

# El concepto de pobreza y las políticas públicas

---

Rubén M. Lo Vuolo  
Corina Rodríguez Enríquez<sup>1</sup>

## Resumen

*Este artículo plantea la necesidad de reconceptualizar el fenómeno de la pobreza como paso necesario para plantear políticas públicas más útiles en hacer frente al problema. Discutiendo los conceptos de la economía del bienestar que dan sustento hoy a muchas de las políticas que se aplican, presenta los aportes de dos miradas alternativas: la de las necesidades básicas y la de las*

*“Por esse pão para comer,  
por esse chão para dormir  
A certidão para nascer  
e a concessão para sorrir  
Por me deixar respirar,  
por me deixar existir  
Deus lhe pague...”*  
(Chico Buarque, *DEUS LHE PAGUE*)

## Introducción

La discusión en torno de los contenidos del concepto de pobreza abunda en controversias. En general, las diferentes posiciones reconocen que la pobreza se identifica con la idea de “privación”, de “ausencia”, de “carencia”. Sin embargo, los desacuerdos son notorios cuando se pretende precisar cuáles son los elementos cuya privación, total o parcial, autorizan a identificar un determinado estado de situación como de pobreza.

Si bien el sentido común y el discurso corriente reconoce que el fenómeno de la pobreza tiene un carácter multi-dimensional, en la práctica se

## Palabras clave

Pobreza. Necesidades básicas. Economía del bienestar. Capacidades funcionales. Políticas públicas.

## Key words

Poverty. Basis needs. Welfare economics. Functional capabilities. Public policies.

1. Los autores son investigadores del Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (Ciepp). Este trabajo recoge parte de los resultados del Proyecto de Investigación: “Pobreza y políticas de sostenimiento del ingreso. Asistencialismo focalizado vs. Ingresos básicos universales”, realizado bajo la dirección de Rubén Lo Vuolo en el Ciepp, para el Programa Latinoamericano de Políticas Sociales y con el apoyo de CIID-IDRC. Alberto Barbeito y Laura Pautassi también trabajaron como investigadores de dicho proyecto y colaboraron en la elaboración de este trabajo. Las traducciones son de responsabilidad de los autores. Ciepp. Av. Pueyrredón 510 - 3° “A” (1032) Buenos Aires / Te:Fax: 54-1-963-3399. E-mail: ciepp@wamani.apc.org

*capacidades para funcionar en la sociedad. Utilizando el ejemplo del tratamiento de “la familia” y el hogar, desnuda las limitaciones de las conceptualizaciones actuales y el consecuente alcance restringido de las políticas asistenciales que hoy se utilizan. Por el contrario, rescata la necesidad de observar los componentes subjetivos del fenómeno de la pobreza y su característica multifuncional; de identificar sus raíces en el conflicto distributivo; y de ubicar a los agentes involucrados dentro del ambiente en el cual funcionan, realizando las situaciones de subordinación y control diferencial sobre los recursos.*

## **Abstract**

*This paper poses the need of rediscussing the concept of poverty as a necessary step for developing public policies that might be more useful to face the problem. Arguing the concepts of the welfare economics that are the base for most of the policies that are currently implemented, it introduces two alternative approaches: the basic needs approach and the capability approach. Using the example of the treatment of the family and the household, it points out the limitations of the current understanding and the shortcomings of the assistential policies that are promoted nowadays. On the contrary, the article emphasizes the need to look at the objective elements of poverty and its multidimensional characteristics; the need to identify its roots in the distributional conflict; and the need to locate people involved into the environment where they function, pointing out to those situations of subordination and differential control over resources.*

observa cierta pereza para indagar sobre las derivaciones de esta cualidad. Por ejemplo, ¿qué elementos permiten identificar de manera más adecuada el dualismo privación-poseción? ¿para qué sirven o son útiles esos elementos? ¿cuál es la línea de demarcación entre la pobreza y la no pobreza? ¿cómo se mide la intensidad o el grado de pobreza? ¿es un estado de situación estático o dinámico?

Reconocer el carácter multi-dimensional del fenómeno de la pobreza implica admitir que la dualidad privación-poseción no se restringe a un único elemento sino a un sistema relacionado de elementos. Por lo tanto, existen jerarquías, posiciones relativas que en algunos casos pueden ser de control y subordinación, además de variaciones en el grado en que se posee o se está privado de cada uno de los elementos incluidos en la definición del problema.

Las gradaciones dan cuenta de la existencia de una “banda”, una “dispersión” en la privación de esos elementos, que no es la misma para todas las dimensiones incluidas. De allí se sigue que la pobreza no puede definirse en abstracto sino que requiere ser situada; se trata de un fenómeno que se ubica en un sistema de coordenadas de tiempo y espacio. Así, hablar de pobreza implica hablar del estado de situación de ciertas personas conviviendo: una persona no “es” pobre sino que vive (nace, muere) en situación de pobreza.<sup>2</sup> Comprender las dimensiones involucradas en el fenómeno social de la pobreza implica, entonces, entenderlo como un estado de situación que afecta a ciertos miembros de la sociedad pero que involucra al conjunto de la misma.

La pobreza es un fenómeno vinculado muy estrechamente con los procesos de distribución de recursos, con las formas en las que se definen las relaciones de subordinación y control en la sociedad. Sintéticamente, los miembros de una sociedad tienen o no tienen control sobre cierta dotación de recursos (materiales y simbólicos) y lo que interesa para la dicotomía carencia-poseción es el poder de apropiación de un conjunto de elementos cuyas características proveerán a sus poseedores o extraerán de quienes carezcan de ellas ciertas capacidades que definen su situación de vi-

2. Deleeck, Van den Bosch, De Lathouwer (1992: 2-3).

da. Esa situación de vida se puede evaluar como grados de bienestar que, en un extremo sitúa la pobreza y en el otro la opulencia.

Como se trata de personas actuando en un sistema capitalista de mercado, ese diferente poder de apropiación se vincula en gran medida con el poder de compra de ciertas mercaderías. El análisis de la distribución de riqueza y de la distribución del ingreso es central al problema.

Ocuparse de estos problemas conceptuales no es un mero ejercicio especulativo sino que tiene importancia decisiva al momento de valuar tanto las formas de organización de una determinada sociedad como las estrategias de políticas públicas cuya existencia se justifica por su supuesta acción sobre el fenómeno de la pobreza. En este trabajo se exponen algunas críticas a las visiones hegemónicas en el debate conceptual de la pobreza y se presentan perspectivas teóricas alternativas, indicando el impacto que una reconceptualización del fenómeno puede tener sobre las políticas públicas que se implementan para enfrentarlo.

## **1. La economía del bienestar**

El sistema de conceptos de la denominada "economía del bienestar" es el que se resucita últimamente como óptica para mirar el problema de la pobreza. La idea central de este conjunto de ideas es que las personas controlan una dotación de recursos con utilidad económica y, en base a esa dotación de recursos, realizan elecciones racionales dentro de un sistema ordenado de preferencias. El estímulo principal que motiva sus elecciones es la maximización de la utilidad derivada del consumo de los conjuntos alternativos de bienes que son capaces de adquirir con los recursos que controlan.

Para la economía del bienestar sólo se justifica el supuesto de carencia absoluta cuando se trata de discapacitados, infantes o personas en edad laboralmente pasiva. En general, no existe la carencia absoluta, en tanto las personas poseen, al menos, capacidad para trabajar. Por lo tanto, este cuerpo ideológico ofrece argumentos para quienes pretenden que el problema de la pobre-

za tiene que ver con las características personales de los individuos y con su mayor o menor predisposición al trabajo. De esta manera, se requerirían muchas justificaciones (fundamentalmente morales) para dedicarle atención pública a una situación en la cual los afectados son los principales culpables. Desde esta perspectiva, las políticas de atención a la pobreza entrañarían una virtud por parte de quienes la aplican y un vicio de quienes las reciben.

Para esta teoría, el bienestar de una comunidad es entendido como un vector de utilidades individuales. Para los que comparten el difundido criterio parretiano de las comparaciones interpersonales, este bienestar social alcanza un máximo cuando ninguno de los miembros de dicha comunidad puede mejorar su situación sin que otro miembro la empeore. La única restricción al bienestar está dada por las posibilidades tecnológicas de la economía en cuestión, que definen su capacidad para producir los bienes y servicios que son necesarios para satisfacer las preferencias individuales.

Desde estos conceptos básicos se extraen conclusiones lineales para el particular entendimiento que esta teoría tiene del problema de la pobreza: no se trataría de un problema de raíz distributiva. Por el contrario, para esta corriente, la pobreza es fundamentalmente un problema de producción, de utilización de los recursos disponibles en la comunidad. La comunidad (y las personas que la componen) sólo puede mejorar su bienestar, y con ella el de los integrantes ubicados en situación de pobreza, si es capaz de producir más bienes y servicios para que haya más bienes disponibles. Los problemas de la eficiencia técnica de producción, incluyendo la eficiencia técnica en el uso de la fuerza de trabajo, son los temas centrales a enfocar.

De esta manera el problema de la pobreza sería principalmente un problema de insuficiencia de capacidades productivas de las personas pobres y sólo podría resolverse aumentando esas capacidades con una acción directa sobre ese grupo. Mientras tanto, sólo se puede aliviar su situación apostando a la virtud moral de los más capacitados que por caridad deciden aliviar las consecuencias de esos vicios.

Varias son las críticas a este tipo de aproximación. En primer lugar, no es evidente que las personas tengan información perfecta o capacidad ilimitada para comportarse “racionalmente” al momento de tener que definir sus deseos y las formas de satisfacerlos. Por ejemplo, el proceso de toma de decisiones de un individuo está influenciado, entre otras cosas, por el sistema institucional con el cual interactúa y que es parte constitutiva de su “ámbito de vida”. En tanto ese sistema institucional discrimine en las formas y condiciones de acceso, también será discriminatorio el acceso a la información y el conocimiento para tomar decisiones racionales.

En segundo lugar, la economía del bienestar, dada su raíz neoclásica, también se enfrenta con las más generalizadas críticas aplicables a los supuestos de funcionamiento del “libre mercado”: fallas de mercado, limitaciones de la función de demanda como expresión de los deseos y preferencias de las personas y la sociedad, falta de conocimiento acerca de la situación de los mercados relevantes, etc. (Doyal y Gough, 1991).

En tercer lugar, debido al carácter “subjetivo” de la definición y valuación de las preferencias, en los hechos se vuelve muy difícil cualquier comparación interpersonal entre niveles de satisfacción de necesidades o deseos. Estas dificultades comparativas no merecen la preocupación de los paretianos porque juzgan sólo la medida del bienestar individual. Ellos se concentran en la utilidad,

*“definida en términos de algún estado mental como el placer, la felicidad o el deseo. Esta aproximación es bastante restringida para dar cuenta de las motivaciones individuales, en dos sentidos: 1) ignora la libertad y se concentra sólo en los logros; y 2) ignora los logros que no se reflejen en alguno de dichos estados mentales”* (Sen, 1992: 6).

El problema evidente de esta posición es que el estado mental de una persona que registra carencias (más aún si se trata de necesidades básicas para el desarrollo humano), puede ser muy diferente del de aquélla que registra opulencia. Estas diferencias significan distintas valuaciones de las necesidades y de sus satisfactores. Por ejemplo, la provisión de agua puede ser la única fuen-

te de felicidad de una persona pobre viviendo en el medio del desierto y, por el contrario, ser totalmente insignificante para una persona rica que vive en una moderna ciudad con todos los servicios a su disposición. En consecuencia, decir que ante el acceso al consumo de agua la persona pobre en el desierto tiene un mayor nivel de bienestar que la persona rica en la ciudad porque obtiene mayor satisfacción y felicidad es, como mínimo, sesgado si no directamente erróneo.

Un caso particular del anterior problema se observa cuando el análisis paretiano trata de moverse del bienestar “familiar” hacia el “bienestar individual”. Así, la premisa de que el bienestar de una persona depende de la extensión en que sus preferencias son satisfechas, es cuestionable cuando existen imposiciones culturales con respecto al tipo de comportamiento que se espera en el seno del hogar. En los análisis que califican el problema a la luz de la variable género, está suficientemente probado que:

*“Las expectativas sobre el comportamiento femenino adecuado, las expectativas sobre casamiento, familia y carrera profesional, son barreras que las mujeres tienen frecuentemente que superar para descubrir sus propios intereses”* (Woolley, 1993: 8).

Otra crítica tiene que ver con la distinción entre preferencias “altruistas” y preferencias “egoístas” en los análisis aplicados al comportamiento “familiar”. La óptima distribución de recursos que según la perspectiva neoclásica maximiza la utilidad del hogar sería aquella en la que mayores recursos son destinados a los individuos egoístas, que sólo se preocupan por su propio consumo; y menos recursos se destinan para las personas altruistas, que derivan su satisfacción del consumo de los otros. En las palabras de Sen:

*“La ausencia de percepción del propio interés combinada con una gran preocupación por el bienestar de la familia es, claramente, el tipo de actitud que contribuye a mantener las desigualdades tradicionales en la distribución intra-familiar de los recursos”* (Sen, 1990: 126).

El problema es que la visión de la economía del bienestar pretende que el hogar es una institución similar al mercado. Este problema se potencia cuando el razonamiento se aplica a analizar

la forma en que los miembros del hogar toman decisiones con respecto a la asignación del tiempo entre ocio y trabajo remunerado y/o entre compra o auto-producción de bienes. Para comprender lo forzado de este tipo de analogía, basta observar el tema del costo de producir “bienes domésticos” como los/as niños/as, el cual claramente no está “exógenamente” determinado (Folbre: 1986, 247). Asimismo, no parece sensato pensar que las personas actúan de forma altruista al interior de la familia pero de manera egoísta en el mercado o viceversa, perspectiva que deja de lado la posibilidad de que existan conflictos diarios al interior del hogar y por lo tanto negociaciones entre sus miembros (Bruce, 1989).

Lo expuesto sintéticamente hasta aquí, sirve para argumentar que son muy endebles las posiciones ortodoxas que ofrece la literatura de la economía del bienestar para analizar las situaciones de “bienestar” y “pobreza” de las personas y/u hogares. En lo que sigue dedicamos especial atención a dos visiones alternativas del problema: 1) la de las necesidades básicas (NB); y 2) la de las capacidades de funcionamiento en la sociedad (CF).

## 2. La perspectiva de las Necesidades Básicas (NB)

La idea central de este tipo de aproximación es que, dentro del sistema de elementos que definen el bienestar de una persona o grupo de personas, existen jerarquías que es necesario reconocer. Para hacer efectivo ese reconocimiento, en primer lugar se propone reemplazar el énfasis subjetivo puesto por los neoclásicos en los deseos y en los gustos de las personas, por conceptos más objetivos como el de necesidades.

La gran diferencia entre lo que uno desea y lo que necesita es que la falla en satisfacer necesidades puede resultar en mal funcionamiento del ser humano, el cual atenta contra la propia condición humana. De aquí se desprende la propuesta de clasificar a las necesidades humanas entre aquellas que son básicas y las que no lo son. Claramente, la carencia o privación de satisfacción de necesidades básicas define de forma incontrovertible la presencia de un estado de situación de pobreza.

Este tipo de perspectivas plantea interrogantes diferentes a los analizados previamente para la economía del bienestar. Por ejemplo, ¿existen niveles (mínimos) de necesidades básicas que pueden tener carácter universal? ¿cuál es el contenido del concepto “básico”? ¿cómo deben ser ponderadas las diferentes necesidades? ¿cuáles son los indicadores más adecuados para evaluar la satisfacción de necesidades básicas?

Nótese que desde este enfoque se plantea la posibilidad de realizar un examen exógeno de las necesidades de una persona. Esto es, no depende (al menos no totalmente) de su percepción subjetiva y el problema muestra, entonces, dos facetas. Una, la especificación de los elementos a incluir en el espacio de análisis o de valuación. Otra, el acto de la valuación de las necesidades, para discriminar entre aquellas básicas y el resto. En otras palabras, para definir las necesidades consideradas como básicas, se exige previamente un acuerdo acerca del conjunto mayor de las necesidades humanas.

Varias son las posiciones sobre este tema. Kamenetzky (1992), por ejemplo, propone una visión holística de las necesidades humanas, identificando cuatro grupos: 1) biológicas; 2) bio-psicológicas; 3) psicológicas; 4) socioculturales.<sup>3</sup> En una misma línea de razonamiento, y pensando desde una perspectiva de lo que denominan Desarrollo en Escala Humana,<sup>4</sup> Max-Neef, Elizalde y Hopenhayn (1986) definen las necesidades humanas como un sistema interrelacionado e interactivo.<sup>5</sup> La dinámica de este sistema implica que no existen jerarquías o prioridades entre las diferentes necesidades. Sin embargo, debe reconocerse la existencia de un umbral debajo del cual se registra la sensación de una privación “muy severa”. Así, clasifican las necesidades en dos grandes grupos: 1) existenciales y 2) axiológicas.<sup>6</sup>

Este tipo de aproximación abre las puertas a otro dilema muy importante para el tema que nos ocupa: la diferencia entre necesidades y satisfactores de necesidades. Por ejemplo, la necesidad “axiológica” de subsistencia se satisface, entre otros, con satisfactores “existenciales” como el ser reconocido por el grupo de convivencia, tener comida y vivienda, desarrollar un trabajo remunera-

3. Las necesidades biológicas son aquellas que, si no fueran satisfechas (nutrición, sueño, actividad sexual), conducirían a un desbalance en el sistema que contienen los componentes vitales de las personas (en el extremo, la desaparición física); las bio-psicológicas, están interrelacionadas con los deseos que responden a requerimientos mentales (vestido, habitación); las psicológicas incluyen el conocimiento, la recreación, el diálogo, el desarrollo espiritual; las socioculturales son aquellas requeridas para ser un miembro activo de la sociedad, como es el caso de la participación y la comunicación emocional.

4. El Desarrollo a Escala Humana [*Human Scale Development*] es un concepto que involucra una praxis alternativa de desarrollo, basado en tres pilares: la satisfacción de necesidades humanas fundamentales, la mejora en los niveles de auto-confianza [*self-reliance*], y la articulación orgánica de: i) la gente con el ambiente y la tecnología, ii) procesos globales y locales, iii) sociedad civil y Estado. Las bases para este tipo de praxis es un conjunto de condiciones que otorgan capacidad a la gente para participar en el proceso de decisiones que tiene impacto en su propio futuro.

5. En su trabajo Max-Neef, Elizalde y Hopenhayn (1986: 54, Tabla 1), presentan una matriz comprensiva como ejemplo de necesidades, satisfactores y sus interrelaciones.

6. Las existenciales implican el ser [*being*], el tener [*having*], el hacer [*doing*], el interactuar [*interacting*]. Las axiológicas implican subsistencia, protección, afecto, comprensión, participación, creación, ocio, identidad y libertad.

do, interactuar con el ambiente. En este contexto, las necesidades fundamentales en un sentido estricto se asumen como “finitas, pocas y clasificables”, mientras que los satisfactores (medios para satisfacer necesidades) cambian con el tiempo y las culturas. Estos satisfactores no son equivalentes a los bienes económicos que están disponibles, dado que pueden incluir también formas de organización, estructuras políticas, prácticas sociales, valores y normas.

Preocupados por estas controversias Doyal y Gough (1991) desarrollan una comprensiva “teoría de las necesidades humanas”, cuyo objetivo central es ofrecer fundamentos convincentes a favor de la existencia de necesidades universales y objetivas en todos los seres humanos. La hipótesis que tratan de probar en su trabajo es que:

*“puesto que la supervivencia física y la autonomía personal son precondiciones para cualquier acción individual en cualquier cultura, constituyen las necesidades humanas más básicas aquéllas que deben satisfacerse en algún grado para que los actores puedan participar efectivamente dentro de sus formas de vida para lograr cualquier objetivo valorable”* (p. 54).

De manera que, para estos autores, tanto la salud física como la autonomía individual son necesidades básicas y universales, pero las formas en que son satisfechas así como el mínimo nivel considerado como “adecuado” varía según las culturas. En este caso los satisfactores se definen como todos los objetos, actividades y relaciones que satisfacen las necesidades básicas y sus características se subdividen para identificar un conjunto de características universales de los satisfactores que se entienden como:

*“aquellas propiedades de los bienes, servicios, actividades y relaciones que refuerzan la salud física y la autonomía humana en cualquier cultura”* (p. 157).

Estas características universales de los satisfactores se denominan “necesidades intermedias”.<sup>7</sup> Desde esta concepción el llamado nivel óptimo (y a la vez crítico) de satisfacción de las necesidades:

*“puede significar tanto el mejor nivel de satisfacción de necesidades alcanzado hasta el presente en cualquier lugar del mundo, como un estándar*

*aún mejor que éste, materialmente posible en el presente”* (p. 160).

Nótese que por este camino se clarifican ciertas intuiciones previas. Primero, las necesidades básicas pueden valorarse objetivamente y tienen un contenido universal. Segundo, lo relativo y particular a cada sociedad son los satisfactores y no las necesidades. Tercero, los puntos de comparación para el nivel óptimo o crítico están socialmente determinados por fuera del grupo que sufre carencias y bien puede ser la situación de un grupo social dentro de la propia sociedad en la que están situados los carentes.

Otro punto importante es que, dado que se requiere un nivel particular de cada satisfactor para alcanzar el nivel óptimo o crítico de las necesidades básicas de salud física y autonomía personal, la simple adición de satisfactores no mejoraría la satisfacción de necesidades. Algunos se ven privados y otros tienen exceso de ciertos satisfactores en relación con el nivel óptimo o crítico. De esta manera, se abre una discusión axiológica acerca de las prioridades que la sociedad asigna en la distribución de los satisfactores o necesidades intermedias que se requieren para satisfacer las necesidades humanas, en general, y las básicas en particular de la población. La pobreza queda establecida así como un problema fundamentalmente distributivo.

### 3. La perspectiva de las capacidades

Este tipo de aproximación ha convocado la atención en los últimos años y reconoce el aporte principal de los trabajos de Amartya Sen quien, haciéndose cargo del carácter multi-dimensional del problema, desarrolló una aproximación “multifuncional” a la cuestión del estado de bienestar o pobreza de las personas. Para Sen (1993), en esta discusión hay que distinguir entre los conceptos de “estándar de vida” [*standard of living*], “bienestar” [*well-being*] y “calidad de vida” [*quality of life*].

El llamado estándar de vida se refiere sólo a aquellos aspectos del bienestar de una persona que están determinados por la naturaleza de su propia forma de vida “más que por objetivos relacionados con otro o con intereses personales” (Sen, 1993: 37).

7. La lista que proponen para estas necesidades intermedias en este caso incluye: alimento nutritivo y agua potable; vivienda que ofrezca adecuada protección; un ambiente de trabajo no peligroso; un ambiente físico no peligroso; apropiado cuidado de la salud; seguridad en la infancia; relaciones primarias significativas; seguridad física; seguridad económica; educación adecuada; seguridad en el control de la natalidad y la crianza de los/as niños/as.

Por su parte, el bienestar siempre se refiere a un estado que puede ser influenciado por la vida de otras personas:

*“por ejemplo, la felicidad generada por un logro de otros (e.g. la liberación de prisioneros políticos en países distantes) puede aumentar el bienestar de una persona sin elevar, por obvias razones, su estándar de vida”.* (Sen 1993: 37)

Finalmente, la calidad de vida de una persona

*“se puede decir que difiere de su propio bienestar (generalmente un concepto más amplio); porque la gente suele tener otros ideales además del propio bienestar”* (Gasper, 1997: 284).

Las fronteras entre los distintos conceptos suelen ser muy difusas y sobre todo difíciles de aprehender o cuantificar. En todo caso, el bienestar, el estándar de vida o la propia calidad de vida no dependen exclusivamente de las características de los bienes que las personas poseen. Por el contrario, estos “estados” están vinculados en gran medida con los logros de una persona [*achievements*] actuando en un determinado contexto: el bienestar, el estándar de vida o la calidad de vida del ser [*being*] tiene mucho que ver con el hacer [*doing*] (Sen: 1985).

Nótese que esta perspectiva entiende que el bienestar de una persona no depende sólo de su situación personal sino que tiene un importante contenido social. Por ello, Sen (1993) distingue entre los logros de las personas en términos de su propio bienestar personal [*well-being achievement*] y aquellos logros como agente social [*agency achievement*]. El punto decisivo aquí es que al pasar al momento de evaluar tanto los logros como las capacidades de las personas para obtenerlos efectivamente, se pasa a evaluar acciones. De aquí se entiende que los logros se deben ponderar mediante lo que Sen denomina los “funcionamientos” [*functioning*] de las personas. Por funcionamiento se entiende la variedad de cosas que la persona maneja (comanda, controla) en la conducción del ser o hacer de su vida. En este sentido, los bienes y servicios no son importantes en sí mismos, lo que importa son sus características o cualidades, y las capacidades que de esta forma proveen.

De allí la capacidad de una persona en particular estaría reflejando las posi-

bles alternativas de funcionamientos que le resulta posible lograr y entre las que ella puede efectivamente elegir.

*“La combinación de funcionamientos reales de una persona, su ‘vector de funcionamiento’, es la vida particular que en realidad vive. La persona lleva adelante esta vida de “ser y hacer” pero podría vivir vidas alternativas. Su ‘conjunto de capacidades’ es el conjunto total de funcionamientos ‘posibles’, que están a su alcance, que la persona podría elegir”* (Crocker, 1995: 158).

En este sentido, el conjunto de capacidades [*capability set*] es una representación de la efectiva libertad que goza una persona para elegir uno u otro modo de vida. Esta libertad tiene sus grados y se refiere a la efectiva posibilidad de obtener los logros que la persona se propone porque los considera valiosos (Sen, 1995).

*“El logro se refiere a lo que logramos cumplir, y la libertad a la oportunidad real que tenemos de lograr lo que valoramos”* (Sen, 1992: 31).

La perspectiva de las capacidades ofrece elementos para superar las limitaciones de la economía del bienestar. El razonamiento puede sintetizarse como sigue:<sup>8</sup> Conforme a los principios de organización de la sociedad donde convive, cada persona está provista con una determinada dotación de recursos [*endowments*]. Este conjunto definirá los “títulos” [*entitlements*] que puede ofrecer (intercambiar) y por los cuales queda definido su “vector de los bienes alcanzables” (adquiribles). Si bien, dentro de ese vector, la adquisición efectiva de bienes y servicios puede reflejar preferencias, elecciones o valoraciones subjetivas, lo definitorio y relevante es estudiar los elementos que definen ese vector.

Gracias a la posibilidad que ofrecen las características y cualidades de los bienes a los que pueden acceder con los títulos que poseen, las personas pueden elegir, dentro de su vector de bienes alcanzables, un determinado vector de funcionamiento en la sociedad. Es ese vector de funcionamiento “efectivo” lo que define su bienestar, su pobreza, sus privaciones. Nótese que ese funcionamiento depende de la distribución de los recursos y de los títulos pero no de forma aislada sino en relación con los principios de organización social. Por

8. Gasper (1997), especialmente la figura 1, p. 284.

ejemplo, no es lo mismo no acceder al recurso empleo en una sociedad estructurada alrededor de la “ética del trabajo remunerado en el mercado” que una sociedad que privilegia otros valores en su organización.

Por lo mismo, no puede suponerse la existencia de una conducta de cooperación y mucho menos de solidaridad al momento de pensar en una efectiva distribución de los títulos que permiten el acceso al control de las capacidades. ¿Por qué? Porque al ser un problema distributivo, implica que existe una potencial situación de conflicto que se resuelve conforme a las relaciones de poder y subordinación existente entre las personas involucradas.

Ahora bien, en la perspectiva de las capacidades también se puede ubicar la dicotomía básico/no básico. Por ejemplo, Nussbaum (1995) identifica dos umbrales de la capacidad para funcionar de las personas que son útiles para colocar el problema básico/no básico en el contexto de esta perspectiva. El primer umbral es aquel debajo del cual la vida estaría tan desvirtuada, tan empobrecida que no podría considerarse más como una vida humana. El segundo es más elevado y marca el punto bajo el cual las funciones que son características de una vida humana están disponibles, pero de una forma tan reducida que no podría considerarse que la persona vive una “buena vida”. Para Nussbaum, estos dos umbrales pueden interpretarse como dos niveles de la concepción del Ser Humano. El primero puede entenderse como la Configuración de la Forma Humana de Vida [*Shape of the Human Form of Life*], esto es aquello que parece ser parte de toda vida que pueda considerarse como vida humana. El segundo son las Capacidades Funcionales Básicas [*Basic Human Functional Capabilities*] y tiene que ver con todas las cuestiones que hacen al funcionamiento en el medio en que se desenvuelve la persona.

Desde aquí la idea de las necesidades básicas se plasma en la de “capacidades básicas para funcionar”, con el objeto de tener “suficiente espacio para elegir”. Gasper (1996), ilustra este aspecto del problema al analizar la perspectiva de las capacidades en el caso de los condicionamientos culturales de la mujer:

“la versión de las capacidades de la teoría de las necesidades rechaza la utilidad de las personas como un indicador de su situación, en la medida en que existen personas que se han resignado y adaptado mentalmente a posiciones de desventaja o subutilización de las capacidades que poseen”. (p. 650)

El punto crucial es que desde esta perspectiva no se presupone la libertad de elección a partir de una dotación de recursos. Por el contrario, esa libertad de elección reclama un paso previo: la seguridad de que todos tengan la capacidad de poder elegir dentro de un campo de posibilidades definido. Sen (1992) sostiene que una parte importante de la fuerza de la perspectiva de las capacidades radica en que se mueve hacia el espacio de los elementos constitutivos de la vida, que no se definen por la simple ausencia de consumo sino como la privación de los elementos esenciales que constituyen la vida. Constituir significa “formar”, “componer”: la ausencia de componentes de vida significa la existencia en condiciones de no-vida.

¿Cómo se evalúa, desde esta visión, la situación de las personas y de las políticas que apuntan a asegurar su acceso a los elementos constitutivos de la vida? Abordar este problema implica dos ejercicios: 1) la especificación de los logros de funcionamiento de las personas; 2) la valuación de esos logros de funcionamiento (Sen, 1985). El primer proceso implica la definición de qué es lo que se va a valorar; esto es, la definición de un “espacio de evaluación” [*evaluative space*]. En otros términos, para la perspectiva de las capacidades la especificación primaria del bienestar de una persona debería realizarse en términos de su vector de funcionamiento, pero este vector sólo puede ser convertido en una medida escalar del bienestar mediante una “función de valuación”.<sup>9</sup>

Inmerso en estas dificultades Sen no toma posiciones definidas con respecto a los elementos que deben incluirse en ese espacio de evaluación ni tampoco acerca de cómo deben valorarse los logros de funcionamiento de las personas. El mismo reconoce que el proceso de definir los funcionamientos admite diferentes alternativas:

“varias formas sustantivas de evaluar

9. Sen, (1985: capítulo 6) presenta algunas alternativas para afrontar el problema de la valuación. Valuar implica medir y esa transformación abre otro campo de controversias. Sirva mencionar aquí sólo lo siguiente: en la materia que nos ocupa suele invertirse lo anterior y se termina valuando lo que se puede medir y, peor aún, otorgando contenido conceptual a las medidas de los fenómenos.

funcionamientos y capacidades pueden todas pertenecer al enfoque general de las capacidades” (Sen, 1993: 33).

Entre otras cosas, la elección de uno u otro camino dependerá de los valores implícitos en cada tipo de análisis del bienestar. Hay un sistema de valores por detrás de cada definición, calificación y medición del bienestar. Lo que puede aparecer como controversias acerca del tamaño de la pobreza, pueden ocultar discrepancias conceptuales.

Un problema práctico adicional es ¿qué conviene medir? ¿las capacidades o los funcionamientos?; ¿es lo mismo una u otra categoría? Tal como lo sugiere Sen (1987b):

*“Dada la íntima conexión entre los funcionamientos y la vida real, puede parecer razonable concentrarse más en los funcionamientos que en las capacidades para evaluar el estándar de vida. Creo que esto es en cierta medida correcto. Pero no es totalmente cierto. Las capacidades cumplen también un rol directo, ya que la idea de estándar de vida tiene un aspecto que no es completamente independiente de la perspectiva de la libertad. Supongamos que yo puedo elegir entre varios estilos de vida —A, B, C y D— y elijo A. Supongamos ahora que por alguna razón los otros estilos de vida —B, C y D— dejan de estar a mi disposición, pero todavía puedo elegir A. Se podría decir que mi estándar de vida no ha cambiado, porque A es lo que elegiría de cualquier forma. Pero no resulta absurdo argumentar que hay alguna pérdida en mi estándar de vida como consecuencia de la reducción de libertad”.* (p.36)

En otras palabras, pareciera que existen ciertas ventajas en ponderar los logros del bienestar directamente mediante el análisis del conjunto de capacidades; pero en la práctica esto puede presentar mayores dificultades que observar los funcionamientos actuales. Aun si se concentrara el análisis en este último conjunto, todavía se estarían respetando los principios de la perspectiva de las capacidades. Si el énfasis está en los funcionamientos actuales, el conjunto de capacidades sigue siendo útil como contexto desde el cual una combinación específica de funcionamientos ha sido elegida.

Obsérvese que la mayor diferencia está en el papel que se le otorga a la li-

bertad de elegir. Para la teoría de las capacidades, al momento de diseñar una estrategia de superación de las incapacidades propias de la situación de pobreza, no es lo mismo entregar un bien, no es lo mismo condicionar la entrega de un bien a una contraprestación, que entregar de forma incondicional la capacidad para elegir los bienes a los que se quiere acceder.

#### 4. Ilustración del problema: “la familia” y el hogar en el análisis de la pobreza y el bienestar

Una dimensión relevante para ilustrar la discusión previa es el análisis del lugar que ocupan la familia y el hogar en la discusión de los temas de pobreza y bienestar. Debido a que se reconoce que tanto las estrategias en materia de producción y distribución de bienes y servicios como las de percepción de ingresos no se deciden ni involucran sólo a los individuos sino que tienen en cuenta al grupo familiar, los hogares suelen ser la unidad de análisis relevante en los estudios de pobreza. Una persona se considera como pobre si es miembro de un hogar que está en situación de pobreza.

Esta práctica refleja en parte los problemas conceptuales antes discutidos. De la misma manera que la citada “economía del bienestar” es poco convincente al momento de analizar los problemas del bienestar y los estándares de vida de las personas, la tradicional “economía familiar o doméstica” tampoco ofrece luces sobre estos problemas. Por ejemplo, la llamada “Nueva economía del hogar” [*New Home Economics*] desarrolla una aproximación considerando que la asignación óptima de recursos en el hogar resulta del altruismo y las contribuciones voluntarias. Más aún,

*“la ‘función de preferencia del grupo’ es idéntica a la del jefe altruista, aun cuando él [sic] no tiene poder soberano”* (Becker (1981) [*A Treatise on the Family*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press] citado por Sen, 1990: 131).

Coherentemente con la visión neoclásica de la economía del bienestar, tomando las funciones altruistas como dadas, los cambios en la distribución de re-

cursos entre los miembros de la familia deberían atribuirse sólo a cambios en los precios y los ingresos (Folbre, 1986). El supuesto que involucra esta perspectiva es que todos los miembros gozan de la misma forma de todos los recursos disponibles y que ellos consienten en una distribución cooperativa de responsabilidades en el trabajo tanto al interior como al exterior del hogar. En otras palabras, se supone que el balance entre contribuciones y beneficios es el mismo para cada miembro del hogar.

Los análisis del bienestar que se sostienen sobre la idea de unidad familiar son, como mínimo, incompletos: los estándares de vida no se pueden considerar homogéneos dentro del hogar. Claramente, las variables género y edad adquieren mayor relevancia en estas cuestiones.

El problema no es tanto en términos de medida, sino de los valores que se ocultan detrás de los criterios de medición. Los hogares son organizaciones conflictivas, cuyos miembros mantienen intereses diferentes y a veces contrapuestos, y donde la definitiva distribución de derechos y obligaciones en muchos casos tiene más que ver con las relaciones de poder internas que con acuerdos de solidaridad. Son esas relaciones de poder las que definen en gran medida el “efectivo modo de funcionamiento” de las personas en el hogar.

Desde otra perspectiva, los “modelos de negociación” [*bargaining models*] toman en cuenta esta existencia de conflictos y perciben la distribución de los beneficios y de las responsabilidades como un reflejo de los poderes de negociación de los agentes involucrados. Entre los ejercicios más difundidos en esta línea se encuentra el llamado *Nash-bargaining game*. Nash (1950) demostró que en una situación simple de negociación entre dos personas es posible arribar a una solución en la cual los dos individuos pueden obtener el nivel de satisfacción que esperan de la situación en cuestión y donde ninguna acción que pueda tomar cada persona sin el consentimiento de la otra puede afectar el bienestar de la última.<sup>10</sup>

El supuesto en este caso es que las personas realmente conocen cuál es su interés personal, perdiendo la señalada ambigüedad en este tipo de percepción que es propia de los modelos anteriores. En el caso desarrollado por Nash,

los supuestos son de cualquier manera poco realistas, ya que la idea es que los dos individuos son altamente racionales, que cada uno puede comparar adecuadamente sus preferencias frente a varias alternativas, que tienen igual capacidad de negociación y que ambos poseen un conocimiento de los gustos y de las preferencias del otro.

A pesar de sus limitaciones, el tipo de solución planteada por Nash, sirvió para abrir un nuevo campo de investigación. Por ejemplo, es un buen comienzo para ponderar la manera en que la situación dentro del hogar está determinada por la posición de cada miembro fuera del ámbito doméstico. Por lo tanto, da lugar para considerar las diferentes responsabilidades y *status* familiar entre aquellos que, por ejemplo, realizan un trabajo pago fuera del hogar y quienes trabajan de forma gratuita en su interior. En todo caso, el problema puede estar en el propio punto de partida, el cual no debería ser

*“la especificación de un problema formal de maximización, sino un conjunto de preguntas sobre quién obtiene qué y quién hace qué; cómo se toman decisiones al interior de las familias acerca de empleos, compras y tareas del hogar; cómo se atienden las necesidades de los miembros dependientes; y cómo las leyes y el contexto social influyen en estas decisiones”* (Nelson, 1996: 67).

Para comprender la forma en que se resuelven, dentro del hogar, las actividades de producción, distribución y consumo las nociones de “contratos conyugales” [*conjugal contracts*] o “conflictos cooperativos” [*co-operative conflicts*] aparecen como más atinadas. Por contratos conyugales, Whitehead (1981) entiende a los

*“términos según los cuales marido y esposa intercambian bienes, ingresos y servicios, incluyendo el trabajo dentro del hogar”*. (p. 88).

Para definir los conflictos cooperativos, Sen (1990) explica que

*“los miembros del hogar enfrentan dos problemas diferentes en forma simultánea, uno relativo a la cooperación (suma de las disponibilidades totales) y otro relativo al conflicto (división de las disponibilidades totales entre los miembros del hogar)”*. (p. 129).

Tres elementos son claves para definir este tipo de contratos conflictivos:

10. En la práctica, la solución de Nash es “la determinación de cuánto le valdría a cada uno de estos individuos tener esta oportunidad de negociar” (Nash, 1950: 155).

i. la asignación de tiempo y responsabilidades en lo que respecta a las tareas del hogar o la “división sexual del trabajo”;

ii. la forma en la cual los ingresos y los gastos se resuelven o el “control sobre los recursos”;

iii. la posición diferencial de los miembros “fuera” del hogar, o su “relación con el mercado de trabajo”.

Esto es así porque, *“aunque muchas actividades han pasado de la familia a la empresa y al Estado, la familia sigue siendo la instancia primaria del cuidado, la preparación y la manutención de la gente, la reproducción cotidiana y de largo plazo de la fuerza de trabajo. ‘Ama de casa’ es probablemente la categoría ocupacional más extendida del mundo”* (Folbre, 1994: 96).

Sin embargo, la mujer a cargo de estas tareas en el hogar no recibe ningún tipo de remuneración por ellas. Esta particular característica del trabajo doméstico refuerza la desigual distribución de poder dentro del hogar.<sup>11</sup>

*“Allí donde la división sexual del trabajo es tal que sólo la fuerza de trabajo del esposo ingresa en el mercado, y el trabajo de la esposa es doméstico, resulta difícil que haya alguna conmensurabilidad en los intercambios entre los cónyuges. Tenemos en consecuencia el problema familiar de cómo medir el trabajo doméstico, y de cómo recompensarlo”* (Whitehead, 1981: 105).

Las contradicciones que se verifican en el trabajo doméstico, el de ser una actividad esencial para la reproducción económica y social y a la vez no remunerada, es un elemento clave para comprender las contradicciones propias del modo de organización de las sociedades modernas.

Esta característica del trabajo doméstico no tiene sólo efectos “macro-sociales” sino que también afecta la propia percepción que los miembros del hogar tienen de su papel y de su poder de negociación tanto en el ámbito familiar como fuera del mismo. Esta idea es desarrollada por Sen (1990) en su mencionado modelo de conflictos cooperativos demostrando que más que la contribución real es la percepción acerca de las contribuciones (y de allí la legitimidad en reclamar el goce de los beneficios de la cooperación) la que define la posición

de cada persona en el proceso de negociación. En tanto y en cuanto la contribución monetaria al hogar es ponderada socialmente como más importante que las contribuciones no pagas del trabajo doméstico, las mujeres (se podría afirmar: todos los económicamente dependientes) se encuentran en una situación de desventaja que se refleja en la distribución y control sobre los recursos y el bienestar de las personas en el seno del hogar.

La mejor posición del hombre fuera del hogar se traslada como una posición de comando dentro del hogar. En cualquier caso no se trata sólo de cantidad de dinero sino también de la consideración social que se deriva de la misma. El ingreso monetario de la mujer siempre es considerado como complementario aun cuando el hogar no pueda sobrevivir sin este ingreso o que el mismo sea mayor que el del hombre (esta situación suele verse como coyuntural). En general, el ingreso femenino es considerado como temporario y justificado por situaciones extraordinarias.

Finalmente, existe una relación dialéctica entre las obligaciones de las mujeres dentro del seno del hogar y su necesidad de participar en el mercado de trabajo (tanto en materia de auto-realización, de independencia o de simple necesidad de ingresos para sobrevivir). Debido a sus responsabilidades en el hogar, las mujeres son vulnerables como trabajadoras lo que deriva en que el mercado de trabajo las segregue a los puestos marginales y mal pagos.

*“Las trabajadoras son particularmente útiles para este ‘ejército de reserva’ porque sus responsabilidades familiares y (habitualmente) su parcial dependencia del salario de un hombre aseguran que sean vistas (y frecuentemente se vean a sí mismas) como trabajadoras secundarias, que pueden ser devueltas a su esfera primaria —el hogar— cada vez que no se necesitan en el mercado de trabajo. Los roles familiares de las mujeres las hacen particularmente vulnerables como trabajadoras [...]”* (Phillips y Taylor, 1980: 319).

## 5. Algunas conclusiones útiles para la formulación de políticas públicas

De la discusión anterior se despren-

11. Gardiner (1997: 13) define el trabajo doméstico como “aquellas actividades domésticas no remuneradas que podrían ser realizadas por alguien diferente de quien las realiza o que podrían ser adquiridas si existiera un mercado para esas actividades. Pueden de esta forma diferenciarse de las actividades de cuidado personal que las personas realizan por sí mismas (comer, lavarse) o actividades de ocio que no pueden ser delegadas en otra persona (mirar televisión o leer)”.

de que al hablar de pobreza debe especificarse la perspectiva utilizada para su definición y medición. De lo contrario, no sólo puede estar desvirtuándose o confundiendo el sentido del término sino también diseñando una estrategia de política pública incoherente.

Un punto claro es que lo que interesa estudiar son los componentes objetivos del fenómeno de la pobreza. Esto es, no nos preocupa aquí la percepción subjetiva, comprensión derivada de la aplicación de los razonamientos de la economía del bienestar de corte neoclásica, que puede llegar al extremo de afirmar que una persona es pobre en tanto él o ella se considere pobre (Barr, 1987) ¿Cómo se pretende revelar, ponderar o evaluar esa percepción? Mediante el comportamiento de las personas en cuanto a su esfuerzo por ganar más ingresos, en términos de composición de su canasta de consumo, de su actitud frente a los ahorros, de satisfacción de sus deseos, etc. La conclusión lineal de este tipo de razonamiento y método de estimación es que la pobreza es un problema de las características personales y las conductas de los propios pobres. Utilizando una expresión popular: “son pobres porque quieren”.

Por el contrario, el análisis de la pobreza involucra cuestiones de provisión y de acceso a elementos objetivos. Por un lado, provisión de recursos y, por el otro, qué puede hacer la gente con ellos en un determinado “ambiente” de funcionamiento. Este tipo de problema no puede abarcarse con el marco conceptual de la teoría de la economía del bienestar; en tanto la misma pone el acento en las preferencias en lugar de las necesidades.

Tampoco nos asentamos en el razonamiento que entiende que la pobreza es un fenómeno que existe sólo en términos de privación relativa, y que, por lo tanto, no admite valuaciones en base a parámetros universales.<sup>12</sup> La idea de la pobreza como evento relativo no reconoce que el fenómeno es capaz de definirse en sí mismo, sino que sólo tiene entidad en tanto exista una referencia a otro grupo o a cierto “promedio”. Llevada a un extremo, esta idea de pobreza también se puede volver un problema sin resolución, lo que es lo mismo que afirmar que deja de ser un pro-

blema. Si una persona puede volverse pobre en tanto esté en peor situación que otros, la pobreza nunca podrá ser erradicada. Más aún, sólo en una sociedad perfectamente igualitaria en términos de estándar de vida, podría decirse que no existe pobreza.

Nótese que lo anterior no invalida decir que la causa de la pobreza es fundamentalmente la desigualdad. Una cuestión es definir el fenómeno social, describirlo, comprender sus características de existencia, su importancia como categoría de análisis, y otra cuestión distinta es sugerir relaciones de causa y efecto. El punto que se marca aquí es que: pobreza y desigualdad son dos cuestiones diferentes, relacionadas pero diferentes.

Sen (1984) ilustra las inconsistencias de considerar a la pobreza sólo como un fenómeno relativo. Por ejemplo, si hay una hambruna, cualquiera sea la brecha que exista entre ricos y pobres, es evidente que hay pobreza. En el mismo sentido, no parece sensato llamar pobre a alguien que no puede comprar más de un auto cuando el resto de la comunidad está comprando dos o tres. La pobreza es una de las medidas de la desigualdad social pero no es lo mismo que la desigualdad social. Por lo tanto, eliminando la pobreza puede no eliminarse la desigualdad social.

Sin embargo, esto no habilita a pensar que la pobreza puede eliminarse sin reducir la desigualdad social, en tanto, como se demostró, refleja una situación derivada de conflictos distributivos. Para decirlo en la misma línea que Sen (1987a), la idea es que cuando una persona está privada en términos absolutos en relación con sus capacidades, esta situación se vincula con una escasez relativa en términos de bienes, ingresos y recursos, esto es bienes y sus características. En este sentido, relativismo y absolutismo no están en conflicto sino que son complementarios. Desde aquí puede decirse que una política que busque aliviar la pobreza absoluta debe ocuparse de eliminar o reducir la escasez relativa de recursos de ciertos miembros de la sociedad.

Como sumario, del análisis anterior surge que una política que pretenda ocuparse efectivamente del problema de la pobreza tendría que asumir como presupuestos los siguientes elementos:

12. Esta es la conocida posición, por ejemplo, de Townsend (1985).

1. La pobreza es un fenómeno vinculado principalmente con elementos de carencia objetiva y no con las características personales de los involucrados.

2. Los elementos en cuestión no son relativos sino que pueden identificarse, al menos a nivel de lo básico, como características absolutas de carácter universal.

3. Lo relativo es la relación social que define el funcionamiento de algunos como pobres y de otros como no-pobres, o sea el carácter distributivo del problema. En tanto se verifiquen situaciones de abundancia, existen condiciones objetivas para resolver con mecanismos distributivos el problema de la pobreza.

4. La pobreza se vincula con la carencia de elementos básicos para la condición humana. Las personas que sufren esas carencias están en una situación de no-vida.

5. En tanto la vida reconoce procesos acumulativos e interrelacionados, los daños producidos por una situación de no-vida propias de la situación de pobreza, son irreparables.

6. Debido a que la carencia de los elementos básicos que definen la situación de pobreza implican una no-vida, no tiene sentido hacer una gradación y jerarquía entre las personas que sufren el problema. No es más problemático el "más pobre" que el "menos pobre". El conflicto no está al interior del grupo de pobres sino entre los pobres y los que viven en situación de abundancia.

7. La situación de pobreza implica entonces, una particular relación funcional con los elementos y personas en situación de riqueza. Revertir esa situación de pobreza obliga a revertir el sentido de esos funcionamientos.

8. La autonomía, la libertad de elegir, es un elemento básico de los vectores de funcionamiento de las personas en la sociedad. La pobreza no sólo se vincula con el nivel de vida sino también con los grados de subordinación y control implícitos de los modos de vida de las personas.

9. Esto es particularmente claro en los hogares. La pobreza no es homogénea entre los miembros del hogar y el uso de la unidad familiar como unidad de análisis presupone una visión (errónea) tanto sobre la relación intra-familiar como sobre la situación de cada miembro en relación con los ambientes

externos al hogar.

10. Por lo anterior, las políticas asistenciales, que actúan luego de verificada la carencia y que, por lo tanto, requieren que las personas se coloquen en una situación de no-vida para tener derecho a la atención, son por definición políticas que alientan la no-vida e incapaces de generar condiciones para un desarrollo pleno de la condición humana.

11. La necesidad de que las personas lleguen a esa situación para recibir asistencia, y las condiciones impuestas a la misma, define un fuerte recorte de su autonomía personal con lo cual se genera una situación de *trade-off* donde el acceso a ciertos elementos que supuestamente lo liberan de una necesidad se hace a costa de otros que la restringen.

Teniendo en cuenta las anteriores definiciones, deben descartarse las políticas que hoy se aplican, difunden y promocionan como solución de la pobreza, porque más allá de los indicadores que se utilicen para evaluar los procedimientos de sus arreglos institucionales, se fundan en una concepción errónea del problema. Claro, suponiendo que su pretensión sea resolver la cuestión en beneficio de los afectados y no apuntar a otros objetivos como el control social, la consolidación de una burocracia fiel a los que proveen el financiamiento, potenciar las posibilidades electorales de ciertos grupos políticos, etc. En este caso no se trataría de un error conceptual sino de un conflicto de objetivos que traslada la discusión a otro ámbito.

Finalmente, en las observaciones previas están implícitos criterios para orientar los principios de organización de propuestas alternativas a las actuales políticas en la materia. Sintéticamente, se deberían diseñar políticas que se ocupen de garantizar el acceso a los básicos definidos como universales, de forma preventiva e incondicional, con derecho en cabeza de las personas y no en las familias, mediante arreglos institucionales que generen un proceso de distribución progresiva de recursos (entendidos en un sentido amplio).

Este tipo de aproximación obliga a pensar modificaciones no sólo en los arreglos institucionales del sistema político administrativo, sino también en el sistema económico y en las concepciones que están vigentes en el sistema sociocultural hoy hegemónico.<sup>13</sup> Clara-

13. En Lo Vuolo (1995) pueden consultarse trabajos que discuten los dilemas vinculados con propuestas que se inspiran en estas concepciones alternativas, como es el caso del ingreso ciudadano.

mente obliga a discutir problemas tan variados como las transferencias fiscales, la potencialidad y racionalidad económica de la incorporación de grandes masas de la población a niveles básicos de demanda, la distribución de responsabilidades entre individuos y sociedad frente a los problemas de la cuestión social, la ética imperante en los intercambios y en la relación de trabajo, la noción de interés público.

No hay espacio aquí para avanzar en estas cuestiones tan complejas. Pero el centro del problema y de las propuestas alternativas está en aceptar que todas las personas, sin ningún tipo de discriminación, ya pagaron un precio suficiente para reclamar el derecho a que las dejen existir.

## Bibliografía

Barr N. 1987. *The Economics of the Welfare State*. Londres: Weidenfeld and Nicolson.

Bruce J. 1989. "Homes Divided". *World Development* 17 (7): 979-91.

Crocker D. 1995. "Functioning and Capability: The Foundations of Sen's and Nussbaum's Development Ethic, Part. 2". En: Nussbaum M, Glover J. (eds) *Women, Culture and Development: a Study of Human Capabilities*. Oxford: Clarendon Press.

Deleek, Van den Bosch, De Lathouwer. 1992. *Poverty and the Adequacy of Social Security in the EC*. England: Avebury.

Doyal L, Gough I. 1991. *A Theory of Human Need*. Nueva York. The Guilford Press.

Folbre N. 1986. "Hearts and Spades. Paradigms of Households Economics", *World Development* 14 (2): 245-255.

Folbre N. 1994. *Who Pays for the Kids? Gender and the structures of constraint*. Londres y Nueva York: Rutledge.

Gardiner J. 1997. *Gender, Care and Economics*. Londres: Macmillan.

Gaspar D. 1996. Culture and Development Ethics: Needs, Women's Rights and Western Theories. *Development and Change* 27 (4): 627-661.

Gaspar D. 1997. Sen's Capability Approach and Nussbaum's Capabilities Ethic. *Journal of International Development* 9 (2): 281-302.

Kamenetzky M. 1992. The economics of the satisfaction of needs. En Ekins P, Max-Neef M. (eds) *Real-life Economics: Understanding wealth creation* Londres y Nueva York: Rutledge.

Lo Vuolo R. 1995. *Contra la exclusión. La*

*propuesta del ingreso ciudadano*. Buenos Aires: Ciepp/Miño y Dávila.

Max-Neef M, Elizalde A, Hopenhayn M. 1986. *Desarrollo a Escala Humana: una opción para el futuro*. Uppsala: CEPAUR - Dag Hammarskjöld Foundation.

Nash JF. 1950. The Bargaining Problem. *Econometrica* 18: 155-162.

Nelson J. 1996. *Feminism, Objectivity and Economics*. Londres y Nueva York: Rutledge.

Nussbaum M. 1995. Human Capabilities, Female Human Beings. En: Nussbaum M., Glover J. (eds.) *Women, Culture and Development: A Study of Human Capabilities*. Oxford: Clarendon Press.

Phillips A, Taylor B. 1980. Sex and Skill: Notes Toward a Feminist Economics. *Feminist Review* 6: 79-88. Reimpreso en : Wallach Scott J. (de:) 1996. *Feminism and History*. Oxford y Nueva York. Oxford University Press.

Sen A. 1984. Poor, relatively speaking. En: Amartya Sen (ed.) *Resources, Values and Development*. Oxford: Blackwell.

Sen A. 1985. *Commodities and Capabilities*. Amsterdam/ Nueva York/ Oxford: North Holland.

Sen A. 1987a. The Standard of Living: Lecture I, Concepts and Critiques. En: Hawthorn G. (ed.) *The Standard of Living*. Cambridge: Cambridge University Press.

Sen A. 1987b. The Standard of Living: Lecture II, Lives and Capabilities. En: Hawthorn G. (ed.) *The Standard of Living*. Cambridge: Cambridge University Press.

Sen A. 1990. *Gender and Cooperative Conflicts*. In Tinker I. *Persistent Inequalities*. Oxford y Nueva York: Oxford University Press.

Sen A. 1992. *Inequality reexamined*. Nueva York: Russel Sage Foundation. Cambridge/Massachusetts: Harvard University Press.

Sen A. 1993. Capability and Well-Being. En: Nussbaum M, Sen A. (eds.) *The Quality of Life*. Oxford: Clarendon Press.

Sen A. 1995. Gender Inequality and Theories of Justice. En Nussbaum M, Glover J. (eds.) *Women, Culture and Development: A Study of Human Capabilities*. Oxford: Clarendon Press.

Townsend P. 1985. A Sociological Approach to the Measurement of Poverty: A Rejoinder to Professor Amartya Sen, *Oxford Economic Papers* 37: 659-68.

Whitehead A. 1981. I'm hungry, mum: The politics of domestic budgeting. En Young K, Wolkowitz C, McCullagh R. (eds.) *Of Marriage and the Market: Women's subordination in international perspective*. Londres: CSE Books.

Wooley F. 1993. Feminist Ideology and Welfare Economics. Trabajo presentado a la Conferencia "Our of the Margin: Feminist Perspective on Economic Theory". Amsterdam.