

Para una lectura alternativa de la categoría pobreza en los programas de transferencia de renta condicionada.

Mónica de Martino Bermudez, *
Ana Laura Cafaro Mango, **
Laura Paulo Bevilacqua ***

En este artículo se coloca el énfasis desde ciertas perspectivas económicas, a la hora de entender y abordar la categoría pobreza. Los períodos clásico y neo-clásico del pensamiento económico son ejemplo de ello. Recientemente, una influencia marcada en el tema pobreza, deviene del enfoque de capacidades desarrollado por Amartya Sen.

Interesa destacar que este enfoque de las capacidades, conlleva un trasfondo de la forma de vivir en pobreza. A partir de este principio, la pobreza se entiende como un estilo de vida libremente elegido, acorde a los procesos de individualización. Las críticas a ello destacan - entre otras cosas- la poca densidad teórica del planteo y exceso de pragmatismo así como la omisión de la dimensión colectiva y el abandono de explicaciones estructurales.

El Plan de Equidad diseñado en Uruguay a partir de 2008, en el que se incluye el Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares, contiene los principios rectores del enfoque de Sen. Se explica la situación de pobreza a partir de la esfera individual y/o familiar dado el énfasis colo-

* Asistente Social egresada de la Escuela Universitaria de Servicio Social – Universidad de la República (UDELAR). Socióloga egresada del Centro Latino Americano de Economía Humana. Magíster en Sociología y Dra. en Ciencias Sociales por la Universidad Estadual de Campinas – UNICAMP. Estudios de Posdoctorado realizados en la Universidad Federal de Santa Catarina. Profesora Titular en Régimen de Dedicación Total en el Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales – UDELAR. Coordinadora del Área de Infancia y Familia, del Diploma de Especialización en Intervención Familiar y del Programa de Doctorado del mismo Departamento. Investigadora Categoría II por la ANII. Sus líneas de investigación se vinculan a Infancia, Familia, Políticas Sociales y Prácticas Profesionales. Autora de diversos trabajos relacionados con sus líneas de concentración. Integra el Registro de Expertos de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria del Ministerio de Educación de la República Argentina. Integrante de la Red de Estudios Socio Culturales sobre Instituciones Sociales y Prácticas Profesionales. Integrante del Centro Interdisciplinario Infancia y Pobreza del Espacio Interdisciplinario – UDELAR. correo electrónico: monica.demartino@cienciassociales.edu.uy

** Licenciada en Trabajo Social egresada de la Escuela Universitaria de Servicio Social – UDELAR. Diploma de Especialización en Intervención Familiar en la Facultad de Ciencias Sociales – UDELAR. Master en Trabajo Social en la Facultad de Ciencias Sociales – UDELAR. Asistente del Área de Infancia y Familia del Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales – UDELAR. Co-coordinadora del Diploma de Especialización en Intervención Familiar del Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales (Universidad de la República). correo electrónico: analaura.cafaro@cienciassociales.edu.uy

*** Candidata a Doctora por el Programa de Doctorado en Ciencias Sociales de la Facultad de Ciencias Sociales (Universidad de la República), Master en Políticas Públicas (Facultad de Administración y Ciencias Sociales, Universidad ORT Uruguay), Especialista en Políticas Sociales (Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República), Licenciada en Trabajo Social (Universidad de la República). Docente investigadora y Co-coordinadora del Diploma de Especialización en Políticas Sociales del Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales (Universidad de la República). Investigadora activa del Sistema Nacional de Investigadores de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación. correo electrónico: laura.paulo@cienciassociales.edu.uy

cado en las capacidades, rasgos y decisiones personales. Ello produce la necesidad de focalización de la población y confirma la centralidad adjudicada al mercado como agente de integración.

Estos sustentos independizan el fenómeno de las raíces estructurales de la pobreza y la presentan como un conjunto de atributos negativos de los individuos. Nacer y vivir en condiciones de pobreza se transforma en la configuración de un nuevo “anthropos”: el homuspauiper, como expresión de una nueva humanidad deficitaria.

Palabras clave: pobreza, políticas públicas, régimen de Asignaciones Familiares.

Introducción

La pobreza ha sido y es un tema recurrente para y en nuestra profesión. Habitados a sus diversas expresiones, así también son diversas las fuentes a partir de las cuáles nuestra profesión intenta descifrarla.

Las transformaciones en la matriz de protección social, ocurridas en las últimas décadas a partir de la apertura democrática (Serna, 2010; Midaglia (coord.), 2010; Filgueira, 2013; MIDES, 2012), trajo consigo un conjunto de componentes conceptuales que acriticamente el Trabajo Social ha diseminado y aplicado. Piénsese al respecto, tan sólo, en las categorías riesgo social, vulnerabilidad o el adjetivo “saludable” aplicado tanto a estilos de vida como diversas prácticas sociales (De Martino, 2009). Desde otra perspectiva, antiguas categorías vuelven al ruedo resignificadas: pobreza, participación, comunidad.

Estas nuevas formas de decir y nombrar, esta aparición y reaparición de conceptos y nociones, colocan a la profesión un doble desafío. Por un lado, uno netamente cognitivo y racional: el analizar la propia historia de los conceptos para comprender por qué ahora son pensados de cierta manera y colocados en circulación política de otra. Desde una perspectiva foucaultiana, se impone reconocer cómo

una específica “economía social” se traduce en una específica “economía analítica”. (Foucault, 1986) Siguiendo al autor, ante cada innovación en términos de “economía social” se producen, mutaciones en el arsenal categorial que nos explica, a su vez, la necesidad de esas nuevas formas de entender y explicar la realidad. Las modificaciones en nuestra matriz social ya analizadas por otros autores, entre las que destacamos el papel prioritario de las Políticas de Transferencia de Renta, han traído al ruedo nuevas formas de comprender “antiguos” problemas y sus formas de reproducirlos racionalmente. Ya hemos colocado algunos ejemplos ut supra, pero el que se destaca es el de pobreza.

El segundo desafío hace ya a la propia naturaleza de la profesión. Históricamente pensada para “hacer” y no para “pensar”, a pesar de los avances objetivos en el mundo académico y en la formación de los agentes profesionales, creemos que constantemente se refuerza la apuesta a su enriquecimiento teórico y metodológico como forma de dar respuesta técnicas solventes. Colocarse de manera cuidadosa frente a nuevos y antiguos conceptos, que emanan de nuevos formatos socio-políticos es una condición indispensable, pensamos, para desarrollar tal tipo de respuestas.

Luego de esta introducción que no deja de ser amplia por demás, colocamos a disposición de los lectores algunas elaboraciones que intentan problematizar la forma como es concebida la pobreza desde hace ya algunas décadas, en el marco de los diversos programas y políticas de protección social, no solo ya nacionales. El papel de los organismos de crédito internacionales es obvio en la homogeneización fáctica y no fáctica de diseños y apuestas teóricas de las diversas intervenciones socio-políticas de la región (Keck, 1999). Esto constituiría otro tema. En el presente artículo delineamos algunas reflexiones que apuntan básicamente a la postura extendida de A. Sen sobre la pobreza como fenómeno multidimensional.

1. Algunas formas como fue problematizada la pobreza

La economía clásica del siglo XVIII y principios del siglo XIX, representada por Smith, Malthus, Ricardo, Mill y Marx, claro está que se preocuparon por causas, consecuencias y el análisis del fenómeno, especialmente a largo plazo o a partir de análisis universales y su preocupación por zonas, áreas o economías atrasadas. Posteriormente, el denominado paréntesis neoclásico, habido entre los años 1870 y 1936, pasó del interés económico hacia el análisis del equilibrio económico a corto plazo y en países desarrollados. (Bustelo, 1991) Uno de los cambios fundamentales en la perspectiva económica sobre la pobreza, en este paréntesis neoclásico, fue la sustitución de las teorías sobre la relación “valor – trabajo” por otras que implicaron la subjetivación del valor a partir de la relación “utilidad – escasez”.

Es en este paréntesis que se desarrollaron tres escuelas: la Escuela de Lausana teniendo como exponentes a León Walras y Vilfredo Pareto, la Escuela Inglesa representada por Jevons y Marshall y por último, la Escuela Austríaca expresada en las obras de Menger, von Wieser y Van Hayek. Tales Escuelas tuvieron ciertos puntos en común, a saber: (1) la defensa del comportamiento racional del consumidor, o “homo economicus”; (2) el incremento de la demanda del consumidor hasta la anulación de la utilidad marginal; (3) la igualdad entre salario y la productividad marginal del trabajo; y (4) la lógica perfecta del mercado.

Este paréntesis culmina, luego de la Segunda Guerra Mundial, con la irrupción del pensamiento de John Maynard Keynes, con influencia entre los años 1936 y 1950. A Keynes se le debe el reconocimiento de una perspectiva dinámica en la economía al tratar la inestabilidad cíclica a corto plazo y la necesidad de romper con la idea que sólo el mercado conduce al pleno empleo. En otras palabras,

se le debe la ruptura con la fe en mecanismos automáticos de regulación de la economía. Ello habilitó a otorgar legitimidad a la intervención estatal en la economía para alcanzar una situación de pleno empleo, como política de combate a la pobreza. (Thirlwall, 1987)

Ambas escuelas se fusionarían en la llamada síntesis neo-clásica-keynesiana, desarrollada especialmente entre los años 1948 y 1957 y representada por autores como Paul Samuelson, Robert Solow y Trevor Swan. En la definición de pobreza de tales autores, los conceptos de escasez de bienes y deseos o necesidades asociadas a los bienes, se torna crucial. Para esta escuela, tal como es señalado en una de las obras mayores de Samuelson:

“La economía es el estudio de la manera en que las sociedades utilizan los recursos escasos para producir mercancías valiosas y distribuir las entre los diferentes individuos. Tras esta idea se esconden dos ideas claves en economía: los bienes son escasos y la sociedad debe utilizarlos eficientemente”. (Samuelson, Nordhaus; 1999:4)

Mientras que: “Pobreza es la renta insuficiente para mantener un nivel de consumo de subsistencia” (Samuelson & Nordhaus, 1999: 354)

Pero Samuelson y Nordhaus (1999) hablan de la escasez en términos absolutos y formales. De igual modo la escasez tampoco es un dato absoluto, depende del individuo empleado como referencia. La escasez de los bienes varía de acuerdo con la clase social a la que pertenece el individuo empleado como sistema de referencia. No es un dato que pueda presentarse como premisa absoluta de la economía.

Samuelson y Nordhaus (1999) hablan de la escasez en términos metafísicos. No se han visto influenciados por la filosofía de Hegel, donde se conciben las cosas como unidad de contrarios. Si hablamos de escasez, por lógica dialéctica deberíamos hablar también de su contrario: la abundancia. Los recursos de una sociedad no se presentan sólo en calidad de escasos, también se presentan en calidad de

abundantes. Por lo tanto, la proporción entre la abundancia y la escasez de bienes depende de la clase social a la que pertenece el individuo en cuestión. Así que tampoco puede presentarse como un dato absoluto la premisa de que los recursos son escasos, puesto que hay personas que viven en la abundancia.

“Dado que los deseos son ilimitados, es importante que una economía saque el mayor provecho de sus recursos limitados, lo cual nos lleva al concepto fundamental de eficiencia. Eficiencia significa utilización de los recursos de la sociedad de la manera más eficaz posible para satisfacer las necesidades y los deseos de los individuos”. (Samuelson, Nordhaus; 1999: 4)

De esto se desprende, entonces, que afirmen que los deseos sean ilimitados. Podríamos suponer que son ilimitados en aquellos sectores de población que viven en la abundancia. Lo que filosóficamente les sucede a los autores es que no pueden pensar en una sociedad alternativa a la capitalista.

El pensamiento de los autores puede sintetizarse de la siguiente manera. Las necesidades del hombre son ilimitadas, debido a que el progreso de la vida social y material de la sociedad va imponiendo nuevas necesidades que satisfacer. A esto se suma el hecho que los recursos son limitados y escasos respecto a las necesidades, de manera que la sociedad no puede satisfacerlas todas, debiendo establecer una jerarquización de ellas, desde las más esenciales hasta las más superfluas. Entonces los recursos escasos deben destinarse a satisfacer las necesidades más urgentes, aunque ellas nunca puedan ser satisfechas por completo. El centro del problema económico radica en el hecho que las necesidades son múltiples e ilimitadas y los recursos son escasos.

A finales de los cincuenta y durante los años setenta, esta síntesis neoclásica-keynesiana se convirtió en el pensamiento ortodoxo sobre pobreza y desarrollo, hablando desde la economía. Ya terminando la década de los sesenta surgen, dentro del pensamiento eco-

nómico, nuevas preocupaciones, que indican otras formas de problematizar la pobreza. Se impone, dentro de la escuela ortodoxa del proceso de desarrollo, el interés por objetivos nuevos. Esto es, mejorar la calidad de vida de la población en detrimento de una mirada centrada exclusivamente en el crecimiento de la renta per cápita.

Esta nueva forma de entender la problemática de la pobreza y el desarrollo se expresó en 1969, en la Undécima Conferencia Mundial de la Sociedad Internacional para el Desarrollo (SID) efectuada en Nueva Delhi. Se presentaron diversos abordajes centrados en las relaciones entre empleo, distribución y pobreza. Frente a un pensamiento exclusivamente económico tales nuevos abordajes plantearon un claro contenido social; al mismo tiempo comienzan a alimentar el concepto de necesidades básicas. (Streeten, 1977; Bustelo, 1999).

Luego de esta conferencia mundial, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) implementó tres misiones de trabajo sobre el empleo en países de distintos continentes: Colombia en 1970, Ceilán (ahora Sri Lanka) en 1971 y Kenia en 1972. Lo que estas misiones indicaron, especialmente aquella que trabajó en Kenia, fue que el problema del empleo se asocia a largas jornadas laborales con muy bajos salarios especialmente en los sectores más empobrecidos (OIT, 1972). Esto replica en el enfoque de las necesidades básicas que desde sus inicios señalaba la ausencia de puestos de trabajo productivos y con buena remuneración y a su vez, un desempleo que aumenta en aquellos segmentos sin formación.

En otras palabras, de la preocupación por el desempleo y el subempleo se comenzó a analizar formas de mitigar la pobreza, especialmente en el sector informal y entre las mujeres, temáticas que recién comenzaban a ser de interés (pobreza y género). Elementalmente el enfoque de las necesidades básicas consiste en subrayar la redistribución radical de activos (assets), acumulación masiva del capital humano y el crecimiento del factor

trabajo. (Adelman, 1961) Pero debe tenerse claro que la preocupación por el empleo y la distribución sucedió al énfasis sobre la pobreza.

Iniciada ya la década de los setenta, se perfila con claridad el enfoque de necesidades básicas o esenciales, que combina la lucha contra el desempleo, el aumento de los ingresos y la erradicación de la pobreza. En 1975 en la Conferencia Mundial sobre Empleo organizada por la OIT, se definieron tales necesidades que pueden ser, como ejercicio académico, analizadas en cuatro grupos. Antes cabe señalar que en 1974, el Bando Mundial (BM) lanzó diversos programas de combate a la pobreza con el cometido de incrementar el ingreso medio de la población.

En efecto, el Banco Mundial (1974) lanzó a nivel mundial determinados programas de lucha contra la pobreza con los objetivos de incrementar el ingreso medio de la población a través del suministro de servicios básicos, como la educación, políticas de viviendas y el aumento de puestos de trabajo en los sectores más modernos de la economía. Retomando el hilo de la presentación las categorías de las necesidades básicas hacen a: (i) el consumo alimentario, la vivienda y el vestido; (2) el acceso a servicios públicos (educación, sanidad, transporte, agua potable y alcantarillado); (3) la posibilidad de tener un empleo adecuadamente remunerado; y (4) el derecho a participar en decisiones que afecten a la forma de vida de la gente y a vivir en un ambiente humano y satisfactorio (Streeten, 1979; OIT, 1976).

Alimentado y liderado por Paul Streeten, Amartya Sen, Hans Singer y Richard Jolly, que posteriormente fueron el núcleo intelectual de los Informes sobre el Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el enfoque de las necesidades básicas fue objetivamente un progreso intelectual considerando los pioneros del desarrollo. Algo importante que revela este enfoque lo fue la publicación del BM titulada Lo primero es lo primero: satisfacer las necesidades humanas básicas de los países en

desarrollo. Tal estudio concentró el enfoque de las necesidades básicas más la *expertise* del BM (Griffin, 2001; Streeten, 1986)

Para Mahbub ul Haq (1976), la única forma de eliminar la pobreza, de forma sustentable, es aumentar la productividad de los pobres. Para ello es necesario que los pobres tengan sus necesidades básicas satisfechas. Así pues, este enfoque es una respuesta pragmática al urgente problema de la pobreza, entendiendo su reducción como un objetivo fundamental del desarrollo económico (Hidalgo, 1998).

En resumen, en los años setenta este enfoque fue referencia para una concepción del desarrollo (combate a la pobreza) distinta de las teorías pioneras del desarrollo y las posteriores formulaciones neoliberales. Aunque, según Hidalgo (1998:237), “[...] este enfoque adolece de un desarrollo analítico profundo que vaya más allá de las declaraciones políticas y los programas de ayuda internacional; como también carece de un sustrato teórico importante en que basar todas las políticas de satisfacción de las necesidades básicas [...]”

En la misma línea Streeten (1984) indica que este enfoque fue excesivamente pragmático, en detrimento de su potencial intelectual. En artículo citado, el autor identifica aquellas preguntas sin respuestas generadas en este marco analítico. A saber: (1) quién define las necesidades; (2) si la meta es “el florecimiento humano” o “la satisfacción de las necesidades básicas”; (3) cuál es el papel de la participación; (4) cuáles son las necesidades que las instituciones pueden legítimamente planear satisfacer; y (5) cómo coordinar los recursos internacionales para satisfacer las necesidades básicas.

Pero antes de encontrar respuestas a estas interrogantes mediante la investigación y discusión, el Banco Mundial y la Organización Internacional del Trabajo instrumentaban diversas propuestas apresuradamente. Propuestas que se caracterizaban por concentrar recursos en salud, educación, vivienda, higiene, en virtud de sus bajos costos y la facilidad para medir resultados. Pero esto también re-

sultó problemático por otra razón: el énfasis colocado en tales insumos redujo el potencial del concepto necesidades básicas, que en un principio abarcaba el estudio amplio de las necesidades humanas, globalmente. El enfoque de necesidades básicas redefinió esta propuesta, la subvirtió, empobreciéndola. (Stree-ten, 1984)

2. El enfoque de la dependencia

Como ya se ha señalado, a partir de los cuarenta comenzaron a conformarse otro tipo de teorías denominadas heterodoxas, es decir, alternativas y críticas a las corrientes ortodoxas, básicamente economicistas, ya analizadas. Algunas de estas corrientes han sido denominadas estructuralistas porque abordan el tema del desarrollo y la pobreza a partir de la estructura de la economía mundial. En tal estructura existiría un centro (países desarrollados) y una periferia (países pobres) que sufre explotación, dependencia y empobrecimiento. De tal modo que tales factores no son fruto de un atraso cronológico o menos avanzado en los procesos de modernización, sino que son fruto de una posición desventajosa en la estructura del capitalismo. (Prebisch, 1949)

Este enfoque tuvo origen y desarrollo dentro de los propios países subdesarrollados. Así por ejemplo, el pensamiento estructuralista latinoamericano puede identificarse fácilmente con la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina (CEPAL), en el período comprendido entre 1949 y 1957.

Como lo indica Bustelo (1999), el pensamiento cepalino abreva en el pensamiento económico clásico y en el marxismo. Su lenguaje es típicamente keynesiano, siendo básicamente ecléctico. A pesar de ello, la CEPAL sirvió de base para uno de los enfoques heterodoxos más importantes como fue el enfoque de la dependencia.

Aparecieron otros enfoques inspirados en la teoría de la dependencia. Uno de los más significativos, especialmente para nues-

tra profesión, lo constituyó aquel liderado por Manfred Max-Neef (1986) quien desde el Centro de Alternativas de Desarrollo de Chile propuso un enfoque llamado desarrollo a escala humana. Tiene como punto neurálgico la satisfacción de las necesidades humanas, la necesidad de leer la realidad de manera distinta, y proponer una forma de evaluar el mundo ajena al economicismo reduccionista. Tal enfoque se basa en la satisfacción de ciertas necesidades humanas fundamentales como son la subsistencia, el entendimiento, la participación, el ocio, etc. La educación popular se entiende como un satisfactor de la necesidad fundamental del entendimiento, necesidad que si es satisfecha estimula la satisfacción de otras necesidades: protección, participación, creación, identidad, etc. (Max-Neef et al, 1998)

Esta escuela también tuvo su reedición como neoestructuralismo latinoamericano cuando, a fines de los ochenta y de los noventa se produjo una revitalización del estructuralismo cepalino como oposición a las políticas de ajuste aplicadas en los ochenta y como respuesta a la necesidad de recuperar la “década perdida” que había implantado las políticas promovidas por el Bando Mundial (Bustelo, 1999).

Posteriormente, en los años ochenta, luego de la expansión del enfoque de necesidades básicas, resurgió nuevamente el pensamiento neoclásico. Autores como Balastasa, Krueger, Little, criticaron con violencia tal enfoque, así como la intervención estatal y la industrialización por sustitución de importaciones. Defendieron la reducción del peso del Estado y la liberalización externa- apertura financiera y comercial – de los países del Tercer Mundo. Estamos hablando de una mirada sobre el mundo que primó en el Consenso de Washington, que se reflejó en diversos documentos del BM (1981,1987) al tiempo que la incidencia de este enfoque se percibe también en los programas de ajuste estructural que el BM promovió.

Ya entrados los años noventa, la excesiva ortodoxia de tal enfoque y los resultados

obtenidos con las políticas de ajuste dieron lugar a una valoración de la intervención del Estado, limitada pero valoración al fin. El estado podría intervenir sin intención de suplantar la regulación del mercado por sí mismo, es decir, un Estado que sustenta o apoya al mercado pero que no intenta sustituirlo. Organismos Internacionales como el BM y el Bando Interamericano de Desarrollo (BID) se adscribieron a esta nueva interpretación, mientras que paralelamente, a la hora de “medir” los niveles de pobreza, la línea de Pobreza e Indigencia se transformaron en los instrumentos priorizados políticamente.

Pero como bien lo señala Bustelo (1999) el enfoque favorable al mercado promovido por el BM no modifica sustancialmente la ortodoxia neoclásica de los ochenta siendo heredero directo del neoliberalismo de la década anterior. (Bustelo, 1999)

3. El enfoque del desarrollo humano

En las últimas décadas se desarrollaron discusiones en torno del propio concepto de pobreza a la percepción sobre los agentes que deben protagonizar su promoción y de las políticas sociales precisas para alcanzarlo. Resumidamente podría decirse que se ha procesado una interpretación mucho más compleja y multidimensional del fenómeno rompiendo con concepciones básicamente economicistas, apelando a la relevancia de los aspectos sociales.

En este proceso tuvo gran protagonismo la formulación del “Enfoque del Desarrollo Humano”, asociado al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) Este enfoque tomó su inspiración del enfoque de capacidades, desarrollado por el economista indio Amartya Sen (1985), así como en los aportes de Mahbub ul Haq, ya citado, precursor del enfoque de necesidades básicas. Esta nueva formulación sitúa, para algunos, al ser humano como protagonista y destinatario del proceso de cambio, entendiendo la pobreza y su superación como una ampliación de las op-

ciones de las personas en diversas esferas de lo social: ocio, participación social, acceso a la información, etc. (Sen, 1984; 1999; PNUD, 1990). El objetivo del desarrollo o de la superación de la pobreza es, por tanto, crear un entorno que permita que las personas disfruten de vidas largas, saludables y creativas (Anand y Sen, 2003).

Así pues, se piensa la superación de la pobreza cuando los agentes despliegan en mayor medida sus capacidades y pueden ampliar el escenario de sus posibles opciones futuras. Los recursos económicos necesarios para dar cobertura a las necesidades materiales (dimensión económica) se consideran como uno de los factores que determinan esas opciones. Además de los aspectos económicos se deben considerar aquellos otros de índole social, que condicionan las capacidades de las personas. Tales aspectos hacen a la salud, educación, respeto a la libertad y dignidad. Estas dimensiones múltiples son la base del Índice de Desarrollo Humano (IDH) formulado por el PNUD (1990). Posteriormente, al abordar e incluir la temática medioambiental, el PNUD combinó el paradigma del desarrollo sostenible con el de desarrollo humano, transformándolos en el “enfoque de desarrollo humano sostenible” (PNUD, 1998).

El PNUD, en su publicación de 1988 titulada Integrando los Derechos Humanos al Desarrollo Humano Sostenible, propuso líneas de acción concentradas en la eliminación de la pobreza, la promoción de los derechos humanos y el fomento del buen gobierno. Por lo tanto, el discurso del enfoque del desarrollo humano sostenible, al que se ha sumado después el Banco Mundial, introduce varias dimensiones sociales, económicas, ambientales y políticas para fomentar la igualdad de las oportunidades. (Banco Mundial, 2001).

No obstante, a partir de la propuesta de Sen (1999) en su obra Desarrollo y Libertad, el enfoque de capacidades humanas entiende que el enfoque del desarrollo humano es sólo un punto de partida para su extensión y ampliación (Sen, 2000). No debemos olvidar que la perspectiva del desarrollo humano ha

ganado un amplio reconocimiento y valoración en los espacios académicos, económicos, sociales y políticos. Sin embargo, aún quedan muchos conceptos por analizar, filosofías que revisar y aplicaciones por realizar. (Nebel y Flores Crespo, 2008).

4. Sobre la problematización de la pobreza en el Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares – Plan de Equidad Social

Si analizamos el texto del Plan de Equidad Social (PES) en el que se incluye el Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares podemos señalar, en una primera instancia, que se encuentra informado por el enfoque de Sen, en lo que a pobreza se refiere. Leemos textualmente que:

“Resulta importante subrayar que en los cambios que vienen realizándose se asumió un enfoque multidimensional de la pobreza y la vulnerabilidad incorporando no solo la insuficiencia de ingresos, sino también las dimensiones psicosociales, culturales e institucionales.” (Plan de Equidad, 2008:59)

El enfoque mutidimensional que informa las políticas de asistencia vía transferencia de renta, se inscribe en un abordaje teórico que trata de captar e identificar diversos aspectos de la vida individual y familiar para caracterizar y medir la pobreza o vulnerabilidad. Se incorporan variables vinculadas a la esfera privada, referidas a decisiones sobre la salud, la educación, la economía-doméstica, entre otras. Además de aquellas más públicas como son los vínculos con los servicios de asistencia, formas de acceso, condiciones, tiempo.

Específicamente el componente asistencial del PES, que comprende las AFAM-PE define como población objetivo;

(...) los grupos o sectores sociales cuyas condiciones de vida se encuentran por debajo de la Línea de Pobreza, equivalente al momento de la presentación de este documento a aproximadamente el 25 % de la población total del País según las

últimas estimaciones del INE para el año 2006. A su vez se considerarán hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica; es decir que presentan incapacidad o serias dificultades para hacer frente a los riesgos sociales y a los requerimientos de la integración social (Plan de Equidad, 2008:18)

Esta concepción hegemónica de política social califica la pobreza y la desigualdad como un problema de “buena o mala capacidad” de los individuos de la correcta utilización de los recursos para responder a la integración respecto al mercado, de ahí que la Red de Asistencia e Integración Social (RAIS) se focalice “(...) en particular a aquellos sectores socioeconómicos que tienen restringidas sus oportunidades de incorporarse al mercado de empleo por diversas razones”. (Plan de Equidad, 2008:10)

Por tanto, el pobre es entendido como un individuo incapaz que no logra integrarse al mercado de trabajo, y por ende, con dificultades para garantizar su sobrevivencia. Del mismo modo parecería que los pobres tampoco saben con exactitud qué es lo que necesitan o qué hacer con sus recursos.

Siendo así, es coherente que la intervención del Estado tienda a desarrollar estrategias vía transferencia de renta y capacitadoras dirigidas a los individuos en condición de pobreza, entendidas como inversión en “capital humano”, con la finalidad que éstos logren su desarrollo individual en el mercado (Cattani, 2008). De este modo, la explicación de la pobreza remite a la “falta de capacidad” individual para integrarse y competir en el mercado.

En las nuevas versiones de programas de transferencias condicionadas implementadas en América Latina a partir de la década de 1990 se busca lograr ciertos comportamientos por parte de los hogares, como asistencia al sistema educativo de los niños y niñas y cuidados de su salud y de las embarazadas. El objetivo del sistema sería entonces proporcionar una transferencia de ingresos a los hogares con hijos chicos y/o adolescentes a cargo,

a cambio de contrapartidas sencillas en salud y educación (Plan de Equidad, 2008:33)

El PES y las AFAM parten del supuesto que la inversión en capital humano mediante transferencias monetarias, alienta a individuos y familias a cambios comportamentales y conductuales, de este modo, se parte de la idea que los individuos y familias poseen un capital social que pueden desarrollar, gracias a conductas racionales, como estrategia de superación de su condición de pobreza.

(...) los programas de transferencias monetarias son elementos esenciales para la conformación de un piso social que permita mejorar los ingresos de los hogares pobres y con población joven a cargo; a la vez que contribuye a invertir en capital humano en la medida que incentiva a consumir bienes sociales públicos esenciales para el desarrollo de las capacidades ciudadanas como educación y salud. (Consejo Nacional de Política Social, 2009:106)

De esta forma, el enfoque de pobreza que orienta estas políticas explica el fenómeno a partir de la esfera individual y/o familiar dado el énfasis colocado en las capacidades, en los rasgos y decisiones personales “inadecuadas o insuficientes”, mantiene un enfoque economicista que se expresa en la persistente focalización de la población y en la centralidad que continúa adjudicando al funcionamiento del mercado en tanto agente de integración por excelencia.

Pero, profundizando la crítica, los fundamentos del PES – AFAM no hacen sino reiterar las ambigüedades teóricas de Amartya Sen. En primer lugar, el entendido implícito que la asignación de recursos provocará las capacidades inmanentes para el manejo de tales recursos. Es decir, las AFAM implican un monto de dinero y suponen per se la capacidad de ser bien administrado y la obtención de determinados logros. En términos de Sen, las ecuaciones que se establecen bajo este referencial teórico significan que a mayor ingreso, mayores *functionings* (logros) y mayor *capability*. (Boltvinik, 2012:18) Lo que no posee fundamento teórico: no todos los ingre-

sos o recursos desarrollan las capacidades necesarias para su administración. Y aún menos, libertad de elección o de vida.

Desde otra perspectiva podemos señalar junto a Streeten (1984) que este enfoque fue excesivamente pragmático, en detrimento de su potencial intelectual. En artículo citado, el autor identifica aquellas preguntas sin respuestas generadas en este marco analítico. A saber: (1) quién define las necesidades; (2) si la meta es “el florecimiento humano” o “la satisfacción de las necesidades básicas”; (3) cuál es el papel de la participación; (4) cuáles son las necesidades que las instituciones pueden legítimamente planear satisfacer; y (5) cómo coordinar los recursos internacionales para satisfacer las necesidades básicas

O, de acuerdo con Nussbaum (1993) el pragmatismo del autor se refleja también en una ausencia de cualquier referente colectivo, en una omisión de toda forma de evaluación que apele al bien común aristotélico. Del mismo modo el PES – AFAM ha dejado de lado también cualquier referencia a identidades, capacidades y logros colectivos.

Si bien no hay respuesta a tales lecturas críticas, tanto en el referencial teórico como en su aplicación práctica como es el programa que hoy analizamos, sí las hay para una concepción de pobreza antropologizada. Parecería que la pobreza, en lugar de poseer raíces estructurales, es una suerte de atributos negativos imputados a aquellos que viven en condiciones objetivas desfavorables. Nacer y vivir en condiciones de pobreza se transforma en la configuración de un nuevo “anthropos”: el *homuspauper*, humanamente deficitario, humanamente irracional, humanamente “inorgánico”. Los sustentos de este tipo de programas parecería que fortalecen este tipo de construcción de la noción de pobreza, altamente individualizada.

Filosóficamente la economía clásica y neo-clásica acuñó la expresión *homuseconomicus* como forma de denotar una manera de ver al ser humano, entendido como una persona racional, capaz de decidir y actuar con conocimiento de causa y que persigue alcan-

zar ciertos beneficios siguiendo principios de menor esfuerzo y mayores logros. En otras palabras, un ser humano que racionalmente sigue principios de costo- beneficio, instrumentalmente hablando. Es también el hombre al cual apela Sen.

Pero si el *homuseconomicus* se caracterizó por ser hombre, blanco, racional, inserto en el mercado laboral, el *homuspauper* se fragmenta en múltiples identidades. Hace referencia a la mujer y al padre de familia pobres, una sospechosa de abandonar o de descuidar a sus hijos, el otro de malgastar los magros ingresos familiares. Es un antropos sexualizado y que ha procreado, porque ser padre/madre de numerosa prole sería otra característica ontológica de la pobreza. Tenemos, así, un *homuspauper* dicotómicamente sexuado, procreador irresponsable, con sus rostros teñidos por diferentes etnias y sus respectivas mezclas. Por último, un *homuseconomicus* sin la disciplina del trabajo, a veces, con la (in)disciplina de los trabajos zafrales y de las changas cuyos ingresos se disipan no se sabe a ciencia cierta de qué manera.

Si tomamos al *homo economicus*, en tanto antropos, como parangón, podríamos pensar que tanto las AFAM como el PES, en el que se circunscriben, son concebidos como programas - correctivos de aquel *homuspauper* en el afán de hacer reconocible en él, el rostro estructuralmente desdibujado del *homuseconomicus*.

5. Comentarios finales

Iniciábamos este documento, aludiendo a dos grandes vertientes interpretativas sobre la situación de pobreza: una permeada por la perspectiva economicista y otra más heterogénea en cuanto a sus bases conceptuales. Aún cuando ninguna ha desplazado a la otra, sí puede decirse que la pobreza ya no es definida exclusivamente como déficit de ingresos sino que además se reconocen otras dimensiones tales como la cultural, política y ética.

La pobreza en sí continúa siendo un tema de agenda que además de denunciar la situación de una porción de la población, interpela sobre los mecanismos instaurados en la sociedad para viabilizar la pertenencia de sus integrantes. De esta forma, cobra importancia la noción de cohesión social principalmente en su aspecto político, es decir, en su forma de expresar los esfuerzos por reducir las brechas sociales.

Tales esfuerzos requieren énfasis diferenciales, de acuerdo a las peculiaridades de los contextos socio-políticos. Este ha sido uno de los aprendizajes políticos recogidos en América Latina luego de los intentos homogeneizantes y comprobadamente fallidos, de la década de los ochenta. A partir de esa constatación, ya no se esgrimen certezas teóricas sobre qué es, cómo se mide y cómo se resuelve la pobreza sino que se exploran conceptualizaciones estratégicas que habilitan intervenciones convenidas.

La búsqueda de la cohesión social o al menos la gestión de la pobreza, interpela sobre la intensidad y orientación de las funciones a cumplir por el Estado (coactiva, reguladora, social, productiva). Asimismo, inquiera sobre el grado de responsabilidad que se atribuye a las redes primarias y al propio mercado como modalidad estructurante en la sociedad capitalista. En suma, la conceptualización de pobreza que se adopte, determinará en gran medida, el tipo de políticas a desplegar así como la institucionalidad requerida para implantarlas.

Como fue reseñando a lo largo de este documento, en la actualidad coexisten diversos basamentos conceptuales que han operado como soportes argumentativos de los diferentes programas sociales. Si bien esto ha permitido ampliar la mirada, simultáneamente ha complejizado la posibilidad de coordinación interinstitucional. Ello podría llegar a comprometer los resultados si tomamos en cuenta que el problema de la pobreza no se resuelve con una sumatoria de intervenciones sino con una política pública estructurada en base a una comprensión multidimensional de

la situación. Una política pública tan eficaz en términos de coordinación en el territorio y entre sectores, como dúctil para evitar las intervenciones estereotipadas.

En definitiva, la tan extendida concepción de pobreza acuñada por Sen, se expresa en el conjunto de políticas y programas que caracterizan nuestra matriz de protección social. El Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares nos sirve de ejemplo. La pobreza, sin raíces estructurales y sin relación con las necesidades, objetivas y subjetivas por definición, quedaría anclada en el individuo y en grupos poblaciones concretos, siendo interpretada como dificultades personales en términos de mayores o menores capacidades y niveles de “funcionamiento”. También coloca a disposición una suerte de definición del hombre, de lo que “constituye” al ser humano. De tal manera que el *homo pauper* sería aquel que posee, elaborados por sí mismo, los rasgos de la pobreza y se caracterizaría por cierto déficit en términos de “funcionamiento” social.

Superar las prácticas profesionales estereotipadas exige una lectura atenta de los discursos y prácticas institucionales. Este artículo pretende, de manera muy humilde, contribuir a ello en lo que el título enmarca.

Bibliografía

- ADELMAN, Irma (1961), Teorías del desarrollo económico, Fondo de Cultura Económica, México.
- ALONSO, José Antonio (2000), “Crecimiento y desarrollo: bases de la dinámica económica”, en ALONSO, José Antonio (ed.) (2000), Diez lecciones sobre la economía mundial, Civitas Ediciones, Madrid, pp. 43-82.
- AMIN, Samir (1998), La desconexión, hacia un sistema mundial policéntrico, IEPA-LA, Madrid.
- ANAND, Sudhir y Amartya SEN (2003), “Concepts of human development and poverty: A multidimensional perspective”, en FUKUDA-PARR, Sakiko y Banco Mundial (1974), *The assault on world poverty*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- BANCO MUNDIAL (1991), Informe sobre el desarrollo mundial, Washington D.C.
- BANCO MUNDIAL (1993), *The East Asian Miracle. Economic growth and public policy*, Oxford University Press, Nueva York.
- BANCO MUNDIAL (2001), *World Development Report 2000/2001*, Oxford University Press, Nueva York.
- BARRAN, Paul (1957), *The political economy of growth*, Monthly Review Press, Nueva York.
- BECK, Ulrich, GIDDENS, Anthony; LASH, Scott. (1997) *Modernización Reflexiva. Política, tradición y estética en el orden social moderno*. Madrid: Alianza Editorial.
- BERNARD, Williams (2003) “El nivel de vida: Intereses y capacidades” En: COMERCIO EXTERIOR, VOL. 53, NÚM. 5, MAYO DE 2003, PP. 424-426;
- BOLTVINIK, Julio. Evaluación crítica del enfoque de ‘capabilities’ de Amartya Sen. (Segunda parte); s/d. Disponible en: <http://www.mundosigloxxi.ciecas.ipn.mx/pdf/v04/13/02.pdf> Recuperado el: 23 de marzo de 2012.
- BOSERUP, Ester (ed.) (1993), *La mujer y el desarrollo económico*. Minerva Ediciones, Madrid.
- BUSTELO, Pablo (ed.) (1991), *Economía del desarrollo. Un Análisis histórico*, Editorial Complutense, Madrid.
- BUSTELO, Pablo (ed.) (1999), *Teorías contemporáneas del desarrollo económico*, Edit. Síntesis, Madrid.
- CLARKE, Gerard (2001). “From Ethnocide to Ethnodevelopment? Ethnic minorities and Indigenous Peoples in Southeast Asia”, en *Third World Quarterly*, vol. 22, nº 3, pp. 413-436.
- COHEN, GERALD (1995) *Calidad de la Vida*. En: *Comercio Exterior*, vol. 53, núm. 5, pp. 427-433. 1995.
- DAG HAMMARSKJÖLD FOUNDATION (1975), *What Now: Another Development*, Uppsala.

DE LA CRUZ, Carmen (1998): Guía metodológica para integrar la perspectiva de género en proyectos y programas de desarrollo, EMAKUNDE, Vitoria.

DE MARTINO, Mónica (2009) Vulnerabilidad como economización de lo social. En: Revista Perspectivas, Año XIV, Nro. 20, pp. 103 – 114. Santiago de Chile: Universidad Católica Silva Enríquez.

DURÁN, M^a Ángeles (1986), La jornada interminable, Icaria, Barcelona.

ELSON, Diane (1995): “Comentario al documento de trabajo sobre economía Disponible en: <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=22084>. Recuperado el 05.03.2012.

FILGUEIRA, Fernando (2013), Los regímenes de Bienestar en el ocaso de la modernización conservadora: posibilidades y límites de la ciudadanía social en América Latina. En: Revista uruguaya de Ciencia Política Vol.22 no. 2, pp.17-46

FOUCAULT, Michel; 1986; A política de Saúde no Século XVIII. Microfísica do Poder. 6ta. Edição. Rio de Janeiro. Graal. Pp. 193-207.

HIDALGO, Antonio (1998), El pensamiento económico sobre desarrollo. De los mercantilistas al PNUD, Universidad de Huelva, Huelva.

KECK, M., Sikkink, K., & Murillo S, L. (1999). Redes transnacionales de cabildeo e influencia. ForoInternacional, 404-428.

KUMAR SHIVA (eds.), Readings in human development. Concepts, measures and policies for a development paradigm, Oxford University Press, Nueva York, pp. 204-219.

MIDAGLIA, Carmen (2010), La oferta pública social en el Uruguay 2005-2009: informe final del convenio con el Instituto de Ciencia Política /FCS/ Udelar/Montevideo : MIDES

NUSSBAUM, Martha (1993) Non-Relative Virtues: An Aristotelian Approach”. En M. Nussbaum y A. Sen, (Eds.) The Quality of Life, Clarendon Press, Oxford, pp. 242-269.

MAHBUB UL HAQ (1976) The poverty curtain: choices for the third world. Publisher, Columbia University Press,

MAX-NEEF, Manfred (1986) Desarrollo a escala humana, una opción para el futuro, en Development dialogue, número especial 1096, CEPAAUR, Fundación Dag Hammarskjöld, Santiago.

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL. (2012). Vulnerabilidad y exclusión. Aportes para las políticas sociales. Montevideo: MIDES/UDELAR.

MOGROVEJO MONASTERIOS; RODRIGO. Desarrollo enfoque y dimensiones. Disponible: <http://www.cebem.org/cmsfiles/publicaciones/Desarrollo.pdf> Recuperado el 08.03.2012.

PNUD (1990) HUMAN DEVELOPMENT REPORT, OXFORD UNIVERSITY PRESS, NUEVA YORK. 1990.

PNUD (1995) INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO, PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, MUNDI-PRENSA, MADRID.

PNUD (1998) INTEGRATING HUMAN RIGHTS WITH SUSTAINABLE HUMAN DEVELOPMENT, COMMUNICATIONS DEVELOPMENT INCORPORATED, WASHINGTON.

PREBISCH, RAÚL. (1949) Estudio económico de América Latina. Nueva York, NY: Naciones Unidas,

SAMUELSON, P. A., & NORDHAUS, W. D. (1999) Economía. Decimosexta edición. Madrid: McGraw-Hill. 1999.

SEN, Amartya (1984), Resources, values and development, Oxford University Press, Nueva Delhi.

SEN, AMARTYA (1995) Nueva Economía del Bienestar. Escritos Escogidos. Universitat de València.

SEN, Amartya (1999a) Development as freedom, Oxford University Press, Nueva Deli.

SEN, Amartya (1999b) Nuevo Examen de la Desigualdad. Alianza Editorial

STREETEN, Paul (1984) “Basic needs: some unsettled questions”, en World Development, vol. 12, n° 9, pp. 973–978.

SERNA, Miguel (coord.) (2010), Pobreza y (des)igualdad en Uruguay: una relación en Montevideo : FCS-DS: ASDI: CLACSO

STREETEN, Paul (1997) "The distinctive features of a basic needs approach to development", en *International Development Review*, vol. 19, nº 3, pp. 8-16.

UMPIERREZ, Francisco (2006) Conceptos de pobreza. (Reflexión crítica sobre las ideas de Amartya K. Sen) Disponible en: <http://www.gestiopolis.com/canales7/eco/conceptos-y-criticas-sobre-la-pobreza.htm>. Recuperado el : 11 de abril 2012