

Ética, desarrollo y pobreza*

Consuelo Corredor Martínez**
Profesora Asociada
Facultad de Ciencias Económicas
Universidad Nacional de Colombia

Se puede vivir de muchos modos pero hay modos que no dejan vivir (...). Algunos aseguran que lo más noble es vivir para los demás y otros señalan que lo más útil es lograr que los demás vivan para uno.

Fernando Savater, *Ética para Amador*.

Desde la década pasada asistimos a la implementación de un modelo de desarrollo que privilegia al mercado sobre el Estado, que promueve la inserción internacional a costa de una enorme fragmentación social y que posterga la solución real de los ingentes problemas de pobreza bajo el supuesto de que la libre competencia del mercado engendra en sí misma una mayor justicia social. El tiempo ha transcurrido y es evidente que las grandes cuestiones del desarrollo interrelacionadas con la democracia real, la construcción de ciudadanía, la erradicación de la pobreza y la paz cierta y duradera no han

* Conferencia presentada en la Cátedra Ética y Valores, Universidad de Antioquia. Septiembre de 1998.

** Agradezco la colaboración de la economista Magda Rivera en la realización de este trabajo.

sido resueltas. Y ello es así porque el modelo de desarrollo en boga es, ante todo, un modelo de crecimiento que busca relanzar el proceso de acumulación del capital, y como tal no se interroga acerca de quiénes son los beneficiados, o quiénes resultan perjudicados con su acción. Esta es una cuestión que se deja al tiempo, de ahí que su aparente resultado sea secuencial: antepone el crecimiento económico y pospone o coloca en lugar subsidiario a la política social porque ha imperado la creencia de que el crecimiento, por sí mismo, implica mayor desarrollo y equidad social.

Frente a esta visión defenderé la tesis de que una consideración ética del desarrollo y de la erradicación de la pobreza obliga a rescatar y a fortalecer los aspectos humanos del desarrollo, pues el ser humano es la razón de ser del mismo. Por tanto, aquí se impone dilucidar tres aspectos concomitantes: uno: ¿qué relación hay entre ética y economía?; dos: ¿por qué para la construcción de una estrategia de desarrollo, la reflexión ética se vuelve un imperativo?; y tres: ¿cómo se articulan los valores éticos, los propósitos del desarrollo y la erradicación de la pobreza?

1. Relación entre ética y economía

La ética tiene que ver con la economía pero en una relación tal que el problema ético llevó a la economía como reflexión del conocimiento. Así, desde el pensamiento antiguo y medieval la reflexión económica siempre estuvo asociada a la reflexión ética y moral. En el Estado ideal de Platón se pretende eliminar los factores que provocan la disolución de la polis, algo que se logra a través de la justicia, que es regida por una elite culta, formada para gobernar por la razón y nunca por el poder que se deriva de la acumulación de riquezas. Por el contrario, la ciudad-Estado es fruto de la división del trabajo y éste de la multiplicidad de las necesidades humanas, las cuales son de solución imperativa ya que de otro modo no sería posible la práctica de las virtudes éticas.

La escasez material y las aspiraciones competitivas de los individuos ponen en juego la justicia y la equidad, donde lo justo y lo injusto está referido a la proporcionalidad pues en el intercambio social es la justicia la que puede mantener el vínculo social. La reciprocidad debe ser según la proporción y no según la igualdad; si hay igualdad proporcional entre los bienes entonces hay reciprocidad. Para Aristóteles, las necesidades son la base del cambio, pero es necesaria una “igualdad armónica” antes del cambio; de ahí que el valor de cambio antecede al precio y a todo acto de cambio particular. Ahí reside la

importancia de la justicia distributiva y correctiva en Platón y el Justo Medio y la libertad-voluntad de las acciones referidas a los medios en Aristóteles.

El hombre libre lo es en el sentido de ser libre de sus necesidades, lo cual es una condición para tener un discurso razonable. La libertad exige que el hombre tenga una propiedad con el fin de que no sea coaccionado por la necesidad, de lo que se concluye que la propiedad es condición de libertad.

Con el advenimiento del naturalismo se inicia un proceso de secularización del pensamiento económico cuyos pilares fundamentales son aportados por la filosofía liberal: el naturalismo, el racionalismo y el individualismo son desde entonces los fundamentos de una nueva cosmovisión, de modo que la ley natural, la ley física y la ley moral tienen su génesis en el mismo orden. De esta forma el orden natural se convierte en un orden de valores en el que el fin último del hombre es la felicidad, que se experimenta por la adquisición de bienes necesarios para su existencia.¹

Desde entonces, los medios deben acordarse con arreglo a los fines, y éstos exigen una organización eficaz de la producción. Las implicaciones de esta visión sobre el orden natural se llevan al extremo en el pensamiento neoclásico. En efecto, a fines del siglo XIX, la obra de A. Marshall y el pensamiento que lideraba, despojó a la ciencia económica de toda reflexión ajena a las relaciones estrictamente económicas, que en su opinión estaban demarcadas por las acciones tendientes a la satisfacción de las necesidades. Esta ruptura significó que la atención se centrara en la relación sujeto-objeto, con lo cual la racionalidad económica se redujo a una racionalidad instrumental por cuanto se refería a un problema de eficiencia entre medios y fines sin juzgar la validez de los móviles de acción. Se trataba de la búsqueda de satisfacción “ya sea que esos deseos provengan de la naturaleza superior o inferior del hombre”. Esto lo hace explícito Marshall: “Es evidente que no corresponde a los economistas tomar parte en una controversia ética”.²

Pero ¿es acaso “evidente” el enunciado de Marshall? ¿Incluso en el enunciado más simple y aparentemente neutral, desarrollado por L. Robbins, de que el problema económico consiste en la existencia de unos recursos escasos que deben satisfacer unas necesidades ilimitadas, se puede obviar la

1 André Vachet. *La ideología liberal*. Madrid, Fundamentos, 1972.

2 Alfred Marshall. *Principios de economía: un tratado de introducción*. Cuarta edición. Madrid, Aguilar, 1963. p. 16.

pregunta ética sobre el carácter de las necesidades? ¿Acaso, en el acceso y distribución de los recursos no está comprometida la equidad y la justicia?

Si como buenos economistas suponemos que el móvil de la acción humana es el egoísmo, la pregunta ética cobra aún más relevancia: ¿cómo conciliar la búsqueda de bienestar social en un contexto en el que prevalecen los intereses individuales y en el que sólo los más fuertes pueden conseguirlos a costa de la negación de los otros?

Una de las categorías de uso habitual en la economía es la de *bienestar*. Sin embargo no es clara su diferencia con *crecimiento* y *desarrollo*, y tampoco se indaga por sus relaciones, pese a que habitualmente tienden a identificarse o a establecerse relaciones de causalidad entre ellas.

Las limitaciones derivadas de la tesis según la cual el bienestar social es una función de las utilidades individuales, conllevan una crítica al concepto de racionalidad, que en la teoría ortodoxa se basa en el egoísmo y constituye el pilar del edificio neoclásico. Esa racionalidad expresada en la conducta maximizadora de productores y consumidores resulta estrecha para poder definir una función de bienestar social ya que dicha racionalidad sólo hace referencia al bienestar económico que es cuantificable por medios monetarios. De hecho, Pigou reconoce las limitaciones de este planteamiento:

El bienestar económico es tan solo uno de los componentes del bienestar total por lo tanto el bienestar económico no puede ser utilizado como "barómetro" o "índice del bienestar total" (...). Los únicos aspectos de la vida consciente que pueden, por lo general, medirse con un patrón de medida monetario y que, por tanto, caen dentro del bienestar económico, forman un limitado grupo de satisfacciones o insatisfacciones. Pero la vida consciente es un complejo de muchos elementos que abarca, no sólo estas satisfacciones o insatisfacciones, sino también actos de conocimiento, emociones y deseos.³

Por tanto, se comprende que una de las críticas más interesantes que se le formulan a este enfoque es que presupone que el orden social se reduce al orden económico, pues las exigencias económicas crean las estructuras de la sociedad y determinan su evolución. Una de las consecuencias de este presupuesto es que, a partir de allí, se deriva un individualismo ético-social concebido en función de los mecanismos naturales del orden económico.

3 Artur Cecil Pigou. *Economics of Welfare*. 1920. pp. 10-12.

Tal orden económico es el que prevalece en la concepción de desarrollo que se ha adoptado en el mundo occidental a través de la identificación entre crecimiento y desarrollo. De modo que el concepto de desarrollo se ha reducido a un proceso de modernización económica que por sus características, pero principalmente por la inmovilidad social y política, ha sido un proceso concentrador y excluyente en el sentido en que amplios sectores de la población son llamados a contribuir con el proceso de crecimiento económico pero son excluidos de los beneficios que se derivan del mismo. Son las "masas extras" que aportan, en forma casi invisible, a la construcción de la obra, sin concedérseles reconocimiento ni crédito alguno en la misma.⁴

2. La reflexión ética: un imperativo en la construcción de una estrategia de desarrollo social basada en la construcción de ciudadanía, democracia real y paz sostenible

Hay un círculo virtuoso cuya clave de entrada es el compromiso simultáneo, continuo e integral entre una paz duradera y un desarrollo social que involucre la ciudadanía y profundice la democracia. Estos elementos conforman un todo indisoluble que obliga a plantear una visión nueva, sistémica y humanista del concepto de desarrollo.

La exacerbación de la violencia, la ampliación de la guerra y la degradación del conflicto, explican por qué hoy la bandera de la paz se enarbola con más fuerza que nunca. Pero cada día es más claro que la paz no se logra con el simple silenciamiento de los fusiles, sino con la construcción de un proyecto social en el cual las personas podamos vivir con dignidad, ejerciendo los derechos y cumpliendo los deberes que, como ciudadanos, compartimos dentro del contrato social que exprese el país que queremos.

El tema de la democracia requiere replantear los problemas económicos considerando las dimensiones políticas del desarrollo. Los problemas de la asignación de recursos y de sus efectos distributivos tienen un alto ingrediente político y remiten a una reflexión ética.

Sin duda, la construcción de ciudadanía involucra una serie de requisitos de orden material e inmaterial, necesarios para que la sociedad en su conjunto

4 Este tema ha sido ampliamente desarrollado en escritos anteriores. Véase en particular Consuelo Corredor. *Los límites de la modernización*. Bogotá, Cinep-Universidad Nacional de Colombia, 1992.

pueda tener acceso y ejercite la libertad, la justicia y la igualdad de oportunidades. La economía, como ciencia que se interroga sobre el bienestar colectivo, debe prestar su concurso en el establecimiento de esas condiciones mínimas sin las cuales no es posible la recuperación de la dignidad humana y la construcción de un proyecto de futuro en el que los derechos fundamentales no sean objeto de negociación.

De allí que sea importante diferenciar los conceptos de crecimiento y desarrollo: el primero se refiere a la disponibilidad de recursos productivos de una sociedad mientras que el segundo es un proceso que alude a la composición, distribución, uso y propósitos de los recursos con que se cuenta. Se trata de ver el desarrollo “como un proceso permanente de aprendizaje tendiente a un mayor control sobre el medio ambiente físico, social, político, económico y demográfico, y mayores grados de bienestar”⁵. El objetivo consiste en que la sociedad logre un control significativo y consciente sobre distintos ámbitos, de tal forma que sea posible un mejoramiento continuo de la calidad de vida de las personas, entendiéndose por ésta no sólo la disponibilidad de recursos materiales sino, también, el mejoramiento de las relaciones interpersonales que permiten que la vida se viva con dignidad. Se trata, como bien lo indica A. Sen, de superar la mera preocupación sobre qué tiene la gente, para preguntarse sobre “qué tipo de vida está viviendo y qué está logrando ser y hacer”.⁶

El centrarnos en el ser y el hacer de la gente nos permite redefinir el concepto de desarrollo para expresarlo, en el sentido de A. Sen, como “la expansión de las capacidades de la gente”. El mensaje central subyacente en esta redefinición es que las dotaciones iniciales son el patrimonio con el cual cuentan las personas para poner en acción sus capacidades, las cuales les permiten ejercer unos derechos que se traducen en un determinado nivel de calidad de vida.

Lo dicho nos lleva a sustentar la tesis inicial de colocar al ser humano como la razón de ser del desarrollo. Por esta vía se coloca el bienestar de las personas como el fin último de la sociedad, superando así la asociación utilitarista entre bienestar y mayor disponibilidad de bienes. Es decir, el desarrollo no es un problema meramente de mayor productividad o de cuánto

5 Amartya Sen. *Commodities and capabilities*. North Holland, Oxford, 1984. p. 28.

6 *Ibid.*

más se produce, de equidad o de cómo se distribuye, de satisfacción de necesidades básicas o de establecer si los bienes son suficientes; el problema es saber, como lo señala J. Iguíñez, “cuántas vidas entendidas como capacidades y desempeños se logran con la utilización de ciertas cosas por el ser humano. Las cosas pasan a ser meros instrumentos o insumos, y la mejor calidad de vida entendida como amplitud de opciones efectivas de acción humana, incluyendo la libertad de escoger entre ellas, esto es como desarrollo, es claramente el objetivo de las necesidades humanas”⁷. En otras palabras, la disponibilidad y acceso a los bienes y servicios es una condición necesaria pero no suficiente para el desarrollo humano; el crecimiento se debe entender como un medio pero no como un fin en sí mismo.

En esta perspectiva se le apuesta de manera prioritaria a la satisfacción de las necesidades individuales y sociales y no a la satisfacción de los deseos⁸, porque las primeras son susceptibles de ser satisfechas y permiten determinar un número limitado de exigencias, como vivienda con dotaciones básicas o alimentación con los nutrientes requeridos, mientras que los deseos no tienen límites y van en aumento con la mayor posesión.

Por su parte, las capacidades de las personas no están referidas a un problema de habilidad o de productividad. Justamente por eso consideramos insuficiente el concepto de capital humano, que en su visión ortodoxa apoya la necesidad de inversión en salud, educación y nutrición, pero en la estrecha perspectiva de aumentar la productividad y así elevar el nivel de ingresos. De esta forma se reduce al hombre a un mero recurso productivo, y por tanto en un simple medio para un fin, como es la actividad productiva sintetizada en el objetivo del crecimiento económico. La actividad productiva es tan sólo uno de los roles de la actividad humana, pero no lo es todo. Incluso este concepto hace inútiles a quienes por diversas circunstancias no están vinculados a la producción: niños, ancianos, pensionados, discapacitados e indigentes. La misma denominación que incluye la dupla capital-humano, coloca el énfasis en la valorización del capital, entendido como recurso-hombre, y por tanto lo somete a las estrechas condiciones mercantiles del valor, colocándolo como un medio para el acrecentamiento de la riqueza material. Se torna en un enfoque

7 Javier Iguíñez. *Definiciones de desarrollo y experiencias de género*. Separata. Lima, Instituto Bartolomé de las Casas, febrero de 1996. p. 8.

8 Véase los aportes de Manfred Max Neef. “Desarrollo a escala humana”. *Development*. No. 2

productivista que reduce al hombre a medio de producción. Sin embargo, la inversión en capital humano, en particular en los sectores más desvalidos, puede tener efectos redistributivos importantes si apunta a modificar y cualificar las dotaciones iniciales que permitan potenciar las capacidades individuales.

En esta propuesta las capacidades hacen referencia a la libertad de las personas para decidir sobre sus desempeños y optar por las oportunidades que les permitan cumplir un rol individual y social satisfactorio para su crecimiento personal. Si el progreso social tiene que ver con lo que la gente puede ser y hacer, no sólo con sus titularidades -entendidas como la cantidad de bienes, ingresos o recursos de que disponen las personas-, igual o más importante son las capacidades. Es decir, se compromete la libertad en sentido positivo: ¿quién puede hacer qué?; más que, ¿quién y cuánto posee de bienes? o ¿quién deriva más utilidad de esos bienes? Evidentemente entre mayores sean las titularidades, mayores pueden ser las capacidades, pero ello depende de otras variables como: edad, sexo, salud, educación, ideología, relaciones sociales, etc. Por supuesto que la carencia de capacidades puede estar asociada a una insuficiencia de ingresos y, por tanto, de bienes.

En relación con los derechos, se trata de los económicos, sociales, políticos y culturales, que se hallan bien sintetizados en las Constituciones de los Estados modernos. N. Bobbio sostiene que “una necesidad no puede ser considerada un derecho sino cuando existe históricamente”⁹. El advenimiento del Estado social de derecho pone la cuestión social en primer orden agregando a los derechos civiles y políticos, que se instauraron como medio de protección de las personas frente al Estado, los derechos sociales con el fin de otorgar una igualdad de oportunidades y luchar contra las desigualdades y por la justicia social¹⁰. El propósito es que todas las personas tengan el estatus de ciudadanos, lo que implica que el Estado garantice la universalización de los derechos sociales para evitar la exclusión.¹¹

El enfoque de capacidades y derechos pone de relieve que la puesta en acción de las capacidades crea las condiciones para el ejercicio efectivo de los

9 Citado por Libardo Sarmiento. *Los derechos sociales, económicos y culturales en Colombia. Balance y perspectivas*. Santafé de Bogotá, PNUD-Consejería Presidencial para la Política Social, 1995. p. 12.

10 *Ibid.* p. 14.

11 En la constitución colombiana de 1991, de los 380 artículos de la Carta, los primeros 82 recogen los derechos fundamentales: sociales, económicos, culturales, colectivos y del ambiente.

derechos. Se trata de entender la satisfacción de las necesidades básicas como derecho de todo ciudadano. De modo que de las dotaciones iniciales, las capacidades y los derechos se deriva un determinado nivel de calidad de vida, entendida a la manera de A. Sen: "La calidad de vida que puede disfrutar la gente de una sociedad particular es un resultado integral de la forma en que ella está organizada. El progreso social puede ser visto como la erradicación efectiva de las principales carencias que padecen los miembros de una sociedad".¹²

La preocupación de los gobiernos por recuperar el crecimiento, visto como fin, cuidando celosamente el restablecimiento de los equilibrios en el frente externo, fiscal y monetario, ha pospuesto, en forma continua, la preocupación por la distribución de los frutos obtenidos, bajo la persistente idea de que el bienestar social se deriva de manera natural del crecimiento. Por tanto, si bien las reformas estructurales son importantes para garantizar una senda de crecimiento sostenido, no pueden ignorar sus efectos sobre la calidad de vida de las personas.

No se puede seguir defendiendo, entonces, la prioridad de la política económica para recuperar el crecimiento y relegar la política social a la función de paliativo para los sectores más afectados por este proceso. Tampoco se puede admitir que los problemas de inequidad expresados en profundos desequilibrios, se irán corrigiendo como corolario de mayores niveles de crecimiento y, por tanto, de mayores niveles de ingreso. No se trata sólo de crecer, sino de saber cómo y en beneficio de quién, lo cual implica encarar la calidad de vida como un conjunto de necesidades sociales que van más allá de mirar al hombre como un simple consumidor, y superar la visión instrumental de las reformas estructurales puesto que omiten los múltiples problemas que encierra el desarrollo. Por el contrario, ellas deben ir acompañadas de reformas de orden social y político, ya que las disparidades sociales y económicas amenazan la construcción de la democracia e, incluso, la consolidación de los resultados económicos; y lo que es más importante, propician que los esfuerzos de paz descansen sobre arenas movedizas.

3. Relación entre ética, desarrollo y pobreza

La persistencia de los niveles de pobreza, el deterioro de la distribución del ingreso, el desempleo creciente y el desmejoramiento de la calidad de vida

12 M. Wuyts et. al. (eds). *Development policy and public action*. Oxford, Oxford University Press, 1992.

de amplios sectores de la población, hacen de la equidad un imperativo ético y la colocan como objetivo central del desarrollo, entendido en el sentido ya expuesto, con el fin de mejorar los niveles de vida de los sectores que tradicionalmente han sido excluidos de los beneficios del crecimiento.

La satisfacción de necesidades está comprometida con la equidad, entendida como una situación en la cual todas las personas estén en condiciones de satisfacer sus necesidades vitales y cuyo requisito es la igualdad equitativa de oportunidades y de condiciones para aprovecharlas de modo que potencien sus capacidades y les permitan el ejercicio de sus derechos.

Debe advertirse que se trata de igualdad equitativa de oportunidades y no de una simple igualdad de acceso a bienes, sin derechos sobre los logros definitivos, tal como lo percibe el axioma liberal. No se trata del mero enunciado jurídico de igualdad de derechos, sino de las garantías efectivas para su ejercicio y aprovechamiento. Si se persiste en la igualdad formal de oportunidades, se está renunciando de manera deliberada a combatir la desigualdad real. Si se admite, lo que es evidente, que las dotaciones y capacidades de las personas son diferentes, y se consigna sólo la igualdad formal, se propicia la permanencia de esas desigualdades.

La equidad como principio rector de una estrategia de desarrollo obliga a centrar la atención en los grupos más vulnerables de la población, superando la visión asistencialista que conduce a subsidiar la pobreza y, en el mejor de los casos, a aliviarla. La pobreza debe entenderse como un problema social que se expresa en un círculo vicioso: se es pobre en tanto se carece de unas dotaciones iniciales mínimas, con lo cual las capacidades de las personas son muy bajas y no pueden ejercer sus derechos; a la vez, la ausencia del ejercicio de los derechos les impide potenciar sus capacidades, perpetuándose así la situación de pobreza.

Este enfoque permite perfilar el problema de la pobreza como un estado de privaciones y carencia de capacidades, lo cual está condicionado por la precariedad de las dotaciones iniciales que impiden el ejercicio de los derechos y, por tanto, se traducen en una baja calidad de vida.

La lucha contra la pobreza es frente a la privación y a las carencias, para que se garanticen unas condiciones mínimas en las que todas las personas puedan expandir sus capacidades. Entender el desarrollo como la expansión de las capacidades de la gente implica actuar sobre las dotaciones iniciales educar para el ejercicio de los derechos, de tal suerte que se traduzca en una calidad de vida.

Las dotaciones iniciales están determinadas por las condiciones socioeconómicas de las cuales gozan las personas. Dentro de las dotaciones podemos distinguir los bienes y servicios mercantiles o tangibles y los no mercantiles o intangibles. Los primeros son alimentación, vestuario, vivienda, salud, educación, transporte y recreación, los cuales están más referidos al ámbito de lo privado y pueden ser objeto de intercambio. Por tanto, si se cuenta con un ingreso adecuado se puede acceder a ellos; de ahí que, en una estrategia de lucha contra la pobreza, las políticas proactivas de generación de ingresos sean imperativas. Se trata de que toda la población económicamente activa sea perceptora de ingresos, de tal forma que éstos les permita acceder a la satisfacción de las necesidades vitales. La fuente de ingreso de las personas deriva de sus derechos de propiedad ya sea sobre medios de producción o sobre su fuerza de trabajo. Con estos ingresos, a través del intercambio, se puede acceder al dominio de un conjunto de bienes y servicios cuya cantidad y calidad depende de la capacidad adquisitiva de ese ingreso. A este conjunto de bienes, sobre los que las personas ejercen un dominio, A. Sen los llama "titularidades".

Pero algunas de estas necesidades tienen a la vez las características de ser bienes de mérito, es decir, aquellos bienes que se merece la gente por el sólo hecho de serlo y, por tanto, su satisfacción no puede estar sujeta a la dinámica de crecimiento económico, ni depender de que contribuyan o no con dicho crecimiento. Se trata de alimentación, salud y educación. El ser bienes de mérito es lo que les confiere su carácter universal, es decir, que nadie debe ser excluido de ellos y, por tanto, es deber del Estado y de la sociedad garantizarlos a quienes no están en condiciones de adquirirlos por medios mercantiles, y crear las condiciones para que en el largo plazo las personas puedan ser autónomas en su adquisición. Sin el acceso a estos bienes de mérito las personas se encuentran seriamente limitadas para desarrollar sus capacidades.

Los bienes no mercantiles están referidos al ámbito de lo público, al espacio societal y como tales tienen que ser necesariamente una construcción social, que escapa al ámbito meramente individual. Estos bienes y servicios, por su naturaleza, no pueden ser objeto de intercambio. Entre los principales se puede destacar el sentido de pertenencia, la seguridad, la justicia, la libertad, la identidad, la autonomía, el reconocimiento social y el medio ambiente.

Si se pretende que la equidad sea el principio que rija la sociedad, el Estado debe garantizar las condiciones mínimas en materia de dotaciones iniciales, lo cual compromete el acceso a bienes y servicios tangibles e

intangibles, para que las personas pongan en acción sus capacidades y logren eliminar la diferencia de oportunidades.

La propuesta central de este ensayo es entender la pobreza como una situación de carencia de capacidades y derechos que tiene su origen en la inadecuada asignación y distribución de los recursos y en la incapacidad de la sociedad y del Estado para permitirle a todas las personas un igual acceso a las oportunidades y a las condiciones adecuadas para aprovecharlas. La ausencia de condiciones para poder garantizar el ejercicio efectivo de sus derechos, inhibe el desarrollo potencial de sus capacidades.

La pobreza entonces es una situación en la cual las personas carecen de unas dotaciones iniciales mínimas y, en consecuencia, están privadas de la posibilidad de elegir el “ser” y el “hacer”. Esas carencias, referidas a los dos conjuntos de bienes y servicios ya analizados, se proponen como indicadores de pobreza, entendidos como las variables centrales que se deben tener en consideración para juzgar sobre la existencia o no de una situación de pobreza, y por ende las variables sobre las cuales hay que actuar en una estrategia de lucha contra la misma.

Estas variables apuntan a identificar una situación de pobreza absoluta, pues hacen referencia a las necesidades fundamentales que todo ser humano, cualesquiera sea el tiempo y el espacio, requiere para vivir en dignidad y ejercer los derechos considerados como universales. Otra cosa son los satisfactores o los atributos que deben tener esos bienes y servicios, los cuales sí tienen que ver con condiciones culturales e históricas y, por tanto, conducen a una idea de pobreza relativa.

El enfoque de las capacidades y derechos permite identificar si se debe actuar sobre las fallas en titularidades, cuando ello sea suficiente, o sobre las dotaciones iniciales en los casos extremos de alta vulnerabilidad.

En este sentido podemos diferenciar dos grupos de población: *los pobres coyunturales* (o nuevos pobres) son las personas que ven amenazado el ejercicio de sus derechos al contar con dotaciones iniciales mínimas, que inhiben el potencial de sus capacidades. Son grupos que se encuentran en riesgo de ser pobres por su vulnerabilidad a un cambio en el entorno, especialmente asociado a una modificación en su nivel de ingreso o a variaciones en el mercado laboral. *Los pobres estructurales* (o pobres crónicos) son las personas privadas de la mayor parte de sus derechos, comenzando por el derecho fundamental a una vida digna. Esta privación deriva de la carencia de unas dotaciones iniciales mínimas que anulan las capacidades de las personas,

situándolas en un estado de total indefensión frente a un cambio mínimo en el entorno, con lo cual quedan presos de una estrecha situación de sobrevivencia. La pobreza estructural es una situación de carencia y privación que tiene como raíz una inadecuada asignación de los recursos.

La ubicación de las personas en uno u otro grupo depende, fundamentalmente, de sus dotaciones iniciales y de sus posibilidades de intercambio. La importancia de diferenciar los grupos de pobres, con base en la identificación de características similares y que respondan a causas comunes, es que permiten el diseño de políticas y programas específicos, definiendo claramente sus alcances y evitando las filtraciones del gasto.

Los pobres coyunturales pueden ver drásticamente reducido su nivel de calidad de vida al presentarse una falla en las titularidades. Esto es, cuando ven menguados sus frágiles derechos de propiedad. Por ejemplo, siendo propietarios de su fuerza de trabajo no consiguen intercambiarla en condiciones favorables, ya sea porque no hay quien los demande (desempleados) o porque requieren cualificar su dotación para acceder a un intercambio favorable (capacitación y adiestramiento). Igual falla se presentaría en el caso de desalojo de sus viviendas.

En este caso se trata de evitar las fallas en las titularidades y no de adoptar una estrategia que afecte dotaciones iniciales y, por tanto, no implicaría una política de redistribución de ingresos. Para evitar las fallas en las titularidades, las políticas de carácter macroeconómico pueden ser efectivas: generación de empleo, control de la inflación para mantener la capacidad adquisitiva, regulación de salarios, garantía de los derechos de propiedad, etc. El énfasis debe hacerse en el desarrollo de estrategias tendientes a mejorar las condiciones de intercambio sin abandonar la provisión de los servicios básicos.

Por tanto, la intervención del Estado puede ser indirecta, ya que no se trata de políticas proactivas de redistribución del ingreso, sino del mantenimiento y mejora del nivel de ingreso como garantía para acceder a unas titularidades mínimas. Los factores que más afectan a este tipo de población son: la inflación, que reduce sus ingresos reales, y la inseguridad en el empleo, proveniente fundamentalmente de su baja calificación. El énfasis de una tal intervención debe estar en una política de empleo e ingresos.

La situación de los pobres estructurales es mucho más compleja pues se trata, necesariamente, de afectar sus dotaciones iniciales, lo cual implica estrategias de redistribución del ingreso y la riqueza. En este caso

debe darse una intervención pública directa en la provisión de los bienes y servicios básicos, pues se carece de fuentes de ingreso para acceder al mercado; igual ocurre con los bienes meritorios de cuyo acceso no puede privarse a las personas.

Por consiguiente, las estrategias tienen que combinar políticas de transferencia de recursos y de creación de condiciones a las personas para que, en el largo plazo, obtengan autonomía para su adquisición. Se trata de adoptar políticas en materias tales como: provisión de servicios sociales, en especial educación, salud y vivienda; democratización de la propiedad, a través de la reforma urbana y agraria sin que esto vaya en detrimento de la productividad; crédito; empleo, calificación de mano de obra y en seguridad social; promoción de una mayor participación ciudadana y, por supuesto, en la redistribución del ingreso por la vía de un sistema impositivo progresivo, así como la garantía de un ingreso mínimo que le permita una inserción social digna a quien carezca de empleo o de otros recursos. Por ello hay que poner especial atención en estos sectores cuando se adoptan decisiones tendientes a la reducción del gasto público y a la privatización de los servicios públicos, pues son sectores muy vulnerables a este tipo de medidas. Lo anterior descansa en la evidencia de que la desigualdad de oportunidades tiene su origen en la marcada desigualdad en la dotación inicial de las personas, que deriva de un modelo de sociedad en el cual se recrean las condiciones para la concentración creciente del ingreso y de la riqueza.

Si una de las características de los derechos es su universalidad, especial atención merece su ejercicio por parte de la población que sufre los rigores de la discriminación. El enunciado de igualdad ante la ley y de oportunidades es mera retórica si no se crean condiciones explícitas para los más desvalidos. El principio de equidad exige que se privilegie a los más desfavorecidos, otorgándoles ventajas especiales para que su inserción social, económica y política les permita su realización personal en sociedad. Esto pone de presente la necesidad imperiosa de unas políticas sociales y económicas que apunten simultáneamente al logro de objetivos de equidad y eficiencia.

Por consiguiente, hay que admitir la necesidad de reformular la estrategia de desarrollo. Las reformas no pueden reducirse al estrecho marco de los logros económicos, sino que deben ir acompañadas de reformas de orden social y político. La política social no se puede seguir concibiendo como un residuo o, en el mejor de los casos, como un agregado, sino como un componente integral de las políticas públicas. Se deben hacer explícitos los

objetivos y costos sociales de la política económica y los objetivos y costos económicos de las políticas sociales.

En la crisis que atraviesa el país es enorme la dificultad para hacer compatibles los objetivos del desarrollo en el mediano y largo plazo, con las urgencias de la coyuntura y del corto plazo. Pero no por ello se puede ignorar la interdependencia de factores socioeconómicos y políticos que se han configurado a lo largo de la historia, que se constituyen en serias restricciones para avanzar en una senda de desarrollo cuya razón de ser sea la persona humana. Estas restricciones han conducido a privilegiar el interés y la iniciativa privada en desmedro del interés colectivo. Ha sido un proceso creciente de privatización de lo público, que pone en entredicho la legitimidad del Estado y que ha traído como una de las principales consecuencias la inserción precaria de amplios sectores de la población en los ámbitos económico, social y político. Esta incapacidad de integración explica las profundas desigualdades sociales y desequilibrios regionales cuyas más graves expresiones son la situación de pobreza y la exacerbación de todo tipo de violencias tanto en el espacio rural como urbano.

El llamado final, entonces, es a asumir con firmeza la construcción de una paz duradera, basada en una reformulación de la estrategia de desarrollo, y la solución del problema de la pobreza mediante la construcción de escenarios con mayor equidad y justicia social, que ofrezcan mejores alternativas de integración y den sentido de pertenencia a un proyecto societal.



Instituto de Estudios Políticos
Cefe Unidad de Documentación