésticos, estableció un presupuesto de veintiséis chelines (Olavarria, 2001)

Esta forma de definir la pobreza genera el enfoque de la *"pobreza absoluta"*, *el que considera que un hogar - unidad más utilizada - es pobre, si sus ingresos o sus gastos agregados son inferiores a un valor equivalente al necesario para la subsistencia.*

Dicho enfoque genera el *"método de ingreso o método indirecto"*, *que mide los niveles de vida con referencia a una línea de pobreza que expresa el costo de una canasta mínima de "satisfactores" de necesidades básicas.* El valor de la línea se estima a partir del costo de una canasta de alimentos que cubre las necesidades nutricionales de la población, y que

considera sus hábitos de consumo, la disponibilidad efectiva de alimentos en el país y sus precios relativos. Al valor de dicha canasta se suma una estimación de los recursos requeridos por los hogares para satisfacer el conjunto de las necesidades básicas no alimenticias.

Se establece también *una línea de indigencia, que corresponde al costo de la canasta alimentaria mínima, se define como "indigentes" (o extremadamente pobres)* a las personas que residen en hogares cuyos ingresos son tan bajos que aunque los destinaran íntegramente a comprar alimentos, no lograrían satisfacer adecuadamente las necesidades nutricionales de sus integrantes. A su vez, se considera en situación de pobreza a aquellos hogares cuyos ingresos son insuficientes para satisfacer las necesidades básicas, alimenticias y no alimenticias, de sus miembros.

Operativamente, un hogar es pobre cuando su ingreso per cápita es inferior a 2 veces el valor de una canasta básica de alimentos, en la zona urbana, y a 1,75 veces, en la zona rural, donde los gastos en servicios tienen menor importancia<sup>2</sup>. Un hogar se considera indigente si su ingreso per cápita es inferior al valor de una canasta básica de alimentos<sup>3</sup>.

Los porcentajes de hogares y de población pobre e indigente se obtienen contrastando el valor mensual del presupuesto básico con el ingreso total de cada hogar, expresados en términos per cápita. *Los índices nacionales y regionales de pobreza e indigencia se calculan como promedios ponderados de los índices de cada área geográfica*, por lo cual están influidos no sólo por la incidencia de la pobreza en cada una de esas zonas, sino también por la importancia relativa de ellas dentro de la población total o regional.

La fuente de información que se utiliza para determinar los valores de estas líneas, en la mayoría de los países, *son las encuestas de ingresos y gastos*, "cuando se calcula la línea de pobreza, las encuestas de gastos desempeñan un papel fundamental en la estimación directa de los umbrales, ya que proporcionan información sobre los patrones de consumo utilizados para *establecer las necesidades mínimas de bienes y servicios*. Tales encuestas también sirven para calcular los cocientes entre el gasto total y los gastos por concepto de alimentos

<sup>2</sup> Según estimaciones para el caso de Chile, en noviembre de 2000, la línea de pobreza, alcanzó un valor de \$40.562, en la zona urbana, y de \$ 27.328, en la zona rural. La línea de indigencia en la zona urbana ascendió a \$20.281 y en la zona rural a \$15.616.

<sup>3</sup> Véase CEPAL, "Una Estimación de la Magnitud de la Pobreza en Chile, 1987", LC/L. 599, octubre de 1990.

utilizados para estimar en forma indirecta los componentes no alimentarios" ( Socías, 2002)

Ahora bien, las líneas de pobreza presentan algunas dificultades metodológicas y operacionales, tales como:

- ✦ **El ingreso declarado puede estar influido por el ahorro o endeudamiento;** quiere decir que los hogares, al momento de ser encuestados, pueden estar consumiendo menos de lo general por estar ahorrando, o bien consumiendo más en base a un endeudamiento.
- ✦ **Los hogares pueden no declarar o sub-declarar sus ingresos en las encuestas.** Al respecto CEPAL ha estado trabajando en este problema, utilizando como norma algunos datos de las cuentas nacionales. Según esto, la subdeclaración global se ha estimado en un 15% en algunos países desarrollados y, entre el 15% y el 40% en los países de América Latina.
- ✦ **Muchos ingresos quedan fuera de la medición,** por ejemplo en los países en desarrollo, algunos hogares perciben dineros provenientes de familiares que trabajan fuera del país, o todos los ingresos provienen de subsidios estatales. Al respecto "cuando se emplean los ingresos, debería utilizarse el ingreso disponible, es decir todos los componentes en dinero y en especie, deducidos los impuestos y las contribuciones a la seguridad social. Según cuál sea el tratamiento que se aplique a la vivienda y a los bienes y servicios proporcionados por el Estado en el cálculo de la línea de pobreza, también puede ser necesario imputar estos rubros" (Olavaria, 2001).

Los subsidios otorgados por el Estado provocan problemas en la estimación, principalmente cuando "el gasto social del sector público no se distribuye uniformemente entre los hogares de la población de referencia, es decir, cuando algunos no reciben subsidios o varía el nivel de las prestaciones".

- ✦ **Dificultades de medición en los sectores rurales,** es normal que las familias rurales se autoabastezcan de una serie de productos, lo que genera como dificultad el estimar el ingreso y también el consumo real de estos sectores.

En general, existe consenso en los especialistas en el tema en que las dificultades que presenta la reunión de datos de ingresos de buena calidad son principalmente "la estacionalidad, la carencia de registros adecuados, las

transacciones de trueque y las actividades de subsistencia" (Socías, 2002)

Ahora bien, el análisis se ha restringido a los procedimientos utilizados habitualmente para distinguir entre los hogares y otras unidades *pobres de los hogares o personas que no pertenecen a esa categoría*. Sin embargo, ésta es sólo la primera etapa del proceso de análisis cuantitativo de la pobreza, porque esta clasificación se emplea comúnmente para crear dos conjuntos de datos.

Por un lado, se utiliza para calcular índices que resumen una o más dimensiones de la pobreza. Por el otro, para elaborar perfiles comparativos de los grupos pobres y no pobres - en función de variables como la educación, el sexo, la edad o la ocupación -, que podrían servir para el análisis de las causas y el origen de la pobreza y, para la formulación de políticas.

Algunos de los índices son:

- **Incidencia de la pobreza:** se refiere a la *cuantificación de la pobreza en términos de la proporción de hogares* y de población cuyos ingresos son inferiores al presupuesto básico establecido (línea de pobreza y de indigencia).
- **Brecha de la Pobreza:** busca determinar en *qué medida los ingresos de los hogares se sitúan por debajo de las líneas, es decir, su finalidad es mostrar la profundidad de la pobreza*. Expresa la distancia promedio entre el ingreso de los pobres y la línea de la pobreza, respecto de la población total.
- **Intensidad de la Pobreza:** Foster, Greer y Thorbecke han desarrollado un índice denominado FGT que incluye *una medida de la intensidad de la pobreza*. Este índice *permite analizar la magnitud de la pobreza y la contribución de los subgrupos de pobres a la pobreza total*. La utilidad de esta medida es que permite comparar distribuciones de población pobres, tanto espacial como temporalmente, y determinando en qué segmentos la magnitud de la pobreza es mayor (Mauricio Olavarría, 2001; CEPAL, 1997; Feres, 2001).

No obstante, que la pobreza y la desigualdad son conceptualmente distintas, tienen indudables vinculaciones:

- **Los percentiles de ingreso:** normalmente se utilizan déciles o quintiles. Estos déciles o quintiles expresan el ingreso promedio del grupo de la población a que hacen referencia, y con ello, la desigualdad existente en una determinada población.

Complementariamente se utiliza el Índice 20/20, que representa el número de veces que el ingreso promedio del 20% más rico de la población contiene el ingreso promedio del 20% más pobre.

- **El coeficiente de Gini:** *busca medir si hay concentración de ingresos* en una sociedad y se calcula utilizando la Curva de Lorenz. A partir de esta, se determina un cociente entre la distribución real y una distribución perfectamente igualitaria (Olavarria, 2001).

## ii. La Pobreza Relativa.

Al interior del enfoque de la pobreza absoluta surgió el primer debate, que consistió en definir si alguien es pobre porque no alcanza un nivel mínimo de bienestar o, porque su nivel de bienestar es inferior al de la mayoría. A partir de esto se genera un enfoque que, al igual que el anterior, *define la pobreza en términos de carencias materiales expresadas monetariamente (ingresos o gastos)*, pero que se fundamenta en la idea de que *las necesidades no son fisiológicamente establecidas, sino determinadas culturalmente*. Y, en este sentido, se denomina manera relativa.

Este enfoque *utiliza como método de medición las líneas de pobreza relativa, las cuales se construyen de forma similar a las líneas de pobreza, pero que ocupan como referencia para establecer los umbrales lo que una sociedad considera como mínimo de vida aceptable*. Por ejemplo, Gran Bretaña usualmente establece la línea de pobreza en un 50% del ingreso promedio de los hogares (a veces a un 40%). Esa línea de pobreza es obtenida a partir de la Encuesta de Gastos Familiares. En Francia, se definió como la mitad del valor de la mediana de los ingresos (Olavarria, 2001).

Según otro procedimiento similar, se considera que una unidad es pobre si integra la parte inferior de la distribución de ingresos, por ejemplo, el 40% más pobre de los hogares, según su ingreso per cápita. Este procedimiento sólo sirve para individualizar los hogares pobres.

Olavarria (2001) sostiene que en la mayoría de los países subdesarrollados se utiliza el enfoque absoluto, en la medida en que los países van mejorando sus niveles de desarrollo se van volcando hacia el enfoque relativo de la pobreza, como ocurre en los países desarrollados.

Este autor destaca, *el aporte que ha realizado Amartya Sen en la discusión teórica acerca de la pobreza absoluta versus la relativa, sosteniendo que estos dos términos son complementarios*. “En *Poverty and Famines* (1981) señala que hay un núcleo irreducible de privación absoluta en la idea de pobreza, que se traduce en manifestaciones de muerte por hambre, desnutrición y penuria visible en un diagnóstico de la pobreza sin tener que indagar primero en un panorama relativo. Consecuentemente, la idea de pobreza relativa complementa y no suplanta el enfoque absolutista de la pobreza”<sup>4</sup>.

Sen estima, *que existe un nivel absoluto de pobreza varía en el tiempo* (pobreza absoluta) que es muy distinto a *establecer diferencias entre personas que perciben distintos ingresos* (pobreza relativa). Esto último se acerca más al concepto de desigualdad que al de pobreza.

## iii. Ventajas y limitaciones del enfoque basado en los ingresos.

Los enfoques que intentan conceptualizar y medir la pobreza a través de la variable ingreso, presentan ventajas y limitaciones ampliamente consensuadas.

Las ventajas radican en que, por un lado, las líneas de pobreza permiten medir la pobreza en todo el mundo y monitorear los cambios en el transcurso del tiempo, esto último siempre y cuando se ajusten los indicadores nacionales con una estimación común. Y por otro, este tipo de mediciones permite diseñar estrategias orientadas hacia los grupos que se encuentran en condición de pobreza, manera que, aunque esta medida pueda considerarse incompleta, es muy útil a la hora de cuantificar esta realidad.

Entre sus defectos *está no contemplar en su medición todos aquellos servicios que no se adquieren en el mercado, tanto tangibles como intangibles*. Por ejemplo las líneas de pobreza no consideran los bienes que son subsidiados por el Estado. Tampoco distingue entre pobreza crónica o temporal, lo cual no es menor,

<sup>4</sup> Sen, Amartya, “Poverty and famines. An essay on entitlements and deprivation” (Oxford: OIT-Clarendon Press, 1981).



dado que las políticas que se pueden utilizar para uno u otro grupo pueden ser muy distintas. Así, ocurre que el alivio de la pobreza crónica exige aumentos en el capital material y humano, o en la rentabilidad de la mano de obra, mientras que los mecanismos de seguro y estabilización del ingreso son más apropiados para la pobreza transitoria.

Además, estas medidas suponen que los ingresos serán ocupados para ciertos resultados, pudiendo no ser del todo así. Los hogares pueden asignar el ingreso o los alimentos a cada miembro del hogar de manera distinta, de un hogar a otro.

Esto debe ser considerado por las estrategias orientadas hacia la pobreza ya que “la repercusión que las transferencias públicas tienen sobre el bienestar pueden estar afectadas por la identidad del receptor, por ejemplo, el ingreso no salarial que devenga la madre eleva la probabilidad de supervivencia del niño 20 veces más que un aumento similar en el ingreso no obtenido del padre” (Kanbur y Squire, 1999).

### **3.2. Enfoques que amplían el concepto de pobreza.**

Los siguientes enfoques surgen a partir de las críticas al enfoque de la pobreza basado en el ingreso o consumo. La premisa fundamental, es que existiría un conjunto de variables que no son fácil de medir en términos monetarios y que influyen fuertemente en la condición de pobreza. Uno de los primeros enfoques considera las variables relacionadas con el acceso a servicios básicos. *Posteriormente surgen los enfoques que intentan incorporar variables vinculadas a componentes psico-sociales de la pobreza.*

Se sostiene que es posible establecer diferencias entre el enfoque centrado exclusivamente en la variable ingreso, de aquel enfoque que además incluye a ésta, incorpora nuevas variables *vinculadas a las necesidades básicas* de tipo económico, como por ejemplo: alimentación, salud, educación, vivienda, vestuario, recreación, transporte, etc. cuya satisfacción no depende directamente sólo de la situación económica del hogar en situación de pobreza sino de factores ligados a las necesidades de afecto, participación, la creación e identidad, la libertad y el medio ambiente, entre otros.

Puga y Walker, *incorporan esta doble dimensión de la pobreza, esto es, las carencias en términos materiales y las carencias de tipo psico-social.* Plantean que el proceso de superación de la pobreza se pueden visualizar como *dos ruedas interdependientes una de la*

*otra, con posibilidades de girar juntas hacia delante o hacia atrás.*

Los autores, advierten que *la superación de la pobreza requiere de un movimiento sinérgico entre ambas ruedas de la carreta.* Una rueda representa las condiciones necesarias pero no suficientes para superar la pobreza, que facilitan o inhiben este proceso, pero que por sí solas no pueden lograrlo. Y, la otra rueda, representa las condiciones macroeconómicas, el mercado de trabajo, la disponibilidad de servicios de educación y salud, las inversiones en infraestructura, la explotación de los recursos naturales, la propiedad, la legislación y las prioridades y características de las políticas y programas públicos, por mencionar algunas.

En definitiva, *se trata, por una parte de factores exógenos a las personas, que facilitan o dificultan sus iniciativas de superación de la pobreza.* Y por otra, *de factores endógenos que representan las cualidades de las personas, familias, grupos y comunidades que experimentan situaciones de pobreza, y además de conductas y acciones que éstos despliegan para superar el problema.*

Dichas cualidades, esto es, el esfuerzo y la responsabilidad de las personas, familias y grupos, *son condiciones indispensables o esenciales para generar procesos sostenibles de superación de la pobreza.* Se afirma, que la pobreza es fenómeno algo que ocurre principalmente al nivel de las “condiciones esenciales”. Hay pobreza cuando las personas viven en un estado de ánimo de resignación, desconfianza, resentimiento; cuando ponen el poder en otros y no en sí mismos y, cuando no logran participar en las decisiones respecto de sus propias vidas (Raczynski, 2001).

#### **i. El enfoque basado en las necesidades básicas.**

Boltvinik plantea que “las líneas de pobreza asumen que la satisfacción de necesidades depende únicamente del ingreso, pero que en realidad esta es sólo una de las variables que determinan la satisfacción. Las otras serían los derechos de acceso a bienes y servicios gubernamentales; la propiedad de activos o patrimonio básico acumulado; el tiempo disponible para la educación, el descanso, la recreación, el trabajo del hogar, y activos no básicos” (Olavarría, 2001)

Este enfoque, establece que existe un conjunto de necesidades básicas que no necesariamente dependen del ingreso que percibe un hogar. La pobreza, según esta perspectiva, es un concepto que da cuenta de una

situación en la que las personas no pueden satisfacer una o más necesidades básicas, por tanto no pueden participar plenamente en la sociedad.

Este enfoque da origen al método denominado de las “necesidades básicas insatisfechas” (NBI). Consiste en establecer si los hogares están satisfaciendo las necesidades consideradas básicas, a través del análisis de los bienes y servicios efectivamente consumidos. Los pobres serán aquellos cuyo consumo no alcanza el umbral de satisfacción de una o más necesidades básicas.

Mientras los métodos basados en los ingresos o el consumo, individualizan los hogares pobres conforme a su capacidad de adquirir todos los bienes y servicios necesarios para satisfacer sus necesidades básicas, en este método se trata de establecer si el hogar logra efectivamente satisfacer esas necesidades, indagando sobre los productos realmente consumidos. De este modo, se considera que una unidad es pobre si no alcanza los umbrales correspondientes a algunas de las necesidades básicas.

Las variables que se incorporan como necesidades básicas son hacinamiento en el hogar; materiales de la vivienda; disponibilidad de servicios, como electricidad agua potable y servicios sanitarios; asistencia a un establecimiento educacional de los niños en edad escolar; y capacidad económica del jefe de hogar, según nivel de escolaridad y dependencia de los ocupados. Al establecer umbrales mínimos en las necesidades básicas, este método estaría arrojando resultados que revelan grados extremos de pobreza.

El método de las necesidades básicas insatisfechas, ha sido adoptado ampliamente en América Latina para estimar la incidencia de la pobreza y para construir perfiles de pobreza -donde se utiliza en la mayoría de los casos- datos sobre el acceso a los bienes y servicios básicos, obtenidos de los Censos de población (Feres y Mancero, 2001).

El principal motivo por el cual este enfoque ha gozado de una aceptación tan generalizada durante la década de los '80, se debe a que permite obtener indicadores desagregados conforme a zonas geográficas, pudiendo trazar "mapas de pobreza". Esta forma de medición presentó la ventaja que permitió calcular un índice sintético para caracterizar las condiciones sociales de una zona o territorio reducido, ello en un período en que las políticas sociales estaban dirigidas a grupos específicos que cada vez adquirirían una importancia creciente para las políticas públicas.

La fuente de información utilizada por el método NBI son los Censos de población y vivienda. De la gran variedad de datos es necesario seleccionar indicadores adecuados para reflejar las necesidades primordiales de la población. El proceso de selección está constituido por cuatro pasos:

- i. Determinar el grupo de necesidades básicas mínimas susceptibles de estudiarse con la información del Censo.
- ii. Elegir indicadores censales que representen dichas necesidades.
- iii. Definir el nivel crítico de satisfacción para cada necesidad.
- iv. Asegurar que los indicadores seleccionados corresponden a condiciones de pobreza.

El principal problema que enfrenta el método, es cómo ponderar de los diferentes indicadores que determinan las necesidades básicas insatisfechas. En América Latina, esto se ha resuelto usando el criterio de la co-realización, según el cual, un hogar es pobre si no alcanza, al menos, el umbral de satisfacción mínimo en un indicador definido. Esto conduce a la discusión que en términos reales no todas las necesidades tiene la misma importancia.

Otra limitación ha sido la comparabilidad de esta medida, es decir, cómo usar los mismos indicadores para sectores urbanos y rurales sin reconocer diferencias específicas y cómo realizar comparaciones válidas en el tiempo, toda vez que no se han actualizado los indicadores para las realidades en medición.

Finalmente, hay que mencionar el “Método Integrado de Medición de la Pobreza”, que surge del cruce de los métodos de las “líneas de pobreza y de las necesidades básicas insatisfechas”. Este método complementario, caracteriza a los hogares en cuatro grandes categorías de medición, a saber:

- Hogares en pobreza crónica que son aquellos que presentan ingresos bajo la línea de la pobreza y al menos una carencia.
- Hogares con carencias inerciales son los que presentan ingresos sobre la línea de la pobreza y al menos una carencia.
- Hogares en pobreza reciente aquellos con ingresos bajo la línea de la pobreza y con ausencia de carencias.
- Hogares en condición de integración social que presentan ingresos sobre la línea de la pobreza y con ausencia de carencias.

Lo importante de este método de medición es que establece *distinciones que dan cuenta de la movilidad que pueden tener algunos hogares en torno a la línea de la pobreza*, y permite establecer perfiles característicos de los grupos pobres.

## ii. El Enfoque de las Capacidades y Realizaciones.

Se ha sido inspirado en la crítica de Amartya Sen<sup>5</sup> a los enfoques de pobreza basados en medidas de ingreso. Sen sostiene que *el ingreso es un medio y no un fin. El ingreso permitiría la realización de una capacidad, pero lo esencial es la capacidad*. Afirma que el fenómeno de la pobreza revelaría que los pobres presentan inadecuadas capacidades para desarrollarse y para transformar los medios en fines. *La pobreza, bajo este enfoque, es definida como “la carencia de capacidades.”*

En este sentido, “la pobreza incluiría la falta de las oportunidades más básicas para el desarrollo humano que, a su vez, permitirían vivir una vida larga, saludable y creativa, y disfrutar un nivel de vida decente, con libertad, dignidad, autoestima y respeto (Olavarria, 2001).

Este enfoque ha inspirado las mediciones que realiza el PNUD, principalmente en el ampliamente conocido *Índice de Desarrollo Humano* y el *Índice de Pobreza Humana*. En la construcción de este último, el PNUD realiza una distinción entre los países subdesarrollados (IPH-1) y los países desarrollados (PHH-2). A estos se han agregado el *Índice del Desarrollo Relativo a las Condiciones de Género (IDG)*, y el *Índice de Potenciación de Género (IPG)*.

**El Índice de Desarrollo Humano (IDH):** mide el progreso general de un país en tres dimensiones básicas; a saber, la longevidad, los conocimientos y un nivel de vida adecuado. Se mide a partir de la esperanza de vida, el nivel educacional (la alfabetización de adultos y la matrícula combinada en las enseñanzas primaria, secundaria y terciaria) y el ingreso per cápita ajustado por la paridad del poder adquisitivo (PPA en dólares EE.UU).

Como resultado de las mejoras introducidas con el tiempo en la metodología del IDH y los cambios ocurridos en los datos, no es posible comparar los IDH de un año a otro. En relación al ingreso, el IDH

incorpora esta variable en representación de *un nivel de vida decoroso*.

Se plantea que como los niveles de ingreso han variado considerablemente entre los países, más que los indicadores de desarrollo humano, *las diferencias absolutas en el ingreso per cápita entre países siguen acentuándose, revelando el grave problema de la desigualdad*.

En este punto, *la situación de los países de América Latina y el Caribe es preocupante, situándose entre los de mayor desigualdad de ingreso: en 13 de los 20 países con datos correspondientes al decenio de 1990, el 10% más pobre tiene menos del 5% del ingreso del 10% más rico*.

**El Índice de Pobreza Humana (IPH):** *refleja la distribución del progreso y mide el cúmulo de privaciones en las dimensiones del desarrollo humano básico*. El IPH-1 se concentra en las carencias en tres aspectos esenciales: longevidad, educación y nivel de vida. La longevidad se mide por el porcentaje de personas que se espera que mueran antes de los 40 años de edad. La educación es representada por el porcentaje de adultos que son analfabetos. Y, el nivel de vida se representa por una combinación de tres variables: el porcentaje de personas sin acceso a los servicios de salud, agua potable, y el porcentaje de niños menores a cinco años que se encuentran en estado de desnutrición.

El IPH-2 toma en cuenta en la medición los siguientes tipos de carencias: porcentaje de personas que probablemente vivirán menos de 60 años; porcentaje de personas que son funcionalmente analfabetos, es decir, que tienen dificultades para escribir y leer adecuadamente; la proporción de personas cuyo ingreso personal es menor al 50% del ingreso promedio del país; y exclusión social, medido a través del desempleo de largo plazo, es decir, aquellos que han estado desempleados por 12 meses o más.

**El Índice de Desarrollo relativo al Género IDG:** ha sido incorporado en el año 1995, mide el progreso en las mismas dimensiones y utiliza los mismos indicadores que el IDH, pero *refleja las desigualdades en el progreso entre hombres y mujeres. Se trata en definitiva del IDH ajustado para determinar la desigualdad de género*. Mientras mayor sea la disparidad de género en el desarrollo humano básico, más bajo será el IDG de un país respecto de su IDH.

**El Índice de Potenciación de Género IPG:** también fue incorporado en el año 1995, revela si la mujer puede participar activamente en la vida económica y

---

<sup>5</sup> Este enfoque será mas extensamente tratado en el capítulo siguiente, cuando nos refriramos al Desarrollo Humano.

política. Se centra en la participación, y para ello mide la desigualdad de género en esferas fundamentales de la participación y la adopción de decisiones económicas y políticas. Registra los porcentajes de mujeres en el parlamento, entre los legisladores, los funcionarios de nivel superior y administradores, los profesionales y los trabajadores técnicos, así como la disparidad de género en el ingreso percibido, como reflejo de la autonomía económica. A diferencia del IDG, este índice pone de manifiesto la desigualdad de oportunidades en las esferas seleccionadas.

En relación a estos indicadores el PNUD en el año 2001 destaca que:

- El Índice de Desarrollo Humano jerarquiza el progreso nacional medio entre diferentes países, en el año 2000 la lista comprendía 162. Los resultados indican un amplio rango de variabilidad en la población mundial que van desde niveles bajos, medios y altos de desarrollo humano de los países. En su calidad de indicador resumido o sintético del desarrollo humano, el IDH refleja el éxito alcanzado por algunos países y el avance más lento de otros.
- El IDH jerarquiza los países de acuerdo a su nivel de desarrollo humano. Ahora bien, al comparar este índice con el PIB per cápita se demuestra que se puede avanzar en el desarrollo humano sin esperar demasiado crecimiento económico, es decir, si se aplican políticas acertadas el IDH puede avanzar más rápido que el crecimiento económico. Las clasificaciones en el IDH y en el PIB per cápita pueden ser muy diferentes, lo que demuestra que los países no tienen que esperar la prosperidad económica para avanzar en el desarrollo humano.
- El Índice de Desarrollo Humano hasta el momento, muestra las disparidades entre países pero no al interior de ellos. Algunos países, han desagregado este indicador arrojando datos que generan debate nacional.
- Los resultados del Índice de Desarrollo Humano pueden diferir del Índice de Pobreza Humana principalmente producto de las características que adopte la distribución del progreso que se haga del desarrollo humano alcanzado por los países.
- En todos los países el IDG es inferior al IDH, lo que demuestra la presencia de desigualdades de género en todas partes del mundo. Estas disparidades, al igual que lo arrojado por el IPG,

van en desmedro de la mujer, sobretudo en los ámbitos de la educación y el empleo.

A continuación, se analizarán las bondades y limitaciones que presentan los enfoques “ampliados” del concepto de pobreza.

### iii. Ventajas y Limitaciones de los enfoques que amplían el concepto de pobreza.

Como podemos observar, la existencia de distintos enfoques connota que la pobreza incluye un conjunto de realidades y dimensiones, que la hacen un fenómeno multidimensional y complejo. Ello, exige definir políticas públicas que orienten la superación de la pobreza más allá de la conceptualización de la pobreza entendida sólo como carencia de ingresos.

Sin lugar a dudas, los métodos que consideran el ingreso han sido muy útiles para cuantificar la extensión de la pobreza, pero lo cierto es que el concepto de pobreza integra muchas más variables en la comprensión del problema, por tanto, la pregunta acerca de qué criterios se deben utilizar para identificar a los pobres sigue siendo una pregunta relevante y abierta a la conversación.

De esta manera, la potencialidad del enfoque de las necesidades básicas es que integra, dentro del proceso de medición, variables de satisfacción relacionadas con servicios sociales. El acceso a educación, salud, etc. se constituyen como condicionantes del fenómeno de la pobreza, en este sentido complementa el concepto. Asimismo, la medición de servicios sociales y su consecuente suministro a los sectores pobres es importante, porque ello refleja el desarrollo humano y social de una sociedad.

Por su parte, el enfoque de las capacidades y realizaciones, a través de sus indicadores de desarrollo humano obedece a intentos por comparar esta realidad a nivel internacional. Su desventaja es que esta información no es desagregada al interior de los países, tarea que debe realizar cada país de acuerdo a los datos que dispone. A esto se agrega que, frente a la dificultad de obtener los mismos indicadores en todos los países con el fin de comparar, ellos terminan siendo muy básicos e incapaces de revelar una realidad más sustantiva.

#### **iv. Conclusiones**

A partir de lo expuesto en los diferentes enfoques y métodos, hemos podido observar que el fenómeno de la pobreza es complejo y multidimensional y la gran mayoría de los intentos de medición dan cuenta de ello.

Se constata que los enfoques vinculados al ingreso o al consumo se han convertido en una medida generalizada, en tanto permiten mayor facilidad en la medición y exposición de resultados capaces de mostrar la intensidad del fenómeno en una determinada sociedad, a su vez permite realizar comparaciones entre distintos grupos y países. Sin ir más allá, estas mediciones constituyen el principal instrumento en el diseño de políticas públicas y las estrategias que de ellas se derivan.

No obstante, pese a la utilidad que han alcanzado estas mediciones, queda claro que el fenómeno de la pobreza contempla otras dimensiones que son claves en su generación y perpetuación, de manera que los acercamientos que se puedan hacer a ellas enriquece el análisis y tratamiento.

En este sentido, explorar en nuevas dimensiones de la pobreza ligadas a factores del tipo socioculturales, sociopsicológicos, comunicacionales, entre otros, son los actuales desafíos que enfrenta la producción de conocimiento y las experiencias de intervención en el fenómeno de la pobreza. Esto también, impone la necesidad de expandir las clásicas fronteras disciplinarias y contribuir desde lo transdisciplinario a la generación de alternativas de solución integradoras para la superación de la pobreza que afecta a diversos países, especialmente, en América Latina y el Caribe.

El capítulo que se presenta a continuación intenta hacer un breve recorrido de los enfoques alternativos a la perspectiva que valora la medición por ingresos. Alternativas que tienen como objetivo captar de forma más completa e integral el fenómeno de la pobreza.

## ALGUNOS INDICADORES APLICADOS AL CASO CHILENO

En este cuadro presentamos algunas cifras sobre pobreza en nuestro país obtenidas al aplicar los indicadores analizados en el capítulo. En general las mediciones responden a los enfoques de pobreza basados en ingresos.

### 1. Incidencia de la pobreza e indigencia.

En el año 2000, la población en situación de pobreza en el país bordeaba los 3 millones 81 mil personas, lo que equivale al 20,6% del total. Dentro de este grupo, la población en situación de indigencia llegaba a 849 mil personas, equivalente a un 5,7% del total. En términos de hogares, alrededor de 643 mil hogares (16,36 del total) se encontraban en situación de pobreza, de los cuales 177 mil (4,6% del total) eran indigentes.

A lo largo de la década, el país ha sido capaz de reducir la población en situación de pobreza desde un 38,6% en 1990 a un 20,6 % en 2000. Asimismo, la población en situación de indigencia ha disminuido desde un 12,9% a un 5,7%. En términos de hogares, el porcentaje de hogares pobres disminuyó desde un 33,3% en 1990 a un 16,6% en 2000 y el de hogares indigentes se redujo desde un 10,6% a un 4,6% en el mismo período. En términos absolutos, ello significa que en el año 2000 habría alrededor de 1 millón 884 mil personas menos en situación de pobreza en el país que al inicio de la década. Esta cifra incluye 810 mil personas menos en situación de indigencia con relación a 1990. En términos de hogares, en el año 2000 hay cerca de 413 mil hogares menos en situación de pobreza que en 1990 y, dentro de ellos, algo más de 159 mil hogares menos en situación de indigencia.

A esto se agrega que, entre 1996 y 2000 se mantuvo la tendencia a la reducción de los niveles de pobreza, tanto en términos de población como de hogares, aunque a un ritmo menor al del resto de la década, mientras que los niveles de indigencia permanecieron relativamente inalterados durante este periodo. La atenuación de la tendencia observada en los años noventa en el ritmo de disminución de la pobreza y el relativo estancamiento de la situación en materia de reducción de la indigencia responde, en gran parte, a la desaceleración del crecimiento económico que experimentó el país a partir del segundo trimestre de 1998.

En efecto, dada la metodología de medición de la pobreza utilizada, *el método de ingresos*, la estimación de la misma es especialmente sensible a la coyuntura económica que atraviesa el país a fines de 1998, el cual enfrentaba un panorama económico particularmente difícil debido a las repercusiones internas de la crisis económica internacional y a la aplicación de una política de ajuste del gasto en el plano interno.

### 2. Intensidad de la pobreza e indigencia

Al igual que lo ocurrido con la incidencia de la pobreza e indigencia, los indicadores de la intensidad de estos fenómenos, dados por la brecha promedio de ingreso y el índice FGT2, muestran tendencias decrecientes en el período 1990-2000.

La brecha promedio de la pobreza varió desde 14,8 % en 1990 a 8,9 % en 1996 y a 7,1 % en 2000 y para la indigencia, desde 4,3 % en 1990 a 1,9 % en 1996 y 2,1 % en 2000<sup>6</sup>. En el periodo entonces, no sólo se reduce la incidencia de la pobreza, sino, que también su intensidad; esto es, la brecha entre el ingreso actual de la población pobre e indigente y la línea de la pobreza e indigencia respectivamente.

### 3. Distribución del ingreso

El análisis de la distribución del ingreso autónomo y monetario<sup>7</sup> de los hogares durante el período 1990-2000, muestra que el país mantiene una elevada concentración del ingreso, que no se ha alterado durante la década, o lo ha hecho marginalmente, y una mejoría en esta distribución como efecto de las transferencias monetarias que reciben los hogares de menores recursos.

En efecto, los valores del coeficiente de Gini, estimados a partir del ingreso autónomo, han fluctuado entre 0,57 y 0,58 durante los años considerados. Por su parte, el índice 20/20, muestra que el ingreso autónomo promedio de un hogar perteneciente al 20% de

<sup>6</sup> Fuente MIDEPLAN, Encuestas CASEN 1990, 1996 y 2000

<sup>7</sup> El ingreso monetario del hogar se define como la suma del ingreso autónomo del hogar y las transferencias monetarias que éste recibe del Estado. El ingreso autónomo, también llamado primario, se define como todos los pagos que recibe el hogar como resultado de la posesión de factores productivos. Incluye sueldos y salarios, ganancias del trabajo independiente, la autoprovisión de bienes producidos en el hogar, rentas, intereses, pensiones y jubilaciones. Las transferencias monetarias son todos los pagos en dinero provistos por el Estado. Incluyen las Pensiones Asistenciales (PASIS), los subsidios de cesantía, los Subsidios Único Familiares (SUF), las asignaciones familiares, el Subsidio del Agua Potable (SAP) y otros subsidios del Estado.

los hogares; y, el índice 10/40 muestra que el ingreso autónomo promedio de los hogares pertenecientes al 10% de los hogares de mayores ingresos más que ha triplicado el ingreso de los hogares pertenecientes al 40% más pobre de los hogares.

Las transferencias monetarias, realizadas por el sector público a los hogares de menores ingresos, mejoraron durante toda la década la distribución prevaleciente al considerar sólo los ingresos autónomos, disminuyendo la brecha entre el ingreso de los grupos más pobres y más ricos. En efecto, el índice de Gini mejoró levemente cada año, al estimarlo a partir del ingreso monetario, desde valores entre 0,57 y 0,58 (ingreso autónomo) a valores entre 0,56 y 0,57 (ingreso monetario), por efecto de estas transferencias. Asimismo, al considerar los subsidios monetarios que reciben los hogares de menores ingresos de parte del Estado, disminuyó la diferencia entre los ingresos captados por los hogares más ricos y aquellos de los hogares de menores ingresos, desde valores entre 13,2 y 15,3 (ingreso autónomo) a valores entre 12,2 y 13,2 (ingreso monetario), en el caso del índice 20/20, y desde valores entre 3,3 y 3,6 (ingreso autónomo) a valores entre 3,2 y 3,3 (ingreso monetario), en el caso del índice 10/40.

Es importante destacar que, en 1998, el impacto de los subsidios monetarios en el ingreso promedio de los hogares más pobres, primer y segundo decil, fue superior al logrado durante toda la década. Producto del efecto de estas transferencias la distribución del ingreso monetario no empeoró entre 1996 y 1998, como ocurrió al considerar sólo la distribución de los ingresos autónomos.

Para el período 1990-1998 es posible observar que el ingreso promedio mensual, tanto autónomo como monetario, de los hogares pertenecientes a los siete primeros deciles, es inferior al promedio del conjunto de la población. En otras palabras, un 70% de los hogares del país percibe ingresos inferiores al promedio del país. Aún cuando, al considerar las participaciones porcentuales de los distintos deciles en el ingreso, estas diferencias se mantuvieron prácticamente inalteradas a lo largo de la década, en términos absolutos éstas crecieron. Así, al comparar el ingreso promedio real de los hogares del primer y décimo decil, la diferencia aumentó desde \$1.292.438 en 1990 a \$1.873.370 en 1998. Además hay una significativa mejoría del ingreso de los hogares de menores ingresos por efecto de los subsidios monetarios que entrega el Estado a estos hogares, que reduce la diferencia entre el ingreso promedio mensual de los hogares más pobres y aquél de los más ricos.

En efecto, en 1998, el ingreso promedio mensual aumentó desde \$55.022 a \$67.343, para el decil más pobre, y desde \$118.207 a \$126.246 para el segundo decil. Este aumento, que fue superior al registrado durante toda la década, es especialmente destacable dada la difícil situación económica que atravesaba el país.

Entre 1990 y 1998, aumentó el ingreso promedio nacional de los hogares en un 47,1%, siendo los subperíodos de mayor crecimiento 1990-1992 (14,0%) y 1994-1996 (13,9%), en relación a 1992-1994 (6,9%) y 1996-1998 (6,0%). También se observa que entre 1990 y 1998 aumentó el ingreso promedio de los hogares pertenecientes a todos los deciles. Sin embargo, esto ocurrió a ritmos diferentes, tanto entre deciles como entre los diferentes subperíodos considerados.

Los ingresos de los hogares pertenecientes a los deciles séptimo, octavo y noveno alcanzaron el mayor crecimiento a lo largo del período (55,9%, 56,3% y 55,3%, respectivamente), en casi todos los subperíodos. En cambio, el ingreso promedio de los hogares del primer decil alcanzó la menor tasa de crecimiento durante el período, 22,9%, con comportamientos muy distintos en los diferentes subperíodos considerados.

En efecto, entre 1990 y 1992 aumentó en un 22,9%, crecimiento superior al promedio nacional y al de los hogares de todos los deciles. No obstante, en los tres subperíodos restantes presenta la menor tasa de crecimiento, decreciendo en dos de ellos, un -5,1% entre 1992 y 1994 y un -0,6% entre 1996 y 1998. Un comportamiento similar al del ingreso de los hogares del primer decil, presentó el ingreso de los hogares del segundo y tercer decil, sin embargo, alcanzaron mayores tasas de crecimiento que determinan que entre 1990 y 1998 el crecimiento del ingreso promedio haya alcanzado un 36,4% y un 40,4%, respectivamente.

En términos absolutos, estas variaciones significaron pronunciadas diferencias en los aumentos reales del ingreso promedio de los hogares de los distintos quintiles de ingreso. Así, estos aumentos, en términos reales, fueron de \$10.261 para el primer decil a \$591.193 para el décimo decil.

#### **4. El Índice de Desarrollo Humano**

Entre 1990 y el 2000 nuestro país incrementó el IDH de 0.690 a un 0.749, con lo cual se redujo en un 19% la distancia del ideal propuesto como pleno Desarrollo Humano. También destaca como la región de Atacama presenta la mayor tasa de crecimiento anual del PIB en el período 1988 – 1998, en cambio su desempeño en IDH es uno de los de menor crecimiento (PNUD Chile, 2002)

## CAPÍTULO II

# NUEVOS ENFOQUES TEÓRICOS Y ESTRATEGIAS PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA

### 1. Introducción

Como se vio en el capítulo anterior, los enfoques, conceptos y métodos de medición de la pobreza *convencionales*, han experimentado diversos procesos de evolución conceptual y desarrollo técnico-instrumental, trayectoria que evidentemente ha contribuido a enriquecer el análisis y la caracterización del complejo fenómeno de la pobreza.

Esto también ha confirmado la necesidad de avanzar en las concepciones e instrumentos para definir y priorizar las estrategias de intervención social en pobreza tanto desde el quehacer en el ámbito público como en el privado.

En el presente capítulo, se presenta un conjunto seleccionado de aproximaciones relativamente “nuevas” o “recientes” que amplían y profundizan en otras perspectivas o dimensiones *invisibles* en el análisis, medición o en las estrategias de reducción de la pobreza en los países pobres o en vías de desarrollo.

Los “nuevos enfoques” que se describen a continuación, se encuentran muy en boga entre los especialistas y expertos ligados al tema, tanto a nivel nacional como internacional. Tras estos enfoques, se encierra un gran debate vinculado a *la forma de concebir el desarrollo y el crecimiento económico de los países, y especialmente, en establecer cuáles son los factores que inciden en que los pobres se vean impedidos o no gocen de los beneficios propios de la generación de riqueza*

Estos factores, presentes en la complejidad del problema de la pobreza, requieren nuevas aproximaciones para observar las dimensiones y repercusiones que agudizan los procesos de desigualdad y brechas, particularmente, en los países definidos como los más pobres.

En este marco las distinciones sobre crecimiento económico, distribución del ingreso, desarrollo social y

pobreza, constituyen las categorías fundamentales que se encuentran en los diversos enfoques, planteamientos y propuestas en discusión, en orden a fundamentar cuáles son las dimensiones, elementos o factores que se debe considerar *en la generación de estrategias efectivas de superación de la pobreza, particularmente, en el quehacer de las políticas públicas y principalmente, en las políticas sociales y económicas que establecen los Gobiernos.*

Una de las preocupaciones que ha estado muy presente en debate es si el crecimiento económico es un aspecto esencial y suficiente para promover el desarrollo social y, específicamente, si este por sí sólo, garantiza aliviar, erradicar, superar o reducir la pobreza. La noción respecto de la naturaleza y las características del modelo de desarrollo que poseen las economías, es un aspecto central que surge recurrentemente al adentrarse en la polémica sobre la generación de alternativas para la superación de la pobreza.

Por tanto, en este capítulo se sistematizan y describen los que se ha dado en llamar “nuevos enfoques en pobreza”, denominados de esta manera sólo con fines analíticos y didácticos que permitan orientar al lector en el acercamiento a estas aproximaciones y su relación con las estrategias para la superación de la pobreza.

En este marco, se desarrollan los enfoques del desarrollo humano y la generación de capacidades, la perspectiva de promoción del capital social, la exclusión social y las políticas sociales incluyentes en el desarrollo social, el enfoque de la vulnerabilidad, los sistemas de protección social, las estrategias manejo social del riesgo y, finalmente, el actual debate en torno al enfoque de derecho al desarrollo.

El propósito principal de este capítulo es entregarle al lector, una visión documentada y actualizada respecto de cuáles son los enfoques, dimensiones y estrategias en la intervención en pobreza, de manera de alimentar y nutrir la conversación pública sobre la pertinencia, suficiencia y viabilidad de los mismos.



Por esta vía se espera contribuir con insumos técnico-conceptuales que orienten para la elección de alternativas y fundamentos con los cuales se definan o prioricen las estrategias en materia de superación del problema de la pobreza.

Este acápite constituye una acotada y primera selección de miradas “emergentes” en el entendimiento y tratamiento de la pobreza. Sin embargo, naturalmente pueden existir muchas otras que no están consideradas aquí. En este sentido, lo que interesa es brindar un primer material base que encuadre o encamine el debate, intercambio y reflexión respecto de los enfoques, estrategias y experiencias en materia de superación de pobreza existentes en la actualidad.

Posteriormente, serán los actores políticos y técnicos, tanto del ámbito público como privado, los llamados a profundizar y establecer en el diálogo social ampliado las potencialidades y limitaciones que presentan cada uno de los enfoques y estrategias para la superación de la pobreza.

## **2. Desarrollo, algo más que crecimiento económico.**

El crecimiento económico, expresado esencialmente en el aumento del PIB *per cápita*, ha sido visto como un factor determinante en la superación de la pobreza. Para el Banco Mundial es “claramente importante” y es también “una poderosa herramienta para la reducción de la pobreza”. Para la CEPAL “el crecimiento económico ha jugado un rol central en la reducción, estancamiento o aumento de la pobreza” (Olavarría, 2002).

En Chile también se ha argumentado a favor del efecto del crecimiento económico a la hora de determinar qué factores han incidido en la reducción de la pobreza. Larrañaga concluyó que la reducción de la pobreza en Chile, en el periodo 1987-1992, se debía en un 80% al crecimiento económico y a una mejor distribución en el restante 20%.

Larrañaga y Sanhueza, clasificando a la población en quince diferentes grupos de actividad económica, encontraron que el 90% de la reducción de la incidencia de la pobreza sería explicada por el crecimiento económico. Por su parte Contreras, basándose en un análisis sobre la elasticidad del crecimiento y las medidas contra la pobreza, concluyó que entre un 73 y un 83 por ciento de la reducción de la

pobreza, en el periodo comprendido entre 1987-1992, se debería al crecimiento económico.

Un reporte del Banco Mundial que analiza el periodo 1987-1994, confirmó que el descenso de la pobreza en Chile estaba fuertemente correlacionado con el alto crecimiento económico y, que cuando el crecimiento decayó en el periodo 1992-1994, hubo también una desaceleración en la declinación de la pobreza (Olavarría, 2002).

Sin embargo, este efecto es cada vez más cuestionado, ya que el crecimiento económico ha provocado efectos en la mejoría de las condiciones sociales de los países y en la reducción de la pobreza, y no es tan evidente que éste tenga un efecto directo. Se piensa cada vez más que existen otros factores que contribuyen o impiden que el crecimiento económico llegue a los pobres.

En el Informe del PNUD de 1996, se exponía que “las nuevas teorías sobre el crecimiento económico confirmaron la posición, basada en la tesis del desarrollo humano, acerca de que la verdadera fuerza que impulsa el progreso económico es el ser humano”<sup>8</sup>.

Olavarría (2002) postula que, especialmente para el caso de nuestro país, ha sido un error tratar de separar el efecto del crecimiento económico del efecto generado por las políticas sociales, pues ambos están mutuamente relacionados. Su hipótesis es que las políticas sociales aplicadas progresivamente, *van generando el capital humano necesario para que el crecimiento económico sea aprovechado por los grupos más pobres. Es decir, las políticas sociales, entendidas como aquellas vinculadas con la educación y la salud, posibilitan que las personas que se encuentran en condición de pobreza, puedan salir de ella gracias al crecimiento económico. Concluye que, sin esta base, el crecimiento no repercute directamente en la superación de la pobreza.*

Este autor argumenta que “el incremento en el ingreso de las personas ha sido atribuido mayormente al crecimiento económico, el cual actúa principalmente a través del mercado laboral. Sin embargo, para obtener un empleo, las personas necesitan ser suficientemente educadas y sanas, lo cual es precisamente función de la política social”.

En el caso de Chile, las políticas sociales que se han promovido en los ámbitos de la educación y la salud, han permitido que el crecimiento realmente afecte la

---

<sup>8</sup> Mas adelante el tema del Desarrollo Humano será extensamente analizado.

condición de los pobres. Al comparar esto con diferentes países, se observa que en el caso de Costa Rica ha sucedido lo mismo que en Chile, ya que frente a un rápido crecimiento económico se ha apreciado una reducción de la pobreza, mientras que en Uruguay, frente a un lento crecimiento económico, se ha evidenciado el mismo efecto.

El factor similar en estos tres países, es que *tienen una tradición de implementación de políticas sociales promovidas por el Estado, que comienzan a ser impulsadas desde finales del siglo XIX*. La diferencia se observa en países como Paraguay y Bolivia, donde el crecimiento no ha provocado el mismo efecto precisamente, porque no cuentan con esta tradición en implementación de políticas sociales estatales.

Otro hito importante en este debate fue la Cumbre Mundial de Desarrollo Social en Copenhague (1995) que *avanzó en el concepto de desarrollo social*, al definir ciertos objetivos sociales tendientes a la erradicación de la pobreza, el respeto a los derechos humanos y la consolidación de la democracia.

Por su parte, para el Banco Mundial en el concepto de desarrollo social es posible distinguir claramente dos dimensiones. Una *descriptiva*, que se refiere a la *estructura organizacional de un grupo humano y sus características socioculturales* (calidad de vida, representaciones, arreglos institucionales, etc.) Y, una dimensión *normativa* del concepto, que implica *definir objetivos sustanciales que son fines en sí mismos* para las sociedades (Gacitua, 1997).

En el Programa de Acción de Copenhague, se indican políticas y medidas encaminadas a cumplir los enunciados de la Declaración sobre Desarrollo Social. Lo interesante en su enfoque acerca de *desarrollo social es que intenta ser integral*, tendiendo a combinar muchas medidas diferentes en todos los ámbitos que favorezcan el aumento de *bienestar social*, teniendo en cuenta que cada país adoptará las medidas correspondientes de acuerdo con la capacidad de desarrollo que posea.

*La definición de desarrollo social es comprendida como un conjunto de acciones en diferentes ámbitos, todas ellas tendientes a asegurar el bienestar de las personas*. Junto a esto, queda claro que se trata de una tarea tanto nacional como internacional.

“El objetivo primordial del desarrollo social es mejorar la calidad de vida de todas las personas, por lo que éste exige la creación de instituciones democráticas, el respeto de todos los derechos humanos y libertades fundamentales, el aumento de oportunidades

económicas equitativas, el imperio de la ley, la promoción del respeto de la diversidad cultural, el derecho de las personas a pertenecer a minorías y la participación activa de la sociedad civil” (Naciones Unidas, 1996).

En este contexto, se afirma que *el desarrollo económico se constituye como una base para el desarrollo social, pero se trata de un desarrollo económico equitativo, que promueve la superación de la pobreza*. “Las actividades económicas, que aumentan la riqueza de las comunidades y en las cuales se expresa la iniciativa y la creatividad individual, son una base fundamental del desarrollo social.

Sin embargo, *el desarrollo social no se logrará simplemente mediante la libre interacción de las fuerzas del mercado. Es necesario que existan políticas oficiales que corrijan las fallas de los mercados, complementen los mecanismos comerciales, mantengan la estabilidad social y creen un entorno económico nacional e internacional que favorezca el crecimiento sostenible a escala mundial*. Este crecimiento debería *promover la equidad y la justicia social, la tolerancia, la responsabilidad y la participación*” (Naciones Unidas, 1996).

De esta forma, se sostiene que el crecimiento económico es visto como esencial para la superación de la pobreza, pero no es suficiente. *Se necesita cada vez más incorporar otras perspectivas que expliquen mejor los factores que inciden en la superación de la pobreza, es decir, las perspectivas que explican la pobreza en términos de carencias monetarias ya no bastan, pues el crecimiento económico no es suficiente para que un país pueda combatir la pobreza*. Es necesario, entonces, incorporar otras variables y ampliar el concepto de pobreza en un contexto que involucre a la sociedad en su conjunto.

### **3. Los nuevos enfoques en pobreza**

#### **3.1. El Enfoque del Desarrollo Humano**

Este concepto parte de la premisa que el *desarrollo humano implica mucho más que el aumento o disminución del crecimiento económico y, consiste en “crear un entorno en el que las personas puedan hacer plenamente realidad sus posibilidades y vivir en forma productiva y creadora de acuerdo con sus necesidades e intereses”* (PNUD, 2001). Vale decir, el objetivo es ampliar las opciones de las personas, de manera que

puedan vivir de acuerdo a las necesidades que ellos valoran.

El enfoque plantea que una forma de ampliar esas opciones es el desarrollo de la capacidad humana, cuyas variables se relacionan con el desarrollo humano: *“vivir una vida larga y sana, tener conocimientos, tener acceso a los recursos necesarios para alcanzar un nivel de vida decoroso y poder participar en la vida de la comunidad”* (PNUD, 2001).

Enfatiza que la humanidad ha sido testigo de los impresionantes logros registrados en el mundo durante los últimos treinta años en materia de desarrollo humano, lo que demuestra, entre otras cosas, que es posible erradicar la pobreza<sup>9</sup>.

No obstante, en este escenario siguen existiendo desafíos y los contrastes regionales dan cuenta de ello. “Todas las regiones han avanzado en desarrollo humano durante los últimos 30 años, pero lo han hecho a ritmos y hasta niveles muy diferentes. Los países de Asia oriental y el Pacífico han hecho progresos rápidos y sostenidos en la mayoría de las esferas, desde la ampliación de los conocimientos al mejoramiento de los índices de supervivencia y la elevación de los niveles de vida. Los países del Asia meridional y África subsahariana se hallan muy rezagados respecto de otras regiones, y sus niveles de pobreza humana y de ingreso siguen siendo altos. Los Estados árabes también se encuentran rezagados en muchos indicadores, pero han sido los que más rápidamente han avanzado” (PNUD, 2001).

Muchos países incluso han retrocedido en diferentes indicadores sociales, como es el caso del pronunciado aumento de personas infectadas con el virus del VIH/SIDA -que provoca disminuya el nivel de esperanza de vida- el aumento de la inseguridad ciudadana sobretodo por el narcotráfico, el aumento de muertes en conflictos bélicos, entre otros, de manera

---

<sup>9</sup> “Entre otros logros...los niños que nacen hoy tienen la esperanza de vivir ocho años más que los que nacieron 30 años atrás...muchas más personas pueden leer y escribir...se ha quintuplicado con creces la proporción de familias rurales con acceso a agua potable. Muchas más personas pueden disfrutar un nivel de vida decoroso, y el ingreso medio en los países en desarrollo casi se duplicó en cifras reales entre 1975 y 1998, de 1.300 dólares a 2.500 dólares (PPA en PPA en dólares EE.UU. de 1985). Las condiciones básicas para el logro de las libertades humanas se han transformado en los últimos diez años, ya que más de 100 países en desarrollo o en transición pusieron fin a gobiernos militares o unipartidistas y abrieron las opciones políticas. Asimismo, desde 1990 se ha extendido notablemente el compromiso oficial con las normas internacionales. Esos son sólo algunos de los indicadores de los impresionantes logros registrados en múltiples aspectos del desarrollo humano” (PNUD, 2001)

que el nuevo milenio trae consigo enormes desafíos en esta materia.

En este contexto, es posible sostener que el enfoque del desarrollo humano durante la última década se ha convertido en un importante foco de discusión, principalmente debido a que:

- En muchos países en desarrollo que registran un rápido crecimiento económico están descubriendo que el aumento de sus índices del Producto no ha logrado reducir las carencias socioeconómicas de importantes segmentos de su población.
- De igual forma, las naciones industrializadas se han dando cuenta de que un alto nivel de ingreso no necesariamente protege contra la rápida expansión de problemas sociales, tales como la falta de vivienda, la violencia, las drogas, la ruptura de las relaciones familiares, el SIDA, etc.
- Algunos países de bajos ingresos han demostrado que es posible alcanzar altos niveles de desarrollo humano si utilizan habitualmente los medios disponibles para ampliar las capacidades humanas básicas.

El PNUD es el organismo que se ha preocupado de analizar este tema a nivel mundial. El principal foco que ha inspirado la concepción del desarrollo humano ha estado inspirada principalmente en la perspectiva de las capacidades y realizaciones, desarrollada por el prestigiado economista Amartya Sen.

#### **i. Las capacidades y realizaciones: el enfoque teórico integrado al desarrollo humano.**

Como se mencionó en el capítulo anterior, en un intento por ampliar los enfoques que definen la pobreza en términos del ingreso o el consumo, Sen define los términos *“capacidades y realizaciones”*, donde la pobreza es entendida como la privación o carencia de capacidades. Sen llama capacidad a *“las libertades importantes de que disfruta la gente para llevar el tipo de vida que tiene razones para valorar, tales como funcionamiento social, mejor educación básica y atención de salud, y longevidad”* (Ravi Kanbur y Lyn Squire, 1999).

Desde esta perspectiva, el ingreso bajo es importante sólo desde el punto de vista instrumental: el ingreso es un medio y no un fin que permita llevar a cabo realizaciones. Afirma que, “lo verdaderamente importante en relación con el ingreso es la oportunidad de convertirlo en capacidades de funcionamiento

social, pero ellas dependen de una variedad de circunstancias personales (incluyendo edad, género, disposición a la enfermedad e invalidez) y del medio social que rodea a la persona (incluyendo características epidemiológicas, medioambiente físico y social, servicios públicos de educación y salud, entre otros) (Sen, 1995)<sup>10</sup>.

En este sentido, *lo central en el fenómeno de la pobreza es que los pobres presentan inadecuadas capacidades para desarrollarse y, en último término, para transformar esos medios en fines*. De acuerdo a esta perspectiva *“la pobreza sería esencialmente la falla o carencia de algunas capacidades básicas para funcionar o lograr ciertas realizaciones, una persona que carece de la oportunidad de alcanzar niveles mínimamente aceptables de realizaciones*.

Las realizaciones relevantes para este análisis pueden variar desde las físicas -como estar bien alimentado, con adecuada vestimenta y vivienda y ser saludable- hasta las más complejas realizaciones sociales como participar en la vida de la comunidad, ser capaz de aparecer en público sin avergonzarse, entre otras”. (Sen, 1995)<sup>11</sup>.

En este marco, el enfoque del desarrollo humano integra esta perspectiva al sostener que el objetivo del desarrollo humano significa ampliar las oportunidades a través de las capacidades para poder llevar a cabo las realizaciones.

A continuación se explicará con mayor detalle el concepto de desarrollo humano.

## ii. El desarrollo humano

El desarrollo humano es definido como un proceso mediante el cual se amplían las oportunidades de los individuos. Esto significa que su objetivo es la *“creación de un entorno en el que las personas puedan hacer plenamente realidad sus posibilidades y vivir en forma productiva y creadora de acuerdo con sus necesidades e intereses*. El desarrollo consiste en la ampliación de las opciones que ellos (las personas) tienen para vivir de acuerdo con sus valores.” ( PNUD, 2001)

A continuación, se sostiene que un elemento fundamental para la ampliación de esas opciones “es el desarrollo de la capacidad humana, es decir, las múltiples cosas que la gente puede hacer o ser en la vida. Las capacidades esenciales para el desarrollo

humano son vivir una vida larga y sana, tener conocimientos, tener acceso a los recursos necesarios para alcanzar un nivel de vida decoroso y poder participar en la vida de la comunidad. Sin ellas sencillamente no se dispone de muchas opciones ni se llega a tener acceso a muchas oportunidades que brinda la vida” (PNUD, 2001)

El término desarrollo humano denota tanto el *proceso de ampliar las oportunidades de los individuos, como el nivel de bienestar que éstos han alcanzado*. De esta forma, es posible distinguir dos aspectos: uno es la *formación de capacidades* humanas tales como un mejor estado de salud o mayores conocimientos y el otro, *la forma como los individuos emplean las capacidades adquiridas*, ya sea para el trabajo o el descanso.

También es importante precisar que el concepto de desarrollo humano difiere de los enfoques convencionales sobre crecimiento, formación de capital humano, desarrollo de recursos humanos, bienestar o necesidades humanas (PNUD, 1990) ya que:

- **El crecimiento económico se considera necesario pero no suficiente para el desarrollo humano.** Esto se demuestra al observar que algunas sociedades pueden carecer de progreso humano a pesar del rápido crecimiento de su producto o sus altos niveles de ingreso *per cápita* mientras que otras con un crecimiento moderado pueden llegar a logros mayores.
- **Tanto las teorías acerca de la formación de capital humano como la del desarrollo de recursos humanos ven al ser humano fundamentalmente como un medio y no como fin.** Concibe al ser humano como un instrumento para fomentar la producción de bienes, pero los seres humanos son más que bienes de capital para la producción de bienes de consumo. Por lo tanto, el concepto de capital humano que se encuentra inserto en estas perspectivas considera sólo un aspecto del desarrollo humano, no su totalidad.
- **El enfoque de bienestar social considera a los seres más como beneficiarios del proceso de desarrollo que como participantes en él.** Destaca las políticas de distribución en lugar de las estructuras de producción.
- **El enfoque de necesidades básicas generalmente se concentra en el grueso de bienes y servicios que necesitan los grupos desposeídos de la población.** Entre ellos

<sup>10</sup> Citado en Olavarría, 2001

<sup>11</sup> Ibidem.

destacan naturalmente la alimentación, vivienda, vestuario, atención médica y consumo de agua. Se centra en el suministro de estos bienes y servicios en lugar de hacerlo en el aspecto de las *oportunidades del ser humano*.

En este sentido, el desarrollo humano integra todos los aspectos mencionados, es decir, *la producción y distribución de artículos de consumo y la expansión y uso de las capacidades humanas*. De igual manera, se concentra en las alternativas, esto es, *qué debe tener la gente, qué debe ser y qué debe hacer para asegurar su propia subsistencia*.

El desarrollo se refiere no solamente a la satisfacción de necesidades básicas, sino también al desarrollo humano como un *proceso dinámico de participación* tanto en países menos desarrollados como países altamente desarrollados.

Cabe señalar, que desde la presentación del Primer Informe de Desarrollo Humano, cada año se han incorporado nuevas dimensiones al concepto, a través del análisis y tratamiento de nuevas problemáticas situación que ha permitido que se amplíen los elementos que deben ser considerados en el desarrollo humano. Entre ellos, el PNUD (1996) menciona los siguientes:

- **Potenciación:** depende del aumento de la capacidad de la gente, aumento que lo entraña una ampliación de las opciones y, con ello, una mayor libertad. Es necesario *que las personas potencien sus capacidades para poder ampliar sus opciones, la libertad de elegir depende de la existencia en primer lugar de la capacidad de realización*.
- **Cooperación:** los seres humanos son seres sociales y valoran la participación en la vida de su comunidad. Este sentido de pertenencia es una fuente importante de bienestar; *proporciona placer y sentido, una percepción de tener propósito y significado*. De esta forma, el desarrollo humano expresa una preocupación por *la cultura, entendida como la forma en que las personas deciden vivir juntas, porque es la sensación de cohesión social, basada en la cultura, valores y creencias compartidos, lo que plasma el desarrollo humano individual*. Si las personas viven bien juntas, si cooperan de manera de enriquecerse recíprocamente, amplían sus opciones individuales.
- **Sustentabilidad:** el desarrollo humano sostenible *satisface las necesidades de la generación actual*

*sin comprometer las capacidades de las generaciones futuras*. Lo importante no es transmitir la existencia de una determinada riqueza productiva sino transformar el potencial para lograr un nivel particular de desarrollo humano en el futuro.

- **Seguridad:** todos deben disfrutar de un nivel mínimo de seguridad esencial para la vida humana.

Finalmente, es importante señalar que el enfoque del desarrollo humano está siendo ampliamente incorporado cada vez más en las políticas públicas de distintos países, contribuyendo a definir diferentes estrategias y objetivos de desarrollo.

Inclusive, en la Declaración del Milenio, aprobada en la Asamblea General de la Naciones Unidas, dentro de los muchos objetivos que formula, figuraban los vinculados al desarrollo humano mundial, siendo el más importante de señalar, el objetivo de erradicar la pobreza al año 2015.

### 3.2. El enfoque del Capital Social

Es especialmente en la década de los '80, donde surgen las primeras formulaciones teóricas sobre el concepto de capital social. Consecutivamente, es en la década de los '90 donde se inician las revisiones críticas y reformulaciones del mismo. Hoy, pese a que se advierte un gran avance en los enfoques conceptuales respecto de la *noción de capital social*, hay acuerdo generalizado entre los especialistas en sostener que aún es un concepto inacabado y en encuentra en bullante debate teórico, aunque se ha logrado establecer consenso respecto de algunos aspectos de interés ligados al concepto.

Así por ejemplo, se ha coincidido en definir que el concepto de *capital social se refiere a cierto recurso intangible, que posibilita o capacita a las personas en la obtención de determinados beneficios*.

John Durston (2001) en sus escritos sobre capital social, sintetiza diferentes definiciones formuladas por destacados autores tales como que:

- Para Bourdieu (sociólogo, 1985) capital social es "el agregado de los recursos reales o potenciales ligados a la posesión de una red durable de relaciones más o menos institucionalizadas de reconocimiento mutuo".

- Para Coleman (sociólogo, 1990) capital social son “los recursos socio-estructurales que constituyen un activo de capital para el individuo y facilitan ciertas acciones de individuos que están dentro de esa estructura”. Como otras formas de capital, señala Coleman, el capital social es productivo, posibilitando el logro de ciertos fines que no serían alcanzables en su ausencia.
- Para Putnam (cientista político, 1993) capital social son los “aspectos de las organizaciones sociales, tales como las redes, las normas y la confianza, que facilitan la acción y la cooperación para beneficio mutuo”.

A partir de estas definiciones, Durston establece que el capital social es *“el contenido de ciertas relaciones sociales: las que combinan actitudes de confianza con conductas de reciprocidad y cooperación, que proporciona mayores beneficios para aquellos que lo poseen, que lo que podría lograrse sin este activo”*.

**Por confianza**, se entiende una actitud basada en la expectativa del comportamiento de la otra persona que participa en una relación. La confianza tiene un soporte cultural en el principio de reciprocidad, un soporte emocional en el afecto que se siente hacia personas que se muestran confiables y quienes muestran confianza en los otros.

**Por reciprocidad**, se entiende el principio rector de una lógica de interacción ajena a la lógica del mercado, que involucra intercambios basados en compensaciones de diverso tipo.

**Por cooperación**, la acción complementaria orientada al logro de objetivos compartidos de un emprendimiento en común entre las personas, grupos o comunidades.

Los autores Flores y Rello (2001) sostienen que si bien existen diversas definiciones de capital social, pueden distinguirse tres componentes básicos mencionados en la mayoría de las definiciones:

1. **Las fuentes y la infraestructura del capital social**, es decir, lo que hace posible su nacimiento y consolidación: las normas, las redes, la cultura y las instituciones;
2. **Las acciones individuales y colectivas** que esta infraestructura hace posible y,
3. **Las consecuencias y resultados de estas acciones**, que pueden ser positivas o negativas.

Los autores complementan el análisis incorporando diferentes definiciones de capital social seleccionadas de acuerdo a esos componentes y, coincidiendo con Durston, agregan además a los siguientes autores:

- Para Woolcock (1998) normas y redes, que facilitan la acción colectiva y el beneficio común.
- Para Fukuyama (1995) recursos morales, confianza y mecanismos culturales, que refuerzan los grupos sociales.
- Banco Mundial (1998) instituciones, relaciones, actitudes y valores, que gobiernan la interacción de personas y facilitan el desarrollo económico y la democracia.

De este modo, los autores concluyen que “lo importante del capital social para los individuos y los grupos que lo poseen, es la potencialidad que les confiere y de la que carece el individuo aislado. *Es decir, lo esencial del capital social es que es una capacidad*. Representa la capacidad de obtener beneficios a partir del aprovechamiento de redes sociales”.

Otras de las variaciones propias del concepto son aquellas que establecen distinciones respecto en la noción de capacidad para definir el concepto. Algunas sostienen que esta capacidad radica principalmente en las características individuales de los sujetos. Mientras que otras, enfatizan que esta capacidad tiene su formación en el ámbito de la cultura. Y, por último, se postula que la capacidad, posee su origen en los sistemas sociales complejos y en los múltiples agentes que lo componen.

En el mismo sentido, se ha sostenido que el capital social también puede ser visto como el atributo de individuos expresado en las redes a las cuales tienen acceso y/o en el atributo de las estructuras sociales, que son propiedad de comunidades, clases y sociedades enteras.

Desde el punto de vista de Durston (2001), *la definición que enriquece la integración de este concepto en el análisis de la pobreza es aquella que privilegia las “relaciones sociales”* por sobre los discursos normativos, es decir, aquella que enfatiza el contexto social (y no individual ni cultural) como sistema complejo basado en múltiples agentes, de manera que, el capital social se inserta en el plano conductual de las relaciones y sistemas sociales”.

En esta misma línea, plantea que en el concepto de capital social es posible distinguir los siguientes elementos:

- Memoria Social
- Identidad (incluida Etnicidad)
- Religión
- Vecindad
- Amistad
- Parentesco
- Principios de Reciprocidad horizontal y vertical
- Satisfactores socioemocionales: pertenencia, afecto, honra, prestigio, autoestima, altruismo, entre otros.

Todos ellos son universales y existen en potencia en todos los grupos humanos, lo que varía es la magnitud y la forma en que se combinan de un grupo a otro. La presencia de cualquiera de los elementos no determina automáticamente la presencia de capital social. Algunos actúan independientemente y otros, en forma compleja y combinada. Algunos son utilizables por individuos en cambio otros por colectividades o por ambos.

De acuerdo a Durston, las diversas concepciones teóricas dejan en relieve que el concepto es aplicable, utilizable y, su importancia radica en que cambia el análisis *reduccionista* que se ha hecho hasta el momento respecto del fenómeno de la pobreza. Afirma que el capital social no es un concepto neutral sino más bien progresista, revolucionario.

Como es posible observar hasta lo aquí expuesto, en relación al concepto de capital social, existe un intenso debate compuesto por un conjunto de hipótesis que constituyen un “foco conceptual emergente” de gran interés, rico en distinciones y altamente relevante para orientar el diseño de políticas públicas destinadas a la promoción de la participación en las estrategias de superación de la pobreza.

#### i. Los tipos de capital social

Siguiendo a Durston<sup>12</sup>, el capital social puede manifestarse de diferentes formas, pudiéndose distinguir al menos cinco tipos:

**1. Capital social individual:** se manifiesta en relaciones sociales con características de un *contrato diádico* con contenido de confianza y reciprocidad, y se extiende a través a redes egocentradas. El capital individual es el recurso que las personas han acumulado en sus relaciones sociales, previstas de

favores que han realizado y que en cierto momento reclaman su reciprocidad.

Este recurso no reside en la persona misma a nivel individual sino en las relaciones entre personas. En otras palabras, el capital social individual se caracteriza por cierta reciprocidad difusa, un contrato informal entre dos personas, y se expresa en redes centradas en cada persona.

**2. Capital social grupal:** es una extensión de las redes egocentradas que se cruzan cara a cara en un grupo, las relaciones se cruzan entre sí y se densifican conformando un grupo capaz de funcionar como equipo. En el grupo pueden conformarse relaciones de poder en forma horizontal o vertical, por lo general en grupos donde existe un líder. El capital social grupal opera sobre la base de la reciprocidad individual entre los miembros del grupo.

**3. Capital social comunitario y de barrio:** consta de las estructuras que conforman las instituciones de cooperación grupal. Reside no sólo en el conjunto de las relaciones interpersonales diádicas sino en sistemas complejos, en sus estructuras normadoras, gestonarias y sancionarias. El concepto de institución en esta definición, se entiende como un conjunto relativamente estable de roles y relaciones, bien establecidas, con normas que refuerzan y sancionan como sistema y con mayor complejidad que una red.

**4. Capital social de puente:** es una extensión del capital social en las formas antes mencionadas, pero referida a los vínculos que dan acceso a personas e instituciones distantes, tanto horizontales como verticales. Su importancia radica en que facilita el acceso a otras formas de recursos, económicos y políticos, siendo un ejemplo característico, el capital social puente que se encuentra en la relación de las comunidades pobres y el Estado.

**5. Capital social societal:** se refiere al capital social de las sociedades. Al respecto, existe en debate, si es posible hablar de este tipo de capital, en tanto, las sociedades están cada vez más segmentadas, sin embargo, las normas que una sociedad posee pueden establecer diferencias que dan cuenta de la existencia de este capital.

Por su parte, Flores y Rello<sup>13</sup> distinguen al menos cuatro tipos de capital social: individual, empresarial, comunitario y público.

<sup>12</sup> Durston. Op. Cit., pág. 11-14.

<sup>13</sup> Flores y Rello. Op. Cit., pág. 4-5.

**1. El capital social individual,** es visto como la capacidad de obtener ventajas y beneficios a partir de una red de relaciones útiles.

**2. El capital social empresarial,** es entendido como el conjunto de recursos movilizados mediante una red de relaciones sociales extendidas, que proporcionan a la empresa una ventaja competitiva.

**3. El capital social comunitario,** es definido como la capacidad de actuar como colectivo en busca de metas y beneficios definidos en común. Lo esencial de este tipo de capital social es la capacidad colectiva de tomar decisiones y de actuar conjuntamente para perseguir objetivos de beneficio común, derivada de componentes de la estructura social tan diversos como la confianza, las redes, las asociaciones y las instituciones.

A esta definición se agrega, la distinción entre *capital social endógeno* y *exógeno*: el primero se refiere a aquella parte fundamental de las redes de relaciones sociales que forman parte del grupo y, el segundo, está formado por la red de relaciones sociales externas a la comunidad, como por ejemplo las ONGs, las empresas, organismos públicos, etc., que le permiten alcanzar ciertas metas.

**4. El capital social público,** es aquel conformado por las redes de relaciones con agentes económicos y sociales que establecen las organizaciones estatales, y que les permitan hacer más eficaz su tarea.

Finalmente, para estos autores la magnitud del capital social depende tanto de las condiciones *internas* como de las *externas* de la comunidad, así como de las fuentes e infraestructura en donde reside el capital social. La magnitud es la que permite utilizar de distinta forma el capital social dependiendo de los propósitos que se plantea la comunidad.

De esta manera, se puede concluir que hasta el momento *lo importante es distinguir las dos formas básicas de capital social, a saber: el capital social individual*, que reside principalmente en redes interpersonales que varían de persona a persona y, *el capital social comunitario*, que reside en instituciones sociales más complejas.

En este sentido los autores formulan una aclaración tremendamente relevante como es, *no confundir el capital social individual con el comunitario*. Mientras que el capital social individual reside en las relaciones entre personas, el comunitario consta de normas y estructuras que conforman las instituciones de cooperación grupal y residen en sistemas complejos.

Si bien el proceso por el cual el capital social comunitario surge del individual es complejo, variado, poco comprendido y la existencia de uno no garantiza el surgimiento del otro, se puede afirmar que, en la medida en que el contrato diádico entre dos individuos pasa a conformar redes egocentradas y, éstas a su vez se densifican, *emergen instituciones comunitarias de capital social*. El capital social individual es un precursor del comunitario y éste es uno de los recursos que sirven para la acumulación de aquél, es decir, se refuerzan mutuamente.

Con respecto al capital social comunitario, podemos señalar además, que en su definición, no hay que olvidar que las comunidades son mucho más que redes, su definición abarca aspectos de actividad coordinada con cierto propósito común, autogobierno, superestructura cultural y *sentido de la identidad*.

Las instituciones son sistemas complejos adaptativos, se constituyen como un conjunto relativamente estable de roles y relaciones definidas, con normas que refuerzan y sancionan el desempeño de estos roles por diferentes personas a través del tiempo. Al aceptar la visión de instituciones como sistemas complejos socioculturales se amplía el concepto, integrando lo cultural (normas, creencias) y lo social (prácticas, relaciones, estructuras). En este sentido, se enfatiza que el capital social comunitario, no es propiedad de una persona en particular sino que del grupo y contribuye a su beneficio.

Durston (2002) agrega que la institucionalidad del capital social comunitario puede surgir a través de por lo menos cuatro procesos diferentes:

- **La co-evolución de estrategias** de las personas;
- **Las decisiones racionales y conscientes** de los individuos que componen una comunidad;
- **La socialización de las normas relevantes de una cultura** en la infancia y la niñez; o
- **Puede ser inducida por una agencia externa** que aplica una metodología de desarrollo de capacidades de gestión comunitaria.

A su vez, se pueden identificar las siguientes características institucionales y funciones del capital social comunitario:

- **El control social** a través de la imposición de normas compartidas por el grupo y, el sancionamiento por oprobio o castigo de individuos transgresores;



- La **creación de confianza** entre los miembros de un grupo;
- La **cooperación** coordinada en tareas que exceden las capacidades de una red;
- La **resolución de conflictos** por líderes o por una judicatura institucionalizada;
- La **movilización y gestión de recursos** comunitarios;
- La **legitimación de líderes y ejecutivos** con funciones de gestión y administración, y
- La **generación de ámbitos** y estructuras de trabajo en equipo.

Otra definición de capital social es la que sintetiza Atria<sup>14</sup>. Este enfatiza que los diversos trabajos sobre el tema muestran que es posible distinguir dos dimensiones del concepto: *una es la capacidad específica de movilización de determinados recursos por parte de un grupo; y la otra, es la disponibilidad de redes de relaciones sociales.*

En la primera dimensión, la *capacidad de movilización se relaciona con el liderazgo y el empoderamiento*. En la segunda, los recursos se involucran los conceptos de *asociatividad y el carácter horizontal o vertical de las redes sociales*, redes que pueden conformarse al interior de un grupo o comunidad, entre grupos y redes de relaciones externas.

De esta forma, el capital social comunitario queda definido como *“la capacidad efectiva de movilizar productivamente y en beneficio del conjunto, los recursos asociativos que radican en las distintas redes sociales a las que tienen acceso los miembros del grupo en cuestión”*.

Plantea que los recursos asociativos que importan para dimensionar el capital social de un grupo o comunidad son las relaciones de confianza, reciprocidad y cooperación.

## ii. El enfoque del Capital Social en aplicación.

Mientras el debate teórico sobre el concepto de capital social y su posible medición continua, diversos estudios dan cuenta de la acción concreta que puede ejercer el capital social.

Kliksberg (1999) sintetiza diferentes estudios distintas áreas, en donde la correlación entre variables demuestra la presencia y potencialidad del capital

social, constituyéndose en nueva prueba del peso de este en el desarrollo. Algunos de ellos son los siguientes:

- Knack y Keefer (1997) correlacionaron las variables confianza y normas de cooperación cívica con crecimiento económico, en varios países. Ello indicó que las primeras tienen un fuerte impacto sobre el segundo. Asimismo, sostuvieron que el capital social integrado por esos dos componentes es mayor en sociedades con menor desigualdad.
- Narayan y Pritchel (1997) trataron de relacionar el grado de asociatividad y rendimiento económico en hogares rurales pobres, descubriendo que las familias que tenían grados de participación en organizaciones colectivas, acumulaban capital social que las beneficiaba en la obtención de mayores niveles de ingreso a través de distintas vías, tales como mayor acceso a la información tecnológica y del mercado. A su vez se interesaban en mejorar los servicios públicos y se relacionaban más con el municipio.
- La Porta, López de Silanos, Shlerfer y Vishny (1997) obtuvieron correlaciones significativas entre el grado de confianza existente en una sociedad y factores como la eficiencia judicial, la ausencia de corrupción, la calidad de la burocracia y el cumplimiento de las obligaciones tributarias.
- Teachmann, Proesh y Carver (1997) indagaron en la influencia del capital social en el rendimiento educativo de los niños, descubriendo una fuerte correlación entre tres indicadores dinámica familiar, lazos con la comunidad y el número de veces que un niño ha cambiado de colegio con la probabilidad de deserción. Su hipótesis es que el capital social hace más productivas otras formas de capital, como el humano y el financiero.

En esta y en otras investigaciones citadas se distingue a la familia como componente que influye enormemente en la acumulación positiva de capital social.

- Kawachi, Kennedy y Lochner (1997) incluyen en su análisis la relación entre capital social, equidad y salud pública. Relacionaron las variables confianza y mortalidad en 39

<sup>14</sup> Atria Raúl, “Capital social: concepto, dimensiones y estrategias para su desarrollo”, Apuntes de Clases, 2002

estados de los Estados Unidos, observando que *cuanto menor era el grado de confianza mayor era la mortalidad media*. La misma correlación se tuvo al vincular la tasa de participación en asociaciones voluntarias con la mortalidad: cuanto más baja era la primera, más crecía la segunda. Los investigadores introdujeron en el análisis, el grado de desigualdad económica y verificaron que cuanto más alto era éste, menor era la confianza que unos ciudadanos tenían en otros.

En el mismo sentido, cabe destacar que en las aplicaciones del concepto de capital social en acciones concretas, es posible mencionar 3 experiencias latinoamericanas que han tenido éxito y que son reconocidas mundialmente como *prácticas que favorecen la activación de elementos del capital social a saber, la experiencia de Villa El Salvador en Perú, la feria de consumo familiar de Venezuela y la experiencia de presupuesto municipal participativo de Porto Alegre en Brasil*.

Un elemento sustantivo que se destaca de estas experiencias, es la importancia que adquiere la participación popular,<sup>15</sup> como una estrategia global de desarrollo y no sólo referida a la participación de las personas en proyectos o programas de superación de pobreza. La participación en el desarrollo es un factor fuertemente vinculado a la generación de capital social, sea éste individual o comunitario.

Diversos analistas coinciden en que los pobres enfrentan, además de las exclusiones y desigualdades propias de pobreza, a obstáculos significativos para participar de las estrategias o acciones en pro de la superación de la pobreza que les afecta así como también en participar e influir respecto de las soluciones.

### iii. El enfoque del Capital Social en las Estrategias para la Superación de la pobreza.

La *utilidad práctica* del concepto <<capital social>> radica en la percepción de que es un recurso que se puede formar, construir y acumular, es decir, agentes externos pueden contribuir en la conformación de capital social en un grupo o comunidad. De igual manera, se plantea que *para las personas y comunidades pobres, el capital social constituye un*

*recurso que permitiría salir de la pobreza material y mejorar la calidad de vida.*

Se propone que *el Estado, en el intento por superar la pobreza, debe crear mecanismos que estimulen a que los ciudadanos se asocien y acumulen capital social, estableciendo una relación sinérgica y, no clientelista o paternalista con los pobres.*

Desde la perspectiva de Atria<sup>16</sup>, *existen dos posibles estrategias para desarrollar el capital social de un grupo o comunidad.*

1. **Estrategias basadas en el empoderamiento**, es decir, generar acciones tendientes a que el liderazgo del grupo, además de funcionar hacia el interior, sea capaz de actuar hacia el exterior, vale decir, un *liderazgo en el grupo y para el grupo*.
2. **Estrategia orientadas hacia asociatividad**, destinadas a promover acciones tendientes a expandir o fortalecer la trama de las redes en que participan los miembros del grupo, *potenciando la cooperación* del grupo con otros mediante nuevas redes.

Atria intenta relacionar algunos indicadores de *distribución del ingreso* para diversos grupos (indigentes, pobres no indigentes, pobres y no pobres de altos ingresos) con la *distribución de dos componentes del capital social*: los *recursos asociativos* que posee un grupo y, la *capacidad de movilización* con que cuentan. El autor formula una matriz donde compara grupos según ingreso, recursos asociativos y capacidad de movilización.

Establece que los grupos que se encuentran en condición de indigencia tienen una escasa pero levemente creciente dotación de recursos asociativos, mientras que la capacidad de movilización es más baja. En cambio, los grupos en condición de pobreza mejoran ambos aspectos siendo mayor el de los recursos asociativos. Y, en los grupos de ingresos bajos, hay avances en la dimensión capacidad de movilización. A diferencia de los grupos medios, donde ambos componentes convergen, varían significativamente en los grupos de ingresos altos, donde predomina la capacidad de movilización de recursos.

De acuerdo al autor, este ejercicio analítico pretende mostrar que *la relación entre la distribución del capital social y la del ingreso no es lineal y que en los grupos*

<sup>15</sup> Véase Informe Desarrollo Humano 1993, en capítulo 2: la participación popular, pág. 25.

<sup>16</sup> Atria, Op. Cit.

*más pobres son distintas las proporciones en que se encuentran ambos componentes del capital social.*

Sostiene que a partir de ello, se puede perfilar el tipo de políticas que potenciarían el capital social de los grupos pobres. Propone específicamente que para los grupos indigentes, la estrategia debiera ir orientada a impulsar los dos componentes, tanto la asociatividad como el empoderamiento. Mientras que para los grupos en situación de pobreza, la estrategia adecuada debería dar prioridad al empoderamiento.

Plantea que estas estrategias podrían convertirse en un mecanismo eficaz para abordar el concepto de capital social, en las políticas sociales vinculadas a la superación de la pobreza, las cuales debieran incorporar un *alto grado de flexibilidad* en la aplicación del enfoque que ha orientado estas políticas.

Advierte que el concepto de empoderamiento trae consigo el tema del *poder*, fenómeno que debe ser asumido por las políticas sociales actuales y, avanzar hacia la desideologización de la aplicación de capital social en los grupos sociales, particularmente aquellos en situación de pobreza.

En la misma línea, Durston<sup>17</sup> propone una posible *estrategia de política pública* orientada hacia la promoción de capital social. Sostiene que ésta debiera estar conformada en función de tres líneas estratégicas, las que permitirían a través de este concepto, contribuir en la superación de la pobreza. Estas son:

**1. La investigación-acción en la consolidación del capital social comunitario.** El autor señala que la dificultad que ha tenido la aplicación del concepto de capital social en el diseño de políticas y programas de superación de la pobreza, es *la imposibilidad de operacionalización del concepto*. Esto, debido principalmente a que en el debate que genera su marco teórico, aún no se han llegado a consensos en cuanto a *cómo* y *qué* medir en el capital social.

A su vez, las comunidades presentan especificidades que reclaman un examen particular. De manera que la propuesta es primeramente desarrollar un diagnóstico más cualitativo de una realidad local para potenciar las diferentes formas de capital social, en un contexto de desarrollo comunitario.

Por otra parte, al ser el capital social un recurso que se puede generar y reproducir, es posible, a través de diferentes metodologías, fortalecer elementos que

contribuyen a su creación tales como gestión, conducción, trabajo en equipo y liderazgo, es decir, *el capital social puede ser creado intencionalmente por agentes externos y en ello la capacitación colectiva cumpliría un rol clave.*

Para ello propone las siguientes medidas que contribuirían el desarrollo del capital social comunitario:

1. Realizar una búsqueda de normas y prácticas de confianza, reciprocidad y cooperación en grupos locales, aún en culturas aparentemente dominadas por el individualismo y el familismo.
2. Evaluar cualitativamente la realidad local en cuanto a presencia de conflicto, rivalidades y desconfianza para evitar fracasos en los emprendimientos colectivos y para corregir estas debilidades.
3. Realizar una "excavación arqueológica" del capital social, a fin de identificar episodios anteriores de desarrollo colectivo que puedan haber sido reprimidos o desalentados, pero que se han conservado en la tradición oral.
4. Iniciar un proceso de desarrollo de aptitudes sociales en grupos de alta confianza integrados por 3 a 15 hogares unidos por relaciones de parentesco, residencia y reciprocidad. Asegurar que en estos grupos, no sólo las facciones dominantes, estén representadas en el ejercicio de desarrollo de capital social sino que participe toda la comunidad.
5. Ofrecer reiteradas oportunidades de creación y refuerzo de lazos de familiaridad, amistad y cooperación a nivel comunitario.
6. Tomar medidas para asegurar que la inversión en capital social de las comunidades pobres lleve a beneficios materiales a corto plazo.

**2. Formación de equipos sinérgicos entre agentes y atendidos.** Señala que uno de los problemas que se detectan en la aplicación de programas relacionados con la superación de la pobreza, es la relación tecnocrática y paternalista entre el agente y la población pobre.

Al respecto, los especialistas Evans y también Tendler, dan cuenta empírica que defiende la instalación de un nuevo tipo de relación. Se afirma que "la

---

<sup>17</sup> Durston J. Op. Cit. pág. 24 - 41.

complementariedad formal entre Estado y sociedad suele dar frutos, en sinergia con las redes de confianza y reciprocidad entre funcionarios públicos reformistas y sectores excluidos o actores débiles de la sociedad”<sup>18</sup>.

Este nuevo tipo de relación supone que el agente externo o el Estado interviene en sectores pobres de la siguiente manera:

1. **Cambio en rendición de cuentas:** se establece un nuevo mecanismo en el que se está obligado a rendir cuentas a la población atendida, superando la burocracia. Esto se relaciona con el capital social en la medida que existe la capacidad, en la población, de pedir rendición de cuentas al funcionario público.
2. **Cambio en la motivación:** implica un redescubrimiento por parte del agente público respecto del sentido y vocación de servicio. Aquí se explicita el contenido emocional y normativo del capital social.
3. **Cambio en identificación:** supone que el agente se desprende voluntariamente de su identidad de clase social como profesional y se identifica con comunidad de personas y grupos, comunidad en la que él se identifica *como un miembro más* de la misma. Tanto los vínculos de las relaciones de amistad como la pertenencia a un conjunto, son elementos de capital social presentes en este cambio.
4. **Sinergia:** implica una relación de co-producción de bienes en que la agencia o el Estado, como un todo y en conjunto con las comunidades pobres atendidas, producen el conjunto del sistema de producción de bienes y servicios<sup>19</sup>.
5. **Formación y respaldo de actores sociales pobres en el entorno municipal:** Para el autor, el diseño de programas de capacitación y formación de equipos sinérgicos entre el agente y la comunidad, no es medida suficiente para que el capital social se acumule y perdure. Para ello, es fundamental potenciar el capital social *punte*. El Estado, en este sentido, debiera tomar un rol más proactivo *desarrollando capacidades de intervención social rápidas y efectivas*, cuando

estos nuevos actores surjan en el escenario político comunal.

De esta manera, se aprecia que la importancia del concepto <<capital social>> en las estrategias de superación de la pobreza e integración de sectores sociales excluidos, radica en la forma en qué se complementa con el empoderamiento. Atria señala que *“el empoderamiento en el contexto de una estrategia social es un proceso selectivo consciente e intencionado que tiene como objetivo la igualación de oportunidades entre los actores sociales. El criterio central es de transformación de sectores excluidos en actores y la nivelación hacia arriba de los actores débiles”*<sup>20</sup>.

Enfatiza que esto es un proceso que involucra cambiar las relaciones de poder que provocan los conflictos que, más que apreciarse como negativos, pueden *fortalecer el proceso de empoderamiento*.

Destaca que los grupos que cuentan con un capital social importante, pueden pasar más rápidamente al proceso de empoderamiento. El acceso a redes externas, junto con el capital social comunitario manifestado en diferentes formas de asociatividad, son elementos importantes del empoderamiento. *La fuerza del empoderamiento radica en la transformación de sectores sociales excluidos en actores*.

Finalmente, agrega que el *clientelismo* y el *lobby*, *son mecanismos que impiden que los sectores pobres se conviertan en actores sociales*, es decir, su capital social se ve limitado por estos mecanismos que son utilizados por los grupos de poder. Sostiene que para evitar que esto ocurra, *es necesario una reconquista de los espacios locales a través de la asociatividad del actor social en el sistema político municipal*. Esto, para transitar del extremo del clientelismo autoritario a una relación sinérgica entre Estado y sociedad civil, donde las organizaciones determinan y gestionan sus propias estrategias y celebran contratos con el Estado y otros agentes externos.

En este sentido, sugiere considerar las siguientes medidas para respaldar la formación de capital social en actores sociales:

1. *Analizar y aprovechar condiciones favorables para el surgimiento del capital social, creadas por el debilitamiento del clientelismo autoritario.*

---

<sup>18</sup> Ibid, pág. 29.

<sup>19</sup> Atria advierte que esta propuesta encierra, como es evidente, peligros de “corrupción”, prácticas por definición que están castigadas por ley. Sin embargo, precisa que este mecanismo ocurre cuando el agente establece lazos interpersonales, identificándose con personas y no con el grupo.

---

<sup>20</sup> Ibid, pág. 33.

2. *Incubar o proteger a las asociaciones incipientes de grupos pobres, del clientelismo autoritario regional, tanto político como económico.* Perfeccionar en esta etapa protegida, las aptitudes sociales de líderes y procesar los conflictos que surgen del fraccionalismo en las organizaciones.
3. *Anticipar las perturbaciones que puedan sufrir los sistemas de clientelismo autoritario,* que debilitan la dependencia negativa y ofrecen posibilidades de resurgimiento del capital social colectivo de los pobres.
4. *Desarrollar una rápida capacidad de respuesta en los proyectos y programas, para contrarrestar las acciones de los actores clientelistas* durante una fase de transición, fomentando el desarrollo de la capacidad de negociación estratégica de los dirigentes.
5. *Otorgar prioridad al fomento del sentido de misión entre los funcionarios de un proyecto,* orientado al desarrollo de capital social autónomo.
6. *Facilitar el acceso de las comunidades marginadas a las redes* que ofrecen la información y los servicios a los que tiene acceso los estratos más integrados.

### 3.3. El enfoque de la exclusión social y las políticas sociales incluyentes

#### i. El concepto de exclusión social

El concepto de *exclusión* nace en Europa a mediados de la década de los sesenta, haciendo referencia a personas desempleadas y carentes de seguro social. Las grandes transformaciones socioeconómicas sufridas por los países europeos provocan, entre otras cosas, la desaceleración del crecimiento económico, el aumento del desempleo y la disminución de los salarios reales, factores que incidieron directamente en la expansión de una serie de problemas sociales desconocidos hasta entonces en el continente europeo.

Junto a lo anterior, el envejecimiento de la población generó altos costos en la mantención de los servicios sociales, lo que provocó una crisis al interior de los Estados de Bienestar. De esta forma, el concepto de exclusión social fue supeditado a *grupos desempleados*, es decir, se vinculó principalmente con el mercado laboral.

A inicios de los '70, nuevas formas de *desventaja social* fueron surgiendo. Es en Francia, en el contexto de una crisis económica aguda, donde el tema de la exclusión social comienza a ser debatido. Tras la crisis económica de 1973, el significado del concepto se amplió, y comenzó a aplicarse cada vez más a un número mayor de personas, grupos y problemas sociales. La exclusión empezó a ser concebida como un *proceso de desadaptación* de ciertos individuos o grupos en un contexto general de crisis económica.

Ya a principios de los '80 se había recuperado la economía europea. Sin embargo, ciertos sectores de la sociedad comenzaron a *quedar fuera del proceso de crecimiento*. Se constató una serie de anomalías sociales que no se solucionaban ni dependían del éxito o fracaso económico. El concepto de exclusión social dejó de ser una problemática de grupos periféricos y desviados, para constituirse en una situación que *afectaba a segmentos activos y claves dentro de la sociedad*.

De esta forma, a mediados de los '80 el concepto de exclusión se relacionaba no sólo con el incremento del desempleo, sino con la inestabilidad de los vínculos que unían a los sujetos con la sociedad. La exclusión pasó a expresar no sólo privaciones materiales, sino que comenzó a indicar incapacidad de la sociedad de mantener la cohesión social.

La exclusión social entonces se concibió "como un proceso gradual de quebrantamiento de los vínculos sociales y simbólicos - con significación económica, institucional e individual - que normalmente unen al individuo con la sociedad. La exclusión acarrea a la persona el riesgo de quedar privada del intercambio material y simbólico con la sociedad en su conjunto" (De los Ríos, 1996).

Una de las características del marco teórico de este enfoque es que origina distintos paradigmas, que se apoyan en concepciones diferentes sobre el *orden social*, las relaciones entre individuos y sociedad, y los derechos y obligaciones. Estos son, el paradigma de la *solidaridad*, el paradigma de la *especialización*; y el paradigma *monopólico*.

La exclusión social puede definirse, en términos simples, como "el *proceso que surge a partir de un debilitamiento o quiebre de los lazos (vínculos) que unen al individuo con la sociedad, aquellos que le hacen pertenecer al sistema social y tener identidad en relación a éste. A partir de esta concepción se establece una nueva forma de diferenciación social entre los que están 'dentro' (incluidos) y los que están 'fuera' (excluidos)* (Gacitúa, 2001)".

Un primer rasgo característico de la exclusión social, es que ha de ser entendida como *un proceso dinámico más que como un estado*, es decir, que cambia según las transformaciones que experimente la sociedad.

Relacionado con lo anterior, se ha señalado que la exclusión social es diferente según el contexto desde el cual se realice el análisis: la exclusión, es *una construcción social contingente que realiza cada sociedad de modo particular*.

Otro rasgo es su carácter *multidimensional*. El concepto de exclusión puede segmentarse en tres dimensiones básicas (De los Ríos, 1996). La dimensión *económica*, se refiere a procesos que llevan a ciertos grupos o individuos a no acceder a los medios necesarios para participar de los sistemas productivos; esto dificulta que algunas personas alcancen el nivel de ingresos necesarios para cubrir sus necesidades básicas.

La dimensión *política*<sup>21</sup>, hace referencia a procesos que generan desigualdad de derechos entre los miembros de una sociedad, esto es, derechos civiles, políticos y sociales. Y la dimensión *sociocultural*, alude a procesos que dificultan o impiden la incorporación de las personas y grupos al quehacer y a la dinámica de la sociedad, que puede generarse en la precariedad o ausencia de participación en redes primarias, en la relación entre individuos e instituciones sociales y, en la ruptura entre ciertas personas o grupos con la cultura de la sociedad.

Los autores mencionados sostienen que estas dimensiones, a su vez, pueden relacionarse unas con otras, y no todas poseen el mismo peso o importancia. Por consiguiente, la *exclusión posee gradaciones e intensidades variadas*.

Otra forma de identificar las dimensiones del concepto de exclusión, son aquellas que distinguen entre exclusión social en los *mercados* (trabajo, bienes y servicios) en lo *político* e *institucional* (participación y representación) en lo *cultural* (identidad, percepción, conocimiento, valores) y, en lo *espacial* (territorio, ubicación geográfica).

A su vez, es posible distinguir mecanismos de exclusión, que pueden actuar indistintamente en forma conjunta o separada, tales como los mecanismos *institucionales* y, los mecanismos socio-culturales

(normas, valores, prejuicio). En estos últimos, la exclusión se da a través de la distribución y/o valoración desigual de bienes simbólicos e identidad (género, edad, cultura, etnicidad, etc.).

Otra característica del concepto de exclusión social es que opta por una mirada a las *relaciones sociales* más que a atributos grupales o individuales: la exclusión es, en sí misma, una creación al interior de la sociedad, que se da entre individuos, grupos e instituciones y la interacción que entre ellos establecen.

Por último, la exclusión dice relación con patrones de integración específica. *Estar fuera* o *excluido* se define desde lo que es *estar incluido*, ya que cada sociedad construye sus formas de integración. En este sentido, dentro de cada sociedad existen movimientos de desintegración e integración: "las exclusiones relevantes dicen relación con procesos de desintegración permanentes y en cierta medida irreversibles, que generan desventajas de largo plazo y que impiden participar en la sociedad y en los beneficios que ella brinda" (De los Ríos, 1996).

## ii. La comparación entre el concepto de pobreza y exclusión.

El concepto de pobreza que ha estado detrás de las políticas sociales, ha tenido un carácter fundamentalmente técnico, y no posee un paradigma único desde el cual pueda ser entendida y explicada la dinámica y forma de reproducción de las condiciones de pobreza. Su ventaja ha sido la posible operacionalización del fenómeno. En este sentido, se puede decir que el concepto de exclusión puede mejorar y complementar el análisis de la pobreza, pues refiere a una mayor cantidad y variedad de fenómenos.

El concepto de pobreza posee un carácter fundamentalmente económico, y el enfoque de exclusión posee una mirada más *amplia e integradora* de las formas de desventaja social, pues no las reduce a elementos puramente materiales.

El enfoque de la pobreza tiende a definir dicha situación como un *estado de relativa autonomía*, dejando de lado las relaciones de ella con otras formas de desventajas. El enfoque de exclusión, en cambio, intenta establecer interacciones entre diferentes dimensiones de exclusión.

La pobreza es definida como un atributo de ciertos individuos o grupos, sin establecer las relaciones que la originan, mientras que la exclusión ha sido concebida, desde sus orígenes, como una creación colectiva,

<sup>21</sup> Dentro de esta dimensión es que se sitúan los análisis que relacionan el concepto de exclusión social y ciudadanía, que derivan en los planteamientos acerca de la importancia de la participación de los ciudadanos en la ejecución y evaluación de políticas sociales. Ver Barros, 1996.

producto de las interacciones y relaciones entre diferentes actores sociales.

La exclusión absoluta es vista como una situación estática, es decir, *se es o no se es pobre* dadas ciertas características que se miden o comparan, en un momento en el tiempo. La exclusión es, en cambio, un proceso dinámico, un movimiento permanente que *se construye a través de las interacciones sociales cotidianas*.

En consecuencia, se podrían resumir las ventajas del concepto *exclusión social* de la siguiente manera:

- ✦ El enfoque de la exclusión social pretende anclarse en un *esquema o paradigma interpretativo* de la realidad, situando el problema de la exclusión como una temática central dentro de la vida social. La exclusión tiene su contraparte en la pregunta por la inclusión, constituyendo ambas el eje de la pregunta por la integración social.
- ✦ El concepto de exclusión integra positivamente aspectos conceptuales y teóricos que le dan riqueza y profundidad explicativa. Por otro lado, posee un potencial práctico, dado fundamentalmente por la multiplicidad de dimensiones a las que puede hacer referencia.
- ✦ Otra ventaja es que el concepto de exclusión reconoce e incorpora las *diferencias específicas* entre zonas geográficas, naciones, culturas, etc.
- ✦ El concepto de exclusión opta por el dinamismo y por concebir la exclusión como un *proceso*.
- ✦ El enfoque de exclusión reconoce una *multiplicidad de desventajas* que constituyen formas de exclusión social. Este enfoque incorpora temas referidos a la pobreza, pero se extiende a otras formas de desventajas como las socioculturales y políticas. En este sentido, el concepto de exclusión aporta ampliando el espectro de desventajas presentes en la sociedad.

### iii. La exclusión social y las políticas sociales.

El enfoque de la exclusión parte concibiendo dicha problemática como una *construcción* al interior de la sociedad. La exclusión es, primero que nada, una *relación social* que se genera entre individuos, grupos e instituciones. Son las interacciones sociales las que provocan la *invisibilidad* de ciertos grupos en relación a

la sociedad a la que pertenecen. Desde este punto de vista se hace imprescindible, por un lado, la participación de otros actores sociales en la superación de desventajas sociales, y por otro, surge la necesidad que sean los segmentos excluidos de la sociedad los que *intervengan en el diseño y en la ejecución de los programas de integración*.

Otra dimensión a considerar es el énfasis en la *no asistencialidad*. En este sentido, las políticas deben orientarse a la creación de habilidades para que se constituyan *ciudadanos autónomos* respecto del Estado, las intervenciones deben fomentar las iniciativas y actividades de comunidades, familias e individuos que intentan adquirir o perfeccionar competencias para insertarse dentro de la sociedad, es decir, *deben contribuir al empoderamiento*.

Otro punto que debe ser considerado al evaluar las políticas sociales, es el hecho que ellas se han orientado de modo prioritario a la superación de la pobreza como *mejora en la condición de ingresos y en las necesidades básicas insatisfechas*. El enfoque de la pobreza privilegia una definición de desventajas esencialmente *económicas y materiales*, demasiado restringidas para la tematización de las múltiples y cambiantes formas de desventajas que existen dentro de la sociedad.

Desde la perspectiva de la exclusión, las desventajas se diversifican y no se reducen a las precariedades económicas y materiales de quienes las padecen. En este sentido, los esfuerzos tendrían que apuntar a la identificación de desventajas o exclusiones más sutiles que estén operando y que sean claves en la generación de formas de desintegración profunda dentro de la sociedad.

En relación al diseño de las políticas sociales este enfoque propone:

- Los programas tendientes a la inclusión social deben ser *integrales y multisectoriales*.
- Se necesitan programas *universales* que aseguren derechos y, *focalizados* de manera que minimicen riesgos y disminuyan la vulnerabilidad.
- El seguimiento y evaluación de impacto de políticas y programas necesita ir más allá de la medición agregada de pobreza, e incorporar indicadores de vulnerabilidad y riesgo social.
- El diseño, implementación y monitoreo debe considerar mecanismos de participación que

aseguren la consideración de las características socioculturales.

Finalmente, al incorporar el enfoque de la exclusión en las políticas sociales, éstas debieran considerar el contexto social y geodemográfico donde se desarrollan las unidades de análisis, que han sido generalmente los hogares o los individuos. Las múltiples formas de desventaja social están insertas en redes más amplias de interacción, que deben ser tomadas en cuenta para la superación de estas desventajas.

### 3.4. El enfoque de la vulnerabilidad, la protección social y el manejo social del riesgo.

#### i. La vulnerabilidad en el marco de la protección social.

A raíz de las fuertes transformaciones socioeconómicas que caracterizaron las décadas del '80 y del '90, a principios del siglo XXI la percepción de *incertidumbre*, *indefensión* e *inseguridad* es notoria en un gran porcentaje de la población latinoamericana.

Esta percepción se relaciona con las condiciones de vida que se han visto alteradas en términos de acceso al empleo, ingresos, consumo, vivienda, crédito, seguridad social, entre otros. Esto se ve confirmado, en cierto modo, con la evidencia del mayor nivel de exposición de los países a los impactos de la coyuntura económica internacional, con la volatilidad de los mercados, con el aumento de la informalidad y la precariedad laboral, con las variaciones en los salarios reales, el retiro del Estado en la provisión de servicios básicos y, con cambios que se están verificando en los arreglos familiares. A partir de estos y otros factores, surgen distintos *niveles de vulnerabilidad*, tanto en individuos, como en hogares y comunidades.

El enfoque de la vulnerabilidad toma cuerpo durante el segundo quinquenio de los años '90, siendo tributario de los enfoques de la *marginalidad*, característicos de las décadas del '60 y '70 en el pensamiento latinoamericano, junto con los de la exclusión social que se extendieron en los '80 y '90 en Europa.

El tema de la vulnerabilidad surge en el contexto de las investigaciones que visualizan el fenómeno de la *pobreza* no sólo desde de la perspectiva de las condiciones de ingreso sino también desde las dimensiones psicosociales, educacionales, laborales, políticas y familiares. Su potencial radica en ofrecer un instrumental analítico que combina distintos elementos

con el fin de explicar de mejor forma las dinámicas de reproducción de los sistemas de desigualdad y desventajas sociales.

#### ii. El concepto de vulnerabilidad

La noción de vulnerabilidad es entendida como “un proceso multidimensional que confluye en el riesgo o probabilidad del individuo, hogar o comunidad de ser herido, lesionado o dañado ante cambios o permanencia de situaciones externas y/o internas.

La vulnerabilidad social de sujetos y colectivos de población se expresa de varias formas, ya sea como fragilidad e indefensión ante cambios originados en el entorno, como el desamparo institucional desde el Estado que no contribuye a fortalecer ni cuida sistemáticamente de sus ciudadanos; como debilidad interna para afrontar concretamente los cambios necesarios del individuo o un hogar para aprovechar el conjunto de oportunidades que se les presenta; como inseguridad permanente que paraliza, incapacita y desmotiva la posibilidad de pensar estrategias y actuar a futuro para lograr mejores niveles de bienestar” (Busso, 2001).

Las condiciones de fragilidad, desamparo e indefensión pueden conducir a que el individuo, hogar o comunidad, sufra un deterioro en el bienestar como consecuencia de estar expuesto a determinados *tipos de riesgo*. De este modo, se puede afirmar que el fenómeno de la vulnerabilidad se basa en la relación entre un *interior* y un *entorno* que presentan características que califican a la unidad de análisis como *vulnerable*.

El enfoque de la vulnerabilidad social integra tres componentes centrales: los activos, las estrategias de uso de los activos y, el conjunto de oportunidades que ofrece el mercado, el Estado y la sociedad a los individuos, hogares y comunidades. Los activos pueden ser de tipo físico, financiero, humano (o capital humano) y social (o capital social).

Los activos, conjuntamente con las estrategias, condicionan la *capacidad de respuesta* que tendrán los individuos, hogares o comunidades. La movilización de activos se convierte en estrategias adaptativas, defensivas u ofensivas, a cambios en el conjunto de oportunidades y, tienen como objetivo fortalecer la cantidad, calidad y diversidad de activos disponibles para acceder de forma distinta a las oportunidades que ofrece el entorno.

Entre las respuestas que suelen encontrar los hogares vulnerables, están las estrategias de movilización de



activos; diversificación de actividades para valorizar activos; y la adquisición o generación de diversos tipos de seguros, formales e informales, *contra la probabilidad de choques adversos*. En estas tres estrategias son los sectores más pobres los que tienen desventajas relativas que los tornan más vulnerables, lo que constituye un ámbito de acción por parte de las políticas públicas.

La noción de vulnerabilidad es acompañada con diversos adjetivos que delimitan el “a qué” se es vulnerable, tales como vulnerabilidad económica, ambiental, física, social, judicial, política, cultural, etc. En este sentido, la vulnerabilidad es una noción multidimensional en la medida que afecta en distintos planos al bienestar, de diversas formas y con diferentes intensidades.

El *nivel de vulnerabilidad* depende de varios factores que se relacionan, por un lado, con los riesgos de origen natural y social, y por otro, con los recursos y estrategias que disponen los individuos, hogares y comunidades.

Fortalecer la capacidad de respuesta de los grupos con desventajas sociales implica disminuir sus niveles de vulnerabilidad ante choques externos. Esta capacidad de respuesta se relaciona con la dotación y características de los activos poseídos y se desagregan en los siguientes aspectos que se articulan entre sí (Busso, 2001), a saber:

- Diversidad, fortaleza y flexibilidad de recursos internos.
- Previsión y grado de exposición a riesgos.
- Creatividad, proactividad y velocidad de respuesta.
- Organización y participación de individuos y grupos expuestos a riesgos.
- Intensidad y duración del choque externo.

### iii. Implicancias del enfoque de la vulnerabilidad.

En relación a los distintos enfoques que intentan ampliar la concepción de pobreza y desventajas sociales, se puede hacer la siguiente distinción: si bien los enfoques de exclusión y vulnerabilidad se traslapan en varios aspectos, el enfoque que se ha centrado en la exclusión social hace referencia a un *proceso de debilitamiento de los vínculos sociales* que unen al individuo con la comunidad y la sociedad, mientras que el enfoque de la vulnerabilidad hace referencia a las *condiciones de los individuos, hogares o comunidades* que tienen mayor probabilidad de ser afectados de

forma negativa y, con menor capacidad de respuesta ante cambios en el entorno. En consecuencia, es posible observar que ambos enfoques se complementan, en tanto la población que puede caracterizarse como *pobre* puede también ser *excluida* y *vulnerable* en cuanto a sus condiciones para insertarse en forma adecuada en el conjunto de oportunidades sociales.

La noción de vulnerabilidad supera una representación simplista del tipo dicotómico, en la medida que puede interpretarse como un gradiente entre tipos ideales extremos de *vulnerabilidad total* e *invulnerabilidad*. De esta forma, el Estado y el mercado no sólo tendrían que contribuir a generar un escenario propicio para el desarrollo económico, sociocultural, político y ambiental para los ciudadanos, sino que, además, necesitan fortalecer la cantidad, calidad y diversidad de activos, y fomentar hábitos de conductas para disminuir la vulnerabilidad en cualquier nivel de agregación.

En este sentido, el escenario, los incentivos y las estrategias pueden ser integrados en la noción de vulnerabilidad, tanto para prevenir y evitar riesgos, como para reparar y compensar los efectos producidos por cambios en el entorno.

La potencialidad de este enfoque es que permite poner en discusión la articulación de los aspectos relativos a “1) las dotaciones iniciales y las formas de reproducción de activos; 2) el uso de estrategias diferenciadas por parte de individuos, hogares y comunidad en diferentes dimensiones; y 3) la conformación de escenarios socioeconómicos y políticos bajo responsabilidad de gobiernos locales, nacionales y las diversas instancias internacionales. A partir de las interrelaciones de estos aspectos se podrían identificar rangos de vulnerabilidad para determinados grupos de población y territorios, complementando y superando de forma constructiva las mediciones de las desventajas sociales a partir de las mediciones de pobreza”. (Busso, 2001).

Se concluye que, dentro del proceso de heterogeneización de la pobreza que se ha venido observando en las últimas décadas en Latinoamérica, la noción de vulnerabilidad constituye un *apoyo conceptual que excede, y complementa el ámbito de las diferencias en cuanto a ingresos*. El fomento a la generación, reproducción, diversificación y fortalecimiento de activos en los distintos niveles de agregación, se ubica como eje de acción para la noción de vulnerabilidad. Éste se centra en los determinantes de las fuerzas exógenas y endógenas que afectan a los activos y estrategias de individuos, hogares y comunidades que inciden en el conjunto de

oportunidades que brinda el mercado, el Estado y la sociedad.

#### iv. Los sistemas de protección social

Los sistemas de protección social surgen a raíz de los fuertes impactos que ocasionan las perturbaciones macroeconómicas en los grupos más vulnerables, que ven reflejados sus efectos en las variables socioeconómicas como el ingreso, el acceso a salud y la escolaridad.

Esta situación se ve agravada en los países latinoamericanos donde, a pesar de implementar políticas macroeconómicas que promueven el crecimiento estable y generalizado, la pobreza se ha reducido pero no lo suficiente.

De esta forma, el concepto de *protección social* obedece a la iniciativa de los gobiernos de establecer o fortalecer *sistemas de protección social, programas y redes de seguridad* con el fin de mitigar el impacto de las perturbaciones macroeconómicas (que han sido llamadas “covariantes”) especialmente en los grupos pobres, tanto *antes* de las crisis como *después* que han ocurrido.

En relación a lo que el sector público ha realizado en esta área, Hicks y Woodon (2001) distinguen al menos cinco *tipos de instrumentos de protección social*:

##### 1. Programas de asistencia laboral.

Los programas de asistencia laboral tienen como objetivo generar empleo mediante proyectos de obras públicas.

Estos proyectos van dirigidos a personas que se encuentran en situación de pobreza y, generalmente se llega a ellos a través de la focalización geográfica. Tienen como característica ofrecer empleo por un tiempo limitado, y es el gobierno el que paga el sueldo de los trabajadores mientras que, por lo general, otro organismo contribuye con los materiales. Los salarios se fijan de manera que no superen el 90% del imperante en el mercado, para que los trabajadores tengan un incentivo para retornar a empleos no generados por esta vía cuando éstos estén disponibles.

El problema de estos programas es que pueden no captar trabajadores que, en ausencia de ellos, estarían desempleados, por ejemplo personas que trabajan por primera vez o dueñas de casa. A esto se agrega que pese a cumplir sus objetivos, la calidad de las obras públicas es notoriamente deficiente.

La ventaja es que tienen la capacidad de expandirse con rapidez durante una crisis y llegar a los grupos pobres.

##### 2. Fondos de inversión social.

Surgen como la respuesta original del Banco Mundial a las repercusiones sociales de los programas de ajuste y, se crearon para evitar los problemas vinculados con los programas de obras públicas de emergencia, no obstante casi todos apuntan a esta área.

Estos fondos financian programas de distinta índole tales como programas de nutrición, asistencia técnica y microcrédito, además de los diseñados para suministrar infraestructura a pequeña escala. En general, son focalizados hacia las zonas rurales y pobres y financian, además de la mano de obra, los materiales del proyecto respectivo.

Sus fortalezas radican en la participación de la comunidad local y la capacidad de responder a las percepciones de las necesidades locales. Su debilidad es que no funcionan como una *red de seguridad* propiamente tal, dado que no se expanden durante las crisis. Sin embargo, las organizaciones fuertes que genera, pueden servir de puentes para, a través de ellas, suministrar redes de seguridad social.

##### 3. Programas de nutrición y alimentación.

Estos programas adoptan varias formas. Una de ellas son los programas de alimentación directa consistentes en suministrar alimentos a los necesitados, ya sea no preparados o preparados en cocinas comunitarias o en escuelas. Otra alternativa son los cupones para la compra de alimentos.

Una forma habitual de focalizar estos programas es vincular su distribución con un programa de salud, en particular la atención de salud materno-infantil.

##### 4. Transferencias en efectivo condicionantes.

Estos programas consisten en distribuir pagos en efectivo a los hogares. En los países desarrollados se ha convertido en una práctica común, pero en los países más pobres, que carecen de buenos sistemas administrativos, se tornan problemáticos.

Una alternativa es vincular los subsidios en efectivo con una conducta conveniente, como la asistencia a la escuela o prácticas sanitarias. Esto permitiría condicionar en las familias pobres el cambio que realizan de la escolaridad al trabajo infantil, durante las crisis.

Estos programas no son redes de seguridad propiamente tal, pero pueden ofrecer beneficios importantes a los hogares en épocas de crisis, y pueden ampliarse o modificarse durante ellas.

#### 5. Seguro de desempleo y otros programas.

En América Latina estos programas son menos frecuentes que en los países desarrollados, en parte por su alto costo.

La legislación laboral vigente en muchos países latinoamericanos y caribeños dispone el pago de una indemnización por cese en el servicio. Esto se puede complementar con un *plan de seguro de desempleo*, en virtud del cual los aportes mensuales de las nóminas y/o del empleador, dan derecho al trabajador a recibir un pago mensual durante un tiempo limitado, cuyo monto es lo bastante bajo como para no desalentar la búsqueda activa de trabajo. Pero, dado que en muchos países el sector informal constituye menos de la mitad de la fuerza laboral total, la cobertura del seguro de desempleo o el pago de indemnización, dista de ser completa y, la exclusión de los sectores informal y rurales, significa que estos mecanismos no llegan a las zonas en que se hallan muchos pobres.

A partir de las ventajas y desventajas de estos tipos de redes de seguridad, se puede concluir que una red ideal deben considerar las siguientes características (Busso, 2001):

- ◆ estar basada en un análisis acabado de quiénes tienden a verse más afectados por las crisis, y qué clase de mecanismos utilizan normalmente los afectados para enfrentarlas;
- ◆ ofrecer una cobertura suficiente de la población a la que se desea llegar, sobre todo los grupos más vulnerables y excluidos;
- ◆ estar bien focalizada en los pobres, con reglas claras en materia de elegibilidad y cese, de manera que el acceso sea simple y predecible;
- ◆ hallarse bajo la supervisión de instituciones ya establecidas y que funcionen bien;
- ◆ ser anticíclicas (es decir, recibir más financiamiento cuando hay una crisis económica), y en algunos casos aplicarse automáticamente cuando se den factores desencadenados previamente convenidos;
- ◆ ser sustentable desde el punto de vista fiscal; poder entregar beneficios con rapidez, y lograr

que la mayor parte posible de los costos vaya a incrementos netos del ingreso;

- ◆ complementar, y no sustituir, los programas de redes de seguridad y otros mecanismo de protección social de carácter privado;
- ◆ reducirse proporcionalmente una vez pasada la crisis.

Finalmente, hay que considerar los problemas adicionales que se deben tener en cuenta cuando se implementan redes de seguridad. Uno de ellos es la dificultad de establecer *nuevas instituciones* que funcionen a nivel nacional y que sean eficaces, de manera que es más fácil trabajar con instituciones ya existentes, o bien, ampliar los programas de redes de seguridad que existen y que han demostrado ser eficaces.

Otro problema es que no todos los gobiernos poseen la misma capacidad para administrar programas. Para encontrar el justo equilibrio se debe complementar la capacidad administrativa, sustentabilidad fiscal, aceptabilidad política, cobertura en la intervención y eficiencia en la focalización.

Un último problema es la proliferación de pequeños programas en diversas instituciones del gobierno. Para ello se debe establecer una coordinación interministerial que impida que los programas se dupliquen o superpongan.

#### v. La protección social en el marco conceptual del Manejo Social del Riesgo.

El marco conceptual del manejo social del riesgo tiene la potencialidad de ampliar la definición tradicional de protección social.

Dentro de esta perspectiva, la definición tradicional de protección social tiene los siguientes problemas: hace *demasiado hincapié en el papel del sector público*; tiende a *poner énfasis en costos y gastos netos* pasando por alto sus potenciales efectos positivos en el desarrollo económico; al clasificar las intervenciones de protección social en programas sectoriales, se *esconde lo que tienen en común*; y, proporciona *escasa orientación* sobre una reducción efectiva de la pobreza.

A lo anterior se suma que *los programas diseñados bajo este marco tradicional han tenido un éxito moderado en mitigar la pobreza*. En consecuencia, una nueva definición debiera permitir un mejor diseño de

programas de protección social como un componente de las estrategias de reducción de la pobreza.

La nueva definición propuesta visualiza “la protección social como intervenciones públicas para *asistir personas, hogares y comunidades a mejorar su manejo del riesgo y proporcionar apoyo a quienes se encuentran en la extrema pobreza*”.(Holzman y Jorgensen, 2000).

El manejo social del riesgo se basa en la idea fundamental de que todas las personas, hogares y comunidades son vulnerables a múltiples riesgos. Así, la pobreza tiene relación con la vulnerabilidad ya que *los pobres están más expuestos a los riesgos y tienen poco acceso a los instrumentos para combatirlos*. Por lo tanto, en los sectores pobres es más urgente trabajar en aumentar su protección social.

Lo importante de esta nueva perspectiva es que presenta el concepto como una red que protege que, *además de proteger, ayuda a superar la pobreza*, visualizando la intervención como una inversión en formación de capital humano.

En la nueva definición de protección social, basada en el manejo social del riesgo,<sup>22</sup> se combinan los instrumentos tradicionales de protección social - incluyéndose las intervenciones orientadas al mercado laboral, programas de seguro social y redes de protección social-, con instrumentos que van más allá de lo que realiza el sector público y, abarca acciones para mejorar los instrumentos de MSR basados en el mercado y externos a él (informales).

Los principales elementos del marco de MRS son los siguientes:

- Estrategias de manejo del riesgo (reducción, mitigación y superación de eventos negativos).
- Sistemas de manejo del riesgo por nivel de formalidad (informales, de mercado y proporcionadas o gestionadas por el sector público) y,
- Actores en el manejo del riesgo (desde individuos, hogares, comunidades, ONG, instituciones de mercado, gobiernos hasta organizaciones internacionales y la comunidad mundial en general).

La *medición del riesgo* depende el grupo al cual se refiere. Para los muy pobres, la medida pertinente del riesgo es la *máxima pérdida posible de bienestar*, en consecuencia, instrumentos adecuados serán aquellos

que *reducen dicha pérdida al mínimo*. Para los individuos que se ubican cerca de la línea de la pobreza, la medida pertinente es *reducir el mínimo la probabilidad de quedar debajo de dicha línea*. Por tanto, los instrumentos adecuados serán aquellos que permiten uniformar el consumo a través del ahorro/desahorro. Finalmente, para los grupos de mayores ingresos, la pérdida pertinente es la desviación del ingreso y, en consecuencia, los instrumentos adecuados serán la diversificación de la cartera y los seguros.

Las estrategias de MRS se pueden insertar en tres categorías:

- *Estrategias de prevención*: tienen como finalidad *reducir la probabilidad de un riesgo adverso*, y se aplican antes de que se produzca los riesgos. En la reducción del riesgo intervienen la gestión macroeconómica, las regulaciones y, las políticas de desarrollo institucional que contribuyen a evitar que las crisis ocurran.
- *Estrategias de mitigación*: su objetivo es disminuir el *posible efecto de un futuro riesgo de deterioro*. Incluyen, por ejemplo, la diversificación del ingreso y los mecanismos de seguros, tanto formales como informales.
- *Estrategias de superación*: están diseñadas para *aliviar el impacto del riesgo* una vez que se ha producido.

Cabe señalar que, el marco conceptual del manejo social del riesgo, amplía las fronteras de la protección social.

Esto se debe a que, si se analiza la política pública se puede observar que muchas áreas atenúan los posibles riesgos que se relacionan con la protección social, en la medida en que disminuyen la vulnerabilidad de los grupos en términos de reducción/mitigación y superación/alivio. Al disminuir la vulnerabilidad, elemento característico de los grupos en condición de pobreza, se promueve la protección social. Esto quiere decir que muchas áreas de las políticas públicas, al *prevenir riesgos* se insertan dentro del marco conceptual del MSR.

Otra forma en que se amplían las fronteras de la protección social a través del marco teórico del MSR es integrando la redistribución del ingreso como *objetivo principal*. El mejorar la capacidad de manejar los riesgos tiene importantes efectos redistributivos para las condiciones de bienestar individual, pero no se

---

<sup>22</sup> En adelante MRS.

requiere una distribución directa de los ingresos entre las personas para lograr una distribución más equitativa del bienestar. Ahora bien, debemos tener en cuenta que muchos de los esfuerzos redistributivos trascienden el contexto del marco conceptual del manejo social del riesgo y de la protección social.

El tema de la exclusión social también es pertinente dentro de este marco teórico. En el marco del MSR, si bien, los aspectos parecen estar orientados en términos de ingresos, todos los objetivos se relacionan finalmente con aspectos que promueven la inclusión social. En consecuencia, en la medida en que considera aspectos relativos no sólo a los ingresos sino que también a la cohesión social y temas afines, la protección social integra el concepto de exclusión social.

El problema de limitar la protección social al sector público es que éste muchas veces no llega a sectores pobres porque ellos no pueden acceder a sistemas formales de protección social, vale decir, el terreno de la informalidad los deja fuera de la protección social. Con la incorporación de nuevos actores en este escenario, como lo son las ONGs e instituciones privadas se extienden los límites de la protección social llegando a más personas pobres.

### 3.5 El enfoque del derecho al desarrollo

#### i. El desarrollo como derecho humano

A la fecha, existe un consenso general en relación a que *el derecho al desarrollo es un derecho humano*<sup>23</sup>. Este principio se enunciaba claramente en la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo que, en el momento de su adopción, no recibió el apoyo de todos los Estados. Este proceso de creación de un consenso, tanto dentro como fuera de los foros y las conferencias internacionales de las Naciones Unidas, ha sido largo y no ha estado exento de polémica. El consenso sobre el derecho al desarrollo como derecho humano se obtuvo finalmente en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993, a la que asistieron casi todos los Estados miembros.

<sup>23</sup> Este enfoque corresponde a la sistematización que se ha realizado en base a los recientes documentos oficiales, emitidos por el Alto Comisionado de Derechos Humanos de Naciones Unidas, y basados en la Declaración del Derecho al Desarrollo adoptada en diciembre de 1986. Para mayores antecedentes sobre los temas tratados en este acápite, consúltense las referencias bibliográficas citadas al final del documento. Aquí sólo se han extraído los planteamientos más sustantivos que propone esta perspectiva.

La Declaración y el Programa de Acción de Viena reafirmaron el derecho al desarrollo como "derecho universal e inalienable y como parte integrante de los derechos humanos fundamentales", añadiendo que "el carácter universal de esos derechos y libertades no admite duda".

Las consecuencias del trato del derecho al desarrollo como derecho humano, se han estudiado bastante bien en diversas obras, entre las que cabe mencionar *Development As Freedom*<sup>24</sup>, el Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000, y los informes primero y segundo de la experta independiente asociada al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que ha tenido a su cargo la profundización de este tema:

"... el reconocimiento del derecho al desarrollo como derecho humano inalienable supone legitimar la exigencia de recursos nacionales e internacionales para su realización y, obligar a los Estados y otros organismos de la sociedad, entre ellos las personas individuales, a *realizar ese derecho*. Los derechos humanos constituyen los cimientos básicos sobre los que se basan otros derechos creados por los ordenamientos jurídicos y los sistemas políticos. Es por ello incuestionable la obligación de los Estados, a nivel nacional e internacional, así como de otros órganos de la sociedad civil, de *contribuir a la realización de estos derechos con la máxima prioridad*".

La Declaración y el Programa de Acción de Viena lo sostienen categóricamente: "los derechos humanos y las libertades fundamentales son patrimonio innato de todos los seres humanos; su promoción y protección es responsabilidad primordial de los gobiernos". Asimismo, establece que "el fortalecimiento de la cooperación internacional en la esfera de los derechos humanos es esencial para la plena realización de los propósitos de las Naciones Unidas".

El derecho al desarrollo como derecho humano tiene dos elementos, en especial cuando ese derecho se refiere a un *proceso de desarrollo*. En primer lugar, la realización de cada derecho humano y, de todos ellos conjuntamente, se ha de llevar a cabo como un proceso participativo, responsable y transparente, con adopción de decisiones equitativas y, procurando la distribución de los frutos del crecimiento y el desarrollo, sin olvidar el respeto de los derechos civiles y políticos.

En segundo lugar, los objetivos del desarrollo *se deben expresar en forma de reivindicaciones* o derechos de

<sup>24</sup> Amartya K. Sen, *Development as Freedom*, Oxford University Press, 1999.

sus titulares, que se deben proteger y promover de conformidad con las normas internacionales de equidad y justicia aplicables en materia de derechos humanos.

La equidad, esencial en toda noción de derechos y que se funda en el principio de la *igualdad de todos los seres humanos*, está evidentemente vinculada con la *imparcialidad* o con los *principios de una sociedad justa*.

Como se especifica en la propia Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, la responsabilidad primordial de la realización de este derecho, *incumbe a los Estados*. El beneficiario es la persona humana. La comunidad internacional tiene el deber de colaborar para que el Estado pueda cumplir sus obligaciones.

En la Declaración y el Programa de Acción de Viena se reconoce también la obligación de todos los Estados y de las instituciones multilaterales, de colaborar para *conseguir el pleno disfrute del derecho al desarrollo y la realización efectiva del derecho al desarrollo mediante la adopción de políticas en el plano nacional, con relaciones económicas equitativas y un entorno favorable en el plano internacional*.

Según el concepto de *vector del derecho al desarrollo*, la *violación de un derecho cualquiera* constituiría una violación del derecho al desarrollo propiamente dicho. Al concebir un programa para promover un derecho hay que cerciorarse de que no se influye negativamente en otro.

Tiene particular pertinencia a este respecto, la recomendación del grupo intergubernamental de expertos sobre el derecho al desarrollo, que plantea que se exhorte "a los Estados a que consideren cambios legislativos y constitucionales... con el fin de garantizar que el derecho de los tratados prevalezca sobre el derecho interno y, que las disposiciones de los tratados son directamente aplicables en el orden jurídico interno". Estas garantías constituyen un importante progreso hacia la prevención de la violación de los derechos reconocidos en los pactos.

Por otra parte, en abundantes documentos y resoluciones de conferencias internacionales, se ha destacado *la función que desempeñan las organizaciones no gubernamentales* en los países, cuando se trata de promover un enfoque del desarrollo fundado en los derechos humanos y, de prevenir la violación de estos derechos.

Las organizaciones no gubernamentales son un elemento de la *sociedad civil* que puede cumplir - y ha

cumplido a menudo- una función muy eficaz en la realización de los derechos humanos.

En efecto, cuando los derechos se han de realizar con *participación de los beneficiarios* en la adopción de decisiones y en la distribución de los beneficios, con responsabilidad y transparencia y una amplia descentralización, es posible que las organizaciones no gubernamentales hayan de desempeñar una función todavía más crucial en la supervisión de los programas y en la prestación de los servicios, y que puedan a menudo reemplazar los cauces burocráticos existentes en la administración.

La idea de que la *sociedad civil internacional* constituye una *tercera fuerza* gana continuamente terreno y es posible que las organizaciones no gubernamentales puedan actuar muy eficazmente, no sólo en su función de *defensa internacional*, sino también para facilitar la *prestación de servicios internacionales*.

No obstante, las cuestiones de la financiación, la identidad y la vocación de las organizaciones no gubernamentales son muy complejas. Por ello, es necesario examinar detenidamente todas las funciones de las organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil internacional.

## ii. **Derecho al desarrollo y la reducción de la pobreza**

En informes elaborados por Naciones Unidas, se presenta un plan para concretizar el derecho al desarrollo, de modo que sea posible realizarlo paso a paso, lo que corresponde a la noción de *realización progresiva*, implícita en el contexto del derecho al desarrollo.

Esencialmente, el plan consiste en que los países en desarrollo *adopten sus propios programas encaminados a erradicar la pobreza de manera secuencial dentro de un período específico*, como método para realizar el derecho al desarrollo. Precisa que el programa de erradicación de la pobreza es parte del proceso de realización del derecho al desarrollo y, es solamente un elemento del programa total, ya que este último va mucho más allá de la erradicación de la pobreza y, comprende el ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales.

La experta a cargo del tema define la pobreza como:

*"la violación más abyecta de los derechos humanos, que deniega prácticamente todas las libertades a las*

*personas que la sufren*”. La erradicación de la pobreza sería pues “el primer paso hacia la realización progresiva del derecho humano al desarrollo.”

Además, fundamenta su posición desde la *teoría de la justicia* desde donde se afirma que, *la equidad exige que se preste atención a los grupos más vulnerables y menos privilegiados y la equidad es la esencia misma del enfoque basado en los derechos humanos*.

En consecuencia, el programa de erradicación de la pobreza deberá ser formulado siguiendo este enfoque y, utilizando medidas que sean participativas, responsables, transparentes, equitativas y no discriminatorias. Como parte del programa para la realización del derecho al desarrollo, *esas medidas encaminadas a la erradicación de la pobreza deben formar parte del programa de desarrollo del respectivo país*.

Al ejecutar un programa de desarrollo basado en los derechos, que comprenda medidas para erradicar la pobreza en un período de tiempo especificado, se recomienda que el país en desarrollo vele porque la *tasa de crecimiento no sea sólo razonable sino también sostenible* y, al mismo tiempo, no permitir la violación de ningún derecho humano ni un retroceso de los índices correspondientes a cualquiera de los derechos.

Un programa de desarrollo de esta clase pondría de manifiesto la limitación de los recursos, la tecnología y las instituciones, que sería preciso superar mediante medidas nacionales e internacionales.

Una evaluación debidamente efectuada de la capacidad nacional, el ahorro interno y las perspectivas comerciales, permitiría efectuar una proyección de las necesidades de cooperación internacional en forma de recursos adicionales, transferencia de tecnología, acceso a los mercados para exportación, etc. Sería de *esperar que la comunidad internacional cumpliera la obligación de brindar esa cooperación*.

El programa de erradicación de la pobreza supone también que se podrían adaptar para realizar varios otros derechos. A efectos ilustrativos, la experta independiente sugiere centrarse en derechos como el de la alimentación, la atención primaria de salud y la educación primaria, como ejemplos convenientes no porque lo demás derechos carezcan de importancia, sino porque son *derechos fundamentales relacionados con el derecho a la vida* y, la mayoría de los países tienen ya experiencia en programas encaminados a proporcionar alimentación, atención primaria de salud y enseñanza primaria con apoyo de organismos

internacionales como la FAO, la OMS y el UNICEF, así como el Banco Mundial y donantes bilaterales.

Sostiene que esta experiencia permitiría abordar esos programas con una facilidad relativamente mayor e integrarlos, al mismo tiempo, en un *programa general para realizar el derecho al desarrollo*, pero nada se opone a que los Estados puedan elegir otros derechos a los que atribuyan mayor prioridad.

No obstante, el experto destaca que es *inicialmente conveniente seleccionar sólo unos cuantos derechos* porque, de lo contrario, los programas serán demasiado amplios y las posibilidades de fracaso aumentarían.

Si los derechos elegidos se realizan mediante programas que completen el de erradicación de la pobreza, hay otro argumento que viene a justificar esta acción. La pobreza tiene una dimensión relacionada con los ingresos, en la que se define a los pobres como quienes viven por debajo de un nivel determinado de ingresos o consumo.

Sin embargo, la pobreza tiene también una dimensión relacionada con los recursos, que no permite a las personas adquirir la capacidad necesaria para ganar más y cruzar duraderamente el umbral de la pobreza.

El suministro de alimentos, atención primaria de salud y enseñanza primaria, fundados en los derechos, con equidad y sin discriminación, es el método más importante para aliviar la pobreza relacionada con los recursos y, haría que cualquier programa encaminado a erradicar la pobreza relacionada con los ingresos fuese sostenible.

Sostiene que si un Estado elige centrarse en la realización de los tres derechos indicados, como parte de su programa de desarrollo, su decisión repercutirá en la cooperación internacional y en los recursos necesarios para ello. De hecho, *las necesidades adicionales* pueden no ser muy importantes si se toma separadamente cada una de ellas sin tener en cuenta sus efectos indirectos. Pero, si se las considera como *parte de un programa de desarrollo* en el que se prevea claramente que no se permitirá la reducción de ningún otro índice de los servicios relacionados con los derechos, las necesidades de recursos adicionales y de otras clases de cooperación pueden ser mucho más evidentes.

Al atribuir recursos a la salud, la educación y la alimentación no se debe sacrificar ningún otro derecho u objetivo que forme parte del programa de desarrollo;

dichos recursos deberían, pues, sumarse a los que se consiguen para la realización de ese programa.

También plantea que el alcance de la cooperación integrada, necesaria para facilitar la realización de programas de erradicación de la pobreza, y el goce de los derechos a la alimentación, a la atención primaria de salud y a la enseñanza primaria, variarán de un país a otro, según su *fase de desarrollo*.

Asimismo, se enfatiza que ningún país del mundo puede pretender que no se registre absolutamente ninguna violación de los derechos humanos en su territorio. Todo lo que pueden garantizar es que *exista un mecanismo adecuado en el sistema jurídico para remediar esas violaciones*. Si un país en desarrollo establece una *comisión nacional* en materia de derechos humanos, de conformidad con las normas internacionales y, esa comisión puede funcionar con independencia y sin ningún impedimento u obstáculo, al mismo tiempo que se promulga la legislación adecuada, existirá en tal caso una garantía suficiente de que el país cumplirá las obligaciones relativas a los derechos humanos según el pacto de desarrollo.

Las obligaciones de la comunidad internacional también han de figurar en el contexto del pacto del desarrollo. Si un país en desarrollo cumple sus obligaciones, los países donantes y las organizaciones internacionales deben *garantizar la eliminación de todas las políticas discriminatorias* y todos los obstáculos al acceso comercial y financiero, así como una distribución adecuada del costo adicional de aplicar esos derechos. La participación exacta en ese costo puede decidirse caso por caso, o de conformidad con un entendimiento internacional en el que se atribuya, por ejemplo, la mitad de los costos adicionales a los representantes de la comunidad internacional y la otra mitad al país considerado.

Finalmente, se plantea que al formular las recomendaciones sobre la cooperación internacional, es necesario que esta se realice bajo la idea de que un *pacto* es sólo un modelo de cooperación internacional y que es necesario examinar con mayor detalle la viabilidad práctica de esta idea, así como otras alternativas.

A ello hay que añadir, el Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000 del Banco Mundial y los documentos acerca de la estrategia de reducción de la pobreza preparados por el FMI y el Banco Mundial en el contexto de la Iniciativa a favor de los países pobres muy endeudados.

En consecuencia, el experto independiente recomienda que estudie la manera de enfocar los pactos de desarrollo en consulta con esos organismos. Especialmente en virtud, que la Declaración sobre el derecho al desarrollo no es un tratado internacional y no constituye base legal. Por tanto, estas medidas requieren que los principales actores adopten *decisiones por consenso*, encaminadas a movilizar recursos para la realización del derecho al desarrollo.

Como es posible apreciar, el estado de desarrollo de este enfoque y su relación con estrategias de reducción de la pobreza, se encuentra en pleno debate, análisis y reflexión, concitando gran interés por parte de los organismos vinculados a los derechos humanos, situación que marcará un hito muy significativo en la aplicación del enfoque en las estrategias de intervención en pobreza durante el presente milenio.

\*\*\*



## BIBLIOGRAFÍA

---

A continuación presentamos una selección de textos básicos y fundamentales para el análisis de la pobreza, y que se caracterizan por presentar una discusión actualizada sobre el tema. La bibliografía esta desagregada conforme al tratamiento de este documento, es decir, en primer lugar se presentan aquellos textos referidos los enfoques más clásicos sobre pobreza, sus conceptualizaciones y métodos de medición de la pobreza, y en segundo lugar, aquellos textos que presentan los nuevos enfoques teóricos y las estrategias de superación de la pobreza.

### Capítulo 1

#### ENFOQUES, CONCEPTOS Y MÉTODOS DE MEDICIÓN DE LA POBREZA.

- ❑ Kanbur Ravi y Squire Lyn, “La evolución del pensamiento acerca de la pobreza: la búsqueda de interacciones”. Banco Mundial. Septiembre de 1999.
- ❑ Olavarria Gambi Mauricio, “Pobreza: conceptos y medidas”. Documento de Trabajo, N° 76, IAP Universidad de Chile. Marzo 2001.
- ❑ Olavarria Gambi Mauricio, “Un esquema conceptual para analizar la pobreza”. Apuntes de clases, Diploma Internacional sobre Estrategias de Reducción de la Pobreza en América Latina Universidad de Chile – Banco Mundial. s/e. Abril 2000.
- ❑ Santibáñez Servat Claudio, “Evolución Conceptual de la Pobreza en Chile”. Apuntes de clases, Diploma Internacional sobre Estrategias de Reducción de la Pobreza en América Latina. Universidad de Chile – Banco Mundial, s/e Agosto 2001.
- ❑ Socías Francisco, “Aproximaciones y principales enfoques de la conceptualización de la pobreza”. Documento de trabajo interno, sin editar. Departamento de Evaluación Social. MIDEPLAN. 2002.
- ❑ Raczyński Dagmar, “Evolución conceptual en torno a la pobreza y la desigualdad”. Apuntes de clases, Diploma Internacional sobre Estrategias de Reducción de la Pobreza en América Latina. Universidad de Chile – Banco Mundial, 2000.

#### Métodos de medición de la pobreza.

- ❑ Feres Juan Carlos y Mancero Javier. “Enfoques para la medición de la Pobreza. Breve revisión de la literatura”. Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos n° 4. CEPAL. Enero de 2001.
- ❑ Feres Juan Carlos y Mancero Javier, “El Método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y su aplicación en América Latina”, Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos n° 7. CEPAL. Febrero de 2001.
- ❑ Feres Juan Carlos, “La pobreza en Chile en el año 2000”, Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos n° 14. CEPAL. Julio de 2001.
- ❑ CEPAL, “Evolución reciente de la pobreza en Chile”, sin editar, Diciembre de 1997.
- ❑ Ravallion Martín, “4° Taller regional: la Medición de la pobreza, el método de las líneas de pobreza” LC/R 1985, Santiago.

## Capítulo 2

### NUEVOS ENFOQUES TEÓRICOS Y ESTRATEGIAS PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA.

#### Desarrollo, algo más que crecimiento económico.

- ❑ Gacitúa, Estanislao, Banco Mundial, desarrollo social y superación de la pobreza. en “Pobreza, exclusión y política social”, Menjívar, Rafael y otros (editores). 1997.
- ❑ Kanbur Ravi. “Políticas económicas, distribución y pobreza: la naturaleza de los desacuerdos”. Apuntes de clases, Diploma Internacional sobre Estrategias de Reducción de la Pobreza en América Latina. Universidad de Chile – Banco Mundial, 2001.
- ❑ Olavaria Mauricio. “Pobreza, crecimiento económico y políticas sociales”. Documento de trabajo, N° 71. IAP. Universidad de Chile. 2002.
- ❑ PNUD. “Informe sobre Desarrollo Humano: Capítulo I”. 2001
- ❑ Sistema de las Naciones Unidas. “Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social: Introducción y Capítulo 1”. 1996.
- ❑ UNRISD. “La mano visible. Asumir las responsabilidades por el desarrollo social. Sinopsis”.2000.
- ❑ Wolfensohn James, “ Propuesta de un marco integral de desarrollo” (documento preliminar para su discusión).sp/i.1999.

#### Los nuevos enfoques en pobreza.

##### El Enfoque del Desarrollo Humano.

- ❑ Nuscheler Franz, “¿Vino nuevo en odres viejos?. Una aproximación crítica a los informes sobre el Desarrollo Humano”, en Revista de Desarrollo y Cooperación. Julio-Agosto. 1998
- ❑ PNUD. “Informe sobre Desarrollo Humano”. 1990
- ❑ PNUD. “Informe sobre Desarrollo Humano”. 1992
- ❑ PNUD. “Informe sobre Desarrollo Humano”. 1996
- ❑ PNUD, “Desarrollo Humano en Chile”. Nosotros los chilenos: un desafío cultural. Santiago, 2002.
- ❑ Sen, Amartya, Capacidad y bienestar, claves esenciales del desarrollo. en Nussbaum Martha C. y Sen, Amartya (compiladores) “La calidad de vida”,. México, FCE, 1996.

##### El enfoque del Capital Social.

- ❑ Atria Raúl, Capital social: concepto, dimensiones y estrategias de desarrollo. Apuntes de clases, Diploma Internacional sobre Estrategias de Reducción de la Pobreza en América Latina. Universidad de Chile – Banco Mundial, 2001
- ❑ Durston, John, Construyendo capital social comunitario. en Revista de la CEPAL N° 69. Santiago, diciembre de 1999.

- ❑ Durston, John "Qué es capital social comunitario". Serie Políticas Sociales N° 38 Santiago, CEPAL, julio de 2000.
- ❑ Durston, John y Miranda, Francisca, "Capital Social y Políticas Públicas en Chile, Investigaciones recientes". Serie Políticas Sociales. N° 55. 2001.
- ❑ Durston John, "Capital Social – Parte del problema, Parte de la Solución. Su papel en la persistencia y en la superación de la pobreza en América Latina y El Caribe". CEPAL. Junio de 2002.
- ❑ Flores Margarita y Rello Fernando, "Capital Social: Virtudes y Limitaciones. Ponencia presentada en la Conferencia Regional sobre Capital Social y Pobreza". Santiago, CEPAL y Universidad del Estado de Michigan. Septiembre de 2001.
- ❑ Grynspan, Rebeca. La pobreza en América Latina y estrategias para superarla. en "Pobreza, exclusión y política social" Menjívar, Rafael y otros (editores).\*
- ❑ Kliksberg, Bernardo, Capital social y cultura, claves esenciales del desarrollo. En Revista CEPAL N° 69, Santiago, 1999.
- ❑ Kliksberg, Bernardo. ¿Cómo enfrentar los déficits sociales de América Latina ?. en Cuadernos de Ciencias Sociales. FLACSO-Sede Costa Rica, No. 102. 1997.
- ❑ Narayan, Deepa La Voz de los Pobres ¿Hay alguien que nos escuche?. Capítulo 1, 2, 3, 4, 2000.
- ❑ PNUD. "Informe sobre Desarrollo Humano: Capítulos 2 y 5". 1993.
- ❑ Robb, Caroline. Cómo pueden los pobres hacer oír su voz en las decisiones de política. en "Finanzas y Desarrollo". Diciembre del 2000.
- ❑ Serrano, Claudia. "Pobreza, capital social y ciudadanía". Apuntes de clases, Diploma Internacional sobre Estrategias de Reducción de la Pobreza en América Latina. 2001

#### **El enfoque de la exclusión social y las políticas sociales incluyentes.**

- ❑ Barros Paula, Exclusión social y ciudadanía. en "Lecturas sobre exclusión social" Barros Paula, De los Ríos Danae y Torche Florencia. OIT. 1996.
- ❑ Bello Alvaro y Rangel Marta, La equidad y la exclusión de los pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina y el Caribe. en Revista de la CEPAL N° 76. 2002.
- ❑ Danae de los Ríos. Exclusión social y políticas sociales en "Exclusión social en el mercado del trabajo. El Caso de Chile". OIT. 1999.
- ❑ Gacitua Estanislao, Sojo Carlos con Shelton H. Davis (editores), "Exclusión Social y reducción de la pobreza en América Latina y El Caribe". FLACSO, Banco Mundial. 2000.
- ❑ OIT, PNUD y IIEL, "Elementos para el diseño de políticas contra la exclusión social en Chile. Taller de exclusión social". Santiago 6 y 7 de diciembre, 1995.
- ❑ Sen Amartya , "Social exclusion: concept, application, and scrutiny". 2001.
- ❑ Wormald y Ruiz Tagle, "Exclusión social en el mercado del trabajo. El Caso de Chile". OIT. 1999.

### **El enfoque de la vulnerabilidad, la protección social y manejo social del riesgo.**

- ❑ Busso Gustavo, "Vulnerabilidad social: nociones e implicancias de políticas para Latinoamérica inicios del siglo XX". en Seminario Internacional las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe. 2001.
- ❑ Hicks Norman y Wodon Quentin, Protección social para los pobres en América Latina. en Revista de la CEPAL N°73. 2001.
- ❑ Holzman, Robert y Jorgensen, Steen. "Manejo social del riesgo: un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá". Banco Mundial. 2000.

### **El enfoque del derecho al desarrollo.**

- ❑ Artigas Carmen, "El aporte de las Naciones Unidas a la Globalización de la ética. Revisión de lagunas oportunidades". Serie de Políticas Sociales, CEPAL, 2001.
- ❑ Banco Mundial, Informe sobre el desarrollo mundial 2000/2001. Lucha contra la pobreza. Panorama General. 2001.
- ❑ Consejo Económico Social, Naciones Unidas, "Los derechos económicos, sociales y culturales. Informe del Seminario de Expertos sobre los derechos humanos y la extrema pobreza, celebrado del 7 al 9 de febrero de 2001. E/CN.4/2001/54/Add.1 (2001).
- ❑ Consejo Económico Social, Naciones Unidas, "Los derechos económicos, sociales y culturales. Los derechos humanos y la extrema pobreza. Informe presentado por la experta independiente A. M. Lizin. E/CN.4/2001/54 (2001).
- ❑ Gordon Sara, "Desarrollo social y derechos de ciudadanía". UNAM, México, 2002.
- ❑ PNUD. "Informe sobre Desarrollo Humano: capítulo I y IV". 2000.
- ❑ Consejo Económico Social, Naciones Unidas. "Quinto informe del experto independiente en el derecho al desarrollo, sr. Arjun Sengupta, presentado de conformidad con la resolución 2002/69 de la comisión". E/CN.4/2002/WG.18/6 (2002).
- ❑ Declaración de Derecho al Desarrollo,  
En: [http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/74\\_sp.htm](http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/74_sp.htm)
- ❑ Alto Comisionado para los Derechos Humanos  
En: [http://www.unhchr.ch/spanish/html/hchr/hchrbio\\_sp.htm](http://www.unhchr.ch/spanish/html/hchr/hchrbio_sp.htm)
- ❑ COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS. 56° período de sesiones. Tema 10 del programa provisional. PRIMERA CONSULTA SOBRE LA ELABORACIÓN DE UN POSIBLE PROYECTO DE DECLARACIÓN SOBRE LOS DERECHOS HUMANOS Y LA EXTREMA POBREZA. Informe del Seminario sobre derechos humanos y extrema pobreza , Ginebra, 30 y 31 de agosto de 1999.  
En: <http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/TestFrame/c0c18ffeb8da2df680256863005b4ebf?Opendocument>
- ❑ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC)  
En: [http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/a\\_ceschr\\_sp.htm](http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/a_ceschr_sp.htm)

\*\*\*