

# Pobreza y Gobernanza<sup>α</sup>

M E G H N A D D E S A I \*

**RESUMEN:** La pobreza constituye un complejo fenómeno multi-facético. Tiene que ver tanto con la carencia de bienes privados como públicos, así como con la inclusión social y los derechos. Su erradicación exige complementar los recursos de los pobres precisamente con aquello de lo que carecen tanto como aprovechar los recursos de ellos mismos. Sin pasar por alto que en el diseño de cualquier estrategia contra la pobreza los pobres deben ser consultados para evaluar si la política que se pretende implementar es viable. No hay mejor salida que usar el conocimiento local, empleando los recursos locales en vez de imponer una estrategia desde arriba e importar recursos ajenos. La pobreza únicamente puede ser resuelta por los pobres mismos. El resto de nosotros, por lo menos, debería no obstaculizar sus esfuerzos y, en el mejor de los casos, intervenir de forma positiva a partir de preguntar a los pobres cómo los podemos ayudar. Eso es justo lo que debería ser una Buena Gobernanza. Este ensayo examina problemas de medición de la pobreza y la necesidad de tomar en cuenta la insuficiencia, la inseguridad y la vulnerabilidad al conceptualizar la pobreza. Presenta un modelo sistémico de la relación entre pobreza y gobernanza a partir de identificar tres subsistemas exógenos de Dotaciones, Ambiente y Oportunidades, y dos subsistemas endógenos de Adquisiciones y Actividad. Juntos conducen hacia un subsistema de Resultados. El modelo está, entonces, dirigido a abordar las relaciones, por un lado, entre la pobreza y los hogares, por otro, entre la pobreza y el mercado, para ofrecer una perspectiva total de la relación entre pobreza y gobernanza (*governance*).<sup>1</sup>

## 1. Introducción

La reducción de la pobreza no es solamente deseable, sino también factible. Este es ahora un acuerdo universal, de suerte que, muchas instituciones internacionales como el PNUD, la OCDE y el Banco Mundial han adoptado como objetivo disminuir en un 50% la pobreza mundial para el año 2015. El objetivo es factible porque ahora contamos con una mejor comprensión tanto de los obstáculos como de las oportunidades que encara cualquier programa de reducción de la pobreza. También contamos con una mejor comprensión de la naturaleza multifacética de la pobreza y hemos perfeccionado nuestra medición de su extensión alrededor del mundo.

<sup>α</sup> Traducción realizada por Luis Arizmendi. Este ensayo constituye la versión completa de una síntesis muy compacta presentada como ponencia por el autor en el *Simposio Internacional Pobreza: Conceptos y Metodologías*, organizado por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) en el Museo de Antropología de la ciudad de México a fines de marzo de 2001.

\* Investigador—ahora ya jubilado—de la London School of Economics, donde, además de ser profesor, ocupó el cargo de Director del Centro de Estudios sobre la Gobernanza Global. Economista e intelectual de origen hindú, con gran presencia en el debate europeo e internacional, que ha sido coeditor de *Journal of Applied Econometrics*. Desde 1985, miembro vitalicio del Parlamento Británico. Autor de una gran cantidad de ensayos y múltiples obras, cuya investigación ha guardado una importante relación con el PNUD de la ONU. Entre sus libros más relevantes se encuentran: *Índice de progreso social*, escrito con Amartya Sen y Julio Boltvinik (CIICH, UNAM, 1998); *Monetarismo a prueba* (FCE, 1989); *Lecciones de teoría económica marxista* (Siglo XXI, 1980), y *Marx's Revenge, The Resurgence of Capitalism and the Death of Statist Socialism* (Verso, Londres, 2002).

<sup>1</sup> (Desde que “*governance*”—que ya tenía varios siglos en desuso—comenzó a (re)utilizarse a mediados de los ochenta y, más bien, desde principios de los noventa del siglo pasado, cuando se multiplicó crecientemente su referencia en documentos de diversos organismos internacionales (como la ONU y el BM) y, luego, en el debate internacional sobre las formas de gobierno, si algo ha caracterizado la historia reciente de este vocablo es la dificultad para designarle un equivalente castellano que ha propiciado el surgimiento de un amplio abanico de traducciones. Desde la *Cumbre de la Tierra*, realizada en Río de Janeiro en 1992, cuando “*governance*” justo adquiere una proyección novedosa siendo referida en múltiples documentos de los acuerdos, recibe una vasta gama de traducciones que van desde su identificación sin más con “gobierno” hasta su reducción a “autoridad”, “administración” o, incluso, simplemente a “reglamentación”. En la discusión ulterior “*governance*” ha sido principalmente traducida como “governabilidad” o “gobernanza” y, en menor medida, como sucedió en la Conferencia de la Mujer de Beijing, como “Buen Gobierno” o “gestión de los asuntos públicos”. Debido a esta vorágine que rodea la traducción de “*governance*”, se vuelve necesario hacer explícitas al lector las razones por las que optamos por traducirlo como “*gobernanza*”.

Ha habido un verdadero progreso tanto en la conceptualización como en la medición de la pobreza a lo largo de los últimos diez años, un esfuerzo colectivo en el cual el PNUD, con sus Informes de Desarrollo Humano [IDH] y sus Informes de Pobreza [IP], ha jugado un papel central. Al mismo tiempo, sin embargo, debe decirse, como señaló el administrador del PNUD, Mark Malloch Brow, en su Prólogo al IP 2000, que “...*el progreso ha sido insignificante*”, desde la Cumbre Social de Copenhague de 1995.

Existen muchas razones para esto, algunas se enumeran en ese mismo Prólogo. De entrada, aparecen sucesos internacionales imprevisibles como, cito nuevamente:

*“la crisis financiera, la onerosa carga de la deuda, el proteccionismo, las guerras, los conflictos civiles y una serie de desastres naturales”.*

Pero aparte ha habido también:

*“una carencia de voluntad política para hacer de la reducción de la pobreza una prioridad política en los países en desarrollo”.*

Y uno puede agregar que igualmente en los países desarrollados.

A lo largo del último medio siglo, ha habido mucho crecimiento económico, no siempre firme pero por lo menos continuo, sin el tipo de choque profundo que la Gran Depresión de la década de los treinta representó. Aunque ha habido crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) *per cápita*, nos hemos dado cuenta de que el crecimiento del ingreso por sí sólo no es suficiente. Por esto, el Crecimiento

con Redistribución se convirtió en tema de discusión, al inicio de los setenta, cuando se volvió claro que, al lado de la Cortina de Hierro, existía una Cortina de Pobreza. El Crecimiento tenía que ser equitativo. Tenía que satisfacer las Necesidades Básicas. En este contexto, los ochenta entraron en escena representando en muchos países un revés contra el crecimiento, aunque algunos países en desarrollo mostraron que una economía abierta orientada por una política de exportación podía ser capaz de generar crecimiento a la vez que reducía la pobreza.

Para los noventa habíamos llegado a una mejor comprensión de la naturaleza del desarrollo requerido para asegurar la equidad y mitigar la pobreza. El concepto pionero de Desarrollo Humano explorado por el PNUD avanzó algunas ideas cruciales en este sentido.

► *El ingreso ha sido un instrumento así como también un objetivo del crecimiento, pero ese crecimiento tiene que ser equitativo para ser benéfico.*

► *La salud y la educación son igualmente importantes, junto con el ingreso, como medios de las capacidades que la gente tiene que adquirir para garantizar mejorar su bienestar.*

► *Ese desarrollo es expresión de la elección humana.*

Justo con estas tesis centrales, el IDH también puso la mira en la equidad de género y social como principios de una estrategia orientada al desarrollo. Estudiando las experiencias de los países en desarrollo con detalle, surgió la comprensión de la importancia central que tiene la gobernanza para cualquier política de anti-pobreza. Buscar edificar un crecimiento de tipo redistributivo, una política que

Aunque la palabra “governance” proviene del francés antiguo “gouvernance” –que tuvo su equivalente en el término castellano “gobernanza”– que significaba “gobierno” cuando aquella palabra fue introducida en el inglés del siglo XIV (*Dictionnaire historique de la langue française*, París, 1993), la historia del lenguaje dejó exclusivamente “gobierno” en castellano, “government” en inglés y “gouvernement” en francés para indicar la *estructura* de todo un conjunto de instituciones y organismos con los que se ejerce la *dirección y gestión administrativa de la vida política y social*, de ahí que, “gobernanza”, “governance” y “gouvernance” cayeran en desuso. En este sentido, aunque ofrece el acceso inmediato a un significado socialmente reconocible, “gobierno”, pese a la frecuencia con que se ha usado, de ningún modo constituye un equivalente adecuado de “governance”: *“governance” no es gobierno.*

Ahora bien, “governabilidad”, sin duda, la traducción mayormente utilizada por los expertos, si bien constituye un término que tiene una presencia importante en la teoría política, sin embargo, como equivalente castellano de “governance” genera asimetría y desorientación y, desde ahí, cierra la comprensión de la dimensión que este vocablo en inglés apunta a analizar. El límite lingüístico de esta traducción lo revela el hecho de que mientras en inglés y francés, respectivamente, existen como par de términos diferenciados “governability”/“governance” y “gouvernabilité”/“gouvernance”, en castellano tendríamos que todos éstos por igual, indistintamente, se traducirían sin más como “governabilidad”. Lo que, a todas luces, genera asimetría del lenguaje y desventaja conceptual. Más aún, contrasta que mientras el (re)surgimiento de “governance” sucede hacia mediados de los ochenta, el discurso político sobre “governability” surge previamente con la denominada “crisis de gobernabilidad” (*governability crisis*), a principios de la década de los setenta, siendo su referencia principal el informe de la Comisión Trilateral llamado *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission* (1975), que se conoce como “Informe sobre la gobernabilidad de las democracias”. En este sentido, el significado específico de “governabilidad” –como término que indica la estabilidad que garantiza a cierta clase política o a un grupo de gobernantes la preservación del poder o, visto del lado inverso, la susceptibilidad de un conjunto social de ser gobernado– no cabe adjudicárselo a “governance”: *“governance” no es gobernabilidad.*

Superando los límites de estas traducciones, “gobernanza” constituye el equivalente castellano adecuado de “governance”.

En el plano del contenido porque, distinguiéndose de gobierno y gobernabilidad, “gobernanza” permite reconocer el peculiar sentido del resurgimiento del término “governance”: apuntar a sacar a flote una dimensión del acto de gobernar que, de entrada, no alude a la *estructura* del gobierno sino propiamente a su *forma*, es decir, “gobernanza” indica el *modo en que se despliega la interacción efectiva, por un lado, entre las instituciones de gobierno y la sociedad civil y, por otro, entre los modos de gobierno de los diferentes Estados en el mundo.* Podría decirse que, mostrando cómo impacta en la historia

haga énfasis en las dimensiones de género del desarrollo, que ponga a la gente en el centro, que destine más dinero a la salud pública y el alfabetismo, y no a los ejércitos y las estructuras paraestatales, todo esto muestra la necesidad de la gobernanza para mejorar el desarrollo humano.

La gobernanza surgió como un ingrediente crucial pero negativo (o contrario) ante los Programas de Ajuste Estructural que fueron implementados por muchos países en desarrollo en la década de los ochenta. En ellos, las prioridades fueron equilibrar el presupuesto, evitar la sobrevaluación del tipo de cambio, promover una política de crecimiento de las exportaciones y controlar la oferta de dinero. Esto volvió evidente que los pobres no eran considerados por las máquinas de gobierno, así surgió la necesidad de un “Ajuste con Rostro Humano”. Por eso, a la macroeconomía de finanzas sanas se agregó el ingrediente positivo de la redistribución, es decir, cuidar que el equilibrio presupuestal no “desequilibrara la vida de la gente”. De manera tal que, la asignación sectorial del gasto público diera atención prioritaria a la salud y la educación, cuidara la atención básica y no sólo la medicina de alta tecnología, favoreciera la educación primaria y secundaria por encima de la educación superior y, además, se pusiera atención a los prejuicios de género en la política.

Como puede verse, la noción de Buena Gobernanza se forjó imprimiéndole facetas positivas así como también negativas. Entonces, múltiples investigaciones sobre la experiencia de muchos países revelaron que la noción entera de gobierno necesita ser repensada. En este sentido, la evidencia es amplia. Existen estudios globales sobre las políticas macroeconómicas y las tendencias de la pobreza que se encuentran en la serie Occasional Papers del no. 22

al no. 30 publicados por la Oficina de Informes sobre el Desarrollo Humano del PNUD (OIDH). Ahí hay informes sobre China (nos. 22 y 27), India (no. 30), Pakistán (no. 25), Japón (no. 23), la República de Corea (no. 24), América Latina (no. 29) y las Economías de Transición (no.28). Otros estudios se han concentrado en la importancia de la descentralización, p. ej., Occasional Paper no. 13 (Encuesta General), no. 14 (Chile), y no. 15 (Zimbabue). Ha habido estudios, también realizados bajo los auspicios de la OIDH del PNUD, sobre la significación de la privatización y los mercados, de la liberalización, de las ONGs. Estos estudios, que abarcan la década de los noventa, le dan forma a un nuevo enfoque sobre la gobernanza como instrumento crucial para la reducción de la pobreza [Los detalles de la serie Occasional Papers están en la Bibliografía].

La base lógica de los esfuerzos tempranos desarrollados tiene que ser remodelada para tomar en cuenta dimensiones adicionales:

- ▶ *Rendición de Cuentas y Transparencia en los trámites de los gobiernos con sus ciudadanos.*
- ▶ *La Necesidad de Delegar y Descentralizar el Poder para abrir vías de participación en el diseño de la política.*
- ▶ *La Inclusión de Estructuras No Gubernamentales de representación de la vida privada y colectiva de la comunidad.*
- ▶ *Ampliar la Comprensión del Papel de los Mercados para facilitar la creación de empleos y la generación de ingresos, reduciendo gastos en actividades de búsqueda y distorsiones similares en la asignación de recursos.*

del lenguaje la historia de la mundialización contemporánea, *constituye un vocablo que expresa el proceso de reconfiguración del gobierno que ha abierto e impulsado la fase actual de la mundialización capitalista*, que empezó desde su última gran crisis económica iniciada en los setenta del siglo pasado y que ha tenido que comenzar a enfrentar, entre otros, problemas que van desde la crisis ambiental mundializada, la inmigración internacional y los derechos humanos hasta la mundialización de la pobreza. No es casual que el evento detonante del uso del término “governance” sea la *Cumbre de la Tierra*, ya que, revela la necesidad de redefinir la forma de ejercer y articular los gobiernos en el mundo para poder asumir reconfigurar la relación mundializada economía/naturaleza. Tampoco es casual que tanto aparezca en la discusión sobre pobreza debido a que en la fase de su mundialización, el gobierno tiene que plantearse, en uno u otro sentido, la reconfiguración de su relación con los pobres. De hecho, “governance” comenzó siendo utilizado para aludir a la *serie de prácticas y procedimientos de gobierno que se constituyen como respuesta a la denominada “crisis de gobernabilidad”*. Más aún, el tema que unifica toda esta necesidad histórica de reconfiguración de los modos de ejercer el gobierno abierta por la fase actual de la mundialización capitalista, que ha sacudido y desbordado las soberanías de múltiples Estados, es justo el que tiene que ver con la *“gobernanza global”*.

Complementariamente, *last but not least*, en el plano de la forma, “gobernanza” constituye la traducción correcta porque, además de que a primera vista puede reconocerse su afinidad con el inglés *governance*, el francés *gouvernance* y el portugués *governança*, no genera confusión y yuxtaposición de “gouvernance” sobre dos términos notoriamente distintos: “governability” y “government”. Dota al vocabulario español de una riqueza terminológica que le permite posicionar tres vocablos diferentes para designar tres dimensiones disímiles vinculadas al acto de gobernar, tal como sucede en inglés y francés. Y lo hace sin caer en la creación de un neologismo innecesario –como sucede cuando se traduce “governance” como “gubernancia”–, dado que ya existía históricamente –incluso recogida en algunos diccionarios– la equivalencia de “governance” con “gobernanza”.

Cabe agregar que resulta evidentemente impropio traducir “governance” como “Buen Gobierno” o, incluso, como “Buena gobernanza”, porque en ese caso ya se dota de un valor, o sea, de un adjetivo, a un sustantivo, que tiene necesariamente que ser sometido a calificación en función de la política autoritaria o democrática, de la política ecológica o antiambiental, de la política de combate contra la pobreza o contra los pobres, del simulacro o la autenticidad, etc, que caracterice la reconfiguración de las formas de gobernar, esto es, de la “gobernanza”.

En conclusión, por sus virtudes para superar los límites de otras traducciones tanto en el plano del contenido como de la forma, el equivalente castellano más adecuado para “governance” es, sin duda, *gobernanza*. Nota de Luis Arizmendi).

► *Aprovechar las energías de los pobres que se organizan por sí mismos para luchar contra su propia pobreza como parte de su vida cotidiana.*

► *Vincular los esfuerzos locales, regionales y nacionales con las instituciones y los convenios internacionales y globales para que éstos puedan ser útiles, en vez de un obstáculo, en la reducción de la pobreza.*

Los éxitos y los fracasos de los pasados cincuenta años nos han enseñado que la reducción de la pobreza si bien es factible, no es sencilla. La pobreza constituye un fenómeno multifacético dinámico y complejo que contiene dimensiones económicas, sociales y de poder político. La eliminación de la pobreza no puede lograrse desde abajo, ni se le puede dejar a las fuerzas del mercado. La descentralización y la delegación, la auto-organización de los pobres mismos y una economía de mercado comprensiva y próspera son condiciones necesarias. Porque nuestra comprensión previa de los mecanismos que generan la pobreza era parcial y simplista es que el éxito ha sido lento y los fracasos frecuentes. La interacción del Estado y el Mercado, de las familias y la comunidad, de la economía y la política, de las actividades voluntarias y de coacción, tiene que ser “modelada” analíticamente para que sepamos dónde golpear efectivamente con nuestros esfuerzos de reducción de la pobreza.

Por todo esto, este ensayo tiene la siguiente estructura. En la Sección 2, **Comprendiendo la Pobreza: No Sólo por el Pan**, la noción de pobreza es discutida tal como ha sido entendida (cada vez mejor) a través de los años. El trabajo de Amartya Sen es central en esta investigación. Posteriormente, la Sección 3, **Mediciones, Características y Modelos**, delinea un conjunto complejo de inter-relaciones que tienen que ser estudiadas para comprender la generación del ingreso. El ingreso, *aunque no constituye la única dimensión de la pobreza*, es de *importancia central desde que la insuficiencia de ingreso, más que ninguna otra variable*, determina quién es pobre y quién no. No por eso, las otras dimensiones de la pobreza son ignoradas, pero son abordadas como dimensiones adicionales. Así, por ejemplo, la salud y la educación forman parte de las dotaciones de un individuo, por tanto, también determinan el tipo de trabajo que éste individuo podrá realizar, lo que a la vez constituye un determinante de su ingreso. La generación del ingreso es también, en general, resultado de los esfuerzos propios de los pobres. Esta organización propia que caracteriza las actividades de los pobres es crucial para tener una mejor idea de cómo reducir la pobreza. El modelo conduce, naturalmente, a explorar el papel de la gobernanza en la reducción de la pobreza.

Pero aunque la gobernanza tiene una importancia inmensa, que necesita ser traducida por medio de la política en una serie de acciones, existen también sucesos y variables más allá del control de la política que configuran el proceso de generación de la pobreza. En el mejor de los casos, la política puede ser capaz de modificar algunas de estas variables sólo lentamente, p. ej., la pobre calidad del suelo. Estas variables “exógenas” son separadas de las variables políticas y descompuestas para su análisis.

La sección 4, **Gobernanza y Reducción de la Pobreza**, arranca desde el modelo de la sección previa para especificar el tipo de intervenciones políticas que para el ejercicio de la gobernanza son necesarias. Estas comprenden una amplia gama de variables económicas, sociales y políticas a escala local, nacional e internacional. Esta sección presenta listas de políticas de lo que se “Debe hacer” y, al final, una Conclusión que sintetiza el mensaje de este ensayo:

*La reducción de la pobreza constituye una tarea que tiene que ser realizada principalmente mediante los esfuerzos personales y colectivos de los pobres mismos; dentro de ella, la gobernanza cumple un papel crucial para facultar y capacitar a los pobres para que puedan conseguirlo, pero para lograrlo ésta deberá dejar de ser un obstáculo, como frecuentemente ha sido en el pasado, para los esfuerzos de los pobres.*

## 2. Comprendiendo la Pobreza: No sólo por el Pan

Nuestra comprensión de la pobreza –de su definición, medición, incidencia, causas de persistencia y crecimiento, así como de las formas aproximadas para reducirla– ha avanzado tremendamente en los últimos veinticinco años. Los escritos de Amartya Sen han sido cruciales aquí; asimismo, hemos aprendido del IDH y de los balances decenales de Informe del Desarrollo Mundial [IDM] sobre la pobreza [Sen (1981), (1985), (1986), (1999); IDH (1990-1999); IDM (1980), (1990)]. El estudio sobre la pobreza, sin embargo, no es de desarrollo reciente. El trabajo pionero de Dadabhai Naoroji, Charles Booth y Seebohm Rowntree en el siglo XIX también tiene que ser reconocido.

Fue durante el siglo XIX, que la existencia de la pobreza se convirtió en todo un desconcierto en medio de la nueva revolución tecnológica de la producción. Era posible, por primera vez en la historia humana, soñar con erradicar la pobreza. La pobreza fue definida, en primera instancia, como una medida inadecuada de alimentos en términos de consumo de calorías con un suplemento agregado en alimentos no básicos. La pobreza, desde esta perspectiva, era alimentaria o, en el mejor de los casos, se basaba en el consumo de bienes privados. Charles Booth,

en su investigación pionera en el este de Londres, se concentró en niños vagabundos y estudiando las razones de su holgazanería tropezó con el hecho de que sus padres eran demasiado pobres para pagar la colegiatura de 4 peniques. De ahí que dirigiera sus estudios sobre la pobreza hacia la exclusión y la falta de acceso a las instalaciones para formar capital humano. Pero, al final, acabó definiendo el nivel de vida adecuado en términos del consumo de bienes privados [excluyendo el costo de las colegiaturas que los padres no podían afrontar] [Gillie (1996)]. La línea de la pobreza se fijó, así, a partir de una suma de dinero correspondiente al gasto en un consumo que proveyera calorías en cantidades adecuadas y permitiera la satisfacción de ciertas necesidades esenciales suplementarias. Poco fue lo que se estipuló como “suplementario” y, además, se hizo sin incluir ninguna idea de elección por parte de los pobres. El nivel de pobreza establecido en términos de bienes era indexado periódicamente, pero el paquete de consumo permaneció constante [ver Sawhill (1988) para los antecedentes estadounidenses; también la *Nota Técnica sobre la Pobreza* del IDH de 1990].

En los siguientes cien años, los países desarrollados hicieron un progreso considerable en la reducción de la pobreza absoluta, de modo que la miseria y la indigencia, si bien no totalmente ausentes, son fenómenos raros en los países de la OCDE. En gran medida esta reducción de la pobreza sucedió sin que hubiera sido un objetivo explícito o declarado de la política pública. Grupos individuales, como los de ancianos o viudas, fueron sujetos a un tratamiento especial por medio del sistema tributario y de subsidios. Los trabajadores con empleo regular comenzaron a ser parte de un programa de seguro contra el desempleo. No obstante, en general, la pobreza permaneció fuera del campo de la política pública. Su reducción a través de los años era resultado indirecto, aunque no imprevisto, del crecimiento económico. Fuera de esto, todo lo que había para los pobres era seguridad deficiente o caridad privada.

Una ruptura decisiva a favor de una acción explícita contra la pobreza ocurrió únicamente luego de que el Mundo Occidental había logrado sostener el pleno empleo y el crecimiento económico por aproximadamente dos décadas después de la Segunda Guerra Mundial. Las políticas keynesianas habían abordado el flagelo del desempleo con un amplio programa de seguro contra el desempleo y pensiones en la mayoría de los países de la OCDE a mediados de los cincuenta. Pero fue únicamente hasta mediados de los sesenta que la reducción de la pobreza llegó a ser foco de la política pública.

Con el oleaje en el cual muchas colonias se volvieron independientes en las dos décadas posteriores a 1945, sucedió un proceso similar pero distinto. El problema de la

pobreza en esos países se encontraba mucho más extendido y los niveles de vida eran muy bajos. No podía resolverse con la administración keynesiana de la demanda. Se requería crecimiento económico con base en un programa continuo de ahorros e inversión. Por eso surgió como necesidad, para la transformación estructural de la economía, remover las barreras que bloqueaban el crecimiento. Desde el principio, los gobiernos vieron como crucial este proceso y los planteamientos de *laissez faire* encontraron poco reconocimiento. La idea dominante fue que el crecimiento rápido y continuo era necesario para la eliminación de la pobreza y que el papel del gobierno era central. Muchos países emprendieron planes de cinco años.

Pero igualmente aquí, no todo fue bien. Muchos países encontraron que aún cuando ocurría un crecimiento continuo del PIB, la distribución del ingreso frecuentemente empeoraba. Otros países encontraron que el retorno de la inversión a proyectos intensivos en capital era pequeño. La creación de empleo se convirtió en un desafío severo. De cualquier modo, ni el empleo keynesiano en los países desarrollados, ni el crecimiento planificado en los países en desarrollo, fueron efectivos para erradicar la pobreza. Se necesitaba una nueva conceptualización. Allí comenzó a ser posible comprender que la pobreza absoluta —es decir, la pobreza en el sentido de bienes y servicios de consumo privado insuficientes— no constituía una definición adecuada de la pobreza. Existía también pobreza relativa —o sea, la pobreza que se refiere a la capacidad de una persona para poder participar plenamente en la vida comunitaria—. El ingreso requerido para no ser relativamente pobre era mucho más alto que el de la pobreza absoluta. Habían emergido, en consecuencia, dos normas de pobreza —una para los países ricos, otra para los países pobres— [Para la pobreza relativa, ver Runciman (1962), Townsend (1979); para una discusión sobre la pobreza relativa versus absoluta, ver Sen (1983), Townsend (1985)].

Fue Sen quien resolvió la contradicción entre pobreza absoluta y relativa. Argumentó que la pobreza debería definirse absolutamente en el espacio de las **capacidades** (*capabilities*) y relativamente en el espacio de los bienes (*commodities*).<sup>2</sup> Ya que, cada uno de nosotros quiere tener un conjunto básico de capacidades que abre el acceso a diferentes paquetes de bienes en distintas economías. [Sen no proporciona una jerarquía de capacidades, pero de mis estudios deriva una medición empírica de la pobreza de capacidades. Ver Desai (1990/1995)]. Esto nos permite concentrarnos no en un paquete de bienes, sino en las cosas

<sup>2</sup> (Recuperando su sentido específicamente conceptual, hemos traducido en este ensayo como “bienes” no sólo el término *goods*, también el término *commodities*. Nota de Luis Arizmendi).

que la gente puede hacer, más que en lo que pueda tener. Las capacidades, una vez adquiridas, permiten un amplio conjunto de **realizaciones** (*functionings*),<sup>3</sup> de suerte que, son las realizaciones las que deben colocarse como medida del bienestar. Los pobres tienen un conjunto pequeño o limitado de realizaciones en comparación con los no pobres. Pueden hacer menos y lo pueden hacer menos bien. La pobreza es escasez de capacidad para alcanzar el bienestar.

Mientras tanto, durante los setenta y los ochenta, nuevos elementos se agregaron a nuestra comprensión de la pobreza y la desigualdad. El movimiento feminista hizo un análisis profundo y crítico de las relaciones de poder al interior del ámbito doméstico, así como también de las estructuras sociales del patriarcado. [Aquí existen muchas referencias, ver Bubeck (1995)]. Proporcionó una dimensión hasta entonces ignorada en nuestra comprensión de la pobreza absoluta.<sup>4</sup> Aprendimos a diferenciar bienestar del puro consumo. Cuestiones de agencia y de estructura se convirtieron en parte de la noción de bienestar, y, en su ausencia, de pobreza y pobreza absoluta. La **dimensión de género de la pobreza** se convirtió, de ahí en adelante, en un punto prioritario de cualquier agenda sobre la pobreza [ver IDH, 1995].

También aprendimos del movimiento de derechos civiles y de las muchas luchas contra el racismo y la discriminación étnica que el bienestar exige ser tratado equitativamente en la dimensión social. Una persona negra rica podría sentirse menesterosa si no pudiera ir a cualquier parte que deseara, comer en cualquier lugar o viajar adonde fuera. La libertad y la dignidad individual para vivir como uno quiera, desempeñar cualquier trabajo para el que se esté calificado, vivir en cualquier sitio que uno pueda pagar, constituyen dimensiones importantes del bienestar. En consecuencia, **la no discriminación o no exclusión social** fue agregada a la concepción del bienestar, dejando de ser vista como una faceta más, derivada de un bajo nivel de ingreso o consumo.

La experiencia del ajuste estructural en los ochenta, el colapso de las economías socialistas de la URSS y Europa Oriental, así como el éxito de los Tigres Asiáticos en su implementación del desarrollo combinado con equidad,

<sup>3</sup> (Como puede verse, *functionings* es un término que no posee traducción literal al castellano. Julio Boltvinik ha esclarecido que, debido al significado de este concepto dentro del discurso de Desai, como despliegue práctico de las capacidades que permite alcanzar la satisfacción de necesidades, la mejor traducción posible es la de “realizaciones”. Nota de Luis Arizmendi).

<sup>4</sup> (Debido al contexto argumental en curso, aquí optamos traducir el término *deprivation* no como “privación” sino como “pobreza absoluta”. Dos conceptos la refieren, entonces, “absolute poverty” y “deprivation”. Nota de Luis Arizmendi).

hizo a muchos políticos darse cuenta de que los viejos programas de desarrollo fracasaban para disminuir la pobreza, además, que el Estado era poco confiable y a menudo un actor ineficiente para la erradicación de la pobreza. También avanzamos al comprender que **las fallas del gobierno eran tan importantes como las fallas del mercado, por tanto, que mercados eficientes así como también una buena gobernanza son condiciones que se requieren para afrontar la pobreza** [IDH 1990].

El completo fracaso del gobierno nos enseñó otra cosa. Estos gobiernos, especialmente en los países en desarrollo, fueron frecuentemente conducidos por gente sincera que pensó conocer lo que los pobres quieren e implementó políticas para su mejora. Cuando el polvo bajó, vimos que muchas de estas políticas —industrialización basada en capital intensivo, subsidios e impuestos al campo y la agricultura, elevados impuestos indirectos, una modernización que destruyó los medios de subsistencia locales, etc.—, en vez de aliviar, ahondaron más la pobreza. Enteramente diseñadas por una elite, estas políticas frecuentemente perdieron su oportunidad y, después, el presupuesto contra la pobreza fue siendo disminuido por políticas que, además, gravaban a los pobres de muchas maneras. La idea de que debemos consultar a los pobres, darles una voz en su propio destino, es reciente, un resultado radical de los movimientos de las ONGs que deliberadamente comienzan a seguir una política diferente a la de los organismos oficiales nacionales e internacionales. Constituye un acto de escucha y no de intimidación, de involucramiento en el medio de los pobres y no de conducción, de humildad y no de arrogancia. Cualquier política para erradicar la pobreza tiene que basarse en lo que dicen y quieren los pobres.

El último peldaño hacia el conocimiento contemporáneo de la pobreza fue proporcionado por nuestra conciencia acerca de la importancia de la democracia. Aunque una buena gobernanza, en el sentido de un régimen no corrupto y sensible dedicado a promover el desarrollo con redistribución, es posible sin democracia, es difícil estar seguro de que pudiera garantizar su persistencia. También en muchos casos, derechos humanos básicos como la libertad de culto, la libertad de expresión o de movimiento fueron negados mientras la pobreza, en el sentido de nivel de consumo, disminuía. Los derechos humanos son una dimensión esencial del bienestar y su negación coloca a la gente en una situación de despojo y pobreza. Los esclavos pueden tener un nivel de consumo más alto que los trabajadores libres, pero nosotros sabemos, desde los días de la Grecia Clásica, que la libertad es preferible. Karl Marx habla mucho de esto en *El Capital* [Tomo 1, capítulo 6].

La pobreza, en consecuencia, no es simplemente materia de calorías o del cálculo del precio de un paquete de

bienes. Tiene que ver con las decisiones y realizaciones de los pobres respecto de su bienestar, con vivir una vida en una sociedad participativa en la cual el Estado sea una institución capacitadora y no un obstáculo. No es que el nivel de consumo o de ingreso sea insignificante. Permanece en el núcleo de cualquier definición de pobreza. Pero debemos inspeccionar tanto las premisas como los resultados. Constituye una premisa que contribuye al bienestar. Tan importante como los bienes públicos –como la salud pública, el agua limpia, el alfabetismo o un ambiente saludable–. Sin embargo, la dignidad de los pobres exige que disfruten derechos humanos y que sean involucrados en cualquier decisión que afecte sus vidas. Su participación es tan importante como una alimentación adecuada. La capacidad de los pobres para auto-organizarse es un recurso que debe ser aprovechado para combatir la pobreza.

Enfocada como línea de subsistencia, la línea de la pobreza no tiene sentido. La gente que vive por debajo de ella, frecuentemente una proporción considerable de la población –por ejemplo, 35%, en la India–, no muere. Sobreviven manteniéndose por sí mismos de maneras ingeniosas y versátiles. Una línea de pobreza, en este sentido, no nos expresa la norma de lo mínimo necesario, sino de lo mínimo deseable. Qué extraña es cualquier interpretación externa de cómo viven los pobres. Ellos cooperan, tejen redes sociales de gentes en situaciones similares, aprovechan las reservas de otras personas o sus propios recursos. Son resistentes, innovadores y capaces. El punto importante está en estudiar sus vidas sin ningún romanticismo o denigrándolos.

Es estudiando cómo viven los pobres, cómo se valen por sí mismos, que podemos aprender qué papel juega la gobernanza en la generación y la persistencia de la pobreza o en su alivio. Así se expresa hasta en lo más pequeño, por ejemplo, día a día el policía corrupto extorsiona al vendedor ambulante o acosa a las trabajadoras sexuales volviendo su lucha diaria aún más dura para los pobres. La gobernanza aparece ante los pobres bajo la simple forma de un mal policía. O bien como negación de derechos que son concedidos a sujetos acomodados pero no a los pobres –tales como tarjetas para víveres, asignación de queroseno o acceso de los niños a la escuela, que ejemplifican cómo una gobernanza equivocada se niega a otorgar derechos constitucionales a un individuo si no tiene un domicilio fijo–.

La pobreza constituye un complejo fenómeno multifacético. Involucra la carencia tanto de bienes privados como públicos, la inclusión y los derechos. Su erradicación exige aprovechar los recursos de los pobres mismos y complementar sus recursos precisamente con aquello de lo que carecen. Pero, además, al diseñar cualquier estrategia

contra la pobreza los pobres deben ser consultados para que evalúen si esa política es viable. No hay escape ante la necesidad de usar el conocimiento y los recursos locales, en vez de imponer una estrategia completa e importar recursos ajenos. La pobreza únicamente puede ser resuelta por los pobres mismos. El resto de nosotros debería, por lo menos, no bloquear sus esfuerzos y, mejor aun, intervenir de forma positiva primero preguntando a los pobres cómo los podemos ayudar. Esa sería una buena gobernanza.

### 3. Medidas, Características y Modelos

#### Medidas

Existen muchas mediciones de la pobreza, por ejemplo, el conteo del porcentaje de pobres de Head (*Head count ratio*), el índice Foster-Thorbecke, el índice Sen, etc., pero no nos conciernen aquí. Están bien abordadas en otra parte de la literatura sobre pobreza. Sin embargo, cabe señalar que su interés consiste en encontrar una única medición escalar de cuántos pobres existen y qué tan pobres son los pobres de una economía determinada. Su punto de partida es alguna medición del ingreso (gasto) – $z$ –, a partir de la cual, dada cierta distribución del ingreso (gasto) – $y$ –, que se mide del mismo modo que  $z$ , calculan una cierta cifra de pobreza  $P[z; f(y)]$ , por ejemplo, la medida de la pobreza determinada por la distribución del ingreso [Sen (1976) (1981), Foster (1984)].

Ha sucedido una ampliación de los criterios para llevar a cabo la medición de la pobreza al agregar al desarrollo humano dimensiones distintas a las del ingreso, como la longevidad, la discriminación de género y el analfabetismo. El Informe del PNUD, la *Pobreza Humana*, incluye variables tales como analfabetismo de adultos y mujeres, malnutrición en niños menores de 5 años, gente que no espera vivir más allá de 15 y más allá de 40 años [ver IP 2000, Cuadro 1.4].

Pero la medición de  $z$  sigue a debate en las discusiones políticas y uno debe preguntarse por qué.<sup>5</sup> Una medición del gasto como  $z$  es atractiva para las instituciones multilaterales y donantes, así como para quienes diseñan la política gubernamental, porque ofrece un indicador simple que sirve para separar al pobre del no-pobre y permite conjuntar a los pobres en una medición escalar. De este modo, “un dólar diario” se presenta como una medida atractiva por su simplicidad y su universalidad aparente. Permite al Banco Mundial contar el número de pobres pero nada más.

<sup>5</sup> Aunque me he referido a  $z$ , los pobres son aquellos que tienen un nivel de ingreso (o gasto)  $y < z$ . Mis comentarios sobre  $z$  son también acerca de  $y$ .

Sumando personas y hogares con características diversas y ambientes heterogéneos dentro de los cuales aquellos se ganan la vida, la medición se vuelve sólo un artefacto estadístico. En este sentido, el problema no consiste en construir una mejor medición escalar –por ejemplo, la medición de la pobreza de Sen–, sino en la necesidad de cuestionar las bases mismas sobre las cuales las mediciones del ingreso/gasto se usan como indicadores de la pobreza. Existen todavía varios puntos sobre los que vale la pena discutir en torno a tales mediciones.

Para comenzar,  $z$  constituye una medida basada en una estimación del gasto requerido para acceder a **bienes** y servicios de **consumo privado**. En su núcleo está alguna noción de las calorías necesarias para la subsistencia o para el trabajo continuo. Una causa del cálculo original de las calorías requeridas fueron los derechos de los prisioneros en las normas carcelarias. Las calorías se traducen en alimentos y, luego, se calculan las elasticidades de la curva de Engels en el gasto total. La proporción del gasto no-alimentario respecto del gasto alimentario queda así establecida. Pero la medición deja fuera la disponibilidad de y el acceso a **bienes de consumo público** –por ejemplo, atención médica, agua limpia, seguridad, proximidad de escuelas, transporte hacia los centro comerciales o de trabajo cercanos–.<sup>6</sup> Más aún, más allá del consumo, existen **derechos** que hacen posibles otras actividades sociales esenciales –como el derecho de participar en actividades comunitarias, el ejercicio de la libertad sin hostigamiento por oficiales, la solución a quejas o una cultura de no discriminación–. A diferencia de  $z$  que se concentra en el consumo privado (principalmente alimentario), uno tiene que observar todos los aspectos de la vida y juzgar su suficiencia.

Además, está la cuestión crucial de la dimensión temporal, esto es, la dinámica de la vida vivida dentro y fuera de la pobreza. Una vez que se tiene  $z$  como medida del ingreso diario, semanal o anual, no se tiene sino una medición estática. Que proyecta una limitación que no se resuelve únicamente con una banda alrededor de  $z$  (digamos superior en un 20%), es necesario ver la pobreza como un **estado** del que la gente entra y sale más allá de un determinado período

<sup>6</sup> Diversos enfoques latinoamericanos para medir la pobreza han tratado de captar algunos de estos aspectos [ver mi estudio comparativo de estas mediciones de la pobreza, en Desai (1995)].

<sup>7</sup> La dinámica de la pobreza ha sido estudiada en el caso de Gran Bretaña por Burgess y Propper (1999). También en los artículos del CASE (1999) se aborda la pobreza persistente y las desigualdades de por vida, aunque únicamente en el contexto de Gran Bretaña. Ver Center for Analysis of Social Exclusion (CASE) de la London School of Economics, *Persistent Poverty and Life Time Inequality: The Evidence*, Londres, 1999.

<sup>8</sup> Una parte del ingreso quizás podría pagarse en especie. Esta es, para nuestros propósitos actuales, una complicación menor que puede ignorarse.

fijo. Así, una crisis económica, como la que padecieron los países asiáticos en los dos años posteriores a junio de 1997, después del colapso de Thai Baht, **pauperizó** a mucha gente que anteriormente no era pobre. A la par, profundizó la pobreza de quienes ya eran pobres. La reanudación del crecimiento rápido, durante 1999, pudo movilizar algunas personas recientemente pauperizadas fuera de la pobreza. En consecuencia, cualquier análisis de la pobreza necesita distinguir entre pobreza “flotante” y “estancada”. Alguna proporción de la población, usualmente una mayoría, “nunca es pobre”. Otra proporción “siempre es pobre”. Estos son los “estancados”. Entre una y otra, existe gente que flotará entrando y saliendo de la pobreza medida por alguna  $z$  arbitraria. Es vital para los políticos conocer qué hogares caen dentro de esta categoría.<sup>7</sup>

Existe otro sentido en el cual el tiempo es una variable importante para estudiar la pobreza. Los pobres usualmente trabajan en exceso durante horas con salarios obviamente bajos. Su acceso a bienes públicos, como el autobús, o a bienes privados, como los cereales, puede exigirles gastar mucho más tiempo que el que requiere la gente que se encuentra mejor económicamente. Las mujeres pobres tienen que caminar largas distancias para acarrear agua o recolectar combustible. Esta necesidad de gastar largas horas diariamente sólo para asegurar suficientes recursos para el consumo es una carga, ya que, reduce el tiempo para vivir y para hacer las cosas en la forma que a uno le gustaría. Incluso si uno tiene los medios para comprar alimentos, alguien tiene que cocinar. Los alimentos son bienes privados pero, una vez cocinados en el hogar, la comida se convierte en un bien social a compartir, es para el consumo conjunto. Comer juntos, como una familia, es un aspecto importante del bienestar.

Existen otros bienes sociales que se producen dentro del hogar (la mayoría frecuentemente por mujeres), pero que son consumidos conjuntamente. El cuidado, por ejemplo, de los niños, los enfermos o los ancianos. Si se gasta mucho tiempo para obtener los bienes privados y públicos necesarios antes de que la familia pueda producir y consumir sus bienes socialmente, su bienestar se reduce. El tener tiempo para vivir –tiempo disponible liberado de tiempo de trabajo– constituye una dimensión importante del bienestar, ya que, permite la producción y el consumo de bienes sociales.

### Otras Dimensiones de la Pobreza

En la medición generosa de la pobreza, el papel del ingreso es importante pero no lo único determinante. Las cinco preguntas que se plantearán más adelante atienden las formas en que los hogares pueden fracasar en su intento por obtener un ingreso monetario<sup>8</sup> suficiente para evitar



la pobreza. Existen, sin embargo, otras dimensiones que considerar –los bienes públicos, el tiempo vital (bien social) y los derechos humanos–.

Dos de estas tres dimensiones conciernen mucho a las autoridades públicas. El abastecimiento de bienes y servicios públicos y la garantía de derechos humanos, afecta la capacidad de un hogar para obtener un ingreso suficiente, así como también (junto con la dimensión restante del tiempo vital) para convertir este ingreso en bienestar. Los derechos son importantes para la superación de las barreras del ingreso y para garantizar que los salarios se paguen totalmente, que el lugar de trabajo sea sano y que las normas de seguridad se apliquen. El suministro de bienes públicos hace mucha diferencia, por cuanto facilita la realización del trabajo o la circulación hacia el lugar de trabajo. Pero sobre todo, la disponibilidad de bienes públicos –como buenos caminos, transporte, seguridad– proporciona más tiempo vital para los miembros del hogar al final del día de trabajo. Así, de una manera u otra, podemos dejar la discusión de estas dimensiones para la próxima sección sobre gobernanza.

### Tres Características de la Pobreza

Tres características generales vienen inmediatamente a la mente: la **insuficiencia**, la **inseguridad** y la **vulnerabilidad**. Permítaseme discutir cada una a la vez.

#### a) Insuficiencia

La medida **z** trata de capturar este aspecto de la pobreza. La insuficiencia de bienes (de consumo) o, su equivalente, de ingreso monetario (capacidad de gasto) es la característica principal que golpea a la gente generando pobreza. Debido a la indisponibilidad de bienes públicos, como el transporte, los pobres frecuentemente pagan precios más altos que los no pobres. Los pobres también carecen de tiempo para vivir. Gastan más tiempo en llegar al trabajo, a la escuela, en hacer las compras, porque carecen de medios de transporte. Probablemente deban formarse. Frecuentemente compran donde las cosas se pueden agotar rápidamente (el gobierno racionaliza los suministros, por ejemplo, de granos a los hospitales públicos). Así que tienen menos tiempo libre para vivir que los no pobres. Y pensar que el no pobre frecuentemente caracteriza al pobre como ocioso y perezoso. Sucede frecuentemente porque una persona pobre buscando trabajos casuales quizás tenga que “andar rodando”. La carencia de dinero o de bienes ha sido bien cubierta en la literatura sobre la pobreza pero no la carencia de tiempo [ver Boltvinik en Desai, *et al.* (1992)].

#### b) Inseguridad

Los pobres tienen **sustento inseguro**. La fuente de su ingreso, que les proporciona su capacidad de gastos (menor

a **z**), es frecuentemente precario. El empleo es irregular, las cosechas fracasan, los ríos se quedan completamente sin peces, los salarios fluctúan. En cierto modo, no tienen cómo garantizar la obtención de “un dólar diario” constantemente. Su “ingreso permanente” sólo constituye un porcentaje menor de su ingreso total, su ingreso transitorio es el más grande. La carencia de bienes públicos, como los servicios de salud, contribuye a esta inseguridad. Si caen enfermos, no pueden conseguir ser tratados inmediatamente y pierden su ingreso mientras no realizan su labor como trabajador asalariado o por cuenta propia. Los pobres carecen de los derechos humanos básicos de seguridad física y libre movilidad.

Pero los pobres también son conducidos hacia **vidas inseguras**. Viven en un clima de violencia, de crimen privado y brutalidad pública. Las mujeres son objeto de violencia, abusos e incluso de violación como acontecimientos “normales”. Los niños son, también, objeto de abuso y además de secuestro. Los patrones de migración de las trabajadoras del sexo en las áreas urbanas de muchos países típicamente muestran secuestro de niñas y jóvenes de familias pobres tanto rurales como urbanas. Los pobres están frecuentemente sin hogar, es decir, sin una estructura con un techo sobre su cabeza para vivir. De este modo, se exponen a los elementos –naturales y humanos, la noche y día; sus vidas así como también sus oportunidades de vida son precarias–.

#### c) Vulnerabilidad

Los pobres sufren la mayoría de los “shocks” –desastres naturales tales como inundaciones, sismos, sequías, derrumbes de lodo–. En consecuencia, pierden sus hogares, sus pocas posesiones, sus fuentes de subsistencia, de suerte que, la vida precaria de tiempos normales se torna virtualmente imposible al tener que encarar los resultados de estos desastres naturales. Los pobres se vuelven refugiados casi instantáneamente. (Los desastres recientes en Centroamérica y Mozambique son vivos ejemplos).

Hay también “shocks” generados por acontecimientos sociales y políticos. Ya que, como los pobres carecen de derechos, sufren violencia arbitraria cuando estalla una crisis social. Los disturbios étnicos, las batallas o choques políticos, las huelgas y el cierre de fábricas invitan a la policía y/o al ejército a realizar acciones en las cuales los pobres se llevan la peor parte de la violencia. Existe también otra clase de violencia, como en Bihār (India), donde la casta superior de los “terratenientes” ataca de modo atroz a los sin tierra (casta que aquí es calificada como una clase). Cuando las sequías generan hambrunas, son los pobres, nuevamente, quienes con sus precarios sustentos son los primeros en sufrir.

## Un modelo para la pobreza

La medición es necesaria pero insuficiente. Habiendo elegido una medida más amplia (mejor que  $z$ ) y una vez que hemos enfatizado los aspectos dinámicos de insuficiencia, inseguridad y vulnerabilidad, ahora necesitamos construir un modelo que incorpore los diversos componentes de las estructuras económica y social cuyos resultados surgen por la preponderancia de la pobreza. Hemos discutido cómo definimos la pobreza. Ahora, investigaremos por qué son pobres los pobres.

La Figura 1 ofrece un sistema gráfico que describe el proceso causal cuyo resultado es la pobreza. Por el momento, dejo el papel de la gobernanza fuera del sistema. Después analizaré las formas con las cuales la gobernanza puede intervenir para ayudar o impedir la erradicación de la pobreza. El interés central de los sistemas estructurados en la Figura 1 es el resultado generado por el ingreso percibido ( $y < z$ ), pero las otras dimensiones de la pobreza repercutirán en el resultado.

Existen cinco subsistemas de entrada (“input”) que interactúan y conducen como resultado a un subsistema de salida (“output”). Algunos de los subsistemas de entrada son exógenos, por lo menos a corto plazo, aunque son sensibles a la evolución del largo plazo y a la manipulación política. Existen también circuitos intergeneracionales de realimentación que se aclararán en la discusión.

Los subsistemas exógenos son:

Las **Dotaciones**, el **Ambiente** y las **Oportunidades**.

Existen dos subsistemas endógenos:

Las **Adquisiciones** y la **Actividad**.

Juntos ellos conducen al **Resultado**. Continúo ahora describiendo los subsistemas:

### 1) Dotaciones

Un hogar pobre<sup>9</sup> tiene dotaciones seguras –determinadas por el número y la composición, por la edad y el sexo de sus miembros, por su fortaleza y estatura física, sus habilidades, la presencia o ausencia de incapacidades y su estado de salud–. Para muchos hogares pobres estas dotaciones, que determinan la cantidad y la calidad de la fuerza de trabajo que pueden vender, determina su ingreso. El hogar puede tener otras dotaciones –de tierra (propia o seguramente rentada), medios de consumo

durables (utensilios), capital de producción (red de pesca, barco, arado, carretilla), intelecto, creencias y tradiciones culturales–. Puede tener derecho por costumbre (como en el sistema jainí en la India) u obligaciones legales (dotaciones negativas) como en el trabajo esclavo. Puede haber heredado deudas. O también algún oficio, aunque éste, más que heredarse, se adquiere. Podríamos, sin embargo, considerar el grado de alfabetización y cualquier otro oficio laboral como parte de las dotaciones que se refieren a los adultos.

Insuficientes dotaciones pueden frecuentemente ser un factor determinante en el ingreso producido por un hogar. Así, una mujer viuda con niños pequeños está limitada por la magnitud de la fuerza de trabajo que puede vender. Una mujer o un hombre ancianos y solitarios, niños huérfanos, una familia en la que algunos miembros pueden estar físicamente incapacitados o propensos a una enfermedad crónica, son otros ejemplos en los que la cantidad total de la fuerza de trabajo puede ser insuficiente para generar un ingreso adecuado. El analfabetismo, la carencia de tierra o de equipo físico para el cultivo o la pesca, reduce los ingresos de la fuerza de trabajo.

### 2) Ambiente

El ambiente, como las dotaciones es una “condición determinante”. Lo conforma la ecología local –esto es, la fertilidad de la tierra, la cantidad y el acceso al agua, la precipitación pluvial, ríos, mares, proximidad a las reservas de combustible, árboles (frutas), plantas (vegetales) y población animal–. En áreas urbanas lo integra la tierra disponible para viviendas, caminos, talleres, así como la contaminación del aire y el agua, la severidad del clima (para las personas sin hogar). Además del ambiente natural, está el ambiente económico –las leyes que rigen los derechos de propiedad, el número y la frecuencia de los mercados, la prosperidad material general, el acceso a la tecnología, el alcance de la industrialización y/o del desarrollo agrícola, la estabilidad macroeconómica, etc–. El ambiente político está compuesto por la naturaleza del sistema político (democrático/oligárquico) tanto local como también a niveles más altos, la garantía sobre los derechos, la eficacia del aparato legal y del orden, la discriminación étnica y de género, la extensión de la corrupción, etc. La naturaleza de las determinaciones políticas orienta a la gente hacia un régimen político –que fomenta el bienestar o la conformación de una élite cleptocrática–. La estructura en la aplicación de la ley y la impartición de justicia –la legalidad, velocidad, eficiencia, arbitrariedad, los altos costos–, son también parte del ambiente. Aunque uno lo puede tratar como una “condición determinante”, la gobernanza puede efectuar

<sup>9</sup> Consideraré el hogar pobre como unidad para comenzar, pero no deben perderse de vista las desigualdades familiares, ya que, las desigualdades de género son una parte central de la pobreza. Resaltaré este aspecto dondequiera que se corrompa el concepto de hogar al tratarlo de forma indiferenciada.

cambios en el ambiente, aunque no puede asegurarse que tales cambios serán rápidos.

El ambiente es una condición determinante crucial de las oportunidades disponibles.

### 3) Oportunidades

Si el ambiente es un subsistema estructural de largo plazo, las oportunidades representan un subsistema que puede fluctuar en el corto y el mediano plazo. Ampliamente hablando, este subsistema representa las oportunidades económicas de percibir ingresos por el salario y/o por trabajar por cuenta propia. Esto dependerá de la tasa total de crecimiento de la economía, de la difusión sectorial de la inversión, del estado del ciclo comercial, de las desigualdades regionales o de la distribución del ingreso y el poder del gasto, así como de otros indicadores de prosperidad macro y microeconómica. Los subsistemas de oportunidades deberían también contener información sobre barreras de ingreso al mercado de trabajo —como la discriminación étnica y de género, la tendencia a contratar gente de cierta edad, los obstáculos contra el incapacitado que busca un trabajo—. Puede haber también barreras similares para trabajar por cuenta propia o en el mercado de bienes, por medio de la tributación/costos de licencias, de una infraestructura pobre o de costosos requerimientos legales para establecer y conducir un negocio. Las instituciones de crédito son también un importante componente del ambiente —el costo y la disponibilidad del crédito, las barreras para ingresar al mercado de crédito, de acceso al micro-crédito, etc.—. En general, el espacio temporal del estado de la demanda de trabajo y de bienes y servicios está determinado por el subsistema de oportunidades.

Los subsistemas de Oportunidad y Ambiente son exógenos al hogar individual, sea pobre o no. El subsistema de Dotaciones representa las capacidades potenciales de abastecimiento del hogar. Es también, en tanto proporciona una retroalimentación demorada, exógeno. Estos tres subsistemas interactúan con los subsistemas básicos de comportamiento endógenos —los de Adquisiciones y Actividades—.

### 4) Adquisiciones

Si las dotaciones son de larga duración y no son fácilmente alterables, las adquisiciones son resultado de actividades e ingresos recientes que el hogar ha experimentado. Una adquisición obvia es la riqueza financiera, es resultado de un comportamiento pasado de ahorros. No debería pensarse que los pobres son totalmente incapaces de ahorrar. El ahorro o el desahorro será importante en sus vidas, especialmente para determinar su vulnerabilidad. No toda la riqueza es financiera. Muy frecuentemente decisiones como invertir

dinero en oro o joyas o incluso en los implementos familiares pueden también proveer un cojín ante choques adversos como las sequías. Pero la decisión de enviar niños, especialmente niñas, a la escuela es crucial para la adquisición de alfabetismo y de capital humano básico. A diferencia de ellos, los adultos pueden adquirir nuevas habilidades en el trabajo. Todas estas son decisiones conscientes acerca de la distribución del tiempo y los recursos.

En un sentido muy diferente, la migración es un tipo de adquisición. La decisión de emigrar es obviamente una parte importante de la oferta de trabajo y, de aquí en adelante, una “actividad”. Pero la migración exige una decisión “pesada” que requiere algunos cálculos, recopilación de información así como también de recursos. Del mismo modo que las corrientes de ingreso pueden ser acrecentadas por la adquisición de capital, también pueden ser acrecentadas por la migración. Esta migración puede ser cercana o distante en relación a la ubicación original del hogar, pero las decisiones de migración han sido históricamente una estrategia de la que pueden disponer los hogares para mejorar sus perspectivas económicas. Existen costos por la adaptación al nuevo ambiente, así como también debido a la pérdida de viejas redes, pero los hogares esperan, a mediano plazo, mejorar su vida con la migración.

### 5) Actividades

Las actividades constituyen el subsistema crucial en la estructura causal. Dadas las Dotaciones y las Adquisiciones al enfrentar determinado Ambiente y ciertas Oportunidades, el hogar asume un número de decisiones que indican su coeficiente de actividad económica. Estas decisiones conciernen a la oferta de fuerza de trabajo por los miembros del hogar y la distribución entre el trabajo doméstico impago y el trabajo externo retribuido. Puede haber decisiones para que miembros del hogar vayan a la escuela, adquieran habilidades y se hagan de capital humano para uso futuro. ¿Continuarán tanto las niñas como los muchachos su instrucción escolar? Habrá decisiones sobre ahorros corrientes y la compra de bienes para ahorrar. Los hogares que trabajan por cuenta propia tienen que determinar la compra de sus insumos (del trabajo asalariado/materias primas) y su inversión. Pero lo principal es la venta de fuerza de trabajo (para los trabajadores asalariados) y la producción de bienes/servicios (para los que trabajan por cuenta propia) porque determinan decisivamente el ingreso. El nivel salarial está determinado por las dotaciones así como también por las oportunidades y las barreras de ingreso al mercado de trabajo. Para quienes trabajan por cuenta propia la cantidad de capital —físico y humano, y el estado del mercado— es lo que determina la rentabilidad de su empresa.

## 6) Resultados

Los ingresos resultantes son el componente mayor en el perfil de la pobreza de cualquier hogar. Pero las decisiones de consumo son también cruciales. Desde luego, el gasto es el resultado más fácilmente observable y registrable de las actividades del hogar. Hay aquí una consideración del nivel total de gastos, que incluye la transformación del trabajo doméstico en bienes sociales que forman parte del consumo real. Existe la dimensión de género del trabajo doméstico –impago y realizado exclusivamente por mujeres de todas las edades–. Pero existe también un resultado adicional de la distribución al interior de la familia de los bienes de consumo, que determina el estado nutritivo y la salud en el presente inmediato. Una predisposición sistemática en la distribución y el consumo desfavorable a las niñas frente a los niños afectará su desarrollo físico y mental, lo cual a su vez tendrá influencias en sus oportunidades de vida. Si la mayor parte de la población pobre en el mundo son mujeres, esto es resultado tanto del comportamiento endógeno de la familia sobre la distribución del trabajo y los bienes de consumo como de fuerzas externas. Este es el punto en el cual el hogar tiene que ser “desmenuzado” como unidad de análisis por los estudios de la pobreza.

El nivel de consumo, especialmente de alimentos, es crucial para la salud y, como consecuencia de la productividad de la fuerza de trabajo, tanto la salud como la educación son parte del capital humano, de suerte que, la carencia de buena salud –frecuentes enfermedades, abatimiento físico y lesiones– puede afectar adversamente los ingresos resultantes inmediatamente. En este sentido, el acceso a la salud como uno de los principales bienes públicos –al agua limpia especialmente pero también al aire limpio, el cuidado y las consultas médicas– constituye un ingrediente vital para asegurar resultados estables en términos del ingreso. El consumo es tanto un insumo de la buena salud y de la relación salud-ingreso, como también un resultado. Las articulaciones del consumo y la salud son obvias. Tienen retroalimentaciones positivas.

La otra medida de los resultados es, por supuesto, el tiempo de vida. Éste, como señalé anteriormente, es el tiempo que sobra después del trabajo pago e impago. El tiempo vital es una dimensión del bienestar, pero también es una amplia cantidad de tiempo en que suceden la “depreciación y reposición” o el “desgaste y recuperación” de la fuerza de trabajo. Sea que se le considere positiva o negativamente, lo vital es que los seres humanos tengan algo de tiempo libre. Los pobres, especialmente las mujeres entre ellos, penosamente carecen de tiempo libre. Sus vidas están integradas a un constante e interminable trabajo pendiente, frecuentemente duro, que se realiza incesantemente bajo condiciones malsanas (por ejemplo, sin un centavo). Aparte

de las pocas horas de sueño, frecuentemente no tienen ninguno otro tiempo. Este no es tiempo de ocio –sino tiempo vital, para comer o charlar juntos, para jugar con los niños, hablar a los vecinos, etc.– El exceso de trabajo y la escasez de tiempo vital es una característica de la pobreza.

## El Sistema Completo

Los componentes del sistema estructural ya los hemos presentado, ahora nos corresponde mirarlos como un sistema. La Figura 1 nos muestra este sistema. Los subsistemas de Dotaciones y Adquisiciones están predeterminados (son resultados de acciones pasadas, que pueden variar en el futuro debido al comportamiento endógeno del hogar), aunque las dotaciones son mucho más difíciles de alterar a corto plazo. Los subsistemas exógenos (que están más allá del control del hogar) son los de Ambiente y Oportunidades. El ambiente puede afectar las oportunidades, pero no al revés.

Juntos estos subsistemas determinan las Actividades que el hogar emprende. El punto a señalar es que la pobreza no está enteramente predeterminada por fuerzas fuera del control del hogar. Dentro de este contexto, puede no ser mucho lo que un hogar pueda hacer por sí mismo para salir de la pobreza, pero es algo. Hay un componente activo determinado por el hogar. La finalidad de cualquier política debería ser mejorar este componente y capacitar al hogar para que con sus propios esfuerzos pueda salir permanentemente de la pobreza.

Así, las Actividades constituyen un subsistema endógeno. Que, a su vez, determina los resultados. La relación Resultado/Actividades la presentamos aquí como una relación más que mediata. Por supuesto, shocks contingentes pueden afectar la relación –por ejemplo, la falta de lluvias–. Esto lo muestra la línea trazada desde el subsistema de Ambiente hacia la **articulación** del sistema, más que hacia los puros resultados. De este modo, la relación insumo-producto (la función de producción) puede tener términos estocásticos incluidos para tomar en cuenta estos fenómenos aleatorios. Pero hay que decir que sobre un largo periodo de tiempo, tales influencias aleatorias tienden a cancelarse.

El subsistema de Resultados es, por supuesto, de interés central para nosotros. Los resultados están descritos esquemáticamente como Ingreso, Consumo, Salud y Tiempo Vital. Existen otros resultados, como la educación en el caso de los niños o incluso de los adultos, pero estos no son comunes a todos los hogares. Ahí puede haber menos material, pero, sin embargo, resultados reales, como la dignidad y la esperanza. El subsistema de Resultados se retroalimenta con el de Adquisiciones por medio de los

ahorros, de la educación, etc. El subsistema de Adquisición influye al de Dotaciones pero sólo lentamente.

En cierto sentido, el sistema retratado en la Figura 1 no es específico de los hogares pobres, sino de todos los hogares. Así es como debe ser porque no podemos saber *ex ante*, cuáles hogares serán pobres y cuales no. Pero una vez que observamos los resultados de un conjunto de hogares, seremos capaces de señalar cuáles hogares tendrán resultados que los mantengan persistentemente en la pobreza. Algunos hogares se moverán entrando y saliendo de la pobreza, pero otros permanecerán en ella. Nuestro sistema nos permite señalar qué factores dominantes generan cada resultado. ¿Son exógenos para los hogares ahora y para siempre los subsistemas de Ambiente y Oportunidades? Si es así se requerirán acciones colectivas de los pobres mismos o del gobierno para el alivio de la pobreza. Sin embargo, podría ser que algunas Dotaciones tales como la falta de tierra requieran acción del Estado, mientras otras como la carencia de educación o la mala salud necesitan de una combinación de acciones de la familia y del Estado. De todos modos, la tasa de actividad del hogar podría ser la máxima que pueda generar y aún quizás seguir pobre—debido al pequeño tamaño de la familia, a la presencia de niños pequeños, a incapacidades físicas, etc.—.

## ¿Porqué son pobres los pobres?

### Cinco Preguntas acerca de los Hogares Pobres

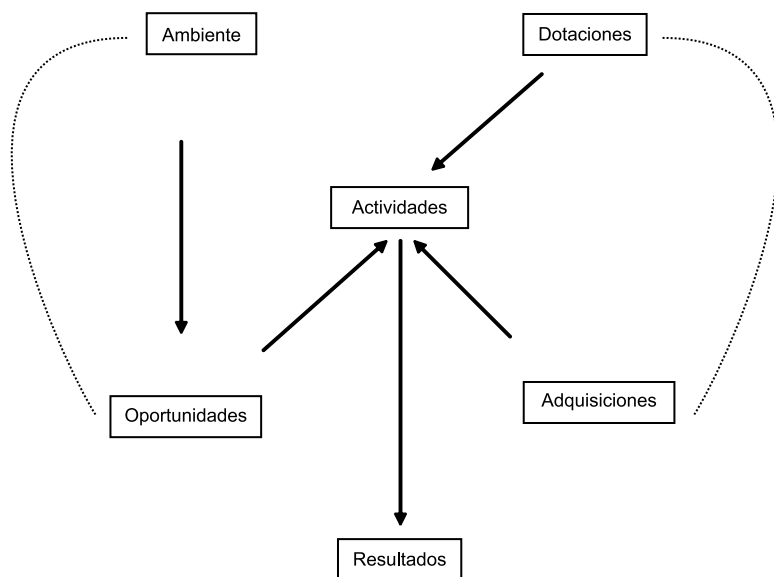
Será necesario, por lo tanto, analizar inicialmente qué tipo de obstáculos encaran los hogares en estado de pobreza. Para comenzar, permítanme conducir la mirada hacia **la capacidad del hogar para obtener un ingreso suficiente** para la adquisición tanto de bienes privados como de aquellos bienes públicos que se venden, es decir, para lograr la suficiencia del gasto del consumidor. Las otras dimensiones vienen en la jugada automáticamente como insumos o como resultados conjuntos. En particular, es necesario realizar las siguientes preguntas:

a) Si el hogar ha generado su máxima proporción de actividad (particularmente de suministro de trabajo), excluyendo los shocks contingentes, ¿su ingreso podría aún así seguir siendo inadecuado para sus necesidades?

Si la respuesta es sí, el hogar necesitará asistencia para mejorar la calidad de su fuerza de trabajo o, quizás, la cantidad de sus insumos complementarios (tierra, crédito, equipo de pesca). Tal hogar es pobre debido al bajo reembolso de su fuerza de trabajo.

b) ¿Es el hogar capaz de generar una proporción máxima de actividad que podría darle un ingreso adecuado, pero debido a la escasez en la demanda de su trabajo es incapaz de realizarlo?

**Esquema 1**  
**El Sistema Entero**



..... retroalimentación retardada  
 — causalidad directa

### Lista de lo que "Debe Hacer" la Buena Gobernanza Económica

- Equilibrar el presupuesto; si es posible reducir la deuda nacional
- Examinar el impacto distributivo del presupuesto y de la política fiscal en su totalidad
- Fomentar esfuerzos privados para realizar el suministro de microcréditos
- Reducir subsidios e impuestos regresivos
- Recortar el gasto gubernamental de consumo corriente; elevar la inversión en salud, educación e infraestructura
- Recortar los costos de distribución de bienes públicos y los subsidios a bienes privados
- Examinar la estructura precio/costo de las empresas públicas, eliminar pérdidas y/o bajas de valores en el sector privado (a menos que responda a razones de seguridad nacional)
- Cambiar el gasto público a todos los niveles disminuyendo el gasto en armamentos y el consumo público de lujo para aumentarlo en los rubros de desarrollo humano (salud, educación, ambiente e infraestructura)
- Devolver la recaudación de rentas e impuestos a los estados tanto como sea posible para descentralizar el gobierno
- Asumir el debate público en torno a las prioridades del gasto en los niveles más bajos del gobierno

Esta es la situación clásica del desempleo. Ahí es donde el subsistema de Oportunidades necesita ser examinado. Las políticas podrían dirigirse a impulsar la demanda de trabajo o la demanda de aquellas mercancías y servicios que los hogares puedan comprometerse en ofrecer.

c) ¿Es el hogar, y desde luego la comunidad, incapaz de conseguir un adecuado nivel de vida a pesar de un máximo de actividad y de la presencia de demanda para absorberlo? Aquí el problema puede ser que la región entera carezca de ingresos para conseguir oportunidades. La tierra puede ser estéril, los ríos poco seguros para la pesca, el terreno montañoso, difícil de transitar. Tales regiones –el sur de Italia es un ejemplo clásico– permanecen pobres durante décadas. Muy frecuentemente, la migración es una salida (Irlanda es un país donde ésta fue la estrategia adoptada). Otra política sería traer industrias, pero esto frecuentemente resulta caro e ineficaz, nuevamente el sur de Italia nos lo muestra.

d) ¿Está el hogar, dispuesto y capacitado para generar un máximo de actividad pero enfrenta barreras que bloquean su entrada en el mercado de trabajo y de bienes, de suerte que es forzado a aceptar empleos mal pagados o a permanecer en el desempleo?

Este es el caso que exige abiertamente acción social/gubernamental, donde las barreras de casta, de lenguaje o religiosas pueden forzar un hogar a permanecer en empleos mal pagados o en el desempleo, incluso cuando el mercado de trabajo puede ofrecer oportunidades adecuadas para otros hogares. Este es el caso de los Dalits (intocables) en las aldeas indias. No se les permite hacer nada, más que algunos trabajos –barriendo, comerciando con animales muertos, curtiendo–. En otras situaciones, los judíos o las mujeres pueden encarar barreras. Esta es, otra vez, una materia que requiere acción colectiva del Estado.

e) ¿Es el hogar, debido a algunos defectos en sus dotaciones o en sus adquisiciones, incapaz de generar suficiente actividad económica para obtener resultados adecuados para sus necesidades?

Este es el caso donde el tamaño de la familia puede ser pequeño y donde puede ser difícil pagar la actividad laboral –una madre soltera con niños pequeños, una mujer o un hombre anciano físicamente débiles, o una persona discapacitada, son ejemplos de esto–. Tales hogares necesitan subsidios especiales de ayuda temporal o recursos extras que les den acceso a un ingreso que abra oportunidades –pago por trabajo en domicilio propio, ayuda para transportarse, etc.–.

Estas cinco preguntas no son exhaustivas, pero captan los principales mecanismos causales de la pobreza. Cuatro de las cinco, es decir, todas a excepción de (e), suponen que el comportamiento de los hogares genera su máxima

actividad en términos de oferta laboral como trabajador asalariado o como auto-empleado. Los problemas son entonces:

- a) bajo reembolso de la fuerza de trabajo,
- b) escasez (cíclica) de la demanda,
- c) inadecuada absorción (estructural) de las capacidades,
- d) barreras de ingreso al mercado de trabajo.

La excepción en el caso (e) consiste en que las Dotaciones, desde el punto de vista del tamaño y las características de la familia, le dificultan al hogar conseguir dinero. No se puede, así, ofrecer fuerza de trabajo sin la ayuda de subsidios especiales.

### **Cómo y qué pueden hacer los pobres contra la pobreza**

La tipología de nuestras preguntas revela el área en la cual la acción auxiliar se necesita para aliviar la pobreza. Históricamente, por supuesto, tales acciones han tenido que ser tomadas por los pobres mismos o quedan abandonadas a disposición del mercado. Mejorar una capacidad invirtiendo tiempo libre y dinero para conseguir un salario más alto o para cambiar de trabajo, son respuestas a bajos salarios (caso a). El desempleo (caso b) ha sido, por supuesto, una plaga contra la cual ha habido pocos remedios especialmente en tiempos de mayor depresión. Pero aquí, nuevamente, el desplazamiento de un área a otra en busca de trabajo (“súbete a tu bicicleta” como dijo célebramente el Gabinete de Ministros Británico) o la aceptación de recortes salariales han sido las respuestas endógenas. Fue la insuficiencia de tales respuestas durante la Gran Depresión la que inspiró la reformulación de Keynes de la teoría del empleo. Él demostró que tales respuestas endógenas por parte de los trabajadores desempleados no restaurarían automáticamente el pleno empleo. Pero, como sabemos, las curvas keynesianas son aplicables si el desempleo se debe a deficiencia en la demanda. En nuestro caso (c), la pobreza y el bajo salario no pueden sujetarse a una solución keynesiana. Tal pobreza se debe a factores estructurales –bajos niveles de insumos complementarios, bajos rendimientos de la tierra o de la pesca, altos costos de acceso al mercado debido a deficiencias de infraestructura, etc.–. Aquí puede ser demasiado caro elevar los niveles de retribución sin altas tasas de inversión, frecuentemente insostenibles. Las regiones deprimidas permanecen deprimidas por décadas, si no es que por siglos. La migración es una acción endógena de respuesta, en este caso, porque las condiciones del mercado no atraen la inversión. La mayor parte de Europa en los cincuenta años previos a la Primera Guerra Mundial testificó una migración en gran escala de la fuerza de trabajo al Norte y al Sur de América, así como también

hacia zonas antípodas. Había alguna ayuda pública para los emigrantes, pero en conjunto ellos sostuvieron la carga por sí mismos. Grandes masas de gente se trasladaron desde el Subcontinente Indio al Caribe, del Sur y Este de África al Sudeste de Asia, como indocumentados o fuerza de trabajo libre.

La migración en el interior del país y, asimismo, la migración internacional de la fuerza de trabajo sigue siendo tan importante hoy como lo fue en el siglo anterior. Aunque la fuerza de trabajo no es globalmente móvil como el capital en estos tiempos de globalización, la importancia de la migración no debe subestimarse. Ni los migrantes deben ser vistos como amenazas para la comunidad anfitriona (como muchos grupos xenofóbicos y racistas creen), ni como víctimas (como muchos simpatizantes del Tercer Mundo miembros de ONGs creen).<sup>10</sup> Desde que se cuadruplicaron los precios del petróleo en 1973, la migración hacia países exportadores de Medio Oriente ha sido una fuente importante de mejoramiento del ingreso para muchos trabajadores semi-especializados y no-especializados del Sur y del Sudeste de Asia, así como también del Norte de África. Sus remesas constituyen una renta importante para sus países de origen. En algunos casos, tales remesas han ocasionado profundas transformaciones en sus países domésticos. El Estado Indio de Kerala es un ejemplo, donde las remesas ofrecen una ayuda social “retardada” a las comunidades para mejorar su condición económica. También ha habido migración hacia países de la OCDE, especialmente hacia América del Norte y Europa Occidental, desde países en vías de desarrollo.

Además, hay migración interna en un país o entre países vecinos, particularmente en África. En este caso las fronteras nacionales son únicamente divisiones administrativas frecuentemente sin ningún sentido económico. Las tribus están separadas por fronteras arbitrarias. En el Sur de Asia ha habido mucha migración de “buena vecindad” —desde Nepal a la India o Bhután, desde Bangladesh a la India, entre la India y Sri Lanka, etc.—. Pero es más significativa la migración *al interior* del mismo país. Esta migración puede ser rural-rural, rural-urbana o urbana-urbana. La migración rural-urbana desde el interior occidental a las áreas costeras orientales es un fenómeno importante en China.

La migración es una respuesta endógena para el mejoramiento del ingreso. Además, involucra temas importantes del gobierno, como veremos más adelante. Esto no sucede únicamente en el caso de la migración al interior del país, sino también en la migración internacional. Estos temas conciernen a gobiernos tanto de países en desarrollo como de países desarrollados. Me refiero a temas como el acceso igualitario a los bienes públicos y los derechos humanos, que destacan en la agenda de todo gobierno. El racismo,

la xenofobia, la persecución de los grupos “visitantes” se han visto en el Norte así como también en el Sur. Examinaremos esto más adelante en el capítulo sobre la gobernanza.<sup>11</sup>

Las primeras tres preguntas formuladas anteriormente sobre la naturaleza de la pobreza de los hogares analizan las respuestas endógenas de los hogares. Ellas son respuestas de mercado en el sentido que el hogar individual tiene que tomar muchas de las limitaciones que encara como parámetro. No puede practicar la “intervención del mercado”. Esto quiere decir que las respuestas de mercado no siempre conducen hacia una salida de la pobreza. Siempre hay un amplio grado de riesgo al implementar cualquiera de las respuestas, de suerte que, la gratificación será muy variable. La repercusión media de cualquier respuesta dependerá de las Dotaciones y de las Adquisiciones que el hogar introduzca, pero mucho más del Ambiente y las Oportunidades. El nivel y el crecimiento de la demanda laboral, así como del ingreso nacional, determinan en gran parte el nivel salarial y las capacidades de la fuerza de trabajo. Esto significa que el gobierno económico juega un papel importante para este grupo de preguntas. La economía tiene que ser conducida hacia el crecimiento tanto como sea posible y las políticas monetaria y fiscal tienen que ser diseñadas para fomentar y no obstaculizar el crecimiento de la economía. En esta materia, la creencia convencional de las décadas de 1950-1960 no está alejada de la de 1990. Esto lo han reconocido economías desarrolladas. En algunos países en desarrollo, persiste el anhelo de las viejas políticas de propiedad estatal, tributación de empresas y proteccionismo. Pero hay otros ejemplos exitosos (especialmente en el Este y Sudeste de Asia) donde la Buena Gobernanza Económica ha generado récords notables en el alivio de la pobreza. El secreto de la Buena Gobernanza Económica ha estado en seguir la corriente del mercado en vez de obstaculizarla o intentar contrariarla. Esto no descarta los errores del mercado, pero la experiencia de las últimas tres décadas ha mostrado que el argumento de los errores de mercado debería invocarse con moderación. Este es especialmente el caso cuando sucede la reducción de la pobreza.

<sup>10</sup> Para una explicación equilibrada pero radical de la migración laboral, véase Nigel Harris, *The New Untouchables: Immigration and the New World Worker*, I.B. Tauns, Londres, 1995. Un enfoque de los efectos negativos de la migración es el que realiza Richmond, A.H., *Global Apartheid: Refugees, Racism and the New World Order*, OUP, Oxford, 1994.

<sup>11</sup> Sobre los puntos de la gobernanza levantados en el Norte como resultado de la migración desde el Sur dentro del marco de la globalización, ver Sassen, S., *Guests and Aliens*, New Press, New York, 1999.

Si el problema son las barreras de ingreso (caso d), entonces, es difícil que el mercado necesariamente genere la solución correcta. A veces las barreras de ingreso se deben a razones de estructura social –a la discriminación étnica o tribal, al prejuicio de contratar mujeres en ciertas ocupaciones, a la discriminación religiosa–. Poderosas fuerzas sociales (frecuentemente en choque con la estructura del poder político local) pueden estar detrás de tal discriminación. La gente aprende a hacer su mejor esfuerzo tomando las limitaciones como inamovibles –es el caso de los trabajadores negros en EUA y de los judíos en la Europa, incluso muy recientemente–. En muchos casos, los sindicatos han sido responsables de las barreras contra inmigrantes. Tales limitaciones exigen acciones públicas de ONGs –para aumentar la conciencia en torno a la necesidad de reformas–. Pero eventualmente sólo el Estado puede quitar tales barreras por medio del cambio legal.<sup>12</sup>

Por supuesto, las familias pueden no haber emigrado voluntariamente, sino debido a que fueron forzadas a buscar refugios. En la última década del siglo xx, el fenómeno de los refugiados se ha experimentado ampliamente. Nuevas guerras en África, Europa, Sudamérica y Asia han creado grandes movimientos de refugiados a través de las fronteras. Los refugiados, por supuesto, han perdido por definición todo sus activos, y si ellos viven en áreas donde se habla un idioma diferente, su capital humano es también desvalorizado. La pobreza de los refugiados constituye un caso especial, que se ha incrementado crecientemente. Involucra temas de economía internacional y de gobernanza política, de derechos humanos y de justicia penal internacional. Volveremos sobre esto más adelante.

Es importante que esta relación de reacciones ante el mercado no se olvide en ninguna estrategia contra la pobreza. La gente puede y realiza movimientos para mejorar por sí misma, de la misma manera que intenta mejorar sus capacidades. Donde esto sucede, el papel de la acción pública tiene que consistir en acelerar tales reacciones endógenas por medio de incentivos bien dirigidos. El sujeto típicamente pobre está acostumbrado a las fluctuaciones del mercado en la venta diaria de su fuerza de trabajo o de las mercancías y servicios que puedan desear vender. Donde gobiernos, hasta muy recientemente, han buscado proteger sus economías de las fuerzas del mercado, han protegido a los trabajadores mejor remunerados –los trabajadores urbanos del sector formal público y privado, o de industrias nacientes–. Frecuentemente, la carga de la protección del mercado del sector urbano formal ha sido

sostenida por el sector informal rural y urbano. El papel característico de la gobernanza se discutirá más adelante, pero una tarea que el Estado tiene que desempeñar es justo la de examinar las consecuencias distributivas de sus políticas.

La pregunta (e) presenta dificultades particulares. A lo largo del siglo xx, los países desarrollados fueron capaces de crear un Estado de Bienestar que proporcionó una red de seguridad a quienes no podían participar en las actividades del mercado o participaban tan insuficientemente que no podían esperar alcanzar un nivel decente de vida. Las viudas, huérfanos y ancianos han sido los clientes clásicos del Estado de Bienestar. Ellos requirieron subsidios. La escala de estos subsidios ha crecido –los niños beneficiados se encuentran ahora legalizados en muchos países, aunque esto únicamente sucedió en el último cuarto de siglo–. En los países en desarrollo, tales redes de seguridad son inexistentes. En su lugar, existen redes informales de seguridad construidas por un extenso sistema de familias o por redes de parentesco, pero estas redes son inestables y frecuentemente ineficientes. Las mujeres, especialmente solteras –que no se casaron, divorciadas y viudas– no pueden confiar en que estas redes las van a ayudar. Están frecuentemente expulsadas o no quieren ser vistas como parte de la amplia estructura familiar. La indigencia es el estado normal de la gente que cae bajo esta categoría y el alivio de su pobreza constituye uno de los problemas más difíciles para los ingenieros políticos.

#### 4. Gobernanza y reducción de la pobreza

La gobernanza constituye un tema sumamente amplio. En años recientes, ha sido muy discutida con la esperanza de colocar a la Buena Gobernanza como solución ante el problema de combinar crecimiento económico con equidad. Aunque la gobernanza puede ejercerse en múltiples niveles –a nivel corporativo, colectivo, desde el Estado-Nación o de modo global–, nosotros aquí la tratamos a escala nacional e internacional/global. (Muchos Estados no son Estado-“nación”, sino Estados multinacionales o parcialmente nacionales. La expresión correcta debería ser Estado Territorial, pero uso el término Estado-Nación como se usa más frecuentemente).

##### Una nota preventiva

La gobernanza repercute en múltiples lugares del sistema estructural. Esto requiere de un análisis cuidadoso y detallado. En primer lugar, miraré el impacto de la gobernanza sobre cada subsistema en el mismo orden en que los expuse en la sección previa. Luego, el subsistema de resultados se analizará en forma detallada a la luz de las cinco preguntas antes formuladas explorando cómo

<sup>12</sup> Para la discusión sobre la discriminación sindical contra los inmigrantes, ver Ronald Dworkin, “Do Liberty and Equality Conflict”, en Paul Barrer, *Living As Equals*, OUP, Oxford, 1996.



la gobernanza puede hacer la diferencia. Finalmente, la interacción gobernanza/pobreza será recapitulada desde el punto de vista de los instrumentos que el gobierno puede usar [ver en el RP 2000 del PNUD las acciones programadas a este respecto].

Pero antes de que lo hagamos, dos amplios comentarios sobre el orden. **Históricamente, los gobiernos no han sido amigos de los pobres, sino de sus oponentes.** Los gobiernos han sido normalmente parte de las estructuras de poder y desigualdad que han oprimido a los pobres en vez de ayudarlos. El crecimiento de la democracia en el siglo XX ha comenzado un cambio en esto. Los gobiernos están crecientemente expuestos al escrutinio público y a la necesidad de renovar su mandato obteniendo apoyo público en los periodos electorales. Incluso ahora, las estructuras del gobierno son escasamente favorables para los pobres. Los ricos tienen los recursos—intelectuales y financieros— para enganchar al Estado y hacer que las políticas del gobierno sirvan a sus propósitos. Esto se ha hecho frecuentemente bajo la cobertura de una retórica radical; el socialismo ha sido evocado más frecuentemente en los últimos cincuenta años para justificar políticas contra los pobres que cualquier otra etiqueta ideológica. Constituye un proyecto obligado ganar el mandato popular, pero la retórica es a menudo una fachada para servir a los intereses materiales de los ricos. Es también frecuentemente el caso de algunos gobiernos que han sido sinceros en su deseo de ayudar al pobre, pero implementaron políticas de moda que, al final, mostraron ser económicamente disfuncionales. Fueron las políticas de estabilización de los precios agrícolas en el Oeste de África en los cincuenta, las políticas de industrialización intensivas en capital implementadas en las décadas de 1950, 1960 e incluso de 1970 en muchos países de África, América Latina y el Sur de Asia, la valuación de las materias primas urbanas contra los intereses rurales, la restricción sobre los movimientos nacionales e internacionales de cereales, la adopción de una legislación laboral ostensiblemente dirigida a proteger a los trabajadores del sector formal que provocó el efecto de estancamiento del empleo, la continuación de pérdidas en empresas públicas que fueron acibilladas con exceso de capacidad y bienes invendibles, el favorecimiento de la educación superior en perjuicio de la educación primaria y secundaria, la construcción de hospitales con alta tecnología en áreas urbanas con negligencia para atender la salud pública en las aldeas y los pueblos más pobres, etcétera.

Aunque la **gobernanza** puede contribuir al alivio de la pobreza, no es ni indudable ni sencillo que lo haga. Existen serios conflictos de intereses materiales al interior de las sociedades y, con ellos, existen intereses personales en el modo en que se aplican las políticas de reducción de

la pobreza. Algunos de estos intereses personales son de grupos de trabajadores y hogares que pueden estar en mejores condiciones que los pobres—trabajadores del sector urbano formal, empleados de gobierno, estudiantes de colegio que disfrutaban de una educación subsidiada, granjeros que disfrutaban subsidios en el precio de sus insumos—. Por esto, resulta difícil equilibrar las políticas de combate a la pobreza con muchas de las presiones políticas y sociales evitando que la importancia de las primeras sea subestimada. **No existe ninguna armonía natural de intereses en la sociedad, ni tampoco consenso en torno a la prioridad que les corresponde a los pobres.** [Para una discusión del problema que significa suponer tal armonía en la política internacional, ver Nicholls (1996)]. En una sociedad pobre, aquellos que han salido recientemente de la pobreza están obligados a tener celos de sus conquistas. Los ricos, que son quienes tienen mucho poder pero pocos miembros, son felices cuando logran triunfar en una batalla contra cualquier gran transferencia de recursos a los pobres. En consecuencia, para combatir la pobreza el gobierno necesita ser no solamente bueno sino también audaz y visionario.

Aunque el hogar constituye la unidad básica de medición de la pobreza, la cultura de la co-operación en la sociedad (una parte del Ambiente) es frecuentemente fundamento de la sustentabilidad de la subsistencia de muchas sociedades. Esto es lo que se ha llamado cada vez más capital social, pero hay buenas razones para no utilizar la etiqueta de capital [Dasgupta y Serageldin (2000)]. **La capacidad de los hogares de organizarse por sí mismos para su mejoramiento conjunto constituye un bien precioso** [ver RP 2000, Capítulo 7]. La naturaleza de la sociedad frecuentemente determina esta capacidad. La ausencia de casta o divisiones religiosas, la no segregación de los sexos, la confianza y la reciprocidad, como atributos valiosos constituyen el soporte que hace a la actividad cooperativa factible. Los pobres quizás necesitan más esta capacidad que los ricos. Es la forma en que pueden aprovechar los resultados crecientes que arrojan grandes cantidades de fuerza de trabajo combinadas con insumos complementarios en algunas áreas económicas—la construcción y el mantenimiento de un canal o de caminos son ejemplos—. La acción colectiva es un ejemplo de la capacidad de autorganización de los hogares. Existen reglas de auto-gobierno en cualquier colectividad, comúnmente están determinadas por la costumbre y la práctica social. Este no es un campo formal de la política gubernamental, excepto en un sentido negativo. Gobiernos bien intencionados, frecuentemente ignorantes de los modos informales de la acción colectiva urbana y rural, introducen leyes que impiden tal acción, es decir, insisten en establecer

estructuras formales con reglas y regulaciones en la elección de secretarios, etc. Los gobiernos tienen que nutrir la acción colectiva. A la vez, la acción no gubernamental no necesita siempre ser turnada a una ONG.

### La Buena Gobernanza Económica

Ahora analicemos los subsistemas uno por uno y veamos cómo el gobierno puede volverse favorable para los pobres. Los primeros dos subsistemas —el de **Dotaciones** y el de **Ambiente**— constituyen ‘stocks’ y no son sensibles al cambio. Especialmente es el circuito del subsistema de **Oportunidades** sobre el cual el gobierno puede lograr más impacto. El sistema de **Dotaciones** es resultado de acciones previas de los hogares y de los gobiernos que se ejercieron en el pasado. Este subsistema reflejará, por lo tanto, las buenas o, más usualmente, las malas políticas que se han implementado —negligencia para enfrentar el analfabetismo, carencias en el aprovechamiento de la salud pública, tributación excesiva, transferencia sistemática de recursos desde áreas y gente pobre hacia áreas y gente rica, etc.— La legislación sobre la reforma agraria, la tenencia de tierras, las horas de trabajo o la seguridad laboral tendría que influir en los bienes a los cuales el hogar tiene acceso. El gobierno **actual** únicamente puede afectar las dotaciones **futuras**.

El subsistema de **Ambiente** es también un ‘stock’ más que un circuito. La gobernanza puede influir en él, son las acciones pasadas las que le dan forma al Ambiente, especialmente al aspecto económico. La infraestructura que ha sido construida y conservada en buen estado, el nivel de ingresos y de industrialización alcanzados, la magnitud de la deuda nacional, la reputación de quienes diseñan la política macroeconómica, todos estos son reflejos de errores o actos certeros del pasado. Lo mismo vale para el ambiente político. Su franqueza, rendición de cuentas, medida de corrupción prevaleciente, las divisiones étnicas, religiosas o de género tienen que ser asumidas como sus elementos determinantes. Pueden cambiarse, pero un cambio rápido es difícil de lograr, excepto en periodos de cambio catastrófico para el sistema político —como cuando se introduce la democracia en vez de un régimen autoritario—.

El subsistema de **Oportunidades** conforma un “circuito” y, por tanto, puede ser modificado por la acción gubernamental. La Buena Gobernanza Económica puede generar muchas modificaciones en el nivel y la firmeza de la demanda laboral y de mercancías. Las políticas presupuestarias sanas —que manejan un presupuesto equilibrado con préstamos únicamente para la inversión y no para el consumo, una tasa de interés estable que refleje la oferta y la demanda de crédito sin distorsiones sectoriales deliberadas, un tipo de cambio estable y realista suficientemente flexible para reflejar las condiciones internacionales— son

la base de un gobierno económico sano. Los déficits presupuestarios se justifican, en condiciones keynesianas de escasez de la demanda efectiva de trabajadores, únicamente con la existencia de capital ocioso y de trabajadores calificados desempleados. Incluso en países desarrollados, el mecanismo multiplicador ha sido crecientemente debilitado, de suerte que, el “nuevo keynesianismo” insiste en que los presupuestos necesitan ser equilibrados según el ciclo —con déficits en la crisis y excedentes en el auge—. Los préstamos gubernamentales tienen que restringirse a la formación genuina de capital. Si no, la carga de los pagos de intereses se come la renta actual y deja sin recursos los proyectos públicos. Una política fiscal relajada vinculada a una alta tasa de interés y a una ajustada política monetaria lastima los negocios, especialmente a los pequeños y a los deudores privados, muchos de los cuales son también pequeños productores, comerciantes, granjeros, etc. Cualquier intento de crear múltiples tasas de interés para subsidiar una parte de la economía en perjuicio de otra es contraproducente, ya que el dinero es fungible. Los subsidios, una vez otorgados, pueden volverse una adicción para las firmas y los sectores receptores creando intereses particulares opuestos a cualquier racionalización. Los pobres están frecuentemente excluidos de cualquier subsidio, como los que se proporcionan a sectores formales o a los prestatarios que pueden ofrecer claras garantías. Malas asignaciones de crédito bancario (frecuentemente realizadas por bancos del gobierno) constituyen una importante distorsión que no ofrece ninguna ayuda a los pobres.

Las instituciones de microcrédito cuando han tenido éxito ha sido debido a agresivas tasas de interés que son reflejo de la escasez. Es únicamente cuando la gente paga un precio progresivo que aprende a usar el crédito cuidadosa y productivamente. Tales instituciones tienen también que superar los prejuicios de género que afectan su funcionamiento como instituciones de crédito. La vinculación del sistema crediticio con los pobres de modo sustentable es parte importante de la Buena Gobernanza Económica. Quizás, sin embargo, sea mejor para el gobierno **permanecer fuera** del aprovisionamiento real de micro-créditos. Necesita fomentar la acción colectiva de grupos públicos y proporcionarles líneas apropiadas de crédito. Esto evitaría la burocracia, así como también los costos relacionados con la administración del crédito. Las asociaciones de ahorro voluntariamente formadas por los hogares han aparecido ampliamente en muchos países en desarrollo. La tarea de la Buena Gobernanza Económica está en fomentarlas discretamente y no inmiscuirse en sus operaciones. La capacidad de auto-organización de los hogares es aquí el recurso valioso.

La estructura de tributación y gastos es otra dimensión vital de la Buena Gobernanza Económica que afecta a los pobres. El mito es el de una tributación progresiva y un gasto redistributivo. La realidad, casi en todos lados en los países en desarrollo, es que la tributación es regresiva. Los impuestos indirectos contribuyen en una amplia y creciente proporción al total de los ingresos públicos. Estos impuestos caen sobre mercancías que los pobres consumen. Así si uno hiciera una “auditoría” de la distribución de la tributación por deciles de ingreso, los resultados mostrarían indudablemente que los pobres soportan una carga desproporcionadamente alta de tributación. En los países desarrollados, esta situación de tributación regresiva es parcialmente mitigada por el gasto del “Estado de Bienestar”. El balance de la tributación y el gasto es, así, ligeramente redistributivo. Pero en los países en desarrollo, no hay “Estado de Bienestar”. Muchos de los subsidios van a la clase media urbana o rural en el mejor de los casos. En consecuencia, la naturaleza regresiva de la tributación no es corregida por un gasto progresivo.

Por supuesto, hay poca información para construir tal “auditoría” de la distribución de los ingresos y gastos públicos. Ésta debe ser una alta prioridad de cualquier proyecto dirigido a mejorar el gobierno y volverlo favorable para los pobres. Hay mucha resistencia a cambiar los impuestos directos. La excusa última es que la globalización no lo permite. Esto es empíricamente falso. Entre los países de la OCDE existe una amplia divergencia en la tasa de los impuestos directos. Lo que a la globalización o el “mercado” no les gusta son los déficits presupuestarios y el aumento de la deuda. Mientras el presupuesto se equilibra, no importa qué nivel de gasto o tributación se impone como proporción del PNB.

El punto central a resaltar es que, pese a cualquier retórica pública sobre el alivio de la pobreza, las finanzas del gobierno son casi en todos lados una carga para los pobres, una actividad de profundización, no de alivio, de la pobreza. Éstas tienen que ser transformadas de forma drástica. Las pérdidas de las empresas públicas se agregan al déficit y acrecientan las deudas. Únicamente benefician a un pequeño grupo de trabajadores —una “aristocracia laboral” suficientemente afortunada para mantenerse empleada en ellas—. Estos trabajadores se quejarían a gritos si sus trabajos se vieran amenazados y, ahí, la quiebra de las empresas tendría que ser vista como aumento de la pobreza. Con una tributación regresiva y una alta tasa de interés, son los pobres quienes pagan estas pérdidas. Las funciones macroeconómicas de la Buena Gobernanza son en su mayor parte negativas. Pero aún así son vitales. Habrá poco espacio para realizar las funciones positivas para los pobres si no hay espacio fiscal para maniobrar. Estas

funciones se tabulan en el Cuadro 1 sobre “La Lista de lo que “Debe Hacer” la Buena Gobernanza Económica”.

La función positiva de la Buena Gobernanza Económica, por supuesto, consiste en mejorar las oportunidades para los pobres. Esto requerirá un giro en el gasto público, disminuyendo el gasto en armamentos y en el consumo de lujo que ejerce el personal del gobierno (ministros, legisladores, funcionarios), para aumentar el gasto en beneficio de la salud, la educación, el ambiente y la infraestructura. Muchos de los IDH previos explican que existen muchas necesidades urgentes cuya satisfacción depende de cómo algunos países han realizado tales cambios a pesar de severas limitaciones presupuestarias. Estos gastos impulsan mayores **Actividades** por hogar, así como también mejoran los **Resultados** de sus esfuerzos. Ellos mejoran también la **Adquisición** de activos para capital humano.

Los siguientes dos puntos de la Buena Gobernanza Económica en la “Lista de lo que Debe Hacer” interactúa con la Buena Gobernanza Política. La delegación del poder a los niveles más bajos es vital si el Estado pretende no ser una fuerza hostil para los pobres. Pero la delegación del poder es de poca relevancia si el gobierno local no cuenta con recursos financieros para cumplir muchas de las demandas de su electorado. Así, la estructura de las finanzas públicas tiene que ser desarrollada —la renta tiene que ser compartida con niveles inferiores—. Esto le permitiría al electorado local ser capaz de discutir cuáles deberían ser las prioridades del gasto. Es su dinero (directa o indirectamente) y, por lo tanto, tiene derecho a discutir y decidir cómo se debe gastar.

### Buena Gobernanza Política

La Buena Gobernanza Política está en el centro de la relación entre pobreza y gobernanza. Como mencioné anteriormente, los pobres han enfrentado en todos lados y la mayoría de las veces al Estado como una fuerza hostil, como pilar de las estructuras que reproducen desigualdades de riqueza y poder. Es únicamente en el último siglo, más bien desde 1945, que ha habido un crecimiento de la democracia. Comenzando por los países desarrollados (muchos de los cuales concedieron a sus mujeres el derecho a voto hasta después de 1945), el movimiento democrático se ha difundido a través de la mayor parte del mundo. La concesión universal a los adultos del derecho a votar en elecciones libres y justas, un sistema político multipartidario que disputa el gobierno, la libertad tanto de expresión como de reunión y una activa sociedad civil, constituyen los elementos de un sistema democrático. Existe todavía una discusión persistente en torno a las pretendidas virtudes del autoritarismo para la extirpación de la pobreza, pero tal discusión define la pobreza únicamente desde el punto de

vista de los niveles materiales de consumo, pasando por alto los derechos humanos. Frente a ellas existen ejemplos exitosos de regímenes regidos por la democracia de partido que mitigan la pobreza de ingreso (China sigue siendo el caso principal, si bien no el único), sin embargo, esta no es una opción abierta para muchos países. La originalidad de China en este sentido tiene que ser subrayada pero no emulada. La historia del Largo Marzo y la supervivencia en las montañas de Yenán en las dos décadas previas a su llegada al poder, hicieron al Partido Comunista Chino sensible a las necesidades de los pobres del ámbito rural de una forma en que nunca lo fue ningún otro partido revolucionario. Esta sensibilidad sobrevivió a pesar de algunas revueltas ante las políticas de Deng Xiaoping en los años posteriores a 1978. El régimen suscita apoyo popular por esta sensibilidad –aunque hay problemas–. Otros países asiáticos que han tenido regímenes autoritarios –Corea del Sur, Indonesia, Camboya han avanzado hacia regímenes democráticos–. Las dictaduras militares no son formas defendibles de gobierno y rara vez han mostrado luchar efectivamente contra la pobreza.

Ante esto hay que decir que las elecciones regulares son necesarias pero, por supuesto, insuficientes. Tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo, la gente ubicada en los deciles de más bajo ingreso no se siente cerca del gobierno. La distancia entre ciudadanos y gobierno es, más bien, grande [ver, por ejemplo, el Índice de Distancia Política en el Informe de Desarrollo Humano de Asia del Sur de 1999]. Aunque muchos de aquellos son libres para votar, los pobres frecuentemente no votan. A veces, porque los registros electorales no se encuentran actualizados. Otras porque son objeto de intimidación por parte de las élites del poder local en tiempos electorales, lo que vuelve peligroso ejercer el voto. Las elecciones son estropeadas con una violencia frecuentemente tolerada por el partido gobernante. Las cajas de la papeleta de votación son rellenas, hurtadas, alteradas. Los distritos electorales son divididos arbitrariamente para sacar ventaja de las elecciones. Estas negligencias socavan la confianza en el proceso democrático. La tasa de participación cae, el poder del dinero dicta los resultados. El cinismo predomina.

La cura para estos defectos está al inicio de la “Lista de lo que “Debe Hacer” la Buena Gobernanza Política” en el Cuadro 2. Ahí se señalan la actualización de los registros electorales, las garantías para una participación electoral ininterrumpida y el establecimiento de una institución autónoma neutral (una Comisión Electoral), libre de la influencia del partido en el gobierno, como condiciones necesarias para que se asegure que las elecciones se realicen sin violencia y otras irregularidades.

Estas medidas asegurarán elecciones libres y justas. Ellos pueden levantar la tasa de participación. Sobre todo, darán a los votantes la confianza de que los gobiernos irresponsables e ineficientes pueden ser removidos. Se puede presionar al gobierno para volverlo públicamente responsable cuando tiene encima una amenaza de remoción. Es cuando los gobiernos saben que pueden padecer su derrota que comienzan a pensar propiamente en el electorado.

Pero incluso ellas no lograrán mucho para disminuir la distancia política entre los votantes y el gobierno. Esto exige la delegación del poder a las bases, incluyendo sus niveles más bajos, hasta que los votantes estén en una posición de conocer directamente a los líderes que eligen y de enfrentarlos en diversos foros. La participación en el proceso político en medio de elecciones permite que las demandas de la mayoría sean registradas y puedan ser satisfechas. Esto requiere, por supuesto, que los niveles más bajos del gobierno tengan los recursos para atender algunas de las demandas, por ejemplo en infraestructura o bienes públicos. No hay fortalecimiento sin poder financiero.

Ahora bien, incluso después de ganar el ejercicio al voto, las mujeres han sido excluidas sistemáticamente de las posiciones de poder en todos los niveles políticos. Para las mujeres pobres únicamente es concebible participar como candidatas a nivel local. La Enmienda a la Constitución de India, que proporcionó a las mujeres asientos en la *panchayat* –el gobierno a nivel del pueblo–, es un paso importante en este sentido que necesita emulación. Aunque también aquí la magnitud de recursos que se proporciona al *panchayat* sigue siendo inadecuada. Aumentar la presencia de mujeres como legisladoras, funcionarias, ministras, juezas, policías, en el ejército, a todos los niveles, está en el núcleo de la Buena Gobernanza. Ya que las mujeres conforman la categoría más grande dentro de los pobres, en todos lados esta es una medida para combatir la pobreza.

Estas acciones son todavía en su conjunto necesarias para todos, no solamente para los pobres. La delegación del poder hasta el nivel más bajo es una pequeña excepción, pero incluso aquí no debemos exagerar la eficacia de los procesos democráticos. Las estructuras económicas y políticas de poder son muy fuertes, especialmente ante la población rural, donde las violaciones de derechos no pueden atraer la atención de los medios como se puede a escala nacional. La Buena Gobernanza, en tales esferas, necesita ser reforzado por acciones fuertes de la sociedad civil –medios, grupos ciudadanos, otras ONGs–. La “Lista de lo que Debe Hacer” es una lista necesaria pero insuficiente.

Las **Actividades** y los **Resultados** en los hogares son los subsistemas más afectados por normas mezquinas y, su inevitable concomitante, la corrupción. Los pobres se

encuentran con el Estado en la forma de policía valentón o de burócrata ratero, siempre ávidos de extraer un soborno. Este problema es distinto al de la corrupción en altas esferas, donde compañías locales o extranjeras sobornan ministros del gobierno para obtener algunas ventajas que afectan a los pobres. En su rutina diaria la corrupción mezquina hace lo imposible por comprar un puesto en un mercado, un taller, un automóvil usado o una carretilla, sin cubrir la licencia o el permiso necesario gracias a sobornos. Los sobornos constituyen un costo inevitablemente arbitrario y variable sobre la capacidad de los pobres para ganarse la vida. Son un tipo de tributación y, desde el punto de vista del ingreso, una bonita forma directa de elevar la recaudación.

La corrupción mezquina no es fácil de eliminar. Quienes reciben los sobornos frecuentemente no son mucho más ricos que quienes los pagan. Son sujetos mal pagados que, a su vez, tienen comúnmente que ceder a sus superiores un porcentaje del soborno —porcentaje que se define según el empleo que ejercen—. Esta pirámide de corrupción llega hasta la cima. En este sentido, el predominio de la corrupción de alto nivel afecta a los pobres indirectamente, ya que, condona la corrupción mezquina. Los intentos del gobierno de castigar la corrupción en los niveles bajos únicamente se encontrarán con el grito de que existe una ley para el encumbrado y poderoso mientras que existe otra para el de menor rango.

La extirpación de la corrupción requiere de una institución que necesita ser independiente tanto frente al Poder Ejecutivo como al Legislativo en todos los niveles, capaz de denunciar la corrupción en los niveles más altos y llevar a juicios a los responsables ante las Cortes. Las Cortes, por su parte, necesitan juzgar sin demora estos casos. Si no, la corrupción sobrevive y consigue impunidad con las ganancias obtenidas.

La corrupción mezquina ha sido prácticamente eliminada en todos los países desarrollados, aunque la corrupción de alto nivel ha crecido. En la década pasada, Italia, Japón, Francia, Alemania y el Reino Unido han tenido muchas denuncias de corrupción de alto nivel. La cuestión es tan “sórdida” que se ha convertido en un problema jurídico en Occidente. Y es posible que se dupliquen estos casos. Tenemos un conocimiento insuficiente respecto a cómo y cuándo históricamente los gobiernos han llegado a ser menos corruptos y cuándo la corrupción mezquina ha sido eliminada. Algunos países en desarrollo comenzaron su existencia independiente con un nivel bajo de corrupción (por ejemplo, India en la década de 1950). La proliferación de normas mezquinas crea corrupción. La clave puede estar, así, en reducir tales normas mezquinas mientras se compensa a los policías y burócratas de bajo nivel, de alguna

manera, por la pérdida de las ganancias ilegales extras. Es cuando los bienes escasos no son racionados, sino valuados abiertamente, que los sobornos pueden llegar a ser obsoletos. La corrupción mezquina necesita de un estudio, a la vez, histórico y comparativo para que aprendamos cómo eliminarla. La pobreza sería mucho más mitigada si la corrupción mezquina fuera eliminada.

Más importante incluso que la corrupción es la seguridad pública y personal de los pobres. Aquí el Estado, frecuentemente, conspira con los poderosos —desde luego, la distancia del Estado frente a los pobres está determinada por la magnitud del interés de los poderosos en intimidar e imponerles su violencia a éstos—. Human Rights Watch ha catalogado la horrenda violación de los derechos de los intocables de India en su reciente informe “Gente Arruinada. Violencia de Casta contra los Intocables de India” [Human Rights Watch, Nueva York, 1999]. Esto a pesar de un conjunto impresionante de leyes supuestamente diseñadas para proteger a las víctimas y castigar a los violadores. Pero, como en el caso de la corrupción, cuando el Estado perdona la violencia es muy difícil de extirpar.

El arma principal de los pobres reside en la fuerza de su número. Ellos tienen que recurrir a la acción colectiva. Aunque esto no les garantiza triunfar siempre, les da la oportunidad de proyectar su problema en los medios. El Estado —muy frecuentemente el Estado al nivel más alto, que actúa contra el Estado local— tiene que fomentar y no bloquear tal acción colectiva. Las ONGs frecuentemente ayudan a los pobres a organizarse, registrar las violaciones de sus derechos humanos e implementar acciones a nivel judicial. El Estado tiene que hacer todo lo posible para no bloquear a las ONGs. Demasiado frecuentemente las estructuras locales de poder recurren a la xenofobia y a un falso radicalismo antioccidental para proteger de todo escrutinio sus violaciones. Únicamente el Estado al más alto nivel puede contraatacar esa propaganda falaz.

La Buena Gobernanza Política requiere, en este caso, mucha vigilancia del Estado sobre sus propios niveles más bajos. Asimismo, requiere que el Estado fomente la acción colectiva de los pobres. Tiene que darle la bienvenida a las ONGs. Pero también ha de proveer modos rápidos y efectivos de respuesta ante cualquier queja. Esto es más fácil de decir que de hacer porque involucra al Poder Judicial. Las “leyes dilatorias” son frecuentemente inmutables; los abogados prosperan entre las demoras y los procedimientos judiciales, haciéndolos marchar a su propio paso. Pero si las violaciones de los derechos humanos no son castigadas, entonces no solamente la persona culpable gana prestigio, además, se pueden renovar los ataques sobre las víctimas, especialmente sobre quien se haya quejado.

El gobierno, desde esta perspectiva, para estar a favor de los pobres debe tener tanto una “Agenda Negativa” como también una “Agenda Positiva”. La “Lista de lo que Debe Hacer” contiene, por lo tanto, medidas para que el Estado tome distancia respecto de sí mismo, así como medidas de lo que debe hacer. Pero sobre todo el gobierno tiene que entender que los resultados que los pobres tienen en términos de seguridad y vulnerabilidad son su responsabilidad, de ninguna forma accidentales. Estas violaciones de los derechos de los pobres son resultado sistémico de la naturaleza del poder en la sociedad. Para contraatacar estas estructuras de poder es necesario aprovechar las energías y la capacidad de auto-organización de los pobres y complementarlas con los recursos del Estado —y sus poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial—. Así solos y lenta, no repentinamente, las vidas de los pobres se librarán del acoso diario, los golpes, la violación y el asesinato. La ampliación de la perspectiva sobre la pobreza debería poner estos puntos tan relevantes al frente de la relación pobreza/gobernanza y convertirlos en el punto decisivo de la relación ingreso/desarrollo humano.

### La Buena Gobernanza Cívica

En este sentido el papel de la sociedad civil es complementario al que debe cumplir el Estado. La auto-organización de los pobres es, por supuesto, la parte vital más importante de la sociedad civil. Pero incluso en la sociedad civil existen, como elemento contra los pobres, ejércitos privados o pandillas delictivas que los ricos financian. La sociedad civil que ayuda es transparente, públicamente responsable, abierta y participa en una dimensión social que se ubica fuera del Estado y del mercado. Tal sociedad civil no existe en todos lados. Necesita seguirse nutriendo con el trabajo activo por parte de los ciudadanos. Su patrocinio por el Estado puede sofocar frecuentemente su crecimiento. La sociedad civil no puede y no debería reducirse a una camarilla clientelar. Así que, el Estado tiene que ser útil pero no autoritario. Tiene que impulsar la formación de grupos auto-organizados desde una postura tolerante, pero no financiarlos. Si la sociedad civil se quiere desarrollar, tiene que encontrar sus propias fuerzas en las actividades fundamentales de la gente.

Hasta aquí hemos examinado la Buena Gobernanza dentro del marco del subsistema de Oportunidades. A lo largo del camino algunos puntos han repercutido en los subsistemas de Actividades y Resultados también. Las formas en que la Buena Gobernanza afecta el subsistema de Oportunidades, más o menos determinan los Resultados y las Actividades. Esto es porque, en la lógica del sistema planteado arriba, los subsistemas de Actividades y Resultados conciernen a los hogares individuales a los

cuales el Estado no puede llegar directamente. Puede, indirectamente cambiando el contexto para todos los hogares. La Figura 2, sin embargo, resume el impacto de la Buena Gobernanza sobre los hogares enumerando las diversas conexiones. En esta Figuras los resultados medidos —bienes privados, bienes públicos, derechos— son todos vinculados con algún instrumento del Estado.

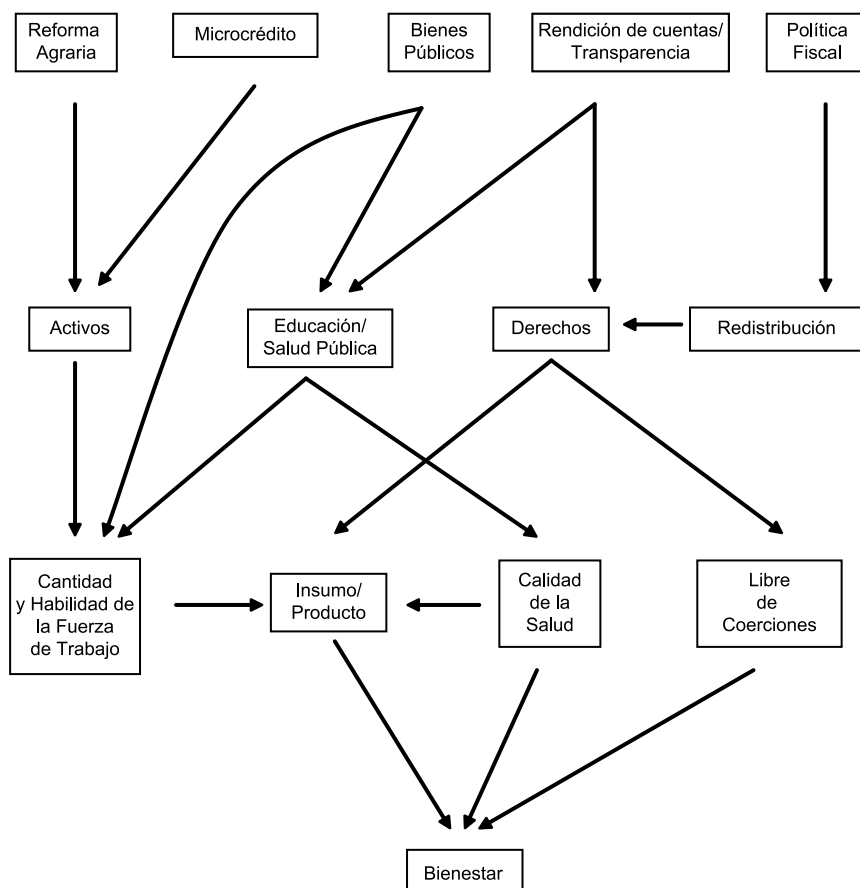
De esta manera, el Estado puede afectar la distribución de bienes por fomentar el suministro de microcréditos y/o legislando e implementando reformas agrarias. Esto afecta los bienes que un hogar pueda tener y, a su vez, determina los rendimientos e ingresos de los hogares. El Estado puede proporcionar bienes públicos —educación, salud, calidad ambiental, transporte y agua limpia—. Los que, a la vez, afectan la calidad de la salud pero también sus características cuantitativas (peso, altura, número de días sano, etc.). Además, conduce al hogar hacia una mayor longevidad y, en consecuencia, impacta en el bienestar directamente. El Estado tiene que fomentar la participación, la reedición de cuentas y el suministro de información. Estos son factores importantes para garantizar los Derechos. Los Derechos importan como instrumentos, por ejemplo, para organizar la negociación salarial, pero también de modo independiente contribuyen al bienestar. Finalmente, el Estado tiene que administrar su presupuesto tomando como indicadores la política monetaria y fiscal, pero tiene que examinar el impacto de los impuestos y los subsidios sobre la distribución. Ya que, éste determina el ingreso neto, es decir, el que queda una vez descontada la carga fiscal. El ingreso, así, contribuye al bienestar.

El énfasis en la Figura 2 está sobre **el bienestar al nivel del hogar**. La acción colectiva de los hogares pobres que se discutió arriba no se encuentra explícitamente aquí. Y muchos otros aspectos de la Buena Gobernanza Política, p. ej., la lucha contra la corrupción, tampoco se encuentran aquí.

### Gobernanza Internacional

El problema de la pobreza desborda las fronteras y no se encuentra restringido dentro del territorio de un Estado-Nación. La migración, si se realiza voluntariamente como respuesta al mercado o por movimientos de refugiados debido a una crisis de Estado o a guerras, abre toda una discusión en torno a la gobernanza internacional. Estas dos cuestiones —la pobreza y la migración— han conformado una parte perenne de la sociedad global y no son nuevas [Véase el libro de Sassen citado atrás]. La conciencia de la dimensión de los derechos humanos es el punto más reciente. Fue únicamente durante la década de los noventa, después del fin de la Guerra Fría y el aceleramiento de la globalización, que el impacto de la migración y los

## Esquema 2 Pobreza y Gobernanza



### Lista de lo que “Debe Hacer” la Buena Gobernanza Política

- Actualizar todos los Registros Electorales, asegurar que la participación de votantes no sea interrumpida por reglas burocráticas.
- Estipular la conformación de instituciones que organicen elecciones libres y justas sin favorecer al partido en el gobierno y que garanticen que sucedan sin violencia ni intimidación.
- Delegar el poder político a los niveles más bajos de los ciudadanos para que puedan participar con sus propios programas en las elecciones.
- Proveer a los delegados con recursos (y, por supuesto, también a la Buena Gobernanza Económica).
- Incrementar la participación femenina en las decisiones del Legislativo y del Ejecutivo a todos los niveles del gobierno.
- Crear una institución independiente (del partido en el gobierno y del Ejecutivo) para detectar y eliminar la corrupción desde funcionarios, ministros, policías, hasta empleados públicos del más bajo nivel.
- Reducir las demoras en el sistema de justicia, especialmente para casos de corrupción.
- Reducir la carga de las reglas y trámites burocráticos para los negocios (especialmente los pequeños) y los trabajadores.
- Premiar la conducción honesta y el buen desempeño.
- Proporcionar una rápida reparación de la violación de derechos humanos, especialmente en los casos de tortura, violación, asesinato, encarcelación extrajudicial y discriminación étnica, religiosa o de género.

problemas consiguientes de derechos humanos se ha convertido en una cuestión urgente. Las políticas de los países anfitriones sobre los invitados—refugiados, buscadores de asilo, trabajadores migratorios—frecuentemente se quedan cortas ante las normas de igualdad. Los ciudadanos son casi siempre mejor tratados que los invitados—los beneficios de sus derechos son, por ejemplo, más grandes y más seguros, pese a que estos últimos se someten al mismo régimen impositivo—. Los invitados son denunciados como gorriones, como extranjeros que roban trabajos a los ciudadanos, y, por eso, se les niegan derechos básicos aunque deben seguir trabajando.

Idealmente, así como existe la movilidad del capital sin interferencia dentro de la globalización, debería existir la movilidad de la fuerza de trabajo. Pero el Estado-Nación nunca ha aceptado esto; siempre lo negocia, estableciendo un mejor trato a sus ciudadanos que a sus no ciudadanos. De esta manera, en todos lados los derechos humanos de

los migrantes son violados. Esta es con mucho materia de discusión tanto en torno a la gobernanza global como sobre la lucha contra la pobreza. En el Cuadro 3 se presenta la “Lista de lo que Debe Hacer la Gobernanza Internacional”. Ésta es inter-nacional, más que global, porque requiere la conformidad independiente de cada Estado-Nación individual sobre acuerdos decididos colectivamente para trazar reglas que definan cómo tratar a los visitantes que puedan haber cruzado sus fronteras desde uno a otro de sus países. La Unión Europea cuenta con el Acuerdo Schengen que permite a sus inmigrantes desplazarse libremente sobre el espacio de los Estados que la integran. Esto garantiza un tratamiento similar, aunque éste no sea un buen tratamiento.

De la misma manera en que el libre comercio y los movimientos libres del capital conforman condiciones deseables para el mejoramiento económico del Tercer Mundo, también lo debería ser el libre flujo migratorio. Le corresponde a la OMC encargarse de fomentar el libre

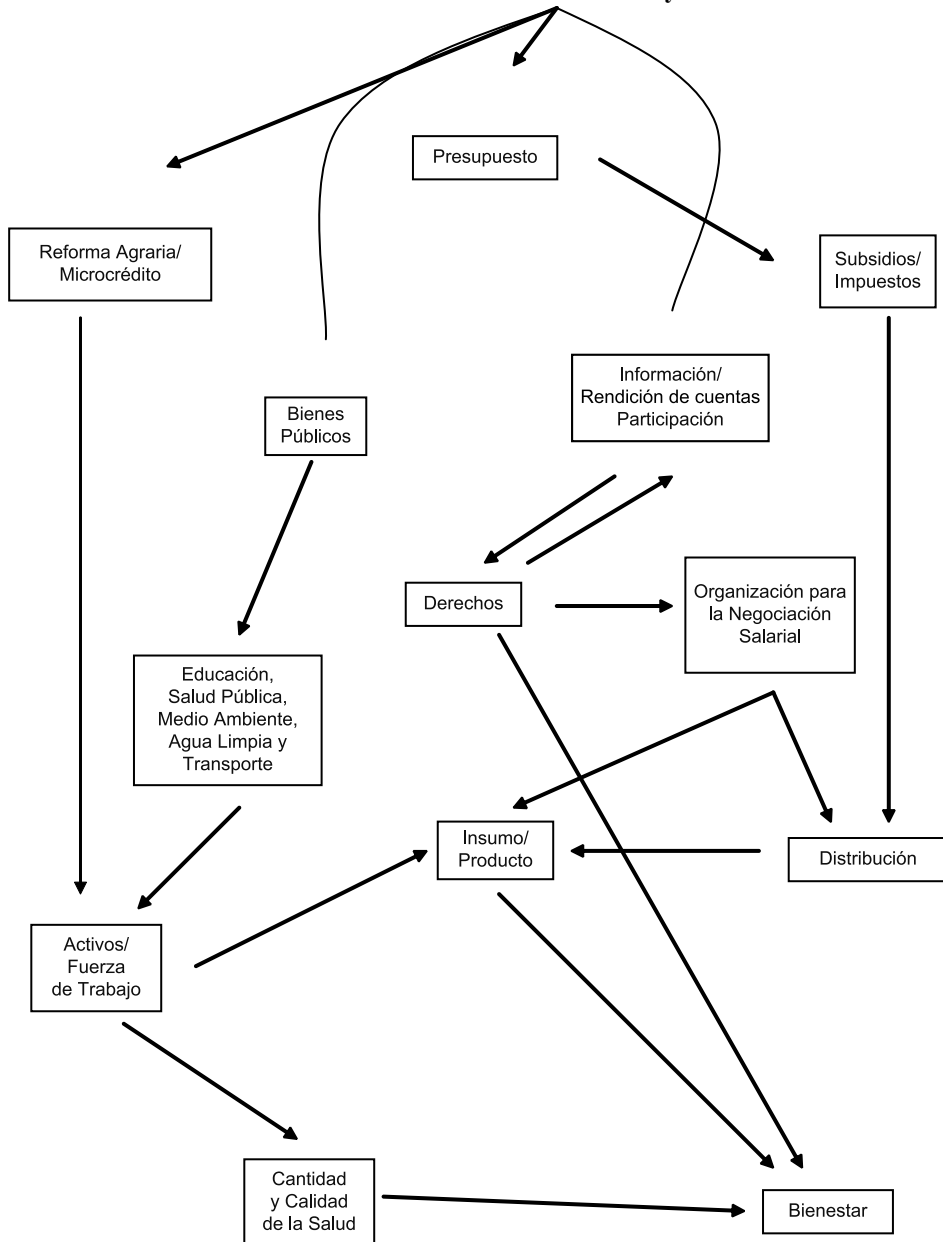
comercio. El movimiento libre de los capitales está siendo aceptado en todos lados, aunque el Acuerdo Multilateral de Inversión sigue siendo discutible. Pero hace falta una acción concertada del PNUD junto con la OIT para llevar a debate los derechos de los trabajadores migratorios a escala internacional e insistir en la integración de un código de derechos y deberes para los Estados anfitriones. Conforme avanza la globalización los desplazamientos de la gente se acelerarán también. Sus derechos como ciudadanos globalmente móviles necesitan ser asegurados.

**Conclusión**

Para comprender el impacto que la gobernanza puede tener sobre la pobreza es esencial:

Primero, comprender las fuerzas, a la vez endógenas y exógenas, que es probable que resulten de los ingresos y gastos de los hogares, y que los hunden en la pobreza; segundo, analizar cómo y a través de qué instrumentos el gobierno afecta los gastos, directa o indirectamente, y qué se puede hacer para aprovechar la eficacia de la gobernanza en la erradicación de la pobreza.

**Esquema 3  
Pobreza y Gobernanaza**



**Lista de lo que “Debe Hacer” la Buena Gobernanza Internacional**

- Garantizar los derechos de los inmigrantes para que los trabajadores visitantes puedan tener una vida normal, productiva y pacífica, con derechos iguales a los de los ciudadanos.
- Garantizar los derechos de quienes solicitan asilo y de los refugiados con base en la Declaración Universal de los Derechos Humanos.
- Suprimir las barreras comerciales que bloquean las exportaciones de los países en desarrollo.
- Suprimir las barreras a los movimientos de largo plazo del capital (inversión directa extranjera)



Este documento asume la perspectiva de que, en definitiva, únicamente los pobres mismos pueden aliviar su pobreza mediante acciones individuales y colectivas. Esta es la razón por la cual el sistema que determina los ingresos y los gastos se estudió en forma detallada. Es también la razón por la cual la respuesta endógena del hogar para mejorar sus ingresos –respuestas ante el mercado– se plantea antes de abordar el papel de la gobernanza. Lenta e incierta, a pesar de todo, ha sido, es y seguirá siendo la trayectoria de erradicación de la pobreza.

El gobierno de muchas maneras tiene, ante todo, que evitar exacerbar el problema que los hogares pobres encaran. Existe, así, una agenda negativa muy importante. Estas son las cosas que deben hacerse para disminuir la carga sobre los pobres: presupuestos equilibrados, reducción de los elementos regresivos en la tributación y el gasto, reducción de la deuda, la mayor disminución posible de la tasa de interés. Los conflictos inherentes a cualquier sociedad entre los grupos ricos y poderosos frente a los pobres deben analizarse. No existe armonía natural en las sociedades. La democracia es un arma a favor de los pobres, pero tiene que ser desplegada con imaginación.

Todos los elementos positivos sirven para mejorar la calidad de la democracia: la devolución del poder y los recursos, la protección de los derechos humanos, la extirpación de la corrupción, la justicia expedita. Tiene que fomentarse la auto-organización de los pobres, su capacidad para la acción colectiva.

Existe una dimensión internacional de la Buena Gobernanza. Tiene que ver con las consecuencias políticas de una mayor movilidad geográfica de la gente que busca mejorar sus condiciones de vida. Los inmigrantes y los refugiados necesitan ser tratados de la misma manera que los ciudadanos. Sus derechos humanos necesitan ser protegidos. La movilidad de la fuerza de trabajo necesita ser fomentada en el mismo grado en que lo son el comercio y los movimientos del capital.

Las privaciones de los pobres son múltiples –desde el punto de vista del ingreso, en su acceso a los bienes públicos, en su posibilidad de disfrutar de tiempo libre y en su carencia de derechos humanos efectivos–. En gran medida la erradicación de la pobreza es responsabilidad de los pobres, de sus respuestas endógenas. Lo importante reside en que el gobierno no debe hacer sus vidas peores, en cambio, debe tratar y, finalmente, lograr hacerlas mejores.

### Bibliografía

- ◆ Altimir, O. [1997], *Poverty in Latin American Countries - Long-Term Trends*, Human Development Office, Occasional Paper 29, OUP, Oxford.
- ◆ Boltvinik, J. [1992], “Towards an Alternative Indicator of Development”, en Desai, *et al.*, 1992, pp. 31-66.
- ◆ Bubeck, D. [1995], *Care, Gender and Justice*, Clarendon Press, Oxford.
- ◆ Burgess, S and C. Propper [1999], “Poverty in Britain”, in Gregg, P. and J. Wadsworth (cords.), *The State of Working Britain*, Manchester University Press, Manchester.
- ◆ CASE [1999], *Persistent Poverty and Life Time Inequality: The Evidence*, Centre for Analysis of Social Exclusion, London School of Economics, London.
- ◆ Desai, M. [1990/1995], *Poverty and Capability: Towards and Empirically Implementable Measure*, reimpresso en Desai, 1995, pp. 185-204.
- ◆ Desai, M. [1992], “Well being and Life Time Deprivation”, en Desai, et al. 1992, pp. 67-95.
- ◆ Desai, M. [1995], “Methodological Problems in the Measurement of Poverty in Latin America”, en Desai, 1995, pp. 205-214.
- ◆ Desai, M., [1995], *Poverty, Famine and Economic Development :Selected Essays of Meghnad Desai*, Vol II, Edward Elgar, Aldershot, London.
- ◆ Desai, M., A. K. Sen y J. Boltvinik [1992], *Social Progress Index: A Proposal*, Regional Project to Overcome Poverty, PNUD, Sta. Fe de Bogotá.
- ◆ Foster, J., J. Greer and E. Thorbecke [1984], “A Class of Decomposable Poverty Measures”, en *Econometrica*, no. 32.
- ◆ Gillie, Alan. [1996], “The Origin of the Poverty Line”, en *Economic History Review*, XLIX, pp. 4, 715-730.
- ◆ Harris, N. [1995], *The New Untouchables*, I B Tauris, London.
- ◆ Human Rights Watch [1999], *Broken People: Caste Violence Against India's Untouchables*, Human Rights Watch, New York.
- ◆ Ishikawa, T. [1997], *Growth, Human Development and Economic Policies in Japan: 1955-1993*, Human Development Office, Occasional Paper 23, OUP, Oxford.
- ◆ Islam, N. [1997], *Growth, Poverty, and Human Development in Pakistan*, Human Development, Occasional Paper 25, OUP, Oxford.

- ◆ Klugman, J. [1992], *Decentralisation: A Survey of Literature from a Human Development Perspective*, Human Development Office, Occasional Paper 13, OUP, Oxford.
- ◆ Lee, Jong-Wha [1997], *Economic Growth and Human Development in the Republic of Korea, 1945-1992*, Human Development Office, Occasional Paper 24, OUP, Oxford.
- ◆ Naroji, D. [1901], *Poverty and UnBritish Rule in India*, S Sonnenschein, London.
- ◆ Nicholls, L. (1996), *From Paradigm to Practice: The Politics and Implementation of Sustainable Human Development: The Example of Uganda*, CsGG Research Paper 2, London School of Economics, London.
- ◆ Richmond, A. H. [1994], *Global Apartheid*, OUP, Oxford.
- ◆ Rowntree, Seebohm, [1902], *Poverty: A Study of Town Life*, s.n., London.
- ◆ Runciman, G. [1962], *Relative Deprivation and Social Justice : A Study of Attitudes to Social Inequality in Twentieth Century England*, Routledge, London.
- ◆ Ruminska-Zimmy, E. [1997], *Human Poverty in Transition Economies: Regional Overview for HDR 1997*, Human Development Office, Occasional Paper 28, OUP, Oxford.
- ◆ Sassen, S. [1999], *Guest and Aliens*, New Press, New York.
- ◆ Sawhill, E. [ 1988 ], *Poverty, in the USA Journal of Economic Literature*.
- ◆ Sen, A.K. [1976 ], “Poverty: An Ordinal Approach to Measurement”, *Econometrica* 44, March.
- ◆ Sen, A.K. [1981], *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*, Clarendon Press, Oxford.
- [1981 a], *Poor Relatively Speaking*, Oxford Economic Papers 35,153-169.
- [1985], *Commodities and Capabilities*, North Holland, Amsterdam.
- [1985 a], A Sociological Approach to the Measurement of Poverty: A Reply to Professor Peter Townsend, Economic Papers 37, Oxford.
- [1986], *The Standard of Living*, Ed. G. Hawathorne, Cambridge University Press, Cambridge.
- [1992], “*Progress and Social Deficit: Some Methodological Issues*”, en Desai, et al., [1992], pp.19-30.
- [1999], *Development as Freedom*, Oxford University Press, Oxford.
- ◆ Shiva Kumar, A. K. [1997], *Poverty and Human Development in India: Getting Priorities Right*, Human Development Office, Occasional Paper 30, OUP, Oxford.
- ◆ Stewart, F & G Ranis [1994], *Decentralization in Chile*, Human Development Office, Occasional Paper 14, OUP, Oxford.
- ◆ Stewart, F. J. Klugman y A. H. Helmsing [1994], *Decentralization in Zimbabwe*, Human Development Office, Occasional Paper 15, OUP, Oxford]
- ◆ Townsend, P. [1979], *Poverty in the United Kingdom*, Penguin, Harmondsworth.
- ◆ Townsend, P. [1985 ], *A Sociological Approach to the Measurement of Poverty –A Rejoinder to Professor Amartya Sen*, Economic Papers 37, Oxford, pp.659-668.
- ◆ UNDP, [1990], *Human Development Report*, OUP, Oxford.
- ◆ Vyllder, S. D. [1997], *The Rise and Fall of the ‘Swedish Model’*, Human Development Office, Occasional Paper 26, OUP, Oxford.
- ◆ World Bank [1980], *World Development Report*, OUP, Oxford.
- ◆ Zhang, A. [1997], *Economic and Human Development in China*, Human Development Office, Occasional Paper 22, OUP, Oxford.
- ◆ Zhang, A. [1997] *Poverty Alleviation in China: Commitment, Policies and Expenditures*, Human Development Office, Occasional Paper 27, OUP, Oxford.