

Volver a pensar la pobreza: Definición y mediciones

Udaya Wagle*

Nota biográfica

Udaya Wagle es alumno de doctorado en el Public Policy Program y profesor en el College of Public and Community Service, ambos en la Universidad de Massachusetts, Boston. Entre sus publicaciones más recientes, “The Policy Science of Democracy: The Issues of Methodology and Citizen Participation”, [La ciencia de las políticas de la democracia: Los problemas de la metodología y la participación ciudadana], 2000, 33(2), 207-23 y “The Civil Society Sector in the Developing World”, [La sociedad civil en el mundo menos desarrollado], *Public Administration and Management: An interactive Journal*, 1999,4(4),538-59. Email: udaya.wagle@umb.edu.

Introducción

El problema de la pobreza tiene un gran interés para los profesionales del desarrollo y para los estudiantes de las ciencias sociales. No es de extrañar que se hayan utilizado diversos enfoques para estudiar y comprender la pobreza en diferentes sociedades y a lo largo del tiempo. Algunos especialistas de las ciencias sociales y, especialmente los economistas, se refieren casi exclusivamente a los ingresos, al consumo y, hasta cierto punto, al bienestar humano, como elementos para entender y medir la condición de pobreza y bienestar de las personas. En este sentido, el concepto de bienestar económico nace de la realidad de si una persona tiene suficientes ingresos para adquirir un nivel básico de consumo o de bienestar humano.¹ Otros especialistas de las ciencias sociales han visto la pobreza como una función de la falta de capacidades individuales, como la educación o la salud, para alcanzar un nivel básico de bienestar humano. Y otros estudiosos, especialmente los sociólogos y antropólogos, se han concentrado en los factores sociales, comportamentales y políticos del bienestar humano. En este sentido, si bien se percibe como causa de la pobreza el comportamiento anormal o el aislamiento, existen argumentos divergentes para definir quién -los propios individuos o las instituciones -convierten a los pobres en personas anormales o aisladas del resto de la sociedad.

Si bien los estudios sobre la pobreza han adoptado estos tres amplios enfoques de medición, a saber el bienestar económico, las capacidades y la exclusión social, ahora se requiere un esfuerzo para integrarlos. La complejidad del tema de definir qué es realmente la pobreza señala que este enfoque reductivista de la definición de la pobreza, que pone excesivamente de relieve un solo aspecto, no puede llevarnos demasiado lejos cuando a la hora de entender cuáles son los factores centrales de los problemas de la pobreza. La incapacidad de diversos estudios para abordar los temas de la pobreza significativamente con explicaciones inequívocas, señala con claridad que es posible realizar estudios más integradores y que, además, es necesario hacerlo. Sólo un enfoque

integrador puede contribuir significativamente a la comprensión de los problemas sociales, puesto que éstos son, esencialmente, los productos de las sociedades y, por tanto, tienen dimensiones sociales multifacéticas. La pobreza fue uno de los principales problemas en el siglo XX y seguirá siéndolo en el siglo XXI. Muy pocas personas negarían que no se debería tolerar la miseria humana en medio de la abundancia, y sobre todo cuando se puede remediar mediante la acción colectiva. En las páginas que siguen, analizaremos tres grandes dimensiones de la definición y medición de la pobreza, y postularemos que los estudios sobre la pobreza en el futuro tendrán que adoptar enfoques más integradores y no reductivistas.

El bienestar económico

El indicador más ampliamente utilizado en la definición y medición de la pobreza es el bienestar económico. En este sentido, las investigaciones sobre la pobreza, encabezadas por los economistas, han intentado definir la pobreza de diversas maneras cuantificables. Hay tres tipos de medidas de bienestar económico utilizadas en la literatura: ingresos, consumo y bienestar. Además, se utilizan estas tres medidas utilizando conceptos absolutos, relativos y subjetivos.

En el nivel más fundamental de bienestar económico se encuentra la pobreza absoluta, es decir la falta de medios básicos para sobrevivir. En este caso, la condición de no pobre de las personas está relacionada con la capacidad de evitar la privación absoluta. Sin embargo, definir qué se incluye entre los medios básicos de supervivencia implica usar criterios arbitrarios puesto que el tema de la supervivencia se relaciona inmediatamente con la capacidad de evitar la privación total. Existen opiniones encontradas sobre qué incluyen los componentes esenciales de la supervivencia. Por ejemplo, puede que la persona necesite medios económicos, sociales, psicológicos y políticos para sobrevivir, y muchos de estos medios no son cuantificables, menos aún en términos pecuniarios.

Sin embargo, la pobreza ha sido definida en términos de algunos criterios de supervivencia, normalmente el monto de los ingresos necesarios para adquirir un mínimo de ingesta calórica de alimentos, una cesta mínima de bienes de consumo o un nivel de bienestar individual o de cobertura necesaria para vivir una existencia básica (Hagenaars 1991; MacPherson y Silburn 1998). En este sentido, mientras que los ingresos, el consumo y el bienestar son conceptos que parecen diferentes, se encuentran interrelacionados y se orientan hacia los bienes y servicios (IILS 1996). Por ejemplo, no se puede establecer un ingreso mínimo necesario para no ser considerado pobre sin tomar en cuenta las necesidades de consumo y bienestar. No se trata de que el consumo y el bienestar representen los mismos factores cuantificables en términos económicos o de ingresos, sino, al contrario, que el concepto de bienestar va más allá de lo que un individuo necesita consumir para ser considerado no pobre. A pesar de esto, definir el nivel de bienestar o cobertura que los individuos necesitan para mantener un nivel elemental de vida es complicado, puesto que no existen fronteras que definan qué bienes de no consumo, como las actividades recreativas, el tiempo de ocio, la participación social y el estado de capital humano, debemos tomar en cuenta (Hagenaars 1991).

Siguiendo el enfoque de los ingresos absolutos, por ejemplo, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional y, ocasionalmente, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), definen la línea de la pobreza basándose en un ingreso de 1

dólar al día (Banco Mundial 1999, 2001). De la misma manera, siguiendo el enfoque del consumo absoluto, Rowntree (1901) elaboró una línea de la pobreza para el Reino Unido a comienzos del siglo XX². La línea oficial de la pobreza en Estados Unidos, especialmente en su forma original, destaca como otro criterio absolutamente orientado por el consumo basado en la subsistencia.³ La Organización Mundial del Trabajo (OIT), que incorpora un enfoque de consumo absoluto orientado por las necesidades básicas, define la línea de la pobreza en términos de las necesidades mínimas de alimentos, vivienda, vestido y otros servicios esenciales como transporte, condiciones sanitarias, salud y educación (1976). Al distinguir, en la pobreza absoluta, entre extrema pobreza (que representa la falta de ingresos necesarios para satisfacer las necesidades alimentarias) y pobreza general (que representa la falta de ingresos necesarios para satisfacer las necesidades alimentarias y no alimentarias) el PNUD (2000a) sostiene que sólo la primera representa la pobreza absoluta.⁴ Estas líneas de la pobreza absoluta basadas en los ingresos o el consumo se han convertido en la norma en casi todos los países en desarrollo. Sin embargo, en cuanto a la aplicación del concepto de pobreza absoluta de bienestar, si bien se han adoptado medidas más amplias en la elaboración de líneas de la pobreza, aún quedan por elaborarse plenamente las definiciones de la pobreza en función del bienestar.



Niños gitanos de origen rumano en Nanterre, suburbio parisino. ¿Cómo medir el bienestar y la exclusión de los niños? Cómo integrarlos en la medición general de la pobreza?
Nam-Hung Sung / RAPHO

Convencidos de que el ingreso, el consumo y las necesidades de bienestar de unas personas dependen de los demás en la sociedad, y que la medición del bienestar de las personas depende del bienestar del resto, los economistas también han definido las líneas de la pobreza utilizando mediciones relativas. En esta línea, el tema de si uno es pobre o no, como señala Galbraith (1958), depende no sólo de los ingresos de que dispone sino también de los ingresos de los demás en la sociedad.⁵ Dado que las

condiciones de vida tienden a cambiar constantemente en las sociedades, las líneas de la pobreza, definidas ya sea por el porcentaje de los ingresos medios o medianos o por el estrato inferior de ingresos o de distribución del consumo, tendrán que cambiar correspondientemente (Fuchs 1965). En este caso, la principal preocupación es la distribución de los ingresos o, más específicamente, con que ingresos cuentan los más desfavorecidos en comparación con el resto de la sociedad. Para tener una imagen agregada de la pobreza, se define un determinado número de personas pobres a partir del número de personas con ingresos por debajo de cierto nivel de pobreza relativo. Sin embargo, también se aplican otros métodos más complicados, especialmente en las comparaciones entre países.⁶ Desde la perspectiva del control de los recursos, como ha sostenido sistemáticamente Townsend (1970, 1999), los pobres son aquellos que carecen de recursos adecuados para adquirir cierto tipo de dieta alimentaria, para participar en ciertas actividades y para disfrutar de cierto nivel de vida y seguridad. En este caso, el análisis se centra en la distribución de los recursos, que diferencia e incluso excluye a los pobres del resto de la sociedad.

La pobreza relativa es otra medida del bienestar económico expresada en términos de ingresos, consumo o bienestar. Si utilizamos el enfoque de ingresos relativos, se considera que una persona es pobre cuando carece de cierto nivel de ingresos derivado de los ingresos medios o medianos en una determinada sociedad. Como señaló Fuchs (1965) hace tiempo, por ejemplo, en Estados Unidos, las personas con menos del 50% del ingreso medio serían considerados pobres. Esta línea de la pobreza se utiliza actualmente de manera generalizada en la investigación internacional sobre la pobreza (PNUD 2000). De la misma manera, el enfoque del consumo relativo de la línea de la pobreza tiende a delimitar a aquellos con un nivel superior o inferior al promedio, u otros niveles aceptables de consumo en la sociedad. La línea oficial de la pobreza utilizada en Estados Unidos, al menos cuando se introdujo, y el término de "pobreza general" del PNUD (2000a) sirven como dos ejemplos "imperfectos" de las líneas de la pobreza del consumo relativo.⁷ En relación con el enfoque del bienestar relativo de la pobreza, si bien no abundan los ejemplos disponibles actualmente, debido, desde luego, a problemas de medición, observamos que las sociedades tienden cada vez más a asociar la pobreza con los niveles relativos del bienestar individual.

Las líneas absoluta y relativa de la pobreza mencionadas más arriba se elaboran estudiando objetivamente los ingresos, el consumo y el bienestar. Por el contrario, el tercer enfoque subjetivo (o de "autoevaluación", como lo llama Streeten) tiende a estudiar las mismas materias a través de un cristal subjetivo. Realiza esto aplicando diferentes conceptos sobre la pobreza, monetarios y no monetarios, tal como lo ven las propias personas.⁸ Los investigadores han intentado elaborar criterios subjetivos sobre la pobreza a través de encuestas de opinión y estudios pidiendo a los encuestados que señalen los niveles de ingreso, consumo o bienestar que estiman necesarios para no ser pobres. También han intentado derivar criterios sobre la pobreza relacionados con hogares de diferentes características formulando preguntas relacionadas con la suficiencia de los ingresos. Además, se han aplicado criterios subjetivos de pobreza orientados por los ingresos y el bienestar, donde a los encuestados se les pide valorar ciertos niveles de ingresos como "insuficientes", "buenos", o "muy buenos" desde la perspectiva del bienestar. Si bien es evidentemente atractivo el hecho de que los criterios subjetivos de la pobreza reflejan diferencias culturales y otras en las necesidades, también han sido objeto de ataques considerables, debido a su

característica de no comparabilidad a lo largo del tiempo y entre diferentes sociedades y debido a la falta de plena fiabilidad de los datos de estudio.⁹

Si bien los economistas entienden que hay muchos otros factores que influyen en los ingresos, el consumo y el bienestar de las personas, tienden a creer que todos los temas relacionados con la pobreza se pueden captar en términos de bienestar económico o, más concretamente, de ingresos. Este enfoque del bienestar económico en la definición de la pobreza señala claramente que se puede abordar eficazmente el problema de la pobreza aumentando los ingresos o la capacidad de consumo de los pobres. Sin embargo, hay constantes discusiones acerca de cómo se puede conseguir esto: ya sea acelerando el crecimiento económico y aumentando las oportunidades de empleo (Banco Mundial 2001) o mejorando el modelo de distribución de los ingresos que conduzca a una mayor igualdad (Townsend 1999). Mientras que las preocupaciones sobre el enfoque del bienestar económico giran básicamente en torno a los problemas de los ingresos y el consumo, los estudios en el mundo menos desarrollado han señalado que el crecimiento económico, con o sin aumento del empleo, no conduce necesariamente a mejoras en el bienestar de los pobres (Friedman 1996; Gaiha y Kulharni 1998). En esta línea, éstos y otros estudios como los del PNUD (2000) han señalado que la idea de bienestar humano va más allá del bienestar económico. El razonamiento consiste en que la idea de bienestar humano se relaciona con los problemas de calidad de vida, que nacen de una diversidad de factores como el consumo, las capacidades y la participación social.

Las capacidades

La segunda dimensión de la definición y medición de la pobreza es la pobreza de capacidades, que se centra en factores diferentes de los ingresos, el consumo y el bienestar. En este plano, la idea de pobreza de capacidades, elocuentemente expuesta por Sen (1987,1992,1999) y, recientemente, hecha operativa por el PNUD (2000, 2000a) ha facilitado enormemente el proceso de definir a los pobres y los no pobres con una visión que va más allá de los ingresos y de la capacidad de consumo.

Más allá de las explicaciones sobre el bienestar económico en la pobreza, la idea de pobreza de capacidades analiza aquellos factores que impiden a los individuos disfrutar de suficiente bienestar humano. Las capacidades de las personas pueden asumir múltiples dimensiones, como la educación, la salud y otros, y produce un mayor impacto en el bienestar, incluyendo la generación de ingresos necesarios para aumentar el consumo de bienes y servicios.

Con el argumento de que la "capacidad" es la habilidad de alcanzar un estado de "funcionamiento" o "logros", Sen (1987, 1992) sostiene que lo importante para evaluar el nivel de vida propio es la capacidad, por ejemplo, de adoptar decisiones bien informadas y vivir una vida larga y saludable. Tener ingresos o disfrutar de la opulencia no mejoran necesariamente las condiciones de vida, como tampoco la falta de ingresos o ausencia de opulencia las empeoran necesariamente. Según Muellbauer (1987:43), por ejemplo, esta noción de capacidad pone "énfasis en la medición antropométrica de las condiciones físicas y de salud y morbosidad, competencias, nivel educativo y condiciones de vivienda". Más importante que los ingresos o que la opulencia, en palabras de Sen (1987:37) son los "cuadros comparativos de mortalidad, morbosidad, desnutrición, etc.", que pueden variar según la etapa de desarrollo de las sociedades. En

este caso, mientras los niveles de logros tienden a reflejar el bienestar de las personas, son difíciles cuando no imposibles de medir. Por lo tanto, el enfoque pragmático consistiría en medir las capacidades que permiten a las personas lograr una condición de funcionamiento necesaria para mejorar o sostener un nivel superior de bienestar. Siguiendo esta línea de argumentación, el PNUD (2000, 2000a) mide la pobreza de capacidades en términos de analfabetismo, desnutrición, esperanza de vida, deficiente salud materna y enfermedades infecciosas prevenibles.

Sin embargo, sigue siendo verdad que las personas necesitan los ingresos para satisfacer necesidades básicas. La noción de capacidad reconoce sin ambages -como sucede con todos los enfoques de la pobreza- que una persona con ingresos más altos será más capaz que otras de alcanzar un nivel superior de funcionamiento. La relación instrumental entre ingresos y capacidades, no obstante, depende de numerosos factores, como la edad, el género, el rol social, la ubicación y la salud (Sen 1999). Por ejemplo, alguien que tiene más conocimientos será más capaz de transformar los ingresos en un nivel superior de funcionamiento. De la misma manera, un nivel relativo de privación de ingresos puede señalar un cierto nivel de absoluta privación de capacidades. A pesar de contar con ingresos superiores, por ejemplo, una persona "pobre en ingresos" en una sociedad industrial podría encontrarse en la categoría de pobre en capacidades en una sociedad en desarrollo. Si bien los ingresos están de alguna manera relacionados con las privaciones, señala Sen (1999), la capacidad es lo que determina tanto los ingresos como las privaciones.

Cabe mencionar que la idea de capacidad va más allá de los ingresos y las privaciones materiales. En un sentido más profundo, establece una relación estrecha entre la vida de las personas con la noción de libertad. Aquí, el argumento de Sen (1987,1992,1999) de que las capacidades están directamente relacionadas con la libertad, se basa en el concepto "positivo" de libertad. A diferencia del concepto "negativo" (estar *libre de*), el concepto "positivo" (libertad *para hacer*) cree que la libertad "tiene suficientes recursos básicos para escoger más por deseo que por necesidad" (Stone 1997:57). Esto apunta a que las libertades positivas sirven como las "fuentes de capacidad para ejercer una elección" (Stone 1997:129). De esto se desprende que un nivel más alto de capacidad conduce a la realización de un nivel superior de libertad, por lo cual se dispone de más elecciones o alternativas.

Aunque aquí es el enfoque absolutista el que presta ímpetu a los argumentos de Sen sobre la capacidad, la teoría de la justicia como equidad expuesta por Rawls (1971) también posee valiosos fundamentos filosóficos. De los dos principios¹⁰ (1971) que Rawls propuso con su prolijo experimento de acciones individuales en el estado original, el primer principio distributivo sobre la igualdad en los derechos y deberes básicos tiene especial interés. En este sentido, se requiere un cierto nivel de capacidad para cumplir con ciertos derechos básicos para un cierto nivel de funcionamiento basado en la posición agregada de la sociedad. Por ejemplo, si la sociedad agregada concebida a nivel global considera básico tener una esperanza de vida de 60 años, podemos suponer que los derechos de aquellos que no alcanzan este nivel están siendo negados. De la misma manera, cualquier violación de la declaración universal de independencia representa una negación de los derechos básicos. Esto conduce al hecho de que el enfoque absolutista de Sen también se basa en la posición relativa de las sociedades.

Este concepto de capacidades, dice Sen (1999) es más amplio y más significativo que otros conceptos de la pobreza basados en los ingresos. Los efectos de los bajos ingresos, por ejemplo, no son tan importantes como los efectos del desempleo. Además de ser una fuente de bajos ingresos, el desempleo también puede provocar estrés psicológico, falta de motivación y de competencias, falta de confianza de las personas en sí mismas, aumento de la morbilidad, alteración de las relaciones familiares y la vida social e intensificación de la exclusión social y la discriminación. El remedio para la falta de ingresos sería mucho más sencillo que el remedio de los problemas de desempleo. Se pueden realizar comparaciones similares entre los ingresos y las condiciones de salud y de nutrición, puesto que los efectos de carencias sanitarias y nutricionales serán mucho más nocivos que los efectos de los ingresos. No sólo la condición sanitaria y nutricional afecta directamente al bienestar sino que también afecta indirectamente al bienestar, e incluso más profundamente, al volver a las personas más o menos capaces de obtener ingresos. Bajo esta perspectiva, las tasas de morbilidad y de esperanza de vida que manifiestan niveles de bienestar o de privación serían inmediatamente comparables entre diferentes sociedades. Sin embargo, la dificultad es que es el nivel de funcionamiento o de logros lo que demuestra la verdadera privación, y puede que las verdaderas capacidades de las personas medidas por las tasas de morbilidad y esperanza de vida no sean realistas.

Si bien el enfoque sobre la pobreza y las capacidades se desenvuelve bien cuando incorpora factores individuales en la definición y medición de la pobreza, hay contraargumentos de que subestima excesivamente los factores individuales, con lo cual rebaja el papel del orden social y de las relaciones sociales. La idea de Townsend (1970) de fuerzas sociales externas e invisibles sugiere que no sólo las capacidades de la persona determinan su bienestar, independientemente de cualquier otro factor. Tener un cierto nivel de capacidad -por ejemplo, educación y buena salud- no capacita necesariamente a una persona para obtener los ingresos requeridos para un cierto nivel de bienestar. Por lo tanto, los mecanismos institucionales son igual o más importantes, puesto que imponen trabas u ofrecen oportunidades para transformar las capacidades en bienestar humano.

La exclusión social

La última dimensión de la definición y medición de la pobreza es la exclusión social. Es posible que las personas sean pobres, por ejemplo a pesar de tener ingresos adecuados o medios adecuados para sobrevivir, es decir, un consumo adecuado, incluyendo alimentación, vivienda y vestido. De la misma manera, es posible que sean pobres aunque sean normalmente capaces de producir cierto nivel de funcionamiento. Un individuo con ingresos adecuados y una capacidad adecuada para producir cierto funcionamiento puede que aún sea pobre si, por ejemplo, se ve excluido de las principales actividades económicas, políticas, cívicas y culturales que se encuentran inscritas en la noción misma de bienestar humano. Por lo tanto, el concepto de exclusión social va más allá de las explicaciones económicas o de capacidad del bienestar.

El concepto de exclusión social, popularizado primero en Europa y, sobre todo, en Francia, ha sido utilizado ampliamente en muchos otros países en sus formas excluyentes y tácitas. Si bien este concepto se encuentra aún en pañales, la connotación de "exclusión social" se ha ampliado a lo largo del tiempo. Por ejemplo, en los años

setenta, se utilizaba el concepto de exclusión social para referirse al proceso que obligaba a numerosas personas a verse excluidas de los beneficios del mercado, como en el caso de los que sufrían el desempleo crónico. Este concepto se amplió en los años noventa de tal manera que los excluidos ahora eran definidos como "grandes grupos de personas parcial o completamente fuera del espectro de los derechos humanos" (Strobel, 1996).

A pesar de que se ha definido la exclusión social de muchas maneras, es el "proceso mediante el cual los individuos o grupos son total o parcialmente excluidos de una participación plena en la sociedad en que viven" (Fundación Europea 1995: 4) algunos tienden a ser más amplios en la definición de la exclusión social y en la inclusión de la negación de "acceso a servicios que les permitirán participar plenamente en la economía y la sociedad" (Taylor 1999). Otros tienden a ser más pragmáticos y centrarse en los bajos ingresos, los empleos precarios, las deficientes condiciones de viviendas, las tensiones familiares y la alienación social (Paugam 1995). La exclusión social ha sido calificada incluso como vocabulario con una elevada carga política, y con dificultades para dar con una definición específica (Oyen 1995). Para Silver (1994), por otro lado, este estado de ambigüedad y multidimensionalidad ha servido como oportunidad para plantear interpretaciones teóricamente fundadas. Silver (1994) ha teorizado sobre tres diferentes paradigmas de exclusión social: solidaridad, especialización y monopolio. En este sentido, el paradigma de solidaridad de la exclusión social es visto como un deterioro de los lazos sociales entre los individuos y la sociedad, mientras que el paradigma de especialización se relaciona con conductas e intercambios individuales. De la misma manera, el paradigma del monopolio se relaciona con los intentos de grupos diferentes y a menudo rivales para maximizar los beneficios para sus miembros.

Existen planteamientos en la literatura de que la exclusión social se parece a un cuadro más completo de la pobreza. En este sentido, el International Institute for Labour Studies (1996) ha llevado a cabo estudios y seminarios regionales para analizar diversas dimensiones de la pobreza y de la exclusión social. Los estudios del ILS (1996) han descubierto que en Perú la exclusión social es considerada una causa de la pobreza porque la exclusión en las actividades económicas, sociales y políticas ha tendido a restringir las capacidades de las personas para tener acceso a más recursos. Por el contrario, en India, la pobreza ha surgido como una causa de exclusión social, puesto que la pobreza tiende a impedir que las personas adquieran bienes y servicios para considerarse socialmente incluidos. Sin embargo, en Yemen, la pobreza y la exclusión social parecen ser indistinguibles en el sentido de que una afecta inevitablemente a la otra. Aunque lejos de ser definitivas, las conclusiones generales señalan que la exclusión social y la pobreza se refuerzan mutuamente y que una es sumamente importante para explicar la otra (ILS 1996).

El proceso de exclusión social tiene dimensiones tanto individuales como institucionales, y tiene consecuencias económicas, políticas, cívicas o culturales en la pobreza. Económicamente, las instituciones y órdenes sociales existentes que actúan como agentes de la exclusión social imponen obstáculos a ciertos grupos o individuos en el desarrollo de las actividades económicas, por ejemplo, la participación en el mercado laboral y el desarrollo empresarial. Una de las maneras por las que se produce la dimensión económica de la exclusión social en la mayoría de las sociedades es a través de la discriminación racial, de género, o de otra forma, en las que a algunos individuos o grupos se les niega explícita o tácitamente el acceso a ciertas actividades.

En este sentido, las consecuencias de la exclusión del mercado laboral son tan profundas que incluso provocan aislamiento social o cívico, desvinculando a la persona de importantes lazos y redes sociales. Otro procedimiento, especialmente en las sociedades menos desarrolladas, se da a través de la creación de barreras formales e informales para ingresar en la economía formal, con lo cual se confina a los socialmente excluidos a las actividades informales e incluso ilegales, con un alto riesgo y escasas perspectivas financieras.¹¹

En segundo lugar, se excluye a ciertos individuos o grupos de los derechos de ciudadanía y de igualdad política, y de procesos como la organización política, la formación de partidos y el derecho de sufragio (IILS 1996; 2000a). Si bien los investigadores han tendido a centrarse en temas amplios de derechos sociales y políticos, de igualdad y libertad,¹² desde una perspectiva pragmática, es importante incorporar en la discusión sobre la exclusión social y la pobreza la idea de la participación de las personas en las actividades y los procesos políticos. Sin embargo, la preocupación aquí, más allá de la democracia electoral -puesto que bajo la democracia electoral todos supuestamente disfrutaban de igualdad y de derechos políticos-, se centra en votar y participar en actividades políticas. En algunas sociedades, hay trabas explícitas, como las restricciones para pertenecer a organizaciones políticas o presentar candidaturas políticas, mientras que en otras hay obstáculos implícitos, entre ellos, la falta de recursos necesarios para participar en actividades y campañas políticas, e incluso para votar. Por consiguiente, los estudios han demostrado que la participación política entre los pobres tiende a ser bastante menor que entre los más favorecidos, incluso en democracias establecidas como Estados Unidos (Verba, Scholzman, Brady y Nie 1993). Esto también se basa en el hecho de que las características demográficas y las necesidades y preferencias de las políticas de quienes tienden a participar en las elecciones difieren de aquellos que no participan (1993). Por lo tanto, el hecho de que algunas personas tengan niveles más bajos de participación política funciona como una grave desventaja, especialmente para los pobres, porque las políticas y programas públicos introducidos a través de los procesos políticos no reflejan sus necesidades e intereses (Wagle 2000). La perspectiva actual de las explicaciones de la pobreza orientadas hacia los derechos humanos del PNUD es un ejemplo de los intentos de volver operativas las dimensiones políticas e incluso no políticas de la exclusión social.

En tercer lugar, la exclusión social se produce cuando a los individuos o grupos se les niega el acceso a actividades cívicas o culturales, por ejemplo, en las asociaciones cívicas, en las organizaciones con miembros, en las redes sociales y en otros grupos y funciones sociales y culturales. El papel de la pertenencia social es importante porque aumenta el capital social a través del proceso de escolarización, movilización y fortalecimiento y contribuye a combatir las desigualdades y la exclusión social (White 1997). Esta idea de capital social nace del hecho de que el intercambio mutuo, la cooperación, la solidaridad y el colectivismo producen, en conjunto, efectos sinérgicos que no se pueden dar en sociedades totalmente individualistas (Putnam 1993). El hecho de que las personas necesiten tener acceso a redes sociales o grupos culturales se vuelve más apremiante en aquellas sociedades donde el nivel de vulnerabilidad económica y social es alto¹³ y donde se violan los derechos y la protección social (White 1997). Por lo tanto, aquellos que quedan excluidos de las redes sociales y los grupos culturales sufrirán de grandes desventajas sociales, psicológicas, políticas e incluso económicas, con lo cual se refuerza su tendencia hacia la pobreza y/o su permanencia en esa condición.¹⁴

Discusiones y conclusión

Tradicionalmente, y sobre todo desde David Hume y Adam Smith, el concepto de pobreza ha sido portador de la idea de privación material, que en ciertos momentos se ha intentado remediar con el desarrollo económico u otras políticas de cobertura social para satisfacer necesidades básicas. Los criterios contemporáneos sobre la pobreza que se basan en conceptos absolutos, por ejemplo, los del Banco Mundial, de la mayoría de los gobiernos, e incluso del PNUD, han simplemente reafirmado estas nociones de privación material de la pobreza. Los enfoques del bienestar económico para la definición y medición de la pobreza, independientemente de que sean absolutos, relativos o subjetivos, se basan en las nociones de privación material y han sido ferozmente criticados por la excesiva atención prestada a las explicaciones centradas en los productos (IILS 1996). Muchos estudiosos han atacado el enfoque absolutista del Banco Mundial en la medición de la pobreza como demasiado rudimentario, poco realista y engañoso, puesto que no introduce factores como el tamaño de las familias, las necesidades sociales, culturales y físicas, las diferencias de precio y las diferencias de localización. Los enfoques relativos y subjetivos también son criticados sobre la base de que tienden a minar el núcleo absoluto e irreductible necesario para la vida básica de las personas (Sen 1987, 1992, 1999). Si bien lo que se requiere para que las personas abandonen la pobreza es unos ingresos o un consumo adecuados, quizá también es importante tomar en cuenta en los debates sobre cómo las personas obtienen dichos ingresos o alcanzan dicho consumo. Esto es porque el hecho de que un individuo tenga o no los ingresos o el consumo adecuados depende tanto de factores individuales como estructurales.

Los seres humanos no sólo quieren sobrevivir, como señalan los conceptos de "mera subsistencia" o ingesta mínima de calorías. Quieren vivir vidas cualitativamente mejores, y hacerlo con dignidad. La idea de pobreza de capacidades tiende a mirar las dimensiones individuales de la pobreza, circunscritas por ámbitos más amplios de las fuerzas sociales. El papel de la educación, la salud, la nutrición y la condición de género y étnica es de tal naturaleza que afecta claramente a las capacidades de los individuos para producir cierto funcionamiento u obtener ingresos. Por lo tanto, es sumamente importante que cualquier iniciativa en la medición de la pobreza considere debidamente estos factores.

Aunque haya contribuido en gran medida a la elaboración de explicaciones más realistas de la pobreza, la idea de pobreza de capacidades no ha podido reconocer la importancia de los procesos sociales, políticos y psicológicos que obligan a algunos a esa condición. Esto señala que cualquier discusión sobre la pobreza es incompleta si no incorpora los aspectos de la exclusión económica, política y cívica o cultural. Esto se debe a que dichos aspectos reflejan a conjuntos más amplios de fuerzas sociales y estructurales que desempeñan un papel central proporcionando a las personas oportunidades o planteándoles amenazas. A pesar del hecho de que las personas tienen unos ingresos o un consumo adecuados y capacidades básicas, algunos tienden a ser pobres simplemente porque se ven excluidos de diversos procesos sociales.

Teniendo en cuenta el hecho de que cada uno de estos tres enfoques, a saber, el bienestar económico, las capacidades y la exclusión social, es relevante para definir, medir y explicar la pobreza, aún se ha de llevar a cabo su integración significativa. Los

investigadores han estado ocupados comparando y contrastando qué comprenden estos diversos enfoques y cuánto poder explicativo tienen en relación con la pobreza. Y han tenido la tendencia a hacerlo observando estos enfoques aisladamente o subestimando el papel de otros factores importantes.

Con este corpus enormemente rico de elementos de comprensión de los tres problemas que refuerzan las condiciones para que ciertos segmentos de la población permanezcan pobres, ha llegado el momento de observar los problemas de manera más holística. Al fin y al cabo, la integración de las tres perspectivas (centrada en los productos, centrada en la persona y centrada en las instituciones) afecta de una manera u otra a la pobreza como factores inseparables. Algunos pueden ser más visibles en una determinada sociedad debido a ciertas características, mientras que otros serán más visibles en otras sociedades. Sin embargo, no se puede hacer justicia a la comprensión de los problemas de la pobreza adoptando uno solo de estos enfoques.

De hecho, el estado del bienestar del individuo está determinado por los recursos económicos que representan los ingresos o la riqueza, por la capacidad para transformar estos recursos económicos y otros, no económicos, en bienestar, y los grandes órdenes o las instituciones sociales que facilitan u obstaculizan el proceso de transformar recursos en bienestar. Si bien también es verdad que la solidez del individuo en términos de cualquiera de estos aspectos (por ejemplo, los ingresos), desempeña un papel importante para alcanzar un nivel superior de bienestar, el proceso de alcanzar dicho bienestar se ve seriamente neutralizado por la falta de otros aspectos, por ejemplo las capacidades o el orden social favorable. Para dar un ejemplo concreto, los hogares dirigidos por mujeres y las minorías en general tienden a poseer bajos niveles de bienestar humano en las sociedades actuales predominantemente patriarcales con graves conflictos raciales y étnicos, no porque carezcan de ingresos sino porque carecen de capacidades y, aún más importante, porque tienden a ser socialmente excluidos. De la misma manera, si bien podemos argumentar lo contrario, el hecho de que un individuo esté socialmente integrado o posea alguna capacidad no implica necesariamente, sobre todo en las sociedades desarrolladas, que tendrá ingresos adecuados. Aunque, para algunos, esto podría invocar problemas de carácter macro como la falta de crecimiento o el desempleo, a la larga esto se manifiesta a nivel individual como falta de ingresos. En resumen, lo que esto señala es que los tres aspectos están inextricablemente interrelacionados cuando se trata de garantizar el bienestar humano general de los individuos.

Si queremos alcanzar conclusiones válidas con una comprensión insuficiente de por qué algunas personas tienden a ser pobres en comparación con otras en la sociedad, será indispensable aplicar lo que sabemos mirando más allá de la ideología. Esto requiere la integración de los conocimientos que ya poseemos. Además, si bien la manera en que realizamos los estudios sobre la pobreza tiene definitivamente un impacto en los resultados del estudio, lo que más cuenta es saber si los resultados son significativos para entender mejor la pobreza. El papel que desempeña la globalización en este proceso consiste en producir una base de conocimientos amplia con verdaderas experiencias que se hayan producido en todo el mundo. Si bien la orientación que ha adoptado actualmente el PNUD (2000, 2000a) representa un paso positivo hacia adelante, ha conocido luchas agotadoras y no ha conseguido identificar cabalmente los indicadores significativos de la pobreza y la privación.¹⁵ Más allá del actual enfoque del PNUD, además de la falta de indicadores claramente definidos y datos apropiados para

apoyarlos, es evidente que es necesario contar con estudios adecuadamente centrados y metodológicamente bien estructurados, con la integración de los tres enfoques de la definición y medición de la pobreza. Un buen punto de partida podría ser, por ejemplo, realizar análisis sistemáticos incluyendo factores como ingresos, bienes, educación, estado de salud y nutricional, la medida y el tipo de participación en la fuerza laboral, la medida y tipo de participación política y la medida y tipo de participación cívica y cultural.

Traducido del inglés

Notas

*El autor agradece a los profesores Randy Albelda y Alan Clayton-Matthews, de la Universidad de Massachusetts, Boston, por sus valiosos comentarios sobre el manuscrito.

1. La idea de bienestar individual representa una forma más elaborada de consumo. Utilizando el concepto de utilidad que hemos subrayado, también incluye los bienes de consumo, como el vestido, la alimentación y la vivienda, así como bienes de no consumo, como actividades recreativas y tiempo de ocio, que son fundamentales para el bienestar humano (1991).
2. Sin embargo, esto incorporaba el concepto de "mera subsistencia" en lugar de "vida de subsistencia" e incluía productos de alimentación esenciales y otras necesidades del hogar inevitables (Rowntree 1901).
3. Incorpora el concepto de vida de subsistencia tal y como fue elaborado originalmente calculando los ingresos necesarios para adquirir artículos de alimentación y multiplicando ese ingreso por tres para incluir gastos de mantenimiento y otros. Esto también toma en cuenta unos pocos ajustes según el tamaño del hogar y a lo largo del tiempo.
4. Aquí, el enfoque del PNUD para categorizar la pobreza parece ser algo confuso. Incluye la alimentación como necesidad básica, y la vivienda y el vestido como necesidades no alimentarias. Lo que es aún más confuso es que las necesidades no alimentarias son contempladas dentro del ámbito de la pobreza relativa, como si el nivel mínimo de vida no incluyera el vestido, la vivienda y otras comodidades (2000).
5. Según Galbraith (1958:23), "las personas caen en la pobreza cuando sus ingresos, aunque sean adecuados para sobrevivir, quedan muy por debajo de los ingresos de la comunidad. En ese caso, no pueden disponer de lo que el conjunto de la comunidad considera lo mínimo necesario para la dignidad. Y no pueden escapar del todo a esa condición, por lo cual el juicio del resto de la comunidad es que son indignos."
6. Los economistas usan cada vez más instrumentos de medición como la curva de Lorenz, el coeficiente de concentración de Gini y la U invertida de Kuznets para identificar desigualdades en los ingresos. Si bien estos instrumentos proporcionan cuadros precisos de la pobreza en un determinado momento del tiempo, con comparaciones con otras sociedades y a lo largo del tiempo, son incapaces de captar los efectos de las transferencias de ingresos, por ejemplo, de los ricos a los más ricos y viceversa, y de los pobres a los menos pobres y viceversa. De la misma manera, dejan muchos otros temas sin tocar, como cuánto tiempo las personas permanecen en la pobreza y qué sucede con los pobres a largo plazo.
7. La línea oficial de la pobreza en Estados Unidos no es un ejemplo perfecto de línea de pobreza relativa porque no incorpora plenamente todos los aspectos posibles del consumo no alimentario, y aún más actualmente, porque carece de los ajustes

oportunos. Estos artículos de consumo, los gastos de mantenimiento y otros gastos, por ejemplo, puede que no estén adecuadamente cubiertos en las líneas de la pobreza existentes puesto que representan sencillamente tres veces los gastos en alimentación. La línea de la pobreza del PNUD está aún más lejos de ser un ejemplo perfecto porque, al establecer la línea de pobreza internacional, ha definido arbitrariamente los valores de bienes de consumo necesarios en diversas sociedades sin tener en cuenta los aspectos culturales, geográficos o de valores.

8. Por ejemplo, diferentes formas de pobreza incluyen conceptos como pobreza acumulativa, donde se combinan la pobreza monetaria, las malas condiciones de vida y el sentimiento de incapacidad para lidiar con las condiciones difíciles, y la pobreza selectiva, a saber, personas que dicen que no son pobres pero que en general sufren malas condiciones de vida (Strobel 1996).

9. Siguiendo el argumento de Sen (1987), por ejemplo, el proceso subjetivo de crear estándares de pobreza está más sujeto a influencias sociales, psicológicas e individuales, que podrían desviarse de lo que constituye la realidad.

10. Estos dos principios incluyen, en primer lugar, que todos tienen iguales derechos y una libertad básica compatible con libertades similares de los demás y, en segundo lugar, cualquier desigualdad social y económica resultante debería ser ventajosa para todos (Rawls 1971).

11. La tesis, ampliamente aceptada de la economía informal (o economía en la sombra o subterránea, como a veces se le denomina) indica, por ejemplo, que las actividades económicas informales que ocupan una parte significativa del total de las actividades económicas en el Tercer mundo son principalmente el producto de la exclusión social.

12. Esta explicación orientada por los derechos y libertades es tan amplia que casi cualquier cosa se puede incluir en ella. Como señala el PNUD (2000), por ejemplo, podemos incluir cualquier dimensión de los derechos ciudadanos, incluyendo la libertad de no ser objeto de discriminación, libertad de no sufrir necesidad, y libertad para la realización del propio capital humano, y libertad de no sufrir miedo, libertad de no sufrir injusticias, libertad de participación, expresión y asociación, y libertad para tener un empleo digno.

13. En el caso de las necesidades de emergencia y financieras, por ejemplo, la mayoría de las personas en las sociedades industriales pueden adquirir servicios adecuados mucho más fácilmente que sus homólogos en las sociedades en desarrollo. Por lo tanto, los grupos y redes sociales, han demostrado ser sumamente importantes en estas circunstancias en las sociedades menos desarrolladas. Incluso en el caso de las sociedades industriales, hay ejemplos de que las redes y vínculos familiares, de parentesco y sociales son importantes, especialmente cuando se trata de lidiar con la pobreza y la vulnerabilidad.

14. En muchas sociedades menos desarrolladas, es evidente que el acceso a las redes sociales es un requisito para obtener un empleo y, especialmente, un buen empleo.

15. En la discusión sobre la exclusión social en el texto y la inclusión del desempleo crónico como el único indicador (incluso esto se ha calculado sólo para los países industrializados) en el Informe sobre Desarrollo Humano 2000 se manifiesta abiertamente la lucha actual en el PNUD.

- BANCO MUNDIAL, 1999. *World Development Report 1998/1999: Knowledge for Development* [Informe de Desarrollo Mundial 1998/1999: conocimientos para el desarrollo] Nueva York, NY: Oxford University Press.
- BANCO MUNDIAL, 2001. *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty* [Informe de desarrollo mundial 2000/2001: La lucha contra la pobreza], Nueva York, NY: Oxford University Press.
- FUNDACIÓN EUROPEA, 1995. *Public Welfare Services and Social Exclusion: The Development of Consumer Oriented Initiatives in the European Union* [Los servicios de bienestar público y la exclusión social: el desarrollo de iniciativas orientadas hacia los consumidores en la Unión Europea], Dublín: The European Foundation for the Living and Working Conditions.
- FRIEDMAN, J., 1996. "Rethinking Poverty: Empowerment and Citizen Rights" [Volver a pensar la pobreza: el fortalecimiento y los derechos de los ciudadanos], *International Social Science Journal*, 48(2), 1996, 161-71.
- FUCHS, V., 1965. "Towards a theory of Poverty" [Hacia una teoría de la pobreza], En: V. Fuchs (Ed.), *The Concept of Poverty* [El concepto de pobreza], Washington, DC: The Chamber of Commerce of the United States.
- GAIHA, R.; KULKARNI, V., 1998. "Is Growth Central to Poverty Alleviation in India?" [¿Es el crecimiento crucial para remediar la pobreza en India?], *Journal of International Affairs*, 52(1), 145-80.
- GALBRAITH, J., 1958. *The Affluent Society* [La sociedad de la abundancia], Boston, MA: Houghton-Mifflin.
- HAGENAARS, A., 1991. "The Definition and Measurement of Poverty" [La definición y medición de la pobreza], En: L. Osberg (Ed.), *Economic Inequality and Poverty: International Perspectives* [Desigualdad económica y pobreza: perspectivas internacionales] Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- IILS., 1996. *Social Exclusion and Anti-Poverty Strategies - A Synthesis of Findings of the Research Project on the Patterns and Causes of Social Exclusion and the Design of Policies to Promote Integration* [Exclusión social y estrategias contra la pobreza: una síntesis de las conclusiones sobre los modelos y causas de la exclusión social y la elaboración de políticas para promover la integración], Ginebra, Suiza: International Institute for Labour Studies.
- MACPHERSON, S., R. SILBURN., 1998. "The Meaning and Measurement of Poverty" [El significado y la medición de la pobreza], En: J. Dixon Macarov, D. (Eds.), *Poverty: A Persistent Global Reality* [La pobreza: una realidad global persistente] Nueva York, NY: Routledge.
- MUELLBAUER, J. 1987. "Professor Sen on the Standard of Living" [El profesor Sen sobre el nivel de vida], En: G. Hawthorn (Ed.), *The Standard of Living* [El nivel de vida]- The Tanner Lectures, Clare Hall, Cambridge, 1985. Nueva York, NY: Cambridge University Press.
- OIT, 1976. *Meeting Basic Needs: Strategies for Eradicating Mass Poverty and Unemployment* [La satisfacción de las necesidades básicas: estrategias para erradicar la pobreza y el desempleo masivo], Ginebra, Suiza: Organización Internacional del Trabajo.
- OYEN, E. 1995. "The Contradictory Concepts of Social Exclusion and Social Inclusion", [Los conceptos contradictorios de la exclusión social y la inclusión social], En: C. Gore y J.B. Figueiredo (Eds.), *Social Exclusion and Antipoverty Policy: A Debate* [Exclusión social y políticas contra la pobreza: un debate], Research Series 110. Ginebra, Suiza: International Institute for Labour Studies.

- PAUGAM, S. 1995. The Spiral of Precariousness [La espiral de la precariedad], En: G. Room (Ed.), *Beyond the Threshold: The Measurement and Analysis of Social Exclusion* [Más allá del umbral: la medición y el análisis de la exclusión social], Bristol, RU: The Policy Press.
- PNUD, 2000. *Human Development Report 2000* [Informe sobre desarrollo humano 2000], Nueva York, NY: Oxford University Press.
- PNUD, 2000a. *Overcoming Human Poverty: United Nations Development Programme Poverty Report 2000* [Para superar la pobreza humana: Informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo sobre la pobreza 2000], Nueva York, NY: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PUTNAM, R. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy* [Hacer que la democracia funcione: las tradiciones cívicas en la Italia moderna], Princeton, NJ: Princeton University Press.
- RAWLS, J. 1971. *A Theory of Justice* [Una teoría de la justicia], Cambridge, MA: Bulknep Press of Harvard University Press.
- ROWNTREE, S. 1901. *Poverty: A Study of Town Life* [La pobreza: un estudio de la vida en la ciudad], Londres: Macmillan.
- SEN, A. 1987. "The Standard of Living: Lecture II, Lives and Capabilities" [El nivel de vida: vidas y capacidades], En:G. Hawthorn (Ed.), *The Standard of Living* [El nivel de vida], The Tanner Lectures, Clare Hall, Cambridge, 1985. Nueva York, NY: Cambridge University Press.
- SEN, A. 1992. *Inequality Re-examined* [Nuevo análisis de la desigualdad], Cambridge, MA: Harvard University Press.
- SEN, A. 1999. *Development as Freedom* [El desarrollo como libertad], Nueva York, NY: Alfred A. Knoff.
- SILVER, H. 1994. "Social Exclusion and Social Solidarity: Three Paradigms" [La exclusión social y la solidaridad social: tres paradigmas], *International Labour Review*, 133(5-6), 531-78.
- STONE, D. 1997. *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making* [Paradojas de las políticas el arte de la toma decisiones políticas], Nueva York, NY: WW Norton & Company.
- STREETEN, P. 1998. "Beyond the Six Veils: Conceptualizing and Measuring Poverty" [Más allá de los seis velos: conceptualización y medición de la pobreza], *Journal of International Affairs*, 52(1), 1-21.
- STROBEL, P. 1996. "From Poverty to Exclusion: A Wage-Earning Society to a Society of Human Rights" [De la pobreza a la exclusión: desde una sociedad de asalariados a una sociedad de derechos humanos], *International Social Science Journal*, 148, 173-189.
- TAYLOR, P. 1999. "Democratizing Cities: Habitat's Global Campaign on Urban Governance", [La democratización de las ciudades: la campaña global de Habitat sobre gobernabilidad urbana], *Habitat Debate*, 5(4), 1-5.
- TOWNSEND, P. 1970. "Measures and Explanations of Poverty in High Income and Low Income Countries: The Problems of Operationalizing the Concepts of Development, Class and Poverty" [Medición y explicación de la pobreza en países con altos ingresos y bajos ingresos. El problema de volver operativo los conceptos de desarrollo, clase y pobreza], En: P. Townsend (Ed.), *The Concept of Poverty - Working Papers on Methods of Investigation and Lifestyles of the Poor in Different Countries* [El concepto de pobreza-documentos de trabajo sobre métodos de investigación y estilos de vida de los pobres en diferentes países], Londres, RU: Heinemann Educational Books.

TOWNSEND, P. 1999. "Poverty, Social Exclusion and Social Polarization: The Need to Construct an International Welfare State" [La pobreza, la exclusión social y la polarización social: la necesidad de construir un estado internacional de bienestar], *SPRC Reports and Proceedings*. New South Wales, Australia: Social Policy Research Centre / University of South Wales.

VERBA, S., K SCHOLZMAN, H. BRADY y N. NIE, 1993. "Citizen Activity: Who Participates? What Do They Say?" [La actividad de los ciudadanos: ¿Quién participa? ¿Qué dicen?], *American Political Science Review*, 87(2), 303-318.

WAGLE, U. 2000. "The Policy Science of Democracy: The Issues of Methodology and Citizen Participation" [La ciencia de las políticas de la democracia: problemas de metodología y participación ciudadana], *Policy Sciences*, 33(2), 207-23.

WHITE, G. 1997. "Civil Society, Social Exclusion and Poverty Alleviation" [Sociedad civil, exclusión social y alivio de la pobreza], En: C. Gore; Figueiredo, J. (Eds.), *Social Exclusion and Anti-Poverty Policy: A Debate* [Exclusión social y políticas contra la pobreza: un debate], Research Series 110. Ginebra, Suiza: International Institute for Labour Studies.