

***La pobreza desde la perspectiva del  
desarrollo humano: desafío para las políticas públicas  
en América Latina***

**Cristián Parker Gumucio**

362.5 Parker Gumucio, Cristian  
P22 La Pobreza desde la perspectiva del desarrollo humano: desafío para las políticas públicas en América Latina / Cristian Parker Gumucio. --  
-1a. ed.-- Tegucigalpa: PNUD, 2002  
25p.

ISBN 99926-656-7-X

1.- POBREZA

## Colección Cuadernos de Desarrollo Humano Sostenible 10

### **Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)**

Colonia Palmira, Ave. República de Panamá, Tegucigalpa, Honduras. Julio, 2002

Corrección de estilo: Atanasio Hérranz

Diseño y diagramación: Giovani Fiallos

Ilustración de portada: "Dos muchachas", de Pablo Zelaya Sierra.

---

**Las ideas expuestas en los Cuadernos de Desarrollo Humano son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la visión del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.**

## *Prólogo*

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Honduras, como un aporte destinado a facilitar los procesos de democratización y difusión del conocimiento y la información pertinente para el desarrollo del país, inicia la publicación de dos colecciones: **Visión de País** y **Cuadernos de Desarrollo Humano Sostenible**.

Ambas series son fruto del trabajo de la Unidad de Prospectiva y Estrategia (UPE) de la oficina del PNUD en Honduras y están destinadas a difundir el pensamiento de académicos, intelectuales, técnicos e investigadores hondureños y extranjeros que desde diferentes perspectivas se enfoquen en la construcción del paradigma del desarrollo humano sostenible.

La difusión y creciente adopción a escala internacional y nacional de un nuevo paradigma del desarrollo humano sostenible, cuya premisa y finalidad es ampliar las capacidades y oportunidades de los individuos, conlleva el desafío de insertarlas y aplicarlas como un eje transversal en la construcción de un proyecto de país. Éste es el propósito de las reflexiones y análisis presentes en cada uno de los trabajos publicados en estas colecciones.

Nuestro propósito es contribuir al análisis y diseño de estrategias y políticas públicas, globales y sectoriales, que reflejen y respondan a la realidad hondureña. Estamos seguros de que la comunidad nacional e internacional encontrarán aquí un espacio para la reflexión y el diálogo en torno a los problemas del desarrollo y el fortalecimiento de la democracia en Honduras.

***Jeffrey Avina***

Representante Residente  
del PNUD en Honduras

## *Colección de Desarrollo Humano Sostenible*

Uno de los principales retos planteados a inicios de este nuevo siglo es la construcción de un nuevo paradigma del desarrollo. Para ello se requieren aportes de carácter científico, académico e intelectual, desde diferentes perspectivas y disciplinas, partiendo de diversos tipos de conocimientos, saberes y experiencias que puedan nutrir e incidir en la generación y aplicación de un *pensamiento de desarrollo humano sostenible* en el contexto nacional, regional y local.

La **Colección de Desarrollo Humano Sostenible** es un aporte de la Unidad de Prospectiva y Estrategias (UPE) del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) a los procesos de pensamiento y reflexión en torno a los problemas y planteamientos del desarrollo. De tal forma, pretendemos complementar otros esfuerzos realizados por la UPE en esta dirección, tales como la preparación del Informe Nacional sobre Desarrollo Humano en Honduras.

La **Colección de Desarrollo Humano Sostenible** es un espacio abierto para difundir las contribuciones de intelectuales, académicos y técnicos nacionales y extranjeros cuyos trabajos respondan a los parámetros de calidad, originalidad y fundamento a la construcción de este paradigma del desarrollo humano.

Esta serie se propone reforzar las iniciativas de la sociedad hondureña en torno a un proyecto de visión de país y la aplicación del Acuerdo Nacional de Transformación para el Desarrollo Humano Sostenible en el siglo XXI. Nuestro propósito es tender un puente entre el mundo académico y técnico, los intelectuales y los formuladores de políticas públicas para contribuir conjuntamente, a través de las ideas y la praxis, a la formulación de las bases del desarrollo humano en Honduras.

***Sergio A. Membreño Cedillo***  
*Coordinador*  
*Unidad de Prospectiva y Estrategia*  
*(UPE)/PNUD/Foro de Fortalecimiento de la Democracia*

## Índice

---

Introducción .....	7
2. Desafío de superación de la pobreza en América Latina .....	7
3. La pobreza: de la pobreza de ingreso a la pobreza de capacidades .....	9
4. La pobreza: capacidades desde una mirada propositiva y social .....	12
5. Principales consecuencias del enfoque de pobreza-capacidades en la perspectiva de las estrategias de superación de pobreza .....	16
6. Recomendaciones hacia la evaluación de impacto sustentable de programas de superación de pobreza .....	21
Bibliografía .....	23



## INTRODUCCIÓN

En la presente exposición, se busca analizar el nuevo paradigma del "desarrollo humano" (concepción ética alternativa al neoliberalismo) y las consecuencias que este enfoque tiene en las concepciones de pobreza y en la elaboración de políticas y programas para superar la pobreza en América Latina. En el texto se reflexiona críticamente acerca de la conceptualización comúnmente empleada de pobreza de ingreso que remite a una concepción del desarrollo que es diametralmente diferente a aquella que encierra la propuesta del desarrollo humano. Este último enfoque, derivado de la teoría de A. Sen y de otros autores, y desarrollado como propuesta por el PNUD, tiene que ser analizado críticamente a fin de que sea un enfoque operacionalmente válido, sobre todo a nivel de la micro escala del desarrollo: el desarrollo de localidades pobres. El trasfondo de la reflexión crítica que se propone reside en el esfuerzo materializado en las inversiones sociales focalizadas en localidades pobres, particularmente aquellos programas implementados por los Fondos de Inversión Social en diversos países de América Latina (FOSIS, REDLAC, FOLA, RED SOCIAL, 2000). Al respecto se toma en consideración, de manera especial, la experiencia del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) de Chile institución con la cual nos ha tocado trabajar durante los últimos años evaluando programas (Parker, Rivas y Cauas, 1999<sup>a</sup>, 1999<sup>b</sup>, 1999<sup>c</sup>; Parker y equipo, 2002).

### **2. El desafío de superación de la pobreza en América Latina**

La reforma de la política pública en la década de los noventa en la región tuvo como una de sus prioridades la superación de la pobreza. Efectivamente, los gobiernos de la región incrementaron el gasto social e implementaron un conjunto de programas sociales orientadas a la consecución de esa meta. Sin embargo, esas políticas no han logrado reducir de manera significativamente el número de personas y comunidades que se encuentran en situación de pobreza, medida en términos de escasos recursos e ingresos.

La política social, y en especial aquellas medidas orientadas específicamente al alivio de la pobreza (CEPAL, 1997), como los fondos de inversión social y los programas es-

peciales para poblaciones vulnerables o en riesgo social, han estado orientadas generalmente por un determinado diagnóstico de la situación social donde destaca el empleo de ciertos indicadores de pobreza que, generalmente, se remiten a la línea de pobreza y a las necesidades básicas insatisfechas. El diagnóstico ha buscado ser enriquecido con un método integrado de medición de pobreza.

Con todo, el concepto operacional de pobreza generalmente empleado en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas en varios países de la región, sigue siendo básicamente el de "pobreza de ingreso" (PNUD, 1997). A pesar de que las cifras relativas a magnitud e incidencia de la evolución de la pobreza en la región han ido variando, ofreciendo un panorama que, en términos relativos, es más alentador, descendiendo entre 1950 y 1995 del 65% de la población por debajo de la línea de pobreza al 36% (Londoño, 1996), la pobreza absoluta en el subcontinente se vio incrementada sistemáticamente en el mismo período desde 90 millones a 163 millones de habitantes. El informe sobre Desarrollo Humano del PNUD, de 1997, que recurre a otra medición de la línea de pobreza de acuerdo con la paridad del poder adquisitivo, nos indica que la pobreza de ingreso en la región pasó del 22% en 1987 al 24% en 1993, es decir, había, según este organismo, en 1993 en todo el continente 110 millones de pobres (PNUD, 1997). El más reciente informe de CEPAL (2001:65) nos dice que, de acuerdo con las cifras de 1997, había un 35% de la población de América Latina estaba por debajo de la línea de pobreza y un 15%, por debajo de la línea de indigencia. Es muy probable que las cifras de pobreza e indigencia hayan empeorado en estos últimos dos años como resultado de la crisis económica y social que afecta a varias naciones latinoamericanas. El caso Argentino es paradigmático al respecto, dado que últimamente la crisis ha golpeado y ha incrementado las tasas de desempleo y pobreza.

Este panorama significa que, a pesar de los enormes esfuerzos que prácticamente todos los países de la región han realizado, el problema de la pobreza persiste como uno de los grandes desafíos con que enfrentamos este siglo que se inicia.

Al menos dos grandes problemas planteados por la política social a principios de la primera década del siglo XXI desafían el empleo técnico estandarizado del concepto de pobreza de ingreso para diagnosticar la realidad y diseñar, ejecutar y evaluar las políticas sociales: la persistencia de la pobreza "dura" y la variación de las características de la misma pobreza con el crecimiento económico.

Existe un acuerdo general acerca del hecho de que sin crecimiento económico no es posible reducir la pobreza y la desigualdad (Janvry, Sadoulet, 1999), pero aún con tasas progresivas de crecimiento, la persistencia de ciertos segmentos de la población bajo la línea de pobreza ha llevado a que sea calificada como "pobreza dura" (pobreza persistente en el tiempo) que no depende tanto de los ciclos de la economía, ni de las políticas, sectoriales o focalizadas de inversión social. En América Latina, las personas calificadas como indigentes aumentaron de un 19% de la población en 1980 a un 22% en 1990 y descendieron a un 15% en 1997 (CEPAL, 1993; 2001). En el caso chileno, la pobreza extrema disminuyó en el bienio 1990-1992 en un 4,1% mientras que, en el bienio 1994-1996, disminuyó solamente un 1,8%. Ello indica la presencia de esta pobreza "dura" y una mayor dificultad de las políticas públicas para actuar eficazmente en la reducción de la pobreza (Bengoa, 1995). Todo lo cual lleva a interrogarse acerca de la diversidad compleja de situaciones que están afectando causalmente a la reproducción de la pobreza y condicionando los esfuerzos para superarla.

Con el crecimiento económico relativo de los países, se han ido variando las características de la pobreza, especialmente las características mínimas que se consideran aceptables, ya que todos tienen un nivel de vida superior al de algunas décadas atrás. También han ido emergiendo otros problemas sociales diferentes a los tradicionales, varios de ellos como consecuencia de los cambios, de la globalización y de la modernización experimentada (Urzúa, 1997; Houtart, 1999), principalmente asociados a la desintegración familiar (violencia intrafamiliar, etc.) y social (drogadicción, violencia delictiva, etc.), pobreza en la tercera edad, desempleo juvenil, desafío de la integración de la mujer en el mercado laboral, etc. Es reconocido el hecho

de que la pobreza de hoy es más heterogénea, compleja y cambiante (Raczynski, 1998) que hace veinte años, que la pobreza de ingresos y la pobreza por necesidades básicas insatisfechas no coinciden, que las líneas divisorias entre pobres y no pobres se debilitan, que la pobreza se feminiza y se hace urbana, que adquieren visibilidad viejos problemas como la segregación espacial y étnica y están más diversificados los grupos vulnerables y en riesgo social, que no siempre coinciden con los grupos indigentes, desde el punto de vista de la línea de pobreza.

Todo ello significa, en otros términos, que estamos frente a un fenómeno diversificado de la pobreza y que, por importante y relevante que siga siendo el concepto operacional de pobreza de ingreso, se ha tornado necesario explorar otras formas de diagnóstico y evaluación de la pobreza que apunten a una comprensión más integral del problema y arrojen luces para incrementar la eficacia e impacto de los programas sociales.

Frente a estos problemas se constata que ha habido un cambio, desde hace más de una década, en el enfoque público para abordarlos (Kliksberg, 1989). Se trata de la introducción de una mirada más amplia a la problemática de la pobreza. Con ella se van incorporando un conjunto de dimensiones que tienen que ver con la naturaleza y el contexto socioantropológico de los pobres y se va superando una mirada estrictamente económica. El concepto de pobreza humana, introducido y difundido por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo a partir de 1997, no constituye sólo una forma novedosa de comprender y medir la pobreza, sino que obliga a repensar el conjunto de políticas sociales orientadas a superar la pobreza así como, por cierto, la apreciación de su impacto.

La pobreza es sin duda un concepto recurrente que remite a una realidad insoslayable para los analistas y gestores de políticas sociales. Sin embargo, al contrario de lo que el discurso público parece difundir, el concepto de pobreza no es unívoco y exacto. Es un concepto bastante amplio y polisémico y está sometido a interpretaciones diversas y aún contradictorias como lo muestra buena parte del debate que las ciencias sociales han tenido en su evolución (Labbens, 1978;

Kliksberg, 1989; Banco Mundial, 1990; Todaro, 1991; Arroyo, 1992; Sachs, 1995; RECE-LAC, 1995; Salama y Valier, 1995; Lok, 1995; Streeten, 1995; Londoño, 1996; Janvry y Sadoulet, 1999; Houtart, 1999). Lo más importante en este último tiempo es el hecho de que parece haber un consenso generalizado de que ya no se puede continuar reduciendo la realidad de la pobreza a su simple medición relativa del ingreso monetario. El concepto de pobreza derivado de la economía y de los expertos en política social se ha ido enriquecido este último tiempo con los aportes de la sociología y la antropología. El debate ha surgido del ámbito público en torno a conceptos como "pobreza humana", y a conceptos asociados a programas de superación de pobreza tales como "capacidades", "capital social" y "redes sociales".

### **3. La pobreza: de la pobreza de ingreso a la pobreza de capacidades**

#### **3.1 Sobre la pobreza de ingreso**

Como se sabe, la pobreza es una situación relativa e histórica. En la década de los setenta, los economistas establecieron dentro y entre las naciones una medida común de la pobreza. Llegaron más lejos e inventaron el concepto de "pobreza absoluta". Ésta representa el nivel mínimo de ingresos de subsistencia, necesario para asegurar las "necesidades físicas básicas" en cuanto al alimento, la ropa y la vivienda con el fin de cerciorarse de tener una "sobrevivencia continua". No obstante, nos dice Todaro, "...nos enfrentamos a un problema cuando reconocemos que los niveles mínimos de subsistencia variarán de un país a otro y de una región a otra, como reflejo de requerimientos diferentes tanto en el aspecto psicológico como en el social y económico" (Todaro, 1991).

Las mediciones de pobreza siguen estando dominadas por la pobreza en términos de bajos ingresos o de necesidades básicas insatisfechas. El principal método para identificar la pobreza establece una "línea de pobreza" (LP) límite, que define un nivel de ingresos a partir del cual se considera que una persona es pobre.

Según esta aproximación estadística clásica, definir la pobreza equivale a determinar los umbrales de ingresos:

- Pobreza será ingresos inferiores a la línea de pobreza.
- Pobreza extrema: bajo la línea de indigencia.

La determinación de esas líneas es simple, aunque difíciles de construir porque requieren de encuestas muy complejas y pesadas (Salama y Valier, 1995 : 257-258).

Si bien las mediciones de pobreza de acuerdo con la Línea de Pobreza, según el método de las Necesidades Básicas Insatisfechas, o a su integración en el "Método Integrado de Medición de Pobreza" (Boltvinik, 1990, 1992a y 1992b) constituyen indicadores relevantes que posibilitan aproximarse a la realidad de la pobreza, diagnosticar muchas de sus carencias y fundamentar y orientar programas sociales. Es necesario reconocer también que son indicadores parciales que no pueden ser tomados sino como una aproximación imperfecta a la problemática de la pobreza.

Mucho se ha escrito y debatido sobre las limitaciones de este tipo de indicadores y no es el caso entrar en ese debate (Cfr. Wolfe, 1985; Salama y Valier, 1995). Baste afirmar que la medida de la pobreza, según "línea de pobreza", al concebir la pobreza en términos de bajos ingresos (al igual que el enfoque de necesidades básicas insatisfechas), no da cuenta de lo que se podría definir como "diversidad humana", de las enormes variaciones interpersonales e interregionales para transformar ingresos en capacidades, y no valora la importancia central de la libertad y de la autonomía en la definición de soluciones para combatir la pobreza. A pesar de las virtudes de medir la pobreza en el ámbito de los ingresos, la cuestión central desde una perspectiva más amplia es evaluar su pertinencia para comprender el carácter multidimensional de la pobreza. Concentrarse exclusivamente en el criterio de "bajos ingresos" para medir la pobreza y, a partir de allí, sugerir medidas y diseñar opciones, puede conducir a errores en la identificación de la pobreza y, por consiguiente, a una falta de precisión en el diseño y formulación de políticas.

#### **3.2 La pobreza y las capacidades**

Pero las razones para descartar una medición exclusiva de pobreza en términos de ingresos no son sólo ni exclusivamente técni-

cas sino también éticas, puesto que es necesario reconocer que, detrás de una determinada concepción de pobreza, se encierra una determinada concepción de lo que entendemos por el desarrollo humano.

Consecuentemente con una visión cuyo punto de partida no son las "carencias" o "insuficiencias" o "insatisfacciones" -visión signada por la negatividad- sino, desde un punto de vista mucho más propositivo, las "capacidades" de los pobres, en varios países de América Latina se viene hablando entonces de una nueva forma de entender la pobreza. Ya se dijo que la nueva concepción de pobreza supera la visión de pobreza de ingresos (L.P) y la concibe como un fenómeno multidimensional y complejo.

Si en la década de los ochenta se escuchaba hablar del "protagonismo de los pobres" y los movimientos sociales y políticos parecían apostar a la capacidad de movilización de los sectores populares para transformar la sociedad y resolver sus problemas, hoy, con un enfoque distinto, pero que apunta también propuestas movilizadoras que superan el asistencialismo, desde hace pocos años, se ha comenzado a hablar del *empoderamiento*, del despertar de las potencialidades, capacidades y productividades de los pobres, en fin, de "potenciar a mujeres y hombres, asegurar su participación en las decisiones que afectan sus vidas y permitirles aumentar sus puntos fuertes y sus activos" (PNUD, 1997).

Para el PNUD en su Informe de Desarrollo Humano de 1997, resulta más pertinente que los encargados de adoptar las decisiones políticas, tomen en consideración la pobreza de opciones y oportunidades, más que la pobreza de ingreso. Esta visión de la pobreza centra la atención en las causas de la pobreza y lleva directamente a las estrategias de empoderamiento y otras medidas encaminadas a realzar las oportunidades de todos. Como dice el Informe del PNUD de 1997: «La pobreza debe enfrentarse en todas sus dimensiones, y no sólo en cuanto al ingreso».

En efecto, un gran mérito del Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD, centrado en el problema de la pobreza, es que, además de introducir una concepción novedosa acerca de ella, nos propone un aparato e instrumen-

tal operativo para medir esa pobreza humana.

El Índice de Pobreza Humana (IPH) se concentra en la privación de tres elementos esenciales de la vida humana que ya se reflejan en el Índice de Desarrollo Humano (IDH), la longevidad, los conocimientos y un nivel decente de vida (PNUD,1997:141ss).

Dentro de este enfoque, la pobreza humana, como hemos visto, está ligada a la idea de capacidades. Esta visión es más completa que la que ve la pobreza como "ingresos bajos" o "necesidades básicas insatisfechas". Dichos enfoques han sido provechosos para orientar la atención hacia las carencias de ingresos, bienes y servicios esenciales y para destacar su papel fundamental en la vida humana, pero se puede avanzar aún más si se centra en el desarrollo de capacidades de la gente.

Este enfoque se ha venido desarrollando desde los años ochenta, pero ha madurado en los años noventa con aportes como los del Nobel de Economía, Amartya Sen. Este autor habla de "las capacidades y los funcionamientos" (Sen, Nussbaum, 1993; Crocker, 1995).

Según este enfoque, la idea de capacidades debe ser analizada en relación con su puesta en práctica. En efecto, se trata, más bien, de ver cómo esas capacidades pueden actualizarse por medio de "funcionamientos". El término de "funcionamiento" es equivalente al de "realización", y se refiere a lo que la gente realmente puede hacer, al estado de las personas. Hay "funcionamientos" que son elementales y que son altamente valorados, como estar adecuadamente alimentado, tener vivienda, gozar de buena salud. Otros "funcionamientos" o "logros" son más complejos, como estar socialmente integrado, lograr autorespeto. Los individuos y regiones se diferencian mucho en la forma cómo evalúan estos diferentes "funcionamientos" o "estados", y cualquier evaluación de las ventajas individuales y sociales debe ser sensible a estas variaciones.

Esta reorientación en el análisis de la pobreza, mueve la conceptualización desde los ingresos hacia el espacio de las realizaciones y funcionamientos constitutivos del ser humano. Los ingresos son considerados

como medios y no como fines, y la atención se concentra en lo que la gente puede hacer con dichos ingresos. Es decir, se incorpora el enfoque de "ingresos" y el de "necesidades básicas" a un enfoque de capacidades, donde los ingresos son medios y las necesidades estados relativos de oportunidades que posibilitan el ejercicio de esas capacidades, es decir, están vinculadas al funcionamiento. Igualmente, para el enfoque de capacidades los "funcionamientos" son importantes por sí mismos (y no sólo porque generen utilidad o bienestar), dado que aumentan la autoestima de las personas y su capacidad de definir autónomamente sus preferencias, esto es, están vinculados a la libertad y a la propia realización humana.

Ya tempranamente, en 1963, Arthur Lewis en su estudio sobre la deseabilidad del crecimiento económico afirmaba que: "la ventaja del crecimiento económico no consiste en que la riqueza aumente la felicidad, sino en que aumenta las posibilidades de la elección humana" (Todaro, 1991: 170). Esta idea de que el desarrollo está vinculado con la ampliación de las oportunidades, es decir, de la ampliación de la gama de elecciones, esto es de la libertad de las personas, está en el fondo de la nueva concepción acerca del desarrollo. Como afirma Sen

«El desarrollo puede concebirse como un proceso de expansión de las libertades reales de que disfrutaban los individuos. El hecho de que centremos la atención en las libertades humanas contrasta con las visiones más estrictas del desarrollo, como su identificación con el crecimiento del producto nacional bruto, con el aumento de las rentas personales, con la industrialización, con los avances tecnológicos o con la modernización social» (Sen, 2000, 19).

Paul Streeten, quién ha realizado importantes aportes al concepto de desarrollo humano, define a éste como la "ampliación de la gama de opciones de la población" (Streeten, 1995). Según él, este concepto, más allá de surgir como réplica a la noción restringida del crecimiento económico para medir el desarrollo, supera las insuficiencias de los enfoques sobre el empleo, el sector informal, la distribución del ingreso y las necesidades básicas. "En los dos últimos decenios, los especialistas del desarrollo se han extraviado

a veces en el laberinto de los medios, perdiendo de vista el fin" y continúa "Nosotros hemos tratado resueltamente de no prestar atención a los objetos aislados que la gente posee y concentrarnos en cambio en la finalidad: que la gente viva una vida satisfactoria" (Streeten, 1995: 35).

Para Streeten, que define su enfoque como centrado en las "oportunidades" tanto como para Amartya Sen, cuya aproximación al desarrollo humano está centrada en conceptos como "funcionamiento" y "capacidades" (Sen, 1993; Crocker, 1995), lo más importante es recordar que "el objetivo del desarrollo es proporcionar a todos los seres humanos la oportunidad de llevar una vida satisfactoria". Por lo mismo, sus enfoques van más allá del enfoque de las necesidades básicas y de su satisfacción (o insatisfacción), tanto como más allá de un enfoque centrado en los bienes o con arreglo a la felicidad.

Como sabemos, la felicidad puede ser un objetivo vital de las personas, -que bien se puede expresar, como sabemos, en el plano de la fe o de las diversas tradiciones espirituales- pero no puede, por sí misma, constituir un objetivo de los estados. De hecho, para los teóricos del desarrollo humano, se trata de un objetivo ligado a los sujetos y no susceptible de generalizar como objetivo de la colectividad. "No es un objetivo del desarrollo humano, ni su principal razón de ser" afirma Streeten. "No sólo los gobiernos no pueden deparar la felicidad a sus ciudadanos, sino que, además, es posible que una persona esté sumida en la pobreza y se siente satisfecha"(Streeten, 1995).

Pero el concepto de desarrollo humano va ciertamente mucho más allá de las necesidades básicas, por cuanto atañe a todos los seres humanos, no sólo a los pobres, y a todos los países (desarrollados o subdesarrollados), y no exclusivamente a las necesidades básicas. En este sentido, el concepto de "oportunidades" de Streeten se aproxima al concepto de "capacidades" y de "funcionamiento" de Sen. Son enfoques que van más allá de la disposición de una masa monetaria (ingresos) o de bienes (canasta de bienes que satisface necesidades básicas o condiciones materiales de vivienda, habitación y abrigo) y analizan las características propias de los sujetos, es decir, si tienen las capaci-

dades necesarias, entendidas como despliegue de sus potencialidades para poder utilizar en su provecho, en función de su autorrealización, esos bienes dependiendo de sus condiciones.

#### **4. La pobreza: capacidades desde una mirada propositiva y social**

##### **4.1 Algunas observaciones sobre las concepciones de pobreza en A. Sen y en el PNUD**

Si bien el concepto de pobreza ligado a la concepción de capacidades supera la visión reductiva de la pobreza de ingresos, es necesario anotar que el enfoque de Sen acerca de este tema está limitado por una doble razón: en primer lugar, se asocia la pobreza a una "limitación de capacidades" y, en segundo lugar, se conciben esas capacidades y funciones en términos exclusivamente individuales.

En efecto, la concepción de Sen enfatiza en el hecho de que "la pobreza debe concebirse como la privación de capacidades básicas y no meramente como la falta de ingresos" (Sen, 2000: 114). Se trata de centrar la atención en la privación de aquellas capacidades que son intrínsecamente importantes, a diferencia de la renta baja que sólo es instrumentalmente importante. Desde este punto de vista, este enfoque llama la atención acerca del conjunto de factores que influyen en la privación de las capacidades (y no sólo en la falta de renta) en la generación de la pobreza y, por ello, es plenamente coherente con la necesidad de la mirada multidimensional que hemos reseñado más arriba.

Este enfoque, al hacer hincapié en la "capacidad" como la capacidad real actualizada, es comprensible que se asocie a sus funciones reales: si una persona muere prematuramente o sufre una grave enfermedad, entonces se puede deducir que tiene una grave carencia de capacidad. Desde este punto de vista, hay recomendaciones operacionales muy útiles, ya que se puede emplear como base de información las funciones (longevidad, estado de salud, capacidad de lectura y escritura, etc.) lo cual da origen a indicadores más completos acerca de las carencias que el sólo indicador de baja renta.

Pero la experiencia nos ha mostrado que es posible distinguir analíticamente las capacidades reales actualizadas, convertidas en funciones, de las capacidades potenciales. Es esta una visión que remite a la visión aristotélica de la potencia y el acto. De esta manera, los "pobres" no están primordialmente "carentes" de capacidades, sino, sujetos humanos dotados de una cantidad limitada de capacidades potenciales, cantidad que está condicionada precisamente por la estructura de oportunidades que le ofrece la sociedad, pero que, en ningún caso, anula dichas potencialidades. La gama de capacidades potenciales es lo que permite una visión propositiva y emprendedora que estaría en la base de la concepción de la agencia. Dichas capacidades no son siempre operacionales ni medibles, pero nos permiten comprender de forma más certera el hecho de que la pobreza no es originalmente una situación basada en "carencias" o "insatisfacciones" o "limitaciones" intrínsecas a los que viven en esa situación, sino que obedecen a condicionantes sociales que han limitado las estructuras de oportunidades para la ampliación de las acciones -y por ello reducido la posibilidad de que sus capacidades potenciales se desarrollen en términos de capacidades reales y funciones- en el ejercicio de sus libertades.

En segundo lugar, si se trata de rescatar -en una concepción más dinámica- la concepción de la agencia, como dice Sen (2000), de comprender a los individuos, incluso a los beneficiarios de programas sociales, como agentes más que como pacientes inmóviles. Debe considerarse importante subrayar las condicionantes sociológicas del carácter de agente de los individuos. Esta consideración nos lleva a cuestionar el punto de partida de Sen (o al menos a relativizarlo) y de las concepciones que circulan acerca de la pobreza como privación de capacidades. El punto de partida es el individuo sin tomar debida cuenta de que éste no es sólo un ser aislado que actúa siempre guiado por la razón en función de sus intereses racionales, sino que, además, es una persona sometida a opciones alternativas y, en cuyas decisiones, pesan factores sociales y culturales.

En este sentido, si bien las capacidades y funciones son propias de la persona, ésta se encuentra inmersa en una trama de tejidos sociales y culturales que pueden estar condi-

cionando tanto sus capacidades potenciales como aquellas actuales. Desde el punto de vista de estos condicionantes hay que distinguir dos dimensiones. En la primera, la persona interactúa constantemente en redes sociales y dichas interacciones cotidianas van moldeando sus capacidades. En la segunda, hay también una dimensión propiamente colectiva (o comunitaria) de las capacidades humanas: aquí hay que rendirse a la evidencia sociológica de que el grupo no es la suma de las personas que lo componen y, por ello, es posible hablar de "capacidades colectivas", generadas por los sistemas de interacción a nivel de comunidades, organizaciones, instituciones y agrupaciones humanas. Se profundizará esta dimensión colectiva del enfoque de pobreza-capacidades a propósito de los conceptos de "redes sociales" y de "capital social" que pueden ser comprendidos a la luz de este enfoque como dimensiones que operacionalizan, en términos sociales, una manifestación de las capacidades de las personas y de los colectivos.

Finalmente, es importante destacar el hecho de que el concepto de pobreza-capacidades visto, no como "carencia" de capacidades, sino como imposibilidad de realización de capacidades, por efecto de las trabas que pone la estructura socioeconómica de una determinada sociedad, no excluye continuar hablando de que la existencia de "carencias" o "privación de capacidades" sólo que ellas se deben comprender en tanto que capacidades actualizadas en funciones y no de potencialidades endógenas de personas y grupos que predisponen a los procesos de desarrollo. Desde este punto de vista, la superación de la pobreza no es una acción meramente externa a las comunidades pobres, sino que es un proceso de interacción de las agencias colectivas de la sociedad, tanto como de las agencias de los propios pobres, aspecto de agencia que se da en el plano individual y comunitario. Ningún verdadero proceso de desarrollo se da si no hay movilización endógena de energías potenciales, y la superación de la pobreza debe tender a generar procesos de desarrollo humano y no contentarse simplemente con elevar niveles de renta que superen un ingreso suficiente para la compra de determinadas "canastas" de bienes y servicios adecuados para elevar el consumo básico.

Lo que hemos dicho nos lleva a una conside-

ración acerca de la concepción de la "pobreza humana" tal como la propone el PNUD. A nuestro juicio, ese enfoque adolece de los mismos defectos que hemos anotado en la forma que Sen desarrolla la problemática de la pobreza: se comprenden las capacidades exclusivamente como carencias, y no en su dimensión potencial y dinámica, y a ésta se la concibe en forma separada de las capacidades, por lo que se incentiva un papel activo de los pobres, la participación social y el empoderamiento, en sociedades que se desean democráticas, pero el enfoque operacional de pobreza continúa remitiéndose a la necesidad de satisfacer o llenar "carencias" y no se liga un aspecto con el otro.

Evidencia lo planteado las recomendaciones de políticas del *Informe de Desarrollo Humano* de 1997. Entre sus propuestas se centra en la acción que debe desarrollar la comunidad internacional y los estados, y también se hace un llamado a la acción colectiva, afirmando que hay que "poner las iniciativas locales y la acción de la comunidad en el centro de las estrategias para la erradicación de la pobreza" (PNUD, 1997: 108). Dado que ello sería la única forma de asegurar que esas estrategias se centren verdaderamente en la gente; sin embargo el Informe recurre a indicadores, operacionaliza acciones, y sugiere programas que no toman en cuenta consecuentemente el hecho de que se debe ligar la forma de medir y evaluar la "pobreza humana" con las medidas estratégicas, metodológicas y pedagógicas para superarla.

#### **4.2 Sobre pobreza: capacidades, capital social, redes y patrones culturales**

El nuevo enfoque de pobreza-capacidades, por cierto, debe inscribirse en la propuesta más amplia del PNUD acerca del desarrollo humano y sustentable. (Fukuda-Parr, 1998; Parker, 1998a; 1998b; 1998c; 1998d). Se trata de profundizar en las diversas dimensiones que tienen los paradigmas alternativos al desarrollo, entendido como crecimiento económico, dimensiones entre las cuales el desarrollo humano supone asumir todas las consecuencias del debate sobre el desarrollo sustentable (Waaub, 1991), materia que, siendo pertinente, no resulta conveniente tratar aquí en nuestra discusión sobre pobreza-capacidades.

De acuerdo con esta concepción, podemos

partir de un supuesto básico fundamental: las capacidades potenciales de los pobres. Se trata de mirar como punto de arranque no tanto las carencias de capacidades (en su cara de actualización) cuanto de observar su rostro dinámico el aspecto de agente: la potencialidad de los mismos pobres para constituirse en agentes de su propio desarrollo. Por tanto, de lo que se trata es de buscar los mecanismos y procesos por medio de los que se despierten esas potencialidades así como de generar las oportunidades (acceso a servicios, mercado laboral y de bienes, educación, etc.) para que efectivamente esas capacidades puedan ponerse en práctica, es decir, se transformen en funcionamientos. Es aquí en dónde conceptos como activos, capital social, redes sociales y asociatividad cobran sentido.

En términos económicos, se ha estudiado recientemente la influencia que tienen factores como los activos de los pobres: capital humano, capital social y capital físico, en las condiciones de vida y generación de ingresos de los pobres. Dreze y Sen en India han desarrollado cierta medición empírica del concepto de capacidades; otros autores han sugerido que en América Latina gran parte de la desigualdad de ingreso se deben a desigualdad de acceso a la tierra y al capital y que la pobreza está asociada a la falta de acceso a activos físicos, financieros y de capital humano (BID, 1997). Un estudio de Moser (1996) en varias localidades pobres demostró la importancia de los activos y su empleo en épocas de crisis en las estrategias de sobrevivencia de los pobres.

Allí, las habilidades del jefe de familia para evitar o reducir la vulnerabilidad e incrementar la productividad económica, dependen no sólo de sus activos iniciales, sino también de la capacidad efectiva que tenga para transformar esos activos en ingreso, comida u otras necesidades básicas. Los activos pueden ser transformados de dos formas distintas: por medio de la intensificación de las estrategias existentes o por medio de nuevas o diversificadas estrategias. Ahora bien, el cómo se usen los activos y qué estrategias serán adoptadas para hacer frente a situaciones de crisis económica, están determinados por la familia, las relaciones al interior del hogar y por factores de tipo comunitario. Así, los eventos que ocurran dentro del ciclo de vida familiar, y que afectan la estructura y

composición de los hogares, pueden repercutir en la capacidad de respuesta a cambios externos. Por otro lado, los factores de desigualdad en el hogar, en términos de género y edad y referido a derechos y obligaciones, se traduce en diferencias en las habilidades para hacer frente a las dificultades económicas. Por último, la capacidad de respuesta de la comunidad a los cambios externos depende de su stock de capital social (las normas, las redes de reciprocidad transformadas en organizaciones sociales, etc.) (Moser, 1996).

Estos estudios de Moser son coincidentes con los aportes que, desde hace ya bastante tiempo, había hecho Larissa Lomnitz (1975) acerca de las estrategias de subsistencia de los pobres en medio de su marginalización urbana en América Latina. El concepto de red social resulta aquí decisivo. En los procesos migratorios del campo a la ciudad, se ha descubierto que las redes sociales constituyen un factor primordial en la adaptación e integración a las condiciones de vida urbana. En tanto, para el proletariado, las redes sociales le posibilitan el acceso al mercado formal así como la estabilidad y el ascenso en él, a los marginados urbanos las redes les proveen de un mecanismo social de supervivencia diaria, pero, además, el acceso frecuente al mercado de trabajo en la medida en que su situación laboral no es estable (Lomnitz, 1998). El concepto de asociatividad, por su parte, aparece como clave para comprender contactos y redes sociales de los microempresarios -en un determinado territorio o fuera de él- redes que son relevantes para potenciar su actividad económica.

Este enfoque antropológico ha sido complementado con enfoques psicosociales en cuanto a que la interacción de los pobres se da en el marco de una red de redes. Estrategias de intervención social en Buenos Aires, en el campo de la salud y de la educación, han demostrado que las redes sociales son sistemas abiertos que, a través de un intercambio dinámico entre sus integrantes y los de otros grupos sociales, posibilitan la potenciación de recursos que poseen. En efecto, "la red es la creación permanente de respuestas novedosas y creativas para satisfacer las necesidades e intereses de los miembros de una comunidad, de forma solidaria y autogestionada" (Dabas, 1993:85).

Estudios del sector informal de la economía,

tanto como del sector formal, muestran que operan mecanismos informales que permiten a ciertos sectores no sólo sobrevivir sino también ampliar su universo de intercambios sociales y económicos, como hacer negocios, estructurar procesos productivos y organizaciones empresariales (Powell y Smith-Doerr, 1994). Se trata de redes de intercambio recíproco que operan sobre la base de lazos de confianza. Son redes que constituyen una suerte de "stock" de relaciones reales o potenciales, heredadas o acumuladas, ordenadas como mapa cognitivo en la mente de los individuos de acuerdo con lo que socialmente se define como distancia social o "confianza" (Lomnitz, 1998). Por este motivo, la red potencial para los individuos, las familias y las comunidades constituye un elemento muy relevante del capital social (Lomnitz, 1998; Putnam, 1995). Se trata de recursos sociales a través de los que los agentes sociales reproducen su nivel de vida o se integran en la sociedad, en la economía y en la cultura.

El concepto de red social puede ser considerado, pues, como una de las dimensiones claves del capital social (Putnam, 1995). A él hay que agregar el concepto de "confianza", que designa el tipo de relaciones que conforman red y posibilitan incrementar o no ese capital social. Se define aquí capital social como la capacidad que tiene una comunidad de emprender obras colectivas, persiguiendo objetivos comunes. Una tercera dimensión del capital social está en las redes que se estructuran en organizaciones (formalizadas legalmente o no) y asociaciones en las cuales participan los individuos en la sociedad civil<sup>1</sup>.

Ahora bien, como todo capital, las redes, los lazos de confianza y las organizaciones no se realizan en tanto que capital si no hay un actor social que lo "invierta" a través de su acción colectiva. O si se quiere, con la terminología de Sen, las "capacidades" acumuladas que involucran el "capital social" inicial deben ser puestas en "funcionamiento" para que ese capital se transforme efectivamente en progreso y bienestar para la comunidad y

se realice el "desarrollo humano" de sus habitantes. Es precisamente en la transformación del capital, en tanto que activo, a capital invertido, es decir, capital social que se reproduce e incrementa de manera sustentable en que intervienen los organismos públicos y sus programas sociales. De esta manera, la "intervención" de los programas sociales puede ser entendida como una estructura de acción social que afecta el sistema de acción de la comunidad intervenida, de suerte que incrementa su potencialidad para poner en movimiento su capital social (impacto positivo), o por el contrario, la inhibe (si el impacto es negativo).

Esta otra mirada, centrada en los sistemas de interacciones en las comunidades de habitantes pobres, que, a partir de sus redes, confianzas y organizaciones, son incentivados por los microproyectos de los programas sociales para desarrollar un salto cualitativo en su sistema de acción (por la puesta en práctica de los microproyectos concretos realizado en la comunidad-localidad) nos lleva, entonces, a considerar los patrones culturales que ayudan a construir y a mediatizar significativamente esos sistemas de acción. Serán precisamente estos modelos culturales -orientadores de las acciones colectivas significativas de la comunidad- los que constituirán factores de mediación entre la intervención gubernamental en la localidad y el stock inicial de capital social, económico y cultural que existe como "línea base" en el inicio del ciclo de vida del microproyecto para ser desarrollado en cada comunidad-localidad.

Cuando centramos la atención ahora en la comprensión de los patrones culturales de los pobres, observamos que ella resulta decisiva para comprender sus estrategias de acción, puesto que esos cursos de acción están definidos y canalizados, en gran medida, por los modelos culturales en que se inscriben los sujetos. Un conjunto de investigaciones sobre cultura popular (Parker, 1996) nos indica que, en efecto, los pobres como sujetos sociales se ubican en su medio y con sus recursos y activos a partir de su propia autovaloración. Difícilmente pueden actuar de una forma que, en condiciones favorables, la mentalidad modernista llamaría "racionalista". Muchos de sus comportamientos obedecen a una adecuación racional de los fines a los medios escasos de que

(1) Para autores como Putnam (1995) las organizaciones forman parte del capital social; para Lomnitz (1998) las organizaciones no conforman redes sociales. Es posible establecer una compatibilidad conceptual entre ambos enfoques por cuanto el concepto de capital es el más comprensivo; abarca redes de reciprocidad espontánea (Lomnitz y Putnam), confianzas (Lomnitz y Putnam) y organizaciones sociales en la sociedad civil (Putnam).

disponen, pero también a una mentalidad sincrética que tolera la contradicción y opera de forma racional y simbólica la vez. Se trata de una cultura simbólica y oral, con una buena dosis de sentido práctico, pero muy alejada de los cánones de la cultura intelectual y del pragmatismo occidental. Asimismo, confirman esas aproximaciones a la cultura de los pobres, a sus capacidades y potencialidades, el hecho de que los estudios en profundidad acerca de la mentalidad popular muestran que el sentido de la dignidad humana -muchas veces ligada al sentido religioso, a las estructuras normativas y al sentido de identidad- está en la base de su autoestima positiva, elemento clave del conjunto de potencialidades y resorte de las capacidades para ponerlas en funcionamiento.

En síntesis, aún cuando se habla de "pobreza humana" en el sentido de la conceptualización amplia del PNUD<sup>2</sup> preferimos hablar de "pobreza-capacidades". Claro, que tal como entendemos pobreza-capacidades, no hay que dejarse llevar por la trampa semántica de las denotaciones: no es que los individuos pobres estén desprovistos de "capacidades" como ya se ha analizado conceptualmente más arriba. Por el contrario, el análisis de su realidad debiera reparar primordialmente cuánta es la "capacidad" potencial que tienen como activos socioculturales, económicos y naturales desde su situación de pobreza. En este sentido, es preferible hablar de "pobreza-capacidades". Esta noción nos indica que debemos mirar el capital social inicial y, en consecuencia, se debe analizar cuánto de ese capital social se ha incrementado en el tiempo posterior, lo que conlleva ya una fórmula pertinente para la evaluación de impacto de los programas sociales en localidades pobres.

### **5. Principales consecuencias del enfoque de pobreza-capacidades en la perspectiva de las estrategias de superación de pobreza**

De manera consecuente con lo que se ha expuesto, y mirando las reformas de la polí-

tica social en la región en el sentido del nuevo paradigma de las políticas que emerge (Vilas, 1995; Franco, 1998) e interpellando a los responsables de políticas, se hace necesario apoyar y profundizar la reorientación de los enfoques de política social, tanto como los fundamentos y objetivos de los programas y proyectos sociales orientados a la superación de la pobreza. El objetivo será integrar de manera activa y participativa, a partir de sus capacidades, a los pobres involucrándolos en la solución de sus problemas, evitando así buscar únicamente "proteger" al vulnerable; "integrar" al excluido y "capacitar" al discapacitado desde una agencia externa y sin participación del beneficiario.

La finalidad última de políticas y programas sociales debe ser prioritariamente el despertar, el incentivar y el fortalecer las propias capacidades potenciales con que cuentan los agentes sociales de tal suerte que se generen procesos de mejoramiento sostenido basados en sus propios esfuerzos. Se trata, pues, de **motivar el "desarrollo humano sustentable" a partir de sí mismos**, un desarrollo colectivo que es producto del autodesarrollo de todos y de cada uno.

Este enfoque supone superar, de entrada, una terminología equívoca que se emplea en los documentos de los organismos públicos e internacionales; no se trata de "eliminar la pobreza", "erradicar la pobreza" o "combatir la pobreza". Cuando se busca "eliminar" o "erradicar" la connotación profunda del predicado, se remite a un sujeto que no son precisamente los pobres como agentes de su desarrollo, sino como pacientes de una acción que viene del Estado. Igual connotación asistencialista se encuentra en los enfoques recientes de uso en los organismos públicos cuando hablan de medir el "riesgo social" y de focalizar acciones que procuren proteger consecuentemente a las poblaciones "vulnerables" de tales riesgos; en este caso los pobres se convierten en receptores pasivos de una acción que promueve el Estado paternalista. Por último, cuando la terminología se refiere a "combatir" o "derrotar la pobreza", la connotación negativa se inscribe en un marco analítico propio de una acción de guerra, donde el Estado y los organismos asociados son los batallones de una estrategia agresiva y represiva que parece excluir a los propios pobres como agentes del combate.

(2) Para lo cual, si nuestro foco de atención son las comunidades pobres en la pequeña escala local, debemos desligar dicho concepto de los indicadores del "índice de pobreza humana" de dicho organismo, dado que están cetrados en la carencia de capacidades y demasiado simplificados para el análisis comparativo a nivel internacional en una escala macro.

Por otra parte, los enfoques integracionistas que buscan "integrar a los pobres" o marginados obedecen a una concepción según la cual la sociedad integrada -la que supuestamente es el verdadero sujeto del proceso de desarrollo y modernización- transita por el camino correcto al que deben incorporarse de forma pasiva y acrítica los que han estado quedando al margen de esos progresos. Pero esta mirada parece desconocer la libertad de los pobres, al excluir la posibilidad de que las comunidades pobres definan, a partir de sus capacidades e intereses, sus propios caminos de integración e, incluso, sus propias formas de desarrollo que hasta pueden ser alternativas a las que les ofrece una sociedad oficial que, por lo demás, muchas veces sólo les ofrece un crecimiento no equitativo y excluyente.

Por el contrario, se trata, pues, de elaborar un nuevo discurso coherente acerca de promover "el desarrollo sustentable de las comunidades" en situación de pobreza: lo cual es ya una invitación a la acción y al desarrollo humano que las propias comunidades deben asumir autónomamente en sus manos, aún cuando los apoyos del Estado y de los organismos de la sociedad civil puedan aparecer como palanca indispensable. Según este nuevo discurso, necesario para reenfocar la política pública, el Estado invierte socialmente *con la gente*<sup>3</sup>, en contra de la pobreza para que se desarrollen humanamente las personas y las comunidades, elevando la calidad de vida de la gente que padece esa condición.

Básicamente han tres sido las consideraciones de orden conceptual que surgen de esta nueva conceptualización (Parker, Rivas, Cauas, 1999b y 1999c y Parker y equipo 2002.) que tiene relación con la idea de pobreza-capacidades y la idea consecuente que pone el énfasis en la participación y en el empoderamiento de los grupos pobres en orden a la motivación y movilización de sus propias capacidades en la búsqueda proactiva de solución de sus problemas.

---

(3) Precisamente el lema del FOSIS de Chile es "Invertir con la gente" (Cfr. Halabi, 1999).

### **5.1 Superación del concepto operacional de pobreza de ingreso en los programas y proyectos sociales**

Las políticas orientadas bajo objetivos y fines que entienden la pobreza como pobreza de ingreso (línea de pobreza y necesidades básicas insatisfechas) sin considerar una visión de pobreza de capacidades, miden sus resultados e impactos desde indicadores que no coinciden con aquéllos con los que evalúan a los usuarios-beneficiarios participantes de los programas de esa política. Los beneficiarios de programas sociales, al reparar en una gama de indicadores, pueden considerar que han elevado su calidad de vida sin haber elevado sus ingresos. Pero las instituciones gubernamentales y sus evaluadores, estarán disconformes con sus logros, dado que la pobreza de ingreso no habrá variado.

Por consiguiente, en términos de adecuación conceptual y operativa de parte de las agencias y organismos orientados a superar la pobreza; se deberán tener en cuenta los siguientes aspectos:

- Tomar en cuenta de forma pertinente, eficaz y relevante el impacto de la intervención de programas sociales en comunidades pobres. Es necesario que los elaboradores de políticas, especialmente en el diseño de Fondos de Inversión Social, superen, en la práctica, una visión de la pobreza, basada en los ingresos, y avancen en una visión multidimensional de ella que asuma la idea de capacidades<sup>4</sup>.
- De manera adicional a la idea de pobreza de capacidades, se hace necesario incorporar el enfoque complementario que asume el objetivo del "impacto territorial", bajo una perspectiva que propende la descentralización de los programas sociales, dado que la idea de lograr impacto territorial atraviesa transversalmente el fenómeno de redes, organizaciones y confianza (capital social), en una comunidad local dada, como se ha expuesto en este trabajo.

---

(4) Se recuerda que la pobreza-capacidades no niega el concepto de pobreza de ingreso sino que lo incluye como una dimensión más en una visión multidimensional.

- El concepto de pobreza, mirado desde el desarrollo humano y entendido como pobreza-capacidades, involucra la necesidad de asumir estrategias de intervención coordinadas e intersectoriales a los territorios (comunas y localidades) en los que habitan las comunidades pobres, todo esto supone una rearticulación del trabajo al interior y entre los distintos organismos gubernamentales sectoriales e intersectoriales que desarrollan programas sociales.
- Se requiere una mayor flexibilización de la administración a fin de que la gestión de los programas sociales se adecue a las diversas condiciones económicas y socioculturales (diversidades de capital social y cultural de base), propias de los diversos grupos pobres y, de esa manera, la participación de los beneficiarios se haga factible.
- Los diseñadores y ejecutores de políticas públicas, orientadas a superar la pobreza, en el momento de elaborar sus estrategias de intervención, deberán tornar coherente y de forma operacional el concepto de pobreza desde el que se fundamenta su intervención, con la noción de pobreza desde la cuál se evalúa su impacto.
- El desafío de la pobreza-capacidades, que supone generar procesos de desarrollo local, hace necesario avanzar hacia la plena sustentabilidad de los proyectos sociales; sustentabilidad que debe comprenderse sinérgicamente como auto-sustentabilidad socioeconómica y cultural así como sustentabilidad ecológica y ambiental.

### ***5.2 Importancia del capital social en el impacto exitoso de las intervenciones sociales***

Después de lo que se ha analizado en relación con el carácter múltiple y complejo de la pobreza, su no reductibilidad a la dimensión de ingresos, resulta necesario, como recomendación de política, que toda concepción, programación, evaluación y monitoreo de políticas sociales, orientadas a superar la pobreza, sea revisada y adecuada para que

dé cuenta, en la práctica, y no solamente en sus declaraciones, y de manera efectiva y eficiente de este carácter multidimensional de la pobreza humana, asumiendo así las nociones de capacidades y capital social.

Un estudio evaluativo, realizado con el FOSIS de Chile (Parker, Rivas, Cauas, 1999b), revela claramente que el éxito de los programas sociales desarrollados en pequeñas localidades pobres, con enfoque territorial, depende del capital social. El enfoque operacional de la visión multidimensional de la pobreza debe asumir el capital social como factor explicativo en el éxito de los programas. Es este un factor de primer orden que debe considerarse en las estrategias de empoderamiento de los grupos pobres, junto al factor productivo y al de satisfacción de necesidades básicas.

Parece adecuado, tomando en consideración experiencias con éxito, que en la gestión de los microproyectos se vele por favorecer aún más las estrategias de intervención participativas que inciden directamente en el incremento del capital social local. La mayor flexibilización de la administración, ya mencionada permitirá adecuarse a las condiciones propias de las subculturas y de la cotidianidad de los diversos grupos pobres cuyo tiempo-espacio no coincide necesariamente con los tiempos y plazos de la burocracia pública.

Asimismo, el trabajo con las redes sociales colaborativas posibilita incrementar el control social sobre las redes delictivas y corruptivas que suelen generarse en torno al caldo de cultivo de la miseria. Las redes ilegales de delincuencia, narcos y microtraficantes (drogas, prostitución, pandillas delictivas, etc.) suelen elevar el nivel de vida de una determinada población, pero termina corrompiéndola al desviar sus mejores energías hacia formas económicas de actividad ilegal que dañan la salud y el bienestar de la población y contradicen el sentido de desarrollo humano.

### ***5.3 Priorizar programas de fomento productivo, microcrédito, y comercialización***

La experiencia de proyectos a pequeña escala en comunidades pobres o en programas de desarrollo en comunidades indígenas empobrecidas (en ámbitos rurales o urba-

nos), evidencia que no basta trabajar sobre la potenciación del capital social. Como bien afirma Sen, "la renta es un importante medio para obtener capacidades"(Sen, 2000: 117), es decir, el trabajo de fomento sobre actividades que incrementen la renta es crucial, ya que no debe olvidarse la interconexión entre las capacidades y la renta. Cuando una persona incrementa sus capacidades reales, es probable que incremente su productividad y, por lo mismo, incrementa su posibilidad de obtener una renta más alta, lo que dinamiza el ciclo virtuoso, pues esa mayor disponibilidad de recursos monetarios estimula, a su vez, un incremento de las capacidades actuales.

Muchas veces el fortalecimiento de las redes sociales y la movilización de las organizaciones locales posibilitan un alivio de pobreza y una elevación de la calidad de vida, en tanto esa comunidad es receptora de mayores inversiones sociales y subsidios. Pero la experiencia indica que ese bienestar relativo dura el tiempo que las organizaciones se mantienen activas. Dado que, generalmente, los programas de gobierno están sometidos a las dinámicas clientelísticas y sufren los ciclos de la política electoral y partidista, los programas a largo plazo son sólo buenas intenciones y los recursos y microproyectos son montos bajos de financiación y sólo son operacionales durante plazos muy breves, en ocasiones menos de un semestre. De esta manera, los proyectos de tipo comunitario, social o cultural no tienen asegurada una permanencia en el tiempo y, por ello, decaen.

En cuanto a los proyectos productivos, éstos generalmente están concebidos de forma parcial y segmentada; no asumen toda la cadena productiva ni todas las dimensiones involucradas en ese proceso que va desde los créditos, insumos, logística, gestión, capacitación, tecnologías y formas productivas, hasta los procesos de *marketing* y comercialización. También son proyectos pequeños en cuanto a montos y cortos en el tiempo. La posibilidad de que el impacto de estos proyectos asegure la sustentabilidad de los esfuerzos comprometidos por las propias comunidades y por los organismos que intervienen en su ayuda son muy reducidas. De esta manera, los recursos terminan por consumirse sin que de veras se produzca una inversión con efectos multiplicadores.

La elaboración de una nueva estructura de apoyo sobre la base del concepto de pobreza-capacidades con mirada multidimensional supone asumir formas de microcrédito para el empleo por cuenta propia y otros servicios financieros y comerciales, microempresas productivas y otras, con nuevas fórmulas como muestra el ejemplo del Gremio Bank de Bangladesh. Tanto en este tipo de esfuerzos como los de capacitación, asistencia técnica, transferencia tecnológica y comercialización -esfuerzos orientados incluso a conectar a estos microempresarios con el mercado globalizado- suponen asumir planes y programas por un período prolongado de tiempo. La experiencia indica que las instituciones financieras orientadas hacia los pobres pasan a ser sostenibles entre cinco y siete años, después de comenzar a funcionar.

Tampoco debe olvidarse que hay que superar la desconfianza de los inversionistas privados, dado que sus apoyos son necesarios. Hay que buscar mecanismos de subsidios o ventajas tributarias que posibiliten allegar recursos del sector privado al esfuerzo de superación de la pobreza. Un dato alentador hace relación con la experiencia que tienen ciertos organismos de microcrédito orientados a microempresarios: la tasa de retorno del crédito suele ser mayor en esos casos que en el de empresarios medianos y grandes. Es decir, al menos en lo que muestra ciertas experiencias en Chile, los pobres cumplen y pagan sus deudas de manera más responsable y ordenada que el resto de empresarios.

En síntesis, las capacidades personales y colectivas de las comunidades pobres se transformarán en funcionamientos sostenibles en tanto haya también crecimiento económico local y no solamente alivio de condiciones materiales o sociales de vida.

#### **5.4 Importancia de la participación y el empoderamiento**

Al asumir la diversidad y complejidad de la pobreza, se debe incorporar el factor "participación social" en las medidas orientadas a combatirla. Desde hace pocos años, organismos internacionales como el PNUD y variados foros como la Comisión sobre Cultura y Desarrollo de la UNESCO (Unesco, 1995; Pérez de Cuellar, 1996), así como la Comi-

sión Internacional sobre Gobernabilidad Global (Carlsson, 1995), han planteado con mucha claridad la idea de que para que las reformas y políticas sociales se hagan en un marco democrático y participativo, y para incrementar su propia eficacia, hay que involucrar a los propios afectados, en el caso que se aborda, a los pobres. Es esta dimensión participativa que arranca de la noción de "agencia" y se vincula a la idea del empoderamiento, "Poner fin a la pobreza humana requiere un espacio democrático en que el pueblo pueda articular sus demandas, actuar colectivamente y luchar por una distribución más equitativa del poder" (PNUD, 1997:117).

La participación de los beneficiarios y comunidades afectadas por una intervención determinada no sólo es el ejercicio de un derecho democrático es, además, ocasión para incentivar y fortalecer capacidades. Finalmente es una buena escuela cívica y posibilita procesos de integración social por la formalización de organizaciones y redes sociales que posibilitan el autodesarrollo. Las ideas de autodesarrollo y empoderamiento (conceptos asociados al *self-reliance*) noción complementaria a las que se ha venido mencionado son palanca y resorte del verdadero desarrollo humano que supone, como principio fundamental, que todo ser humano, a partir de su autoestima, está dotado de energías y capacidades y que su desarrollo depende de la forma en cómo ellas son despertadas, incentivadas, estimuladas, apoyadas e incrementadas.

Es importante destacar el hecho de que esta concepción que se ha descrito no ha sido ajena a las políticas sociales y programas de superación de la pobreza, implementados en algunos países de la región. En el caso de Chile, desde su creación en 1991, el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) tuvo como propósito buscar un equilibrio entre la política macroeconómica y la reducción de la deuda social. Entre sus objetivos definidos por ley destaca el de: "financiar en todo, o en parte, planes, programas, proyectos y actividades especiales de desarrollo social. Estos deben resolver problemas de ingresos o de calidad de vida y ayudar a que las personas desarrollen acciones, capacidades y destrezas que les permitan superar su situación de pobreza". Si se revisa el conjunto de programas FOSIS que se han implementado, o que se están desarrollando,

se podrá apreciar que, en efecto, esta idea de enfrentar la pobreza, a partir de la movilización de las propias capacidades de los pobres, ha estado siempre presente en los fundamentos, objetivos, procesos y metodologías de intervención. Lo interesante es que esta intuición básica también es posible encontrarla en otros programas sociales del Gobierno chileno (Martín, 1998), tales como "Chile Barrios", vinculado al Ministerio de la Vivienda; el "Programa de Capacitación de Mujeres Jefas de Hogar", vinculado al servicio Nacional de la Mujer; el de "Vivienda Progresiva", vinculado al Ministerio de la Vivienda o "Impulsa", un programa de desarrollo local, apoyado por organismos públicos como el FOSIS y organismos privados como Fundación Andes y la Fundación Interamericana, por mencionar solamente algunos.

El nivel de reflexión acerca de esta nueva forma de concebir la pobreza y de cómo ella urge de una reorientación de la política social se ha visto sistematizado en el propio Consejo Nacional Chileno para la Superación de la Pobreza. En efecto, en un extenso informe de 1996 se establece que las reorientaciones de las políticas sociales debieran basarse en un enfoque orientado "al desarrollo y actualización del potencial, conocimientos y capacidades tanto individuales como colectivas de las personas en situación de pobreza; deben estimular la responsabilidad individual, familiar y comunitaria en la resolución de sus problemas, asegurar la relación entre los esfuerzos desplegados y los resultados obtenidos y demostrar, con hechos concretos, la valoración social de los esfuerzos que realizan para superar su situación" (CNSP, 1996: 114).

La forma de cómo se llevan a la práctica las concepciones sobre pobreza y los enfoques orientados a superarla resulta, sin embargo, clave para hacer avanzar esta nueva visión. Si bien en el caso chileno aludido se ha avanzado en la reformulación conceptual, ello no se ha visto traducido de manera sistemática en planes y programas, sistemas de evaluación y apoyos institucionales y financieros. De esta manera, se observan dos tendencias muy claras. La primera es un doble discurso en el que, por una parte, se habla de la pobreza en términos de capacidades y se promueve su participación, pero en la práctica las acciones emprendidas están guiadas solamente por el concepto

operacional de pobreza de ingresos y las metodologías supuestamente participativas, pero por otra, terminan siendo formas de manipulación y conducción autoritaria de las comunidades pobres involucradas. La segunda se ha dado en tiempos en que la política social tiende a predominar un discurso centrado en la "exclusión social" que coexiste con el de pobreza-capacidades, pero termina anulando éste último, pues los programas específicos que se implementan no promueven ni el desarrollo de capacidades ni la participación sino que emprenden acciones asistenciales, orientadas a proteger a los excluidos en sus vulnerabilidades y riesgos sociales. En los últimos dos años, en que hay una nueva administración en el FOSIS de Chile, se ha observado con claridad que los planes de inversión social, orientados por la noción e indicadores de "riesgo social", han tirado por la borda todo el trabajo de los programas anteriores que buscaban la generación y potenciación de capacidades de los pobres con la finalidad de provocar procesos de desarrollo local.

## **6. Recomendaciones hacia la evaluación de impacto sustentable de programas de superación de pobreza**

A la luz de lo que se ha expuesto, es posible describir algunos de los ámbitos en los que estas nuevas concepciones de pobreza reclaman iniciativas, prácticas y metodologías para obtener mejoras en las políticas orientadas a la superación de pobreza. Sin pretender aquí desarrollar un panorama exhaustivo, es posible anotar algunas cuestiones de orden metodológico de la evaluación que algunas investigaciones *in situ* han mostrado como relevantes.

Varias experiencias evaluativas muestran, en efecto, la factibilidad de una metodología de evaluación de impacto territorial desde la perspectiva de las influencias de los programas en la población afectada en un determinado territorio (Parker, Rivas, Cauas, 1999<sup>a</sup>). A los evaluadores de programas específicos de superación de pobreza (como los de los Fondos de Inversión Social), se les recomienda, entonces, privilegiar el análisis territorial de comunidades pobres sobre el análisis de beneficiarios aislados o, en todo caso, analizar éstos últimos en el marco del capital social (redes sociales, lazos de confianza,

organización) en las que vive e interactúa. Esto supone abandonar los diseños clásicos de la evaluación semiexperimental y adoptar un conjunto de medidas cualitativas y estudios de casos comprensivos que posibiliten monitorear e indagar impactos en comunidades locales (Parker, 2000).

### **6.1 La importancia de los indicadores ligados a las redes y al capital social**

De partida, se hace necesario adoptar una definición de impacto de tipo multidimensional a nivel de localidad. El impacto estará definido *ex post* como un impacto, *en* un territorio, *de* intervenciones sociales ejecutadas en ella. En esta definición, el impacto no está directamente comandado por los proyectos ejecutados.

Por ello, la modificación de las condiciones de vida, la superación de oportunidades negativas, la movilización de capacidades y la superación última de las condiciones que reproducen la pobreza, e inseparablemente la sustentabilidad de estas modificaciones, tiene como condición necesaria el fortalecimiento de las redes sociales. Las pautas de monitoreo y evaluación debieran, pues, operacionalizar el concepto de capacidades tanto potenciales como actuales e integrar mediciones de capital social, así como mediciones pertinentes de capital económico y natural.

Desde el punto de vista de los beneficiarios, los indicadores ligados al autodesarrollo aparecen como aquéllos a los que más relevancia se les debe conceder.

### **6.2 El problema de la adquisición de información**

En importante destacar que el empleo de una metodología evaluativa desde el enfoque de pobreza-capacidades, con plena justificación, resulta operacionalmente más compleja que las metodologías cuantitativas viables. Sin embargo, éstas últimas deben ser tomadas con cautela no sólo por razones de orden conceptual, como se ha fundamentado, sino porque, adicionalmente, se exige el reconocimiento de dificultades empíricas que reducen el poder explicativo de los datos o, en su defecto, los relativizan a nivel de comunidades.

Por ello, las dificultades del trabajo práctico, sobre todo en áreas rurales, llevan a la conclusión de que, si se pretende que la información tenga validez cuantitativa, los recursos humanos y económicos para recolectar dicha información pueden significar un costo exagerado en relación con los recursos invertidos en la intervención social misma. Es por ello que nuevas metodologías son necesarias. Éstas deben elaborar *sets* pertinentes de indicadores y un diseño de evaluación que se enfoca en lo local y cuya perspectiva debiera ser básicamente comparativa<sup>5</sup>.

También queda abierta la pregunta acerca de cómo utilizar al máximo la información que hoy día se genera en distintas fuentes, para incorporarla en una propuesta metodológica coherente. En el futuro, es deseable mejorar los sistemas de acopio de datos por la vía de reestructuración de sistemas periódicos de recolección de información (encuestas, registros y estadísticas de salud, educación, etc) sobre la base de indicadores multidimensionales y cuantitativos que complementen la base de datos censales o estadísticas de tipo cuantitativo que se muestran insuficientes como para alimentar procesos de evaluación anteriores y posteriores a los de microproyectos en localidades pobres a pequeña escala.

### ***6.3 Innovar en métodos y técnicas para evaluar impacto de superación de pobreza a nivel local***

A fin de que el nuevo enfoque sea efectivo y eficiente, y asegure sustentabilidad de los procesos de desarrollo local, no sólo debe haber programas de evaluación permanente, con la debida operacionalización de metodologías e instrumentos de supervisión y monitoreo de la gestión y ejecución, sino también operacionalizar sistemas de información, de seguimiento y de evaluación de impacto local, con la debida participación de las propias comunidades que emprenden sus procesos de desarrollo.

La réplica de experiencias de innovación metodológica posibilitaría mejorar el diseño

(5) Se ha propuesto un modelo de metodología rápida para evaluar impacto de programas de superación de pobreza en localidades con un set de indicadores de lo que hemos llamado "impacto integral" y que incluye las nociones de pobreza-capacidades en sus diversas dimensiones: ingresos, necesidades básicas, calidad de vida, redes sociales, capital social, participación y autodesarrollo (Parker, Rivas, Cauas, 1999a, 1999c).

de políticas públicas orientadas a superar pobreza, por cuanto validan nuevas conceptualizaciones e indicadores de impacto y posibilitan su operacionalización en instrumentos y procedimientos que pueden ser estandarizados, optimizando el uso de bases de datos y sistemas de información y enriqueciendo, así, los de procesos de evaluación, no sólo anteriores sino también posteriores.

### ***6.4 En cuanto a la evaluación, importancia del concepto de impacto***

En cuanto a los procesos de evaluación y al concepto de impacto, es necesario decir que ellos deben ser revisados a la luz de esta forma novedosa de comprender a la pobreza. La experiencia demuestra que la evaluación que normalmente se realiza, cuando se realizan evaluaciones de impacto es "ex-ante", forma parte de la evaluación social de un impacto esperado, esto es, impacto medible y pronosticable en términos de la clásica evaluación costo/eficiencia o de estimaciones de ese tipo. Usualmente, por lo demás, se confunde el impacto con los logros, productos o resultados de un determinado programa, lo que es un equívoco.

Por lo general, la evaluación del impacto efectivo no existe en estos casos, por razones obvias. A menudo, incluso la evaluación ex-ante que se realiza de programas y de proyectos sociales, no alcanza a ser en realidad una evaluación de impacto<sup>6</sup>.

Así, tiende rápidamente asociarse el impacto esperado, sea que se evalúe "ex-ante" o "ex-post" como el impacto medible y los dispositivos metodológicos operacionales más empleados resultan estar dominados por un enfoque cuantitativo sobre la base de diseños evaluativos que se aproximan lo más posible al método experimental a fin de validar científicamente esa evaluación y, si fuese necesario, poder introducir, luego, complejos procesamientos econométricos. Todo ello conlleva el privilegio de indicadores de pobreza ligados a la pobreza de ingresos.

(6) "Los ítemes incluidos en las pautas de evaluación tienden a evaluar en primera prioridad los productos (actividades y tareas planteadas, coherencia con los objetivos inmediatos esperados, costos) y, en segundo lugar, factores como las características del ejecutor y las características de los beneficiarios o de la localidad, salvo excepciones, las pautas no evalúan el impacto esperado de los proyectos sobre los destinatarios y menos sobre el territorio" (Raczynski, 1996:95).

En contraste con la tendencia a cuantificar las evaluaciones y a medir impacto en esos términos, usualmente los *outputs* y beneficios de los programas sociales son difíciles de cuantificar; por ejemplo, en programas de educación, salud rural y autoconstrucción, la calidad del producto es, al menos, tan importante como la cantidad. Si consideramos, por ejemplo, que uno de los objetivos de la superación de la pobreza, entendida como pobreza-capacidades, sería el incremento de la calidad de vida de las personas en situación de vulnerabilidad y, por consiguiente, el incremento de sus oportunidades y funciones, entonces debieran ser empleados un conjunto de indicadores cualitativos. Usualmente, los sistemas de evaluación y monitoreo, por relevantes que hoy resulten, no reparan en la cualidad, o bien la subestiman, privilegiando criterios cuantitativos.

### **6.5 Metodologías de monitoreo y evaluación**

Las metodologías de monitoreo y evaluación basadas en mediciones de pobreza que están dominadas por vectores de ingreso y de indicadores de necesidades básicas insatisfechas posibilitan el amplio empleo de herramientas cuantitativas. A nivel de la macro dimensión y con proyectos de gran envergadura, así como con evaluaciones en el largo plazo de resultados e impactos de políticas globales y sectoriales, dichas herramientas pueden ser un instrumento relevante para apreciar logros en la superación de la pobreza en determinada región o nación. Son metodologías valiosas y vigentes, pero insuficientes e incompletas, desde la mirada más amplia de la pobreza-capacidades.

En cualquier caso, como quiera que se estimen los impactos, el impacto neto de un proyecto social, orientado a superar la pobreza, estará determinado por un criterio general de evaluación, definido en términos conceptuales y operacionales como el conjunto de cambios que un proyecto ha provocado en una localidad-sistema de acción, en términos de la forma en cómo ha contribuido o no a la superación de la pobreza, desencadenando procesos de desarrollo humano en esa localidad y movilizándolo de manera sustentable el capital económico, patrimonial y sociocultural de la comunidad intervenida.

Las metodologías de monitoreo y evaluación

deben permitir evaluar el impacto esperado de los proyectos sobre los destinatarios y sobre el territorio, analizando sustentabilidad social y ambiental, así como la potenciación de capacidades endógenas que conduzcan al desarrollo humano integral en esas comunidades.

En suma, los nuevos enfoques sobre pobreza e impacto están demandando apreciar cuán efectivamente los programas sociales están contribuyendo, en última instancia, a despertar y potenciar capacidades de la gente para que inicien, por sí mismos, sus propios procesos de desarrollo y, al hacerlo, se vayan incorporando en forma sustentable al proceso desarrollo. Esto es mucho más que subsidiar a los indigentes, proteger a los vulnerables e integrar a los excluidos, es asumir verdaderamente su condición de agentes del desarrollo humano y tratarlos consecuentemente.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- ❖ Arroyo, Gonzalo (1992), "Pobreza y desarrollo", en Gonzalo Arroyo et al., (eds), Por los caminos de América..., Ed. Paulinas, Santiago, pp. 27-80.
- ❖ BANCO MUNDIAL (1990), Informe del Banco Mundial, 1990, Pobreza, Banco Mundial, Washington D.C.
- ❖ Bengoa, José (1995), "La pobreza de los modernos", Temas Sociales, Boletín, Centro de Estudios Sociales y Educación SUR, marzo, Santiago.
- ❖ BID, (1997), Los activos y recursos de la población pobre en América Latina, Términos de referencia. Proyecto de Red de Centros de Investigación, BID, Washington.
- ❖ Carlsson, Ingvar et al. (1995), Our Global Neighborhood, Oxford, N.Y.
- ❖ CEPAL (1993), Panorama social de América Latina, 1993, Cepal, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- ❖ CEPAL (1997), Panorama social de América Latina, 1996, Cepal, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- ❖ CEPAL (2001), Panorama social de América Latina, 2001, Cepal, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- ❖ Consejo Nacional para la superación de la pobreza (1996). La Pobreza en Chile: un desafío de equidad e integración social", CNSP, Ed. Despertar, Santiago.
- ❖ Crocker, David (1995) "Functioning and capability: The foundations of Sen's and Nussbaum's development ethics", en Martha Nussbaum and Jonatahn Glover (eds), Women, culture and development. A study of human capabilities. Claredon, Oxford, pp.

- 153-198.
- ❖ Dabas, Eliana Nora (1993) Red de redes, las prácticas de la intervención en redes sociales, Paidós, Buenos Aires.
  - ❖ Fondo de Solidaridad de Inversión Social (FOSIS), Red de Fondos Ambientales de América Latina y el Caribe (REDLAC), Fondo de las Américas Chile (FDLA) y Red Social de América Latina y el Caribe, (2000), Participación, Superación de la Pobreza y Desarrollo Sustentable. Aprendizaje de los Fondos Sociales y Ambientales de América Latina y el Caribe, Ed. GráficoAndes Ltda. Santiago de Chile.
  - ❖ Franco, Rolando, (1997), "Paradigmas de la política social en América Latina", en URZUA, Raúl (editor), Cambio Social y Políticas Públicas, Centro de Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile, Santiago, pp. 215 - 232.
  - ❖ Fukuda-Parr, Sakiko (1998) "El derecho al desarrollo y el paradigma del desarrollo humano", en Cristián Parker G, (ed), Ética, democracia y desarrollo humano, LOM, CERC-UAHC, Santiago, pp. 151-159.
  - ❖ Halabi, Ricardo (1999), " El Fondo de Solidaridad e Inversión Social FOSIS – CHILE: una estrategia original de alivio a la pobreza", Ponencia en el Taller Regional sobre Políticas de Superación de Pobreza, IDRC, Universidad del Pacífico, Lima, 28-29 de marzo de 1999.
  - ❖ Houtart, Francois, (1999), "Éditorial, La Pauvreté à l' aube du Troisième millénaire", Alternatives Sud, *Comment se Construit al Pauvreté*, . Vol. VI (1999) 4, pp. 5 – 33.
  - ❖ Janvry, Alain de; Sadoulet, Elizabeth, (1999), "Growth, Poverty and Inequality in Latin America; A Causal Analysis, 1970-94", Conference on Social Protection and Poverty, Inter-American Bank, Washington D.C., February, 4.
  - ❖ Kliksberg, Bernardo, (comp.) (1989), ¿Cómo enfrentar la pobreza? Estrategia y experiencias organizacionales innovadoras, CLAD/PNUD, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
  - ❖ Labbens, Jean, (1978), Sociologie de la Pauvreté, Gallimard, París.
  - ❖ Lok, Renata, (1995) "Poverty, Module 1. Poverty Indicators", Technical Support Document, SEPED/BPPS, UNDP.
  - ❖ Lomnitz, Larissa (1975) Cómo sobreviven los marginados, Siglo XXI, México.
  - ❖ Lomnitz, Larissa (1998), Redes sociales y estructura urbana de América Latina, en IV Seminario Internacional en Ciencias Sociales y Humanidades, Instituto de Estudios Avanzados, Universidad de Santiago de Chile, enero.
  - ❖ Londoño, Juan Luis (1996), "Pobreza, desigualdad y formación del capital humano en América Latina, 1950-2025", en Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe, Banco Mundial, Washington.
  - ❖ Martín, María Pía, (1998), "Integración al desarrollo: una visión de la política social", en Toloza, Cristián; Lahera Eugenio (editores), CHILE en los noventa, Dolmen Ediciones, Santiago.
  - ❖ Moser, Caroline, (1996), Confronting Crisis. A comparative study of household responses to poverty and vulnerability in four poor urban communities. ESD N° 8, The World Bank, Washington.
  - ❖ Parker, Cristian; Rivas, Gerardo; Cauas, Daniel, (1999a). "Un método de apreciación rápida de impacto para proyectos de superación de Pobreza en localidades pobres" en Innovación en metodologías de evaluación de impacto de programas sociales (experiencias en Perú y Chile). Centro de Investigación de la Universidad de Pacífico Lima – Perú; Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea, Universidad Academia de Humanismo Cristiano; Internacional Development Research Centre - Canadá, Ed. CERC. Santiago, pp 23-35.
  - ❖ Parker, Cristián; Rivas, Gerardo; Cauas, Daniel (1999b), "Informe final de evaluación de impacto en dos territorios FOSIS: Malleco Norte y Cachapoal", Informe de Evaluación de impacto territorial de programas FOSIS, DOCUMENTO N° 1, CERC-UAHC, Santiago, mayo.
  - ❖ Parker, Cristián; Rivas, Gerardo; Cauas, Daniel (1999c), " Propuesta de Metodología para la Evaluación de Impacto Territorial FOSIS", Informe de Evaluación de impacto territorial de programas FOSIS, DOCUMENTO N° 5, CERC-UAHC, Santiago, mayo.
  - ❖ Parker, Cristián y equipo, (2002), Estudio de preinversión regional FOSIS, VI Región, CERC-UAHC, Santiago, enero.
  - ❖ Parker, Cristián, (1996), Otra Lógica en América Latina, Ed. FCE, México-Santiago.
  - ❖ Parker G, Cristián (ed), (1998a), Ética, democracia y desarrollo humano, LOM, CERC-UAHC, Santiago,.
  - ❖ Parker, Cristian (1998b), Ética, cultura y desarrollo. Alternativa para el siglo XXI Ed. Subirana, Centro de Publicaciones Obisepado de Choluloteca, Tegucigalpa.
  - ❖ Parker, Cristián (1998c) "Desarrollo humano: ¿hacia un nuevo paradigma del desarrollo?", en El desarrollo humano, desafíos y perspectivas, Seminario Internacional, Secretaría General, Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires, pp. 22-39.
  - ❖ Parker, Cristián (1998d) "Por un Desarrollo Humano y Sustentable basado en un Enfoque Cultural" en El Desarrollo Humano, Desafíos y Perspectivas, Seminario Internacional, Secretaría General, Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires, pp. 203-222.
  - ❖ Parker , Cristian (2000), "Consideraciones

- sobre la Evaluación de impacto de políticas orientadas a superar la pobreza" en, Enrique Vásquez Huamán (Ed.), *Impacto de la Inversión Social en el Perú*, Universidad del Pacífico, Centro de Investigación, IDRC, Lima, pp. 29-57.
- ❖ Pérez de Cuellar, Javier et al., (1996), *Nuestra Diversidad Creativa*, Informe de la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo UNESCO. París.
  - ❖ PNUD (1997), *Informe de Desarrollo Humano 1997*, Mundi Prensa, Madrid.
  - ❖ Powell, Walter W. y Smith-Doerr, Laurel, (1994), "Networks and Economic Life", en Neil J. Smelser and Richard Swedberg, Eds, *The Handbook of Economic Sociology*,. Russel Sage Foundation, N.Y., Princeton U. Press, N.J., pp 368-402.
  - ❖ Putnam, Robert D., (1995), "Turning in Turning Out: The Strange Disappearance of Social Capital in America", *PS: Political Science & Politics*, December, pp. 664-683.
  - ❖ Raczynski, Dagmar y equipo.(1996), *Proyecto de Fortalecimiento Institucional de FOSIS - Chile*. CIEPLAN, FOSIS, Santiago, enero.
  - ❖ Raczynski, Dagmar (1998), "Para combatir la pobreza en Chile: esfuerzos del pasado y desafíos del presente", en R. Cortázar, J. Vial, (eds), *Construyendo Opciones*, Ed. Dolmen, Santiago, pp.191-230.
  - ❖ RECELAC (Red de Centros y Organismos Ecuménicos de Latinoamérica y el Caribe,) (1995), "Los organismos multilaterales frente a la pobreza", *América Latina, Los Límites del Ajuste y sus alternativas*, Centro Ecuménico Diego de Medellín, Ediciones Rehue Ltda., Santiago.
  - ❖ Sachs, Ignacy (1995), "Lo cuantitativo y lo cualitativo: algunas cuestiones sobre los riesgos y las limitaciones de la medición del desarrollo", en *Revista Internacional de Ciencias Sociales* 143, pp. 9-20.
  - ❖ Salama, Pierre; Valier J.(1995), "Mesures des Pauvretés et de l'appauvrissement", *Revue Tiers-Monde*, Tome XXXVI N° 142, Paris, pp. 257-278.
  - ❖ Sen, Amartya, y Nussbaum, Martha (eds),(1993), *The Quality of Life*, Clarendon, Oxford.
  - ❖ Sen, Amartya, (1993) "Capability and well being" en Martha C. Nussbaum and Amartya Sen, *The Quality of Life*, Clarendon, Oxford, pp. 30 - 53;
  - ❖ Sen, Amartya (2000 ), *Desarrollo y Libertad*, Ed. Planeta, Buenos Aires.
  - ❖ Streeten, Paul (1995), "Desarrollo humano: el debate sobre el índice" en *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, N° 143, marzo, pp. 35-48.
  - ❖ Todaro, Michel, (1991), "El ataque a la pobreza y la desigualdad, opciones de política" en *Desarrollo Económico en el Tercer Mundo*, FCE., México.
  - ❖ UNESCO (1995), *The cultural dimension of development, Towards a practical approach*, UNESCO Publishing, Mayenne, París.
  - ❖ Urzúa, Raúl (Edit.) (1997), *Cambio Social y Políticas Públicas*, Centro de Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile, Santiago.
  - ❖ Vilas, Carlos, (1995), *Estado y políticas sociales después del ajuste*, UNAM, Nueva Sociedad, Caracas.
  - ❖ Waaub, Jean-Philippe, (1991) "Croissance économique et développement durable: vers un nouveau paradigme du développement", José A Prades, et al *Environnement et développement*, Fides, Québec, pp.47-72.
  - ❖ Wolfe, Marshall (1985), "Poverty in Latin America: Diagnoses and prescription", en JGM Hilhorst and M Klatter (Eds), *Social Development in the Third World, Level of Living Indicators and Social Planning*, Croom Helm, London, 1985, pp. 146-167.

