

Montuschi, Luisa

**Working Paper**

## Caracterizaciones de la pobreza y las políticas para combatirla

Serie Documentos de Trabajo, No. 598

**Provided in Cooperation with:**

University of CEMA, Buenos Aires

*Suggested Citation:* Montuschi, Luisa (2016) : Caracterizaciones de la pobreza y las políticas para combatirla, Serie Documentos de Trabajo, No. 598, ISBN 978-987-3940-07-1, Universidad del Centro de Estudios Macroeconómicos de Argentina (UCEMA), Buenos Aires

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/163256>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

**UNIVERSIDAD DEL CEMA  
Buenos Aires  
Argentina**

Serie  
**DOCUMENTOS DE TRABAJO**

**Área: Economía**

**CARACTERIZACIONES DE LA POBREZA  
Y LAS POLITICAS PARA COMBATIRLA**

**Luisa Montuschi**

**Octubre 2016  
Nro. 598**

ISBN 978-987-3940-07-1  
Queda hecho el depósito que marca la Ley 11.723  
Copyright – UNIVERSIDAD DEL CEMA

**[www.cema.edu.ar/publicaciones/doc\\_trabajo.html](http://www.cema.edu.ar/publicaciones/doc_trabajo.html)**  
UCEMA: Av. Córdoba 374, C1054AAP Buenos Aires, Argentina  
ISSN 1668-4575 (impreso), ISSN 1668-4583 (en línea)  
Editor: Jorge M. Streb; asistente editorial: Valeria Dowding <jae@cema.edu.ar>

Montuschi, Luisa

Caracterizaciones de la pobreza y las políticas para combatirla / Luisa Montuschi. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Universidad del CEMA, 2016.

32 p. ; 22 x 15 cm.

ISBN 978-987-3940-07-1

1. Actividad Económica. I. Título.

CDD 320.6

# **CARACTERIZACIONES DE LA POBREZA Y LAS POLITICAS PARA COMBATIRLA**

**Luisa Montuschi\***

## **RESUMEN**

La pobreza constituye un problema de extrema seriedad en cualquier sociedad, que la limita y que obstaculiza el sendero hacia el progreso social. Mucho se ha dicho respecto de la pobreza, pero el punto esencial e ineludible es que la verdadera solución del problema consiste en remover los factores que la sostienen a lo largo del tiempo. Y esta sería la única forma posible que podría ayudar a un país a emprender la senda hacia el progreso social.

Un punto importante que debe ser tenido en cuenta es señalado por ciertos autores quienes han sostenido que "...definiciones de pobreza claras y transparentes son prerequisites esenciales de cualquier política de desarrollo que ubique en el centro la reducción de la pobreza". A fin de clarificar tal objetivo debemos remitirnos a la caracterización del concepto de pobreza y al análisis de distintas nociones o calificaciones que se han propuesto en los análisis pertinentes.

## **CHARACTERIZATIONS OF POVERTY AND POLICIES TO COMBAT IT**

### **SUMMARY**

Poverty is a problem of extreme seriousness in any society that limits and hinders the path to social progress. Much has been said about poverty, but the essential and inescapable point is that the real solution to the problem is to remove the factors that sustain it over time. And this is the only possible way that could help a country to embark on the path to social progress.

An important point that should be taken into account has been pointed out by some authors who have argued that "clearer and more transparent definitions of poverty are essential prerequisites of any development policy that puts poverty reduction at its center". To clarify this objective we must refer to the characterization of the concept of poverty and to the analysis of different notions or qualifications that have been proposed in studies and reports.

**Código JEL: I31, I32**

---

\* Academia Nacional de Ciencias Económicas – Universidad del CEMA. Las opiniones expresadas en este artículo son de la autora y no necesariamente reflejan las de la Universidad del CEMA.

## UN ANALISIS DE LAS CARACTERIZACIONES DE LA POBREZA Y DE LAS POLITICAS PARA COMBATIRLA

Luisa Montuschi\*

Una de las propuestas políticas más aceptadas (aunque no realizadas) por el gobierno es la que se refiere al objetivo de alcanzar la “pobreza cero”. Pero lo que no queda claro es que se quiere significar con el mismo. A fin de clarificar tal objetivo debemos remitirnos a la caracterización del concepto de pobreza y al análisis de distintas nociones o calificaciones que se han propuesto en los análisis pertinentes.

Entre los criterios más utilizados en los planteos presentados por el gobierno, y también por la oposición, encontramos aquel que propone considerar como pobreza lo que ellos califican como “pobreza estructural”. Sin embargo, este criterio no es el que suele utilizarse en los análisis realizados por los especialistas en esta temática. En estudios académicos y en informes de organismos internacionales suelen considerarse dos conceptos de pobreza: la pobreza absoluta y la pobreza relativa. En primer lugar, puede ubicarse la pobreza **absoluta** que está caracterizada por la carencia de recursos para atender las necesidades más esenciales de la población<sup>1</sup>. Aparece como impactante la caracterización que de la misma hizo el ex Presidente del Banco Mundial Robert McNamara quien describió la pobreza absoluta como “...una condición tan limitada por la malnutrición, el analfabetismo, la enfermedad, entornos escuálidos, la alta mortalidad infantil y la baja esperanza de vida que la posicionan debajo de cualquier definición razonable de la decencia humana”<sup>2</sup>.

---

\* Academia Nacional de Ciencias Económicas – Universidad del CEMA. Las opiniones expresadas en este artículo son de la autora y no necesariamente reflejan las de la Universidad del CEMA.

<sup>1</sup> También se la denomina pobreza extrema o aun pobreza abyecta y se la caracteriza por una severa privación de las necesidades humanas básicas, alimento, agua potable, facilidades sanitarias, salud, refugio, educación e información. No puede decirse que coincida exactamente con el concepto de “indigencia” vigente en la Argentina, aunque se le aproxima bastante. Cf. Declaración de la Naciones Unidas al **World Summit on Social Development** en Copenhague, 1995.

<sup>2</sup> Cf. “Poverty”, (<http://www.worldbank.org/poverty/missionup2.htm>).

Amplios sectores de la población mundial siguen afectados por niveles de pobreza absoluta, aunque los mismos se han ido reduciendo. Pero no de manera uniforme entre los países más pobres del mundo.

En cuanto a la pobreza **relativa** se aplica a aquella parte de la población cuyos recursos no le permiten alcanzar el nivel de vida definido por cierta proporción de la mediana del total de la población. Puede ser considerada como una medida de la desigualdad en la distribución de los ingresos que puede deberse a un estándar de vida culturalmente definido<sup>3</sup>. En el caso de la pobreza absoluta cada país fijará la línea de pobreza de acuerdo con las características, precios e ingresos vigentes en el mismo<sup>4</sup>.

Dada la forma particular que cada país tiene de medir sus niveles de pobreza, tanto la absoluta como la relativa, resulta difícil y aún engañoso, pretender realizar comparaciones entre ellos. Ello, sobre todo, es así en el caso de la pobreza relativa ya que la línea que la define en cada país depende de sus correspondientes niveles de PIB per capita y un nivel que puede definir a un país como pobre puede no serlo para otro. Incluso podría presentarse un caso extremo en que un nivel de pobreza relativa en un país podría corresponder a un nivel de prosperidad en otro.

Debería estudiarse entonces una mejor manera de medir la pobreza para poder realizar comparaciones entre países. Y un procedimiento posible sería definir una misma canasta de bienes que se consideren indispensables para la supervivencia (indigencia) o, también, estimar otra canasta a la cual se le agreguen algunos otros bienes que ayuden a superar el mero nivel de supervivencia (pobreza)<sup>5</sup>. Y calcular cuantas personas y cuantos hogares tipo pueden adquirir tales canastas en determinado período de tiempo y la proporción

---

<sup>3</sup> La forma habitual de medirla es por el coeficiente de Gini de la distribución de los ingresos.

<sup>4</sup> Por ello resulta muy controvertido el nivel de USD 1,25 (PPP) por día que ha fijado el Banco Mundial para estimar la pobreza absoluta. En el presente es más habitual y realista considerar el nivel de USD 4.- (PPP) por día.

<sup>5</sup> El problema obvio sería determinar cuales bienes y en qué cantidad.

de los mismos en relación con la población total del país<sup>6</sup>. Y, por supuesto, también medir quienes no están en condiciones de adquirir tales canastas.

Tal como se señala en un reconocido Informe de la UCA<sup>7</sup> existen distintos métodos para la estimación de la pobreza determinados por las limitaciones o disponibilidades estadísticas. Así puede identificarse un método directo de estimación de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), basado en la información proveniente de censos o un método indirecto de medición de la indigencia (LI) y de la pobreza (LP) basado en los ingresos familiares surgidos de las encuestas de hogares. Estos métodos difieren aunque pueden ser complementarios. Dado que las correlaciones que se dan entre ambas medidas son elevadas, en general se opta por una sola de ellas. Pero debe notarse que la pobreza es un fenómeno multidimensional que no puede ser aprehendido sólo por los gastos o los ingresos del hogar. En consecuencia podría concluirse que sería mejor una estimación de las NBI que pusiera el foco sobre las carencias o privaciones efectivas de hogares e individuos. Un punto importante que debe ser tenido en cuenta es señalado por ciertos autores quienes han sostenido que “...definiciones de pobreza claras y transparentes son prerequisites esenciales de cualquier política de desarrollo que ubique en el centro la reducción de la pobreza”<sup>8</sup>.

Hay aspectos que es necesario diferenciar en la estimación de los indicadores de indigencia y de pobreza. Los valores estimados para la canasta básica de alimentos, necesarios para cubrir las necesidades nutricionales de la población, define un umbral que fija la línea de indigencia (o de pobreza extrema). Por otra parte, si a esa canasta se le adicionan los montos requeridos por los hogares para cubrir otras necesidades básicas que deben ser tomadas en cuenta, se definiría un umbral para establecer una línea de pobreza. Las

---

<sup>6</sup> Obviamente nada asegura que el costo de la canasta de indigencia sea igual a 1,25 USD (PPP) en todos los casos. Y tampoco a 4.- USD (PPP). Tampoco que las canasta coincidan en todos los países bajo estudio.

<sup>7</sup> Cf. UCA, Agustín Salvia et al., **Barómetro de la deuda social argentina, Progresos sociales, pobreza estructurales y desigualdades persistentes, Serie del Bicentenario (2010-2016)**, Educa, Buenos Aires, 2015.

<sup>8</sup> Cf. Ruggeri Laderchi, C., Saith, R. y Stewart F., “Does it Matter that we do not Agree on the Definition of Poverty? A Comparison of Four Approaches”, **Oxford Development Studies**, Vol. 31, N° 3, September 2003.

necesidades básicas que deberán tomarse en consideración serán las de vivienda, salud, educación y subsistencia económica. Una persona (o un hogar) que se encuentre debajo de esa línea de pobreza enfrenta carencias en distintos aspectos que corresponden a derechos sociales<sup>9</sup>.

Pero con ello no se agota la problemática generada por la pobreza. De acuerdo con las Naciones Unidas se considera que la pobreza se caracteriza por no posibilitar a las personas pobres el acceso a elecciones y a oportunidades y esto se traduce en la imposibilidad de participar de modo efectivo en la sociedad<sup>10</sup>. Y ello va más allá del hecho de no poder contar con los niveles mínimos de subsistencia. Por otro lado, los niveles de pobreza aparecen negativamente correlacionados, de modo estadísticamente significativo (-0,84), con el progreso social. Tal resultado se mantiene aun cuando se lo controla con los niveles del PIB per capita<sup>11</sup>.

Si bien, en general, es cierto que se cumple la relación arriba indicada, también se presentan casos en los cuales una mejora del nivel de ingreso de pobreza no se ha traducido en progreso social<sup>12</sup>. Esto podría ser atribuido a la ausencia de progreso en aspectos poco relacionados con los niveles de ingreso como, por ejemplo, con la tolerancia y la inclusión.

Cuando aparecen referencias al tema de la pobreza estructural el mismo pareciera estar asociado al concepto de “pobreza persistente”. Este describiría una situación objetiva de aguda carencia social<sup>13</sup> en la cual hay grupos familiares que en un período de tiempo prolongado permanecen en un nivel de vida considerablemente precario sin posibilidades ciertas de poder superar tal situación por el efecto de políticas públicas convencionales que no resultan efectivas para este tipo de pobreza.

---

<sup>9</sup> Cf. Naciones Unidas, **Declaración Universal de Derechos Humanos**, 1948.

<sup>10</sup> Cf. Naciones Unidas, **Objetivos de Desarrollo del Milenio: Informe de 2015**, <http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/2015/mdg-report-2015>

<sup>11</sup> Cf. Social Progress Imperative, “Which matters more for social progress. Inequality or poverty”, 5 abril, 2015.

<sup>12</sup> Francia parece ser un ejemplo de ello. Cf. Social Progress Imperative, **Op. Cit**, 2015.

<sup>13</sup> Cf. Rofman A, “Hacia un nuevo enfoque sobre la cuestión de la pobreza estructural”, **Revista Debate Público. Reflexión de Trabajo Social**, Año 5 N° 9, 2015.



Pero el significado habitualmente utilizado de “pobreza estructural” no coincide habitualmente con el anterior aunque pueden tener elementos comunes. Tal como lo indica el Barómetro de la Deuda Social Argentina de la UCA esta cuestión hay que considerarla “a través de los indicadores que miden de manera directa las condiciones de vida desde un criterio normativo en cuanto a derechos sociales de bienestar y desarrollo humano”<sup>14</sup>. De acuerdo con tal criterio se trataría de un indicador de pobreza estructural multidimensional y los aspectos a tener en cuenta para lograr un estimador representativo y confiable de la misma estarían dados por la Inseguridad Alimentaria (IA) y las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). A pesar de que de no existe un acuerdo indiscutido al respecto, el concepto de “Indigencia” podría estar significativamente asociado con el de “pobreza estructural”. Aunque parece evidente que ambos conceptos no coinciden. En general se acepta que el valor de la canasta asociado a la pobreza estructural sería siempre superior al de la indigencia.

En el informe de la UCA se sostiene que la pobreza estructural estaría sumamente vinculada con la estratificación socioeconómica, ocupacional y residencial. En dicho informe las dos variables IA y NBI son las que se consideran como las dimensiones claves para evaluar de la manera más objetiva posible, aunque se señala que no exhaustiva, la magnitud de la pobreza estructural y la capacidad del sistema económico y de las políticas del estado para combatirla<sup>15</sup>.

Una concepción adicional, a la cual luego se le dedicará una parte significativa de este trabajo es la planteada por Amartya Sen<sup>16</sup> quien define la pobreza como a la falta de capacidades para poder utilizar plenamente el potencial productivo que tienen las personas. Se trata de una concepción muy diferente de las anteriores pues no se centra en la falta de bienes y servicios necesarios para la subsistencia humana, sino en el hecho de no tener la libertad que permita alcanzar los funcionamientos que generan las capacidades

---

<sup>14</sup> Cf. UCA, Agustín Salvia et al., **Op.Cit.**, 2015.

<sup>15</sup> Cf. UCA, Agustín Salvia et al., **Op. Cit.**, 2015.

<sup>16</sup> Cf. Sen, A., **Development as Freedom**, Anchor Books, New York, 2000.

(potencialmente latentes) para superar la pobreza y alcanzar el desarrollo humano<sup>17</sup> que, a su vez, es el origen del progreso social.

La pobreza constituye un problema de extrema seriedad en cualquier sociedad, que la limita y que, como ya se ha señalado, obstaculiza el sendero hacia el progreso social. Mucho se ha dicho respecto de la pobreza pero el punto esencial e ineludible es que la verdadera solución del problema consiste en remover los factores que la sostienen a lo largo del tiempo. Y esta sería la única forma posible que podría ayudar a un país a emprender la senda hacia el progreso social para lo cual resultaría necesario disminuir la pobreza y eliminar la marginalidad y la exclusión.

Es claro que existen serias limitaciones en las medidas propuestas para la pobreza, tanto la absoluta como la relativa, la pobreza estructural y la indigencia. Y también es cierto que la existencia de niveles inaceptables de pobreza pone claros límites a la posibilidad de alcanzar el progreso social que es objetivo de todas las economías y que representa los niveles de bienestar humano que quieren lograrse.

Como bien señala Bartle<sup>18</sup>, la solución real del problema de la pobreza no consiste en atacar sus síntomas sino en luchar contra los factores que la originan y que la perpetúan<sup>19</sup>. En muchos casos se implementan políticas cuyo supuesto fin es luchar contra la pobreza. Sin éxito. Muchos programas de ayuda a nivel nacional o internacional han fracasado por esa razón. Atacan los síntomas de la pobreza y no los factores que la perpetúan<sup>20</sup>. Y ello sería así para todos los tipos de pobreza presentes en una economía. Así, por ejemplo, un bajo PIB no representaría la pobreza en sí misma, sino que sería un síntoma de su presencia.

Los factores que de acuerdo con Bartle sostienen la pobreza serían:

---

<sup>17</sup> PNUD, **Orígenes del enfoque de Desarrollo Humano**, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2010.

<sup>18</sup> Cf. Bartle, P., **“Factors of Poverty; the Big Five”**, [www.cec.vcn.bc.ca](http://www.cec.vcn.bc.ca).

<sup>19</sup> Los “Big Five” como los denomina Bartle quien sostiene que no deben ser confundidos con las “causas”. Estas serían las que contribuyen a originar el problema de la pobreza en tanto que los factores deben ser vistos como algo que lo mantiene una vez que ya existe.

<sup>20</sup> Los programas de subsidios parecen así estar condenados al fracaso.

1. **La ignorancia:** implica falta de conocimiento e información que de acuerdo con este autor no se iguala con falta de educación, por lo menos educación general. Parecería referirse más a la falta de capacidades específicas.

2. **La enfermedad:** una tasa elevada de enfermedades implicaría un alto ausentismo, baja productividad y poca creación de riqueza.

3. **La apatía:** es la falta de interés de la comunidad de actuar para cambiar su situación y mejorar sus condiciones de vida. Y se rechaza quienes pretenden hacerlo. Y esto debe ser superado por los dirigentes con aliento y con alabanzas hacia quienes se esfuerzan para superar esas condiciones.

4. **La deshonestidad:** es uno de los principales factores que mantienen la pobreza cuando el mismo se da entre las clases directivas y gobernantes que deberían destinar los recursos de los cuales se apropian al bienestar de la comunidad. Debe tenerse presente que correctamente utilizados tales recursos tendrían un efecto multiplicador y, en consecuencia, lo que la comunidad pierde supera considerablemente el monto que el funcionario responsable sustrajo del uso comunitario.

5. **La dependencia:** se da cuando alguien (persona o grupo) vive de la caridad y considera (y lo consideran) que no tiene otra forma de sobrevivir.

Algunos autores han caracterizado a los pobres como personas fatalistas que se resignan a una existencia en una cultura de la pobreza en la que nada parece poder cambiar. Y tampoco parece interesarles demasiado un futuro que entienden está predeterminado y sin posibilidades de cambio. No les interesaría demasiado un aumento en las posibilidades de empleo y prefieren recibir subsidios<sup>21</sup>. Y sobrevivir en ese negativo estado de cosas.

Las soluciones para el problema de la pobreza no son fáciles. Y las consecuencias de su persistencia son extremadamente negativas. Los bajos niveles de ingreso impiden el acceso a la educación, a los cuidados de la salud, a los mercados. Muchos niños nacidos en estos medios están sujetos a la posibilidad de enfermedades y a limitaciones físicas y mentales. Hay estudios

---

<sup>21</sup> O “planes sociales” en terminología local.

que indican que en los hogares pobres los niveles de violencia son elevados. Y todo contribuye a un ciclo de permanencia de la pobreza. Y los niños y los ancianos parecen ser los más afectados por los niveles de pobreza.

Es claro que existen serias limitaciones en las medidas propuestas para combatir la pobreza, tanto la absoluta como la relativa. Y también es cierto que la existencia de niveles inaceptables de pobreza pone claros límites a la posibilidad de alcanzar el progreso social que es objetivo de todas las economías y que representa los niveles de bienestar humano que quieren lograrse.

Un nuevo desarrollo, cuyo objetivo explícito sería lograr un indicador que supere todas las limitaciones de los anteriores<sup>22</sup>, surgió con la organización **Social Progress Imperative** como una entidad sin fines de lucro que, inspirada por trabajos de Amartya Sen, Douglass North y Joseph Stiglitz, consideró más adecuado centrarse en estudios referidos específicamente al concepto de progreso<sup>23</sup>. En tal sentido, esta organización orientó sus primeros esfuerzos a la elaboración de un **Social Progress Index** basado en el convencimiento de que lo que se mide debería servir como guía y orientación a las elecciones y a las acciones que se emprenden. Así, en abril de 2013, se publicó un informe en el cual se dio a conocer el **Social Progress Index** que se considera muy superador de otras medidas propuestas. Aunque tampoco el mismo ha sido aceptado sin restricciones por los especialistas. Y la esperanza de sus autores<sup>24</sup> sería que el índice fuera utilizado para “informar e influir sobre las políticas e instituciones en todo el mundo”.

En este informe, y en otros posteriores, el progreso social es entendido como la capacidad de una sociedad para hacer frente a las necesidades

---

<sup>22</sup> Un examen detallado de tales indicadores puede encontrarse en el trabajo Montuschi, L., “Progreso social, crecimiento y bienestar”, **Documento de Trabajo de la Universidad del CEMA**, N° 533, diciembre 2013.

<sup>23</sup> La explícita misión del Social Progress Imperative sería “*The Social Progress Imperative’s mission is to advance global human wellbeing, by combining national social performance and capacity indicators with solutions-oriented outreach to sector leaders, and grassroots champions, who together can effect large-scale change. Social progress is defined as the capacity of a society to meet the basic human needs of its citizens, establish the building blocks that allow citizens and communities to enhance and sustain the quality of their lives, and create the conditions for all individuals to reach their full potential*”. Cf. <<http://www.socialprogressimperative.org>>

<sup>24</sup> Michael Porter es el nombre más representativo en la realización de este indicador.

humanas básicas y establecer aquellos componentes básicos que permitan a los ciudadanos y a las comunidades mejorar y sostener la calidad de sus vidas y crear las condiciones para que todos los individuos puedan alcanzar su máximo potencial. Y la falta de esa capacidad señalaría a la presencia de pobreza estructural.

La arquitectura básica del modelo está definida a partir de tres dimensiones del progreso social y cada una de las cuales está desagregada a su vez en cuatro componentes, tal como se indica a continuación.

**1. Necesidades humanas básicas:** ¿se ocupa el país de proveer a las más esenciales necesidades de su población?

- 1.1 Nutrición y asistencia médica básica
- 1.2 Agua y saneamiento
- 1.3 Vivienda
- 1.4 Seguridad personal

**2. Fundamentos del bienestar:** ¿están los componentes adecuados en el lugar que permita a los individuos y a las comunidades mejorar y sostener el bienestar?

- 2.1 Acceso a conocimientos básicos
- 2.2 Acceso a la información y a las comunicaciones
- 2.3 Salud y bienestar
- 2.4 Sostenibilidad del ecosistema

**3. Oportunidad:** ¿hay oportunidades para que todos los individuos puedan alcanzar su pleno potencial?

- 3.1 Derechos personales
- 3.2 Acceso a la educación superior
- 3.3 Libertad personal y de elección
- 3.4 Tolerancia e inclusión

Un aspecto muy interesante de este indicador, cuando se lo relaciona con el problema de la pobreza, está dado por el hecho de que su primer componente, referido a las Necesidades Humanas Básicas, constituye en sí mismo un indicador muy adecuado del nivel de pobreza y el primer elemento de este componente, la “Nutrición y Asistencia Médica Básica” puede ser representativo

de la indigencia<sup>25</sup>. Y debe tenerse en cuenta que el análisis desagregado de los otros dos componentes permitiría evaluar la posibilidad de un camino hacia las políticas necesarias para eliminar la pobreza.

De manera explícita el **Social Progress Imperative** en su informe correspondiente al año 2015 se fijó como el objetivo primario del Índice del Progreso Social “alcanzar el fin de la pobreza en todas partes” y como un objetivo secundario promover un crecimiento económico sostenido, inclusivo y sustentable con un empleo pleno y productivo y trabajo decente para todos<sup>26</sup>. Objetivos secundarios serían en primer lugar los relativos a las Necesidades Humanas Básicas y a los Fundamentos del Bienestar y luego a las Oportunidades. Se trataría de fijar metas “ambiciosas” que establezcan el curso de acción para alcanzar las prioridades para el desarrollo mundial. Y parece obvio señalar que los objetivos secundarios aparecerían, en todos los casos, como funcionales al logro del objetivo primario, lucha contra la pobreza, esencial para emprender el sendero del progreso social.

Estos objetivos se encuentran potenciados por la constitución a nivel nacional de una red integrada por gobiernos, empresas, comunidad académica y organizaciones de la sociedad civil interesadas en utilizar el IPS como un instrumento para eliminar la pobreza y mejorar el nivel de vida de la población<sup>27</sup>. Se señala que en América Latina se han realizado progresos importantes con la constitución de redes muy dinámicas, en algunos casos incluso con la participación de gobiernos nacionales. Los países de la región en los cuales se han constituido las redes son: Guatemala, El Salvador, Costa Rica, Panamá,

---

<sup>25</sup> De hecho algunos autores consideran que el concepto de Necesidades Humanas Básicas implica una mejora sustancial en relación con las Necesidades de Subsistencia y, naturalmente, también con la indigencia.

<sup>26</sup> Cf. Michael Porter, Scott Stern y Michael Green, **Social Progress Index 2015**, Social Progress Imperative, 2015.

<sup>27</sup> *“Through collaborative processes, members of a Social Progress Country Network apply the Social Progress Index methodology to their country and to regions, cities, and communities. The Index helps our partner to identify the most pressing social and environmental needs, describe them in a common language, prioritize resources, align interventions, promote innovative approaches, and measure the impact of those efforts”*, Cf. Social Progress Imperative Network.

Colombia, Trinidad Tobago, Perú, Brasil, Chile y Paraguay. Argentina no participa hasta el momento.

Los datos correspondientes a la Argentina, referidos a la indigencia y a la pobreza de acuerdo con las estimaciones realizadas en un reciente estudio de la UCA<sup>28</sup>, permiten tener información actualizada de estas variables. También se presentan indicadores referidos a las características estructurales de los hogares y población que fueron los más afectados por estos fenómenos. Tales datos se consignan al final del trabajo (ver Cuadros N° 1, 2 y 3).

En un trabajo anterior<sup>29</sup> se planteó la cuestión de que lo referido al desarrollo económico y a la pobreza, así como lo concerniente al bienestar de las personas, podía ser analizado desde la perspectiva del enfoque de capacidades propuesto por Amartya Sen<sup>30</sup>. Los dos conceptos básicos, o ideas esenciales indisolubles que dan fundamento a tal enfoque, serían la de libertad y la de funcionamientos (*functionings*) que algunos definen como los “seres y quehaceres (o acciones)” (*beings and doings*) valiosos que constituyen los fines de la vida humana. Una adecuada evaluación de la propuesta de Sen no puede prescindir de ninguno.

Los procesos de desarrollo y la búsqueda del progreso social y la eliminación de la pobreza, estarán basados en la incorporación al análisis de las capacidades (*capabilities*) de la gente para llevar el tipo de vida que aprecian y que tienen razones para valorar. Y las capacidades indicarían aquello que la gente sería realmente capaz de hacer y de ser. Se trata, en definitiva de los funcionamientos que la persona puede efectivamente alcanzar. Y, en consecuencia, las capacidades se podrían representar como el conjunto de vectores de funcionamientos<sup>31</sup>. Esta sería la definición que Sen hace de la

---

<sup>28</sup> Cf. UCA, ODSA, Agustín Salvia, Julieta Vera, “Pobreza y desigualdad por ingresos en la Argentina urbana 2010-2015. Tiempos de Balance”, Buenos Aires, 13 de abril de 2016.

<sup>29</sup> Cf. Montuschi, L., “La libertad, y el desarrollo humano: consideraciones respecto de las capacidades y el libre albedrío”, **Anales de la Academia Nacional de Ciencias Económicas**, Vol. LIII, 2008.

<sup>30</sup> Cf., Sen, A., **Op.Cit.**, 2000.

<sup>31</sup> En las propias palabras de Sen las capacidades serían “*the alternative combinations of functionings that are feasible for a person to achieve*”. Cf. Sen, A., **Op. Cit.**, 2000.

libertad pues los mismos reflejarían la potencialidad que puede tener una persona para llevar un tipo de vida determinado, que supuestamente considera válido y provechoso<sup>32</sup>.

El objetivo del progreso social podría ser evaluado de la misma manera que se realiza una evaluación del desarrollo. Y la superación de la pobreza, asimismo implícita en los análisis de Sen, también sería considerada desde el punto de vista de la adquisición de capacidades y la posibilidad de poder disfrutar de la libertad que todo individuo considera **valiosa**.

Pero ni es tan simple ni tan fácil poder alcanzar los funcionamientos que son la base de las capacidades. Hay requerimientos y condiciones que los facilitan y también los limitan. El concepto de capacidades presupone una concepción integrada que incluye medios, características personales y contextos institucionales. En consecuencia, gozar de determinadas capacidades habrá de presuponer la presencia de un conjunto de factores:

1. Poder tener acceso a los medios pertinentes.
2. Contar con características personales (salud, inteligencia, educación, conocimientos) que permitan convertir esos medios en funcionamientos (o usarlos como instrumentos válidos para el logro de tales funcionamientos).
3. Que el entorno social, económico y político (instituciones, infraestructura, bienes públicos, normas sociales, políticas públicas, prácticas discriminatorias, jerarquías sociales, relaciones de poder) faciliten y hagan posible las elecciones conducentes a los funcionamientos<sup>33</sup>.

De acuerdo con lo anterior podría visualizarse un sendero hacia la adquisición de las capacidades que tome en cuenta estos elementos adicionales que se han presentado y que constituyen condiciones necesarias para ese

---

<sup>32</sup> Cf. Sen, A. **Inequality Re-examined**, Clarendon Press, Oxford, 1992.

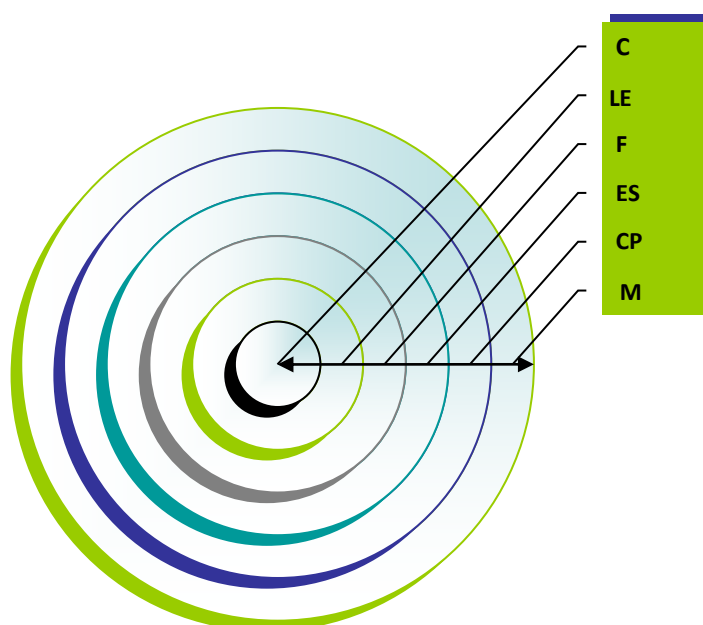
<sup>33</sup> Los puntos 2 y 3 han sido señalados por Ingrid Robeyns. Pero debe notarse que el 1 es la precondition de los dos restantes. Aunque algunos ejemplos que se presentan permiten suponer que los funcionamientos de alguna manera subsumen los medios. Cf. Robeyns, I., "An unworkable idea or a promising alternative? Sen's capability approach re-examined", **Discussion paper 00.30**, Center for Economic Studies, University of Leuven.



objetivo final. Debería tenerse en cuenta que tal adquisición, a través del proceso descrito, permite luego, en etapas posteriores, generar las condiciones adecuadas para acceder a nuevos medios. Y a tener nuevas características personales o poder influenciar los distintos entornos en los cuales se debe desempeñar el individuo. Y con esa actividad de retroalimentación se podría iniciar un nuevo proceso de adquisición de capacidades. De manera simplificada puede visualizarse tal proceso en el gráfico que se presenta a continuación en el cual se emplea la siguiente notación.

- M:** medios o recursos
- CP:** características personales
- ES:** entornos sociales, económicos, políticos
- F:** funcionamientos
- LE:** libertad de elección
- C:** capacidades

### DE LOS MEDIOS A LAS CAPACIDADES



La **agencia** constituye un elemento adicional necesario para este enfoque. El término expresa el concepto filosófico que se centra en la capacidad de un agente para realizar elecciones referidas a los fines que valora y a las acciones que debe emprender para alcanzarlos. De acuerdo con el esquema

presentado, la agencia puede derivarse de las características personales y de los entornos sociales. Es posible que una persona no goce de agencia ya sea debido a su propia pasividad o por estar imposibilitada u oprimida por factores de tipo institucional. Y este es un punto de crucial importancia para el análisis que luego se habrá de realizar.

El problema que nos concierne se refiere a la posibilidad de reducir (o aún eliminar) la pobreza. Y en este aspecto se presentan cuestiones fundamentales a definir. ¿A qué tipo de pobreza se están refiriendo quienes promueven al objetivo de política económica y social que definen como de “pobreza cero”? Desde ya debe excluirse la pobreza relativa, por las razones antes señaladas. Pero debe aclararse cuál de los otros criterios identificatorios resultaría relevante para este análisis. ¿La pobreza absoluta, la pobreza estructural, la pobreza persistente, la indigencia?

Esta definición resultaría esencial para determinar las capacidades necesarias para el logro del objetivo especificado. Es indudable que existen capacidades cuya presencia resultaría siempre indispensable para el proceso que se pretende llevar a cabo. Y se ha señalado que el enfoque de capacidades estaría estrechamente vinculado con la idea de los derechos humanos. Esto lo enfatiza Martha Nussbaum<sup>34</sup> quien señala que este enfoque constituye una forma pertinente para considerar la cuestión de los derechos humanos fundamentales. Tales derechos incluyen los llamados derechos de primera generación que se refieren a las libertades políticas y civiles, la libertad de asociación, la libre elección de la ocupación y luego los derechos de segunda generación que se corresponden con una variedad de derechos económicos y sociales. Los primeros pueden ser identificados como derechos negativos y los segundos como derechos positivos y en conjunto bien pueden ser los enumerados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Aunque Nussbaum entiende que resulta más preciso hablar en términos de capacidades que de derechos pues sólo se podrá hablar de un

---

<sup>34</sup> Cf. Nussbaum, M.C., “Capabilities, as Fundamental Entitlements: Sen and Social Justice”, trabajo presentado en una conferencia sobre la obra de Sen en la Universidad de Bielefeld, Alemania, junio 2001.

efectivo ejercicio de tales derechos cuando la persona dispone de la efectiva capacidad para funcionar en el área definida por cada uno de ellos<sup>35</sup>.

En el análisis propuesto por Nussbaum se presenta un listado de las que considera las capacidades humanas más importantes o prioritarias<sup>36</sup>:

1. **Vida:** vivir una vida de duración normal y con características que impliquen que vale la pena vivirla. Por lo menos de acuerdo con las valoraciones individuales.

2. **Salud corporal:** tener buena salud, incluso reproductiva, tener nutrición y refugio.

3. **Integridad corporal:** tener libertad de movimiento con seguridad contra asaltos violentos (incluso sexuales y violencia doméstica).

4. **Sentidos, imaginación y pensamiento:** poder usar todos los sentidos para pensar, imaginar y razonar de forma informada y cultivada por una educación adecuada (lo cual incluye el ser alfabeto y tener capacidades básicas en conocimientos matemáticos y científicos). Poder usar la imaginación y el pensamiento en la producción y disfrute de los trabajos de propia elección, en materia religiosa, literaria, musical, etc. Tener libertad de expresión en discursos políticos y artísticos y en el ejercicio religioso.

5. **Emociones:** poder tener sentimientos hacia terceros, poder querer, afligirse y cuidar y preocuparse por quienes nos quieren. Sentir amor, pena, nostalgia, gratitud y aun ira. No verse limitado en estos sentimientos por el miedo o la ansiedad.

6. **Razón práctica:** ser capaz de formarse una concepción del bien y reflexionar de modo crítico acerca de ello con libertad de conciencia y religión.

---

<sup>35</sup> Considérese, por ejemplo, el derecho a la participación política, a la libertad religiosa, a la libre expresión. Mencionarlos o enumerarlos o aún tener el reconocimiento de los gobiernos no sirve para nada si las personas no tienen las capacidades para ejercerlos, lo cual implicaría que se han tomado medidas efectivas para asegurar el ejercicio de tal derecho.

<sup>36</sup> Cf. Nussbaum, M.C., **Op.Cit.**, junio 2001.

7. **Afiliación:** poder interactuar socialmente con interés y preocupación por los otros con los cuales se puede convivir. Poder ser considerado un ser digno sin discriminaciones por raza, sexo, etnia, casta, religión, origen geográfico u orientación sexual.

8. **Otras especies:** vivir con actitud de respeto hacia especies animales y vegetales y, en general, hacia todo el mundo natural.

9. **Juego:** poder jugar, reír y gozar de actividades recreativas.

10. **Control sobre el propio medio:** debe considerarse tanto el medio político y el poder participar con libertad de expresión y asociación en la vida política, como el medio material que implicaría reconocimiento de los derechos de propiedad y derecho a la libre búsqueda de empleo y al trabajo con reconocimiento y respeto a la condición humana.

Otros autores presentan listas de capacidades diferentes, que pueden superponerse, en alguna medida, con la anterior. En particular, si bien Sen siempre rehusó dar una lista específica de tales capacidades, puede inferirse, al menos en forma parcial, que considera necesarias la libertad política, facilidades económicas, oportunidades sociales, garantías de transparencia, seguridades de protección<sup>37</sup>.

Puede apreciarse que el concepto de capacidad de acuerdo con el enfoque de Sen involucra tanto a los funcionamientos como a la libertad para alcanzarlos. Sin la presencia de ambos no habrá capacidades, ni desarrollo humano, ni progreso social. Y tampoco la eliminación total de la pobreza podría ser presentada como una meta alcanzable. De ahí la caracterización del desarrollo como libertad. ¿O cómo un tipo de libertad?

Es claro que si se adopta el enfoque propuesto por Sen el análisis habrá de orientarse hacia otras cuestiones no consideradas en los análisis habituales. Así habrán de enfocarse aspectos relativos a la calidad de vida, los niveles de vida, la pobreza, las desigualdades y las cuestiones de género, entre otros. Son esas cuestiones las que llevarán a un enriquecimiento de las vidas humanas y la posibilidad de alcanzar una vida digna de ser vivida.

---

<sup>37</sup> Cf. Sen, A., **Op. Cit.**, 2000.

Pero debe quedar claro que para que ello fuera posible deberá cumplirse con una condición indispensable. Una condición que, en realidad, puede ser enfocada en forma dual. En primer lugar, debe tenerse la capacidad de saber elegir como uno quisiera vivir. Y, en segundo, debe tenerse la libertad de poder elegir. La primera condición parecería implicar que ya se han alcanzado los funcionamientos que constituyen los fines de la vida humana. Y esto habría de implicar que ello sólo sería posible luego de alcanzado cierto nivel de desarrollo o cierto umbral de ingresos. En niveles de ingresos muy bajos que sólo permitan cubrir las necesidades biológicas de supervivencia hay pocas oportunidades de poder elegir otra cosa que no fuera esa misma supervivencia. Y, en tal contexto, pierde también sentido la segunda condición referida a la libertad de poder elegir. La única elección posible sería la de la supervivencia.

Superado el umbral de la supervivencia, que en nuestro análisis correspondería al nivel de indigencia, entraríamos en la categoría de pobreza o de NBI dentro de la cual supondría que se han alcanzado algunos niveles de funcionamientos básicos que permiten gozar de ciertas capacidades que, como ya se señaló, permitirían obtener medios y emprender un camino hacia la adquisición de nuevos funcionamientos y, en un proceso de retroalimentación, nuevas capacidades y disminuir el nivel de la pobreza y de las NBI. Pero ¿habría eso de significar que se alcanzó el nivel de “pobreza cero”?

En todo caso, podría concluirse que es a partir de un determinado nivel de ingresos que adquiere un significado sustantivo referirse a funcionamientos y a la libertad para alcanzarlos. Y el concepto de libertad implicado en el análisis de Sen debe ser clarificado para ubicarlo en el contexto de los distintos significados que han sido atribuidos a dicho término.

La libertad aparece como uno de los valores morales importantes, tal vez el más importante para el pensamiento contemporáneo, en la vida de las personas. Se trataría de un bien superior al cual todos aspiran y que es considerado un derecho al cual toda persona debería tener acceso. Pero, no queda claro que se entiende cuando se postula tal derecho. Y tampoco hay demasiado acuerdo respecto de lo que significa la libertad. Sin embargo, muchas de las luchas que jalonan la historia de los seres humanos fueron justamente inspiradas por la idea de libertad. Probablemente la idea política más poderosa.

¿A qué aspiran los seres humanos cuando claman por la libertad? Sin duda la libertad es buena tanto por las consecuencias que conlleva su disfrute como por el “valor” que tiene en sí misma. De acuerdo con el significado común que se le asigna al concepto podríamos decir que por “ser libres” se entiende el poder hacer todo lo que se quiera, no verse obligado a cosa alguna que no se desee llevar a cabo. Con los límites fijados por las normas sociales y políticas de convivencia que rigen en la sociedad.

¿Cuáles serían las principales razones que suelen presentarse en apoyo de ese deseo universal de libertad? En primer lugar poder tener autocontrol, es decir no estar sujeto al control de terceros y tampoco encontrarse “fuera de control”. Poder gobernar la conducta propia por razones, lo cual equivale a “ser racional”. Que las acciones que uno emprende estén determinadas por deliberaciones. Poder evitar el Mal, tanto con mayúscula como con minúscula. Y, finalmente, poder “hacer una diferencia”, es decir no tener que ser enfrentado con lo inevitable.

Lo anterior podría sintetizarse en la afirmación de que la libertad implica el ser capaces de controlar la vida propia, el poder deliberar y realizar elecciones sobre la base de razones. Como ya se señaló, en su significado común las personas interpretan el concepto de “ser libres” en el sentido de que la voluntad propia sea la única norma orientadora de sus acciones. Y una consecuencia de todo ello sería que la persona debería ser considerada responsable de los resultados de las acciones generadas por su propia voluntad.

Pero cabe formular la pregunta de si puede considerarse realmente libre la voluntad y para ello debe afirmarse la existencia del libre albedrío. Como libre albedrío puede entenderse a la habilidad única que pueden poseer las personas (agentes) para ejercer sobre su conducta un género de control necesario para que exista responsabilidad moral por las acciones que puedan emprender<sup>38</sup>. También se ha señalado que tendría libre albedrío todo individuo que dispusiese

---

<sup>38</sup> Es decir, para que pueda haber agencia moral. Cf. Dennet, D., **Elbow Room: The Varieties of Free Will Worth Having**, Cambridge, Ma., MIT Press, 1984.

del poder necesario para ser el creador y sostenedor último de sus propios fines y propósitos<sup>39</sup>.

El problema del libre albedrío ha generado una muy extensa obra escrita<sup>40</sup> de los filósofos, desde los antiguos griegos al presente. Y esto es por demás comprensible, ya que, aunque la mayoría de las personas no tenga clara y explícita conciencia de ello, el libre albedrío es valioso pues le otorga a la vida valor o significado. Es condición para la autonomía y dignidad de las personas, para los logros personales, para la amistad y para el amor. Y para asignar culpas y elogios.

La existencia de libre albedrío requiere la presencia de un proceso de deliberación racional por parte del agente que implique la posibilidad de una elección sobre la base de sus deseos y valores con autodominio y capacidad de elegir lo que se considera mejor. La deliberación consistiría en un proceso heurístico por el cual se utilizan métodos no rigurosos a fin de obtener una estimación aproximada acerca de aquello que se juzga probable suceda en el entorno del agente, sobre la base de la información limitada que el mismo posee.

El proceso deliberativo debe ser iniciado y controlado por el agente. En su transcurso el agente debe estar y sentirse libre de manipulaciones o de inducciones externas. Y también de compulsiones internas.

En definitiva, para que exista libre albedrío el agente debe poder emprender un proceso racional de deliberación referido a las varias alternativas que enfrenta. La elección entre las mismas deberá ser realizada con autonomía y sobre la base de sus propias preferencias. Las acciones que luego emprenda como consecuencia de tales elecciones tendrán al agente mismo como causa última. Y no puede dejar de enfatizarse el hecho de que sin libre albedrío no hay posibilidad de suponer un comportamiento racional por parte de los agentes.

---

<sup>39</sup> Cf. Kane, R., **The Significance of Free Will**, Oxford University Press, New York, 1996. O'Connor, T., "Free Will", **The Stanford Encyclopedia of Philosophy** (Spring 2006 Edition), Edward N. Zalta (ed.), forthcoming URL = <<http://plato.stanford.edu/archives/spr2006/entries/freewill/>>.

<sup>40</sup> Cf. Montuschi, L., "El libre albedrío y los conceptos de racionalidad y de elección racional en la ciencia económica", **Documento de Trabajo de la Universidad del CEMA**, N° 324, Julio 2006.

Existe, por supuesto, un conjunto de cuestiones problemáticas referidas al proceso descrito que han dado lugar a innumerables discusiones y controversias entre los filósofos. Estas cuestiones identifican situaciones que pueden hacer muy difícil determinar la presencia o ausencia de libre albedrío. En primer lugar, habría que considerar la posibilidad de que tanto las personas como sus acciones formen parte de un orden de la naturaleza que podría estar causalmente determinado o no. También las preferencias expresadas por los agentes podrían derivarse de un orden causal y, en tal caso, los agentes no serían los autores de las mismas. Además, tales preferencias podrían no coincidir con los deseos. Finalmente, debe señalarse que el mero hecho de que una persona elija realizar una acción no significa que tal elección sea realmente libre, pues la misma podría estar determinada por motivos de los cuales el agente no tenga siquiera conciencia. Estos problemas se vinculan muy estrechamente con la problemática del determinismo<sup>41</sup>.

Teniendo presente que el libre albedrío es una condición necesaria para otros tipos de libertad<sup>42</sup>, puede volver a considerarse la idea de libertad que fuera planteada con anterioridad. De acuerdo con lo visto, pueden presentarse ahora tres nociones de tal concepto:

1. La libertad entendida como ausencia de obstáculos a la realización de los propios deseos<sup>43</sup>. Esta noción, que es la planteada al comienzo, se considera como una concepción mínima de la libertad.
2. La libertad entendida como la posibilidad de poder hacer alguna otra cosa si se dieran las mismas circunstancias. Esta noción supone entonces la vigencia del principio de las posibilidades alternativas que sostiene que, en

---

<sup>41</sup> El tema del determinismo fue analizado en trabajos anteriores. Cf. Montuschi, L., "Sobre el libre albedrío y otras libertades. Del estado de naturaleza al contrato social", **Anales de la Academia Nacional de Ciencias Económicas**, vol. L, 2005.

<sup>42</sup> Aunque la inversa no necesariamente será cierta.

<sup>43</sup> El sentido aquí sería el correspondiente a los deseos de segundo orden o preferencias, es decir los deseos pasados a través de un filtro de valores.



tal caso, una acción sería libre, aun si fuera cierto lo sostenido por el determinismo<sup>44</sup>.

3. La libertad entendida como una capacidad o potencialidad de generar una nueva cadena causal, es decir la posibilidad de cambiar el curso de los acontecimientos. Es claro que para que ello fuera posible debe presuponerse la vigencia de la libertad en el sentido 2.

En este punto podemos detenernos un momento para considerar estas tres nociones en conjunto y formular la pregunta de si se podría afirmar que alguna de ellas sería la esencial o la correcta, en detrimento de las otras dos. ¿Alguna de ellas se correspondería realmente con nuestra idea intuitiva del concepto de libertad que se considera tan valioso en la vida de los seres humanos? ¿Esa noción intuitiva no sería más bien una combinación de los tres aspectos presentados?

Lo que sin duda debe resultar evidente es el hecho de que siendo el libre albedrío una condición necesaria para las otras libertades y también para la responsabilidad moral por las acciones que emprendemos, deberíamos aceptar su presencia y no abdicar de las eventuales responsabilidades. Si no podemos estar seguros de su existencia igual deberíamos actuar como si ella fuera cierta<sup>45</sup>.

Aquí corresponde considerar el problema inicial planteado en el trabajo que está referido a la cuestión de la pobreza y a las eventuales posibilidades que existen para alcanzar el objetivo de "pobreza cero". Objetivo que, desde el inicio, aparece como verdaderamente utópico<sup>46</sup>. La cuestión que debe dilucidarse es la referida a la noción de libertad que resultaría relevante para el logro de tal

---

<sup>44</sup> Young, P., "Las implicaciones del determinismo", en Singer, P., (ed.), **Compendio de Ética**, Alianza Editorial, Madrid, 1995.

<sup>45</sup> Con esta afirmación estamos haciendo una analogía con lo manifestado por el entonces Cardenal Joseph Ratzinger hoy Papa Benedicto XVI en relación con las personas no creyentes que deberían de todas maneras actuar "*veluti si Deus daretur*", como si Dios existiera. Cf. Ratzinger, J., "L'Europa nella crisi delle culture", conferencia pronunciada el 1-4-2005.

<sup>46</sup> Aunque debe señalarse que el Jefe de Gabinete Marcos Peña declaró el martes 7 de junio que "Pobreza Cero tiene que ver con una meta como sociedad. **Es una meta desde ya inalcanzable** como definición de largo plazo. Lo más importante es que quede claro que es la primera prioridad para el Gobierno". **La Nación**, 8 de junio 2016.

objetivo. Y para ello recurriremos a uno de los enfoques respecto de la libertad que más difusión ha tenido en el siglo XX y es el que figura en una muy citada obra de Isaiah Berlin que pretende dilucidar el significado de ese concepto<sup>47</sup>. Berlin introduce la distinción entre dos nociones del concepto de libertad<sup>48</sup>. Por un lado, la **libertad negativa** es entendida como la ausencia de obstáculos que puedan bloquear la acción humana y se refiere a la libertad respecto de restricciones o coerción externas. Es la ausencia de toda interferencia. Representa la posibilidad poder de hacer todo lo que se le ocurra a una persona en la medida que ello no interfiera con la libertad de otros. La noción de libertad negativa permite definir una zona o dominio dentro del cual uno puede actuar sin ser obstruido por otros. La restricción implícita en este concepto debe provenir de persona/s y no de la naturaleza o de incapacidades personales (físicas o mentales) y el alcance de la libertad negativa dependerá del grado en que estén ausentes estos obstáculos de origen humano, ya sea que se trate de instituciones, normas, reglas o actividades de seres humanos específicos<sup>49</sup>.

Mucho se ha especulado respecto de este concepto pero, como lo señaló con posterioridad el mismo Berlin, lo que tenía en mente era simplemente señalar el número de caminos que se abren ante un ser humano, ya sea que elija o no seguirlos<sup>50</sup>. En este caso la falta de libertad indicaría la presencia de factores externos que obstaculizan su libre elección. La libertad en este sentido parecería implicar la mera ausencia de algo (obstáculos, barreras, restricciones, interferencias de terceros). Berlin define este concepto como “libertad de...” (*freedom from...*) y su presencia puede determinarse al contestar la pregunta “¿En qué medida estoy limitado?”.

---

<sup>47</sup> Cf. Berlin, I., “Two Concepts of Liberty”, en **Four Essays on Liberty**, Oxford University Press, Oxford/London, 1969. El ensayo corresponde a la conferencia inaugural que Berlin dictó como Chichele Professor of Social and Political Theory en la Universidad de Oxford.

<sup>48</sup> Como hace notar McBride toda obra de contenido filosófico aparece siempre dentro de un contexto histórico determinado del cual pueden derivarse las motivaciones del autor para escribirla. En el caso de Berlin tal contexto estaba determinado por la Guerra Fría. Cf. McBride, W.L., “Two Concepts of Liberty” Thirty Years Later: A Sartre- Inspired Critique”, **Social Theory & Practice**, Vol. 16, Issue 3, Fall 1990.

<sup>49</sup> No puede considerarse como falta de libertad el no poder volar como un águila o nadar como un delfín o no poder componer un concierto como Mozart.

<sup>50</sup> Cf. Berlin, I., **The Power of Ideas**, Princeton University Press, 2000.

Esta concepción se corresponde con el enfoque liberal de la libertad<sup>51</sup>. Berlin reconoce la necesidad de leyes cuyo objetivo sería preservar las zonas de libertad de los individuos. No se opone al ideal republicano de una autodeterminación nacional pero puntualiza que no debe ser identificado con la libertad negativa. En efecto, una nación podría gobernarse a sí misma en forma colectiva y, al mismo tiempo, imponer restricciones severas a la libertad de sus integrantes.

El segundo concepto presentado por Berlin es el de **libertad positiva**. Este tipo de libertad estaría dado por la capacidad de poder realizar el propio potencial para alcanzar determinados fines. Podría conceptualizarse como la capacidad para controlar el propio destino y lograr los objetivos fundamentales y valiosos de la vida, de acuerdo con los intereses propios. Se relaciona con la autonomía y con quien manda en la vida de una persona y, en este caso, estarían actuando factores internos. La libertad en este sentido parecería requerir la presencia de algo (control, autodomínio, autodeterminación, autorrealización). De acuerdo con Berlin este concepto implicaría “libertad para...” (*freedom to...*) y su presencia se identifica respondiendo a la pregunta “¿Quién me controla?” o “¿Quién determina mis acciones y mi vida?” o “¿Quién me fuerza a hacer algo para mi propio bien?”. Es decir que se trata de determinar si el individuo está libre y es dueño de su propio destino o si está controlado por alguien o por algo: personas, normas, sistema social, ordenamiento legal, gobierno. Es evidente que esta concepción de la libertad coincide en buena medida con el enfoque idealista arriba considerado<sup>52</sup>.

Berlin sostiene que la verdadera libertad es la libertad negativa. Y en realidad este concepto aparece mucho más claro que el de libertad positiva. Debe notarse que no atribuye ningún contenido valorativo especial a este tipo de libertad. De hecho no se considera lo que la persona debe tener posibilidad de poder hacer desde ningún punto de vista particular. Puede ser entendida en términos de derechos, pero de derechos negativos, es decir de libertades y permisos respecto de los cuales nadie debería poder intervenir. De forma

---

<sup>51</sup> También se vincula con la primera y segunda noción de la idea de libertad que fuera planteada anteriormente.

<sup>52</sup> Y también con la tercera noción de la idea de libertad planteada al inicio.

análoga la libertad positiva podría ser interpretada en términos de derechos positivos que implicarían la obligación por parte de terceros, no siempre bien identificados o identificables, de suministrar a quienes los detentan ciertos beneficios, bienes, servicios u oportunidades. Pero este enfoque tampoco resulta completamente satisfactorio y no cubre todos los aspectos que parecería abarcar esta concepción de la libertad.

De todos modos, debe notarse que la noción de racionalidad constituye un elemento diferencial esencial entre ambas nociones de libertad. Para alcanzar la autonomía, la autodeterminación y el autodomínio se sigue el camino que indica la razón<sup>53</sup>. La libertad negativa no necesita de noción alguna de racionalidad.

¿Pero cual sería el concepto de libertad pertinente para el análisis de Sen? ¿Libertad negativa o libertad positiva? ¿Pueden realmente ser separados ambos conceptos en el análisis de las capacidades? ¿O resultan necesarios ambos de modo concurrente? Y la libertad vista como fin y medio del desarrollo.

Recordemos que la libertad negativa implicaría el poder elegir entre distintos fines. Pero también debe quedar claro que, para poder elegir, debe tenerse la capacidad y/o habilidad para hacerlo y no sólo la libertad de poder hacerlo. Y el acceso a las oportunidades elegibles. Sin esa condición no tendría sentido poder gozar de libertad negativa. Para poder elegir ¿qué?

Lo que se quiere significar aquí es que para que tenga sentido la libertad negativa debe tenerse como accesible un conjunto de fines para elegir y tener las capacidades (funcionamientos) que vuelvan inteligibles y viables tales fines. Es decir, en tal sentido la libertad positiva parecería ser requisito de la libertad negativa. ¿Pero es ello realmente así? Porque el argumento también puede ser planteado a la inversa y que tener la capacidad de acceso a fines diversos sólo sería posible si se tiene la libertad de elegir entre los mismos. Y así la libertad negativa sería requisito de la libertad positiva.

---

<sup>53</sup> Para ser el dueño de su propio destino una persona debe definir quién es y la respuesta tradicional es “El verdadero yo racional”. El ser tiene una parte racional y otra irracional y para definir el destino la parte racional deberá dominar la irracional.

En definitiva, podría concluirse que ambos conceptos parecen tener un carácter de complementariedad. Cada uno sería requisito del otro. ¿Qué sentido tendría gozar de libertad negativa en un mundo donde no habría fines entre los cuales elegir. No habría interferencias, es cierto, pero para un accionar sin sentido. Y, por otra parte, tener un conjunto de opciones asequibles y no tener la libertad negativa para poder acceder a las mismas podría configurar una situación análoga a la esclavitud. Un auténtico sentido de la libertad debería integrar ambos conceptos: elecciones de fines determinados por las características culturales, sociales, políticas, económicas y religiosas vigentes en la época y localización geográfica de que se trate.

En definitiva, podemos concluir que, como ya se señalara, antes de plantear objetivos relacionados con una eventual eliminación de la pobreza es indispensable identificar el tipo de pobreza al cual se hace referencia. Resultaría aceptable, y probablemente factible, un propósito referido a la eliminación de la pobreza absoluta o indigencia, definida como IA, que podría ser representada por una canasta básica de alimentos que se procurara hacer accesible al segmento de la población afectado por este problema.

Pero, para eliminar la pobreza, entendida como pobreza estructural, y poder ascender en los niveles de desarrollo y progreso social, el problema se vuelve más complejo. A la accesibilidad de la canasta básica que cubriría la IA debería añadirse el objetivo de compensar las NBI. Es decir que cubriendo la IA + NBI se alcanzaría el resultado de obtener condiciones de vida satisfactorias desde el criterio normativo de derechos sociales y de desarrollo humano. Pero, para que ello fuera posible se necesitaría contar con medios, características personales de los afectados, entornos sociales, económicos y políticos favorables, y la libertad que les haga posibles las elecciones conducentes a los funcionamientos que les permitan alcanzar las capacidades que se traduzcan en una paulatina eliminación de la pobreza y a posibilitarles participar de modo efectivo en la sociedad. Pero es claro que ello resulta altamente improbable para la totalidad de la población que se encuentre en situación de pobreza (estructural) y que, tal como se ha observado en otros países, a mayores niveles de PIB per capita corresponderán mayores niveles de NB. En todo caso aparece como razonable lo manifestado por el Jefe de Gabinete en el sentido de aceptar

que la meta de “pobreza cero” es por sí misma inalcanzable y se la debe entender como un objetivo orientador de largo plazo para la sociedad.

**CUADRO Nº 1**  
**INDICADORES DE INDIGENCIA Y POBREZA EN ARGENTINA**

CONCEPTO	2010	2011	2012	2013	2014	2015
1. Indigencia (% de hogares)	3,8	3,7	3,2	3,2	3,4	3,2
2. Indigencia (% de población)	6,4	6,1	5,7	5,4	6,4	5,3
3. Pobreza (% de hogares)	18,4	15,5	16,8	18,0	18,3	18,8
4. Pobreza (% de población)	28,2	24,7	26,2	27,4	28,7	29,0

**FUENTE:** UCA, Observatorio de la Deuda Social Argentina, “Pobreza y desigualdad por ingresos en la Argentina urbana 2010-2015. Tiempos de balance”, Buenos Aires, 13 de abril de 2016.

**CUADRO Nº 2**  
**ALGUNAS CARACTERISTICAS SOCIO-ECONÓMICAS DE LOS HOGARES Y PERSONAS EN**  
**SITUACION DE INDIGENCIA**

(en porcentajes de hogares y de personas)

CONCEPTO	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>1. HOGARES EN SITUACION DE INDIGENCIA</b>	<b>3,8</b>	<b>3,7</b>	<b>3,2</b>	<b>3,2</b>	<b>3,4</b>	<b>3,2</b>
1.1. Estrato económico ocupacional Clase trabajadora marginal	9,5	9,6	8,4	7,5	10,2	10,4
1.2 Nivel socio-económico Muy bajo	10,3	10,3	8,6	8,3	9,3	8,3
1.3 Nivel socio-económico Bajo	3,7	3,7	3,2	4,0	3,4	3,3
1.4 Condición socio-residencial Villas y asentamientos precarios	15,5	13,0	10,3	6,8	9,1	10,3
<b>2. PERSONAS EN SITUACION DE INDIGENCIA</b>	<b>6,4</b>	<b>6,1</b>	<b>5,7</b>	<b>5,4</b>	<b>6,4</b>	<b>5,3</b>
2.1 Estrato económico ocupacional Clase trabajadora marginal	15,1	15,5	15,0	11,5	16,8	15,6
2.2 Nivel socio-económico Muy bajo	16,1	16,7	14,5	12,9	16,9	13,6
2.3 Nivel socio-económico Bajo	5,8	5,4	5,8	6,6	5,7	5,4
2.4 Condición socio-residencial Villas y asentamientos precarios	21,8	19,1	16,7	9,9	15,3	16,2

FUENTE: UCA, Observatorio de la Deuda Social Argentina, Op. Cit., 13 de abril de 2016.



**CUADRO Nº 3**  
**ALGUNAS CARACTERISTICAS SOCIO-ECONÓMICAS DE LOS HOGARES Y PERSONAS EN**  
**SITUACION DE POBREZA**

(en porcentajes de hogares y de personas)

CONCEPTO	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>1. HOGARES EN SITUACION DE POBREZA</b>	<b>18,4</b>	<b>15,5</b>	<b>16,8</b>	<b>18,0</b>	<b>18,3</b>	<b>18,8</b>
<b>1.1. Estrato económico ocupacional</b>	<b>31,8</b>	<b>28,0</b>	<b>32,3</b>	<b>34,2</b>	<b>38,5</b>	<b>40,1</b>
<b>a) Clase trabajadora marginal</b>						
<b>b) Clase obrera integrada</b>	<b>23,9</b>	<b>20,0</b>	<b>20,7</b>	<b>22,2</b>	<b>24,6</b>	<b>25,5</b>
<b>1.2 Nivel socio-económico - Muy bajo</b>	<b>37,9</b>	<b>33,2</b>	<b>38,7</b>	<b>36,2</b>	<b>38,3</b>	<b>37,9</b>
<b>1.3 Nivel socio-económico - Bajo</b>	<b>25,3</b>	<b>19,8</b>	<b>20,8</b>	<b>26,4</b>	<b>26,1</b>	<b>26,1</b>
<b>1.4 Condición socio-residencial</b> <b>Villas y asentamientos precarios</b>	<b>47,2</b>	<b>43,4</b>	<b>43,8</b>	<b>38,5</b>	<b>43,8</b>	<b>41,2</b>
<b>1.5 NSE Bajo/vulnerable</b>	<b>32,6</b>	<b>25,4</b>	<b>32,5</b>	<b>31,2</b>	<b>32,9</b>	<b>32,7</b>
<b>2. PERSONAS EN SITUACION DE POBREZA</b>	<b>28,2</b>	<b>24,7</b>	<b>26,2</b>	<b>27,4</b>	<b>28,7</b>	<b>29,0</b>
<b>2.1 Estrato económico ocupacional</b>	<b>46,1</b>	<b>43,3</b>	<b>48,8</b>	<b>49,5</b>	<b>55,2</b>	<b>56,4</b>
<b>a) Clase trabajadora marginal</b>						
<b>b) Clase obrera integrada</b>	<b>34,2</b>	<b>29,1</b>	<b>29,3</b>	<b>30,6</b>	<b>34,9</b>	<b>35,5</b>
<b>2.2 Nivel socio-económico - Muy bajo</b>	<b>53,5</b>	<b>49,4</b>	<b>56,2</b>	<b>51,4</b>	<b>55,7</b>	<b>54,1</b>
<b>2.3 Nivel socio-económico – Bajo</b>	<b>36,7</b>	<b>30,5</b>	<b>31,6</b>	<b>38,3</b>	<b>38,7</b>	<b>39,2</b>
<b>2.4 Condición socio-residencial</b> <b>Villas y asentamientos precarios</b>	<b>58,2</b>	<b>55,0</b>	<b>58,4</b>	<b>49,2</b>	<b>58,6</b>	<b>55,9</b>
<b>2.5 NSE Bajo/vulnerable</b>	<b>46,3</b>	<b>37,3</b>	<b>44,7</b>	<b>42,1</b>	<b>47,3</b>	<b>45,6</b>

FUENTE: UCA, Observatorio de la Deuda Social Argentina, Op. Cit., 13 de abril de 2016.

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Bartle, P., “**Factors of Poverty; the Big Five**”, [www.cec.vcn.bc.ca](http://www.cec.vcn.bc.ca).
- Berlin, I., “Two Concepts of Liberty”, en **Four Essays on Liberty**, Oxford University Press, Oxford/London, 1969.
- Berlin, I., **The Power of Ideas**, Princeton University Press, 2000.
- Dennet, D., **Elbow Room: The Varieties of Free Will Worth Having**, Cambridge, Ma. MIT Press, 1984.
- Kane, R., **The Significance of Free Will**, Oxford University Press, New York, 1996.
- McBride, W.L., “Two Concepts of Liberty” Thirty Years Later: A Sartre- Inspired Critique”, **Social Theory & Practice**, Vol. 16, Issue 3, Fall 1990.
- Michael Porter, Scott Stern y Michael Green, **Social Progress Index 2015**, Social Progress Imperative, 2015.
- Montuschi, L., “El libre albedrío y los conceptos de racionalidad y de elección racional en la ciencia económica”, **Documento de Trabajo de la Universidad del CEMA**, N° 324, Julio 2006.
- Montuschi, L., “La libertad, y el desarrollo humano: consideraciones respecto de las capacidades y el libre albedrío”, **Anales de la Academia Nacional de Ciencias Económicas**, Vol. LIII, 2008.
- Montuschi, L., “Progreso social, crecimiento y bienestar”, **Documento de Trabajo de la Universidad del CEMA**, N° 533, diciembre 2013.
- Montuschi, L., “Sobre el libre albedrío y otras libertades. Del estado de naturaleza al contrato social”, **Anales de la Academia Nacional de Ciencias Económicas**, vol. L, 2005.
- Naciones Unidas, **Declaración Universal de Derechos Humanos**, 1948.
- Naciones Unidas, **Objetivos de Desarrollo del Milenio: Informe de 2015**, <http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/2015/mdg-report-2015>
- Nussbaum, M.C., “Capabilities, as Fundamental Entitlements: Sen and Social Justice”, trabajo presentado en una conferencia sobre la obra de Sen en la Universidad de Bielefeld, Alemania, junio 2001
- O'Connor, T., "Free Will", **The Stanford Encyclopedia of Philosophy** (Spring 2006 Edition), Edward N. Zalta (ed.), forthcoming URL = <<http://plato.stanford.edu/archives/spr2006/entries/freewill/>>.
- PNUD, **Orígenes del enfoque de Desarrollo Humano**, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2010.
- Ratzinger, J., “L’Europa nella crisi delle culture”, conferencia pronunciada el 1-4-2005.
- Robeyns, I., “An unworkable idea or a promising alternative? Sen’s capability approach re-examined”, **Discussion paper 00.30**, Center for Economic Studies, University of Leuven.
- Rofman A, “Hacia un nuevo enfoque sobre la cuestión de la pobreza estructural”, **Revista Debate Público. Reflexión de Trabajo Social**, Año 5 N° 9, 2015.
- Ruggeri Laderchi, C., Saith, R. y Stewart F., “Does it Matter that we do not Agree on the Definition of Poverty? A Comparison of Four Approaches”, **Oxford Development Studies**, Vol. 31, N° 3, September 2003.
- Sen, A. **Inequality Re-examined**, Clarendon Press, Oxford, 1992.

Sen, A., **Development as Freedom**, Anchor Books, New York, 2000.

Social Progress Imperative, "Which matters more for social progress. Inequality or poverty", 5 abril, 2015.

UCA, Agustín Salvia et al., **Barómetro de la deuda social argentina, Progresos sociales, pobreza estructurales y desigualdades persistentes, Serie del Bicentenario (2010-2016)**, Educa, Buenos Aires, 2015.

UCA, ODSA, Agustín Salvia, Julieta Vera, "Pobreza y desigualdad por ingresos en la Argentina urbana 2010-2015. Tiempos de Balance", Buenos Aires, 13 de abril de 2016.

Young, P., "Las implicaciones del determinismo", en Singer, P., (ed.), **Compendio de Ética**, Alianza Editorial, Madrid, 1995.