

# Una aproximación a la pobreza desde el enfoque de capacidades de Amartya Sen

## *An approach to poverty from the capabilities approach Amartya Sen*

Giménez Mercado, Claudia y Valente Adarme, Xavier

Departamento de Planificación Urbana  
Universidad Simón Bolívar  
cgimenez@usb.ve

Escuela de Sociología  
Universidad Central de Venezuela  
xaviervalente@gmail.com

Recibido: 09/03/2016/Aceptado:30/03/2016

### **Resumen**

El ensayo tiene como objetivo analizar los principales aportes del enfoque de capacidades (desde la perspectiva de Amartya Sen) al concepto y la medición de la pobreza, así como también sus implicaciones en materia de políticas públicas para su superación. La pobreza como problemática social ha estado asociada a una situación de privación. Cada enfoque teórico y metodológico ha aportado luces sobre qué tipo de privación lleva a un individuo o grupo a estar en situación de pobreza. Las perspectivas tradicionales han hecho énfasis en dimensiones materiales y fisiológicas, de las que se han derivado los más conocidos y empleados métodos de medición de pobreza, así como políticas que enfrentan con mayor interés las consecuencias, antes que las causas. Sin embargo, desde hace un par de décadas han surgido iniciativas que indican que la pobreza no sólo hace referencia a elementos monetarios, sino y más importante aún, a la privación de capacidades básicas. De tal manera que sobre la base de los alcances y límites que plantea el abordaje de la pobreza desde el enfoque de capacidades, se argumenta acerca de la necesidad de avanzar hacia la articulación de conceptos, medidas y políticas, en el entendido que las intervenciones estatales serán más efectivas en tanto logren un abordaje multidimensional que priorice el *ser* y el *hacer*, antes que

el *tener*.

Palabras clave: pobreza, enfoque de capacidades, Amartya Sen

## Abstract

This paper aims to analyze the main contributions of the capability approach (from the perspective of Amartya Sen) to the concept and measurement of poverty as well as their implications for public policies to overcome it. Poverty as a social problem has been associated with a situation of deprivation. Each theoretical and methodological approach has provided insights into what kind of deprivation leads to an individual or group to be living in poverty. Traditional perspectives have emphasized physiological and materials dimensions, which have derived the best known and used methods of measuring poverty and policies that faces the consequences rather than the causes. However, since a couple of decades ago there have been initiatives that indicate that poverty not only refers to monetary elements but, and more importantly, to the deprivation of basic capabilities. So that based on the scope and limits posed addressing poverty from the capability approach, we argue about the need to move towards articulation of concepts, measures and policies, with the understanding that the state intervention will be more effective if they achieve a multidimensional approach that prioritizes being and doing, rather than having.

Keywords: poverty, capability approach, Amartya Sen

## 1. Introducción

En la actualidad, la pobreza constituye uno de los más importantes temas en la agenda política internacional. Está siempre presente en los medios de comunicación y es discutido en distintos foros sobre problemas globales. Su superación es, sin lugar a dudas, un imperativo ético. No obstante, a pesar de los múltiples esfuerzos realizados aún existen personas que viven en condiciones inaceptables.

Esta situación genera nuevos retos, entre los que destacan los siguientes: a) en términos conceptuales, implica repensar las formas como hasta ahora se ha entendido la pobreza, más allá de los enfoques moneta-

rios dominantes; b) sobre la medición, es necesario construir métodos más cónsonos con la realidad que se intenta aprehender, dando cuenta por un lado, del carácter multidimensional de la pobreza, y por el otro, de la necesaria desagregación de la información para dar cuenta de las realidades locales que tienen a esconderse tras indicadores nacionales; y c) en el campo de las políticas públicas, es cada vez más apremiante avanzar en el diseño e implementación de programas integrales que se centren en las personas y que contribuyan efectivamente a mejorar sus condiciones de vida.

En los últimos años, sobre la base de los aportes y las críticas a los enfoques tradicionales, tales como la Línea de Pobreza (LP) y las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), se han registrado importantes avances conceptuales y metodológicos en el desarrollo de nuevas formas de abordaje a la pobreza desde perspectivas que van más allá de lo material o fisiológico. En tal sentido, se han propuesto diversas alternativas para incorporar dimensiones relevantes en el estudio de la pobreza que no se habían considerado en el pasado, tales como la calidad del empleo, el empoderamiento, la seguridad física, entre otras (OPHI, 2008; Centro Lyra/OPHI, 2015) que denotan un esfuerzo por captar las múltiples dimensiones que definen la pobreza.

Las propuestas más novedosas han sido impulsadas, entre otros, por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Iniciativa de Oxford sobre la Pobreza y el Desarrollo Humano (OPHI, por sus siglas en inglés) y apuntan en simultáneo hacia dos aspectos fundamentales: por un lado, a reconocer la pobreza como una forma de “privación social” (en contraposición a la visión de “privación fisiológica”) (Shaffer, 2008) y, por el otro, su comprensión como un fenómeno “multidimensional” en tanto, “...no es sólo una cuestión de ingresos y para medirla, es necesario tomar en cuenta otras variables...” (OPHI, 2008: 1).

Tales planteamientos tienen como fundamento teórico-conceptual el enfoque de capacidades (*capability approach*) desarrollado inicialmente por el economista Amartya Sen

1. Para Sen (2000: 37), la pobreza se define como "...la privación de capacidades básicas y no sólo como una renta baja". Tal privación puede expresarse "...en una mortalidad prematura, un grado significativo de desnutrición (...), un elevado nivel de analfabetismo y otros fracasos". Por tanto, la pobreza representa un obstáculo para que las personas sean o alcancen aquello que tienen razones para valorar.

El PNUD (1997: 17) indica que "si el desarrollo humano consiste en ampliar las opciones, la pobreza significa que se deniegan las oportunidades y las opciones más fundamentales del desarrollo humano: vivir una vida larga, sana y creativa y disfrutar de un nivel decente de vida, libertad, dignidad, respeto por sí mismo y de los demás". En otras palabras, "la pobreza representa la ausencia de ciertas capacidades básicas"; y por tanto, "...es una situación que denota falta de equidad en relación con las capacidades básicas y las oportunidades de acceso a medios de vida esenciales..." (OCEI/PNUD, 2000: 24-25).

No obstante, "aun cuando es reconocida ampliamente la necesidad de abordar la evaluación de la pobreza de manera de captar su multidimensionalidad, no existen mediciones que hayan alcanzado la popularidad de las aproximaciones mediante el ingreso" (Cartaya, 2007: 24). En ese particular, los aportes del enfoque de capacidades al debate teórico y metodológico sobre la pobreza han tenido un espacio privilegiado en los distintos Informes sobre Desarrollo Humano publicados por el PNUD, en especial, el correspondiente al año 1997 Desarrollo humano para erradicar la pobreza, en el que se debatió el tema desde el punto de vista conceptual, llegando incluso a incursionar en propuestas concretas de medición de lo que se denominó pobreza humana (privaciones, fracasos) en contraste con el desarrollo humano (logros).

En el caso de Venezuela, el Informe sobre Desarrollo Humano del año 2000, Caminos para superar la pobreza (OCEI/PNUD, 2001), también dedicó su contenido a la construcción de propuestas y aportes a la comprensión de la pobreza desde la perspectiva de las capacidades. Más recientemente, en el informe global del año 2010, La verdadera riqueza de las naciones: caminos al desarrollo humano, se presentó por primera

vez el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) "...que complementa a los índices basados en medidas monetarias y considera las privaciones que experimentan las personas pobres, así como el marco en que éstas ocurren" (PNUD, 2010: 8).

De lo anterior se desprende que las distintas concepciones sobre la medición de la pobreza llevan implícito un contenido en términos de las políticas públicas que requieren para su abordaje como problema público. En la medida en que se identifiquen claramente las diferentes dimensiones que prioriza una perspectiva es posible comprender los énfasis entre causas y consecuencias durante las distintas fases del ciclo de las políticas diseñadas e implementadas para superar la pobreza.

Por tal motivo, esta investigación se aproxima al debate sobre la pobreza a partir de los conceptos, las medidas y de cómo éstos tienen implicaciones en los procesos de formación de las políticas públicas. Se asume como perspectiva de análisis la propuesta conceptual y metodológica del enfoque de capacidades para el estudio de la pobreza desde un plano estrictamente teórico, lo cual implica un proceso de sistematización de los principales aportes y límites del enfoque a la comprensión de este problema y su abordaje no desde la cuantificación o los supuestos filosóficos subyacentes sino, desde las orientaciones de políticas públicas que de su contenido como categoría conceptual se desprenden.

Para ello se ha dividido el contenido de este ensayo en cinco secciones, además de esta introducción. La primera destinada a mostrar la diversidad conceptual sobre la pobreza como antecedente para la comprensión de las propuestas más recientes. Seguidamente, se realiza una aproximación a los conceptos fundamentales y las características más relevantes del enfoque de capacidades propuesto por Amartya Sen. Una tercera sección está orientada a definir la pobreza como privación de capacidades, también incluye una revisión de algunas experiencias de medición tanto a nivel nacional como internacional. La cuarta parte contiene los principales aportes del enfoque de capacidades a la medición de la pobreza. Se cierra con unas reflexiones finales sobre los temas tratados.

## 2. La diversidad conceptual sobre la pobreza: un recuento

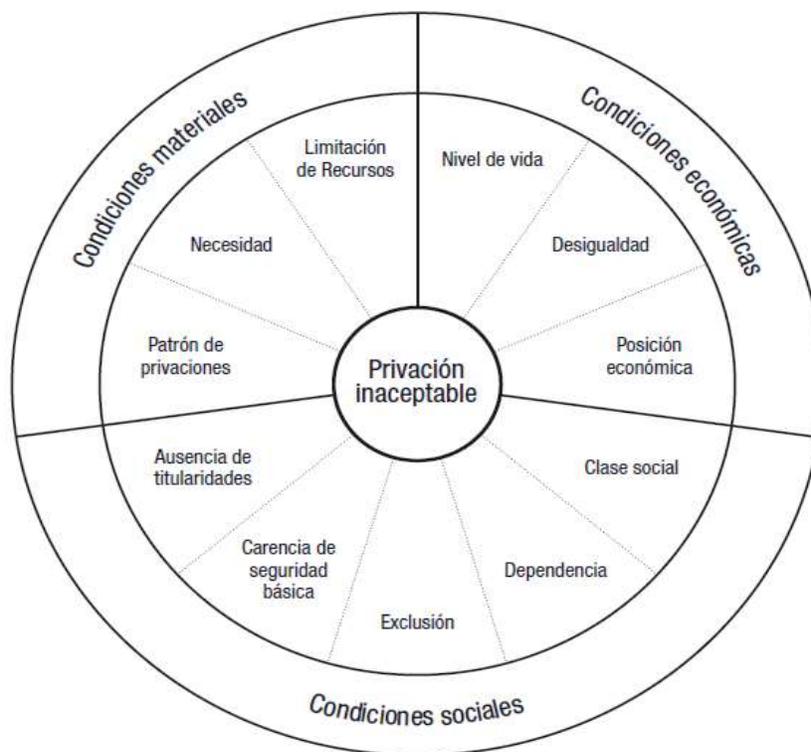
La pobreza como categoría analítica tiene varias particularidades. Al igual que muchos otros conceptos que han surgido en las ciencias sociales, carece de una definición única y universal, es en cambio, un vocablo polisémico, de múltiples acepciones, las cuales dependen del criterio que se emplee para su comprensión. Spicker (2009) señala que es un término compuesto y, por tanto, alcanza una variedad de significados, pero relacionados entre ellos y con límites borrosos y permeables. Es además un fenómeno multidimensional, en tanto, siendo una variable resultado, su explicación depende de diversos factores (Riutort, 2009).

En la actualidad, esas características han determinado la existencia de una amplia diversidad conceptual sobre la pobreza. Se estima que en la literatura científica existen al menos cien diferentes formas de definir la pobreza (Spicker, 2009), y un número, si bien mucho menor, bastante importante de métodos de medición (con sus variantes) (Boltvinik, 2001).

Desde el punto de vista técnico y académico, es una situación que ha beneficiado ampliamente la discusión sobre su contenido y las mejores formas de medir sus correlatos empíricos. En tal sentido, se entiende que una mejor definición y medición de la pobreza constituye un paso esencial para eliminarla (Grupo de Río, 2007). Empero, este debate ha contribuido también a una mayor dispersión y la ausencia de consensos internacionales sobre su abordaje como problema social.

En cuanto al concepto, Spicker (2009) ha identificado doce grandes grupos de definiciones de la pobreza, a saber (ver figura 1):

Figura 1. Aspectos similares en diferentes conceptos de pobreza



**Fuente:** Spicker (2009: 302)

a) Condiciones materiales:

-*Patrón de privaciones*: implica comprender que no toda necesidad conlleva pobreza, dependiendo entonces de la importancia y la gravedad de la privación, en tanto ésta persista por un largo periodo.

-*Necesidad*: es la carencia de algunos bienes y servicios que constituyen el núcleo de las necesidades básicas.

-*Limitación de recursos*: refiere a un control limitado sobre los recursos, dada la estrecha relación entre ellos y las necesidades. Sin embargo, no toda necesidad insatisfecha se debe a la falta de recursos. Se habla de pobreza si la necesidad se deriva de la limitación de recursos.

b) Condiciones económicas:

-*Nivel de vida*: significa que en términos de ingreso o consumo se está

por debajo de un estándar específico (generalmente definido de manera arbitraria).

-Desigualdad: si bien no toda desigualdad involucra pobreza. Esto implica una brecha en la distribución de la riqueza. Es un concepto muy limitado porque una eventual reducción del ingreso de los más ricos genera una disminución de la pobreza.

-Posición económica: se establece en función de la clase o posición en la sociedad en términos de capacidades económicas (recursos y consumo).

c) Condiciones sociales:

-Clase social: permite identificar la posición con un estrato socioeconómico. Se critica al término porque tiende a generar estigmas entre quienes viven en situación de pobreza.

-Dependencia: agrupa a quienes reciben transferencias y demás beneficios del Estado debido a su carencia de medios.

-Exclusión: contempla el conjunto de relaciones sociales en las cuales las personas no pueden integrarse y participar en una vida social normal. Incluye la estigmatización y el rechazo.

-Carencia de seguridad básica: si bien no todo pobre es vulnerable, se refiere a la vulnerabilidad ante riesgos sociales.

-Ausencia de titularidades: según este planteamiento las personas con titularidades no son pobres. Los problemas se deben a la falta de acceso al ejercicio de sus derechos.

El aporte fundamental de la propuesta de Spicker es que realiza un análisis exhaustivo de los distintos significados que ha adoptado el concepto de pobreza, agrupándolos en tres categorías según las condiciones que privilegia: materiales, económicas y sociales, articulando los distintos conceptos en torno a una situación de “privación inaceptable” que caracteriza la pobreza, entendida como un juicio moral.

En consecuencia, el debate sobre la pobreza se ha centrado en la definición del tipo de privación que sufren las personas (¿privación de qué?), y en función de la relevancia de uno u otro tipo de privación, se han diseñado diversos métodos de medición como formas de aproximación al fenómeno.

### 3. Una aproximación<sup>2</sup> al enfoque de capacidades de Amartya Sen

El enfoque de capacidades o *capabilidades*<sup>3</sup> es el fundamento teórico del desarrollo humano (Dubois, 2001). Se trata de una perspectiva que se centra en "...la capacidad de los individuos para lograr el tipo de vida que las personas tenemos razones para valorar" (Giménez, s/f: 5), y no en lo que se tiene u obtiene (González, 2013).

Fue propuesto por el economista Amartya Sen, quien ha dedicado buena parte de su obra a exponer una nueva visión del desarrollo centrado en las personas y no en los recursos materiales. Cabe destacar que esta perspectiva surgió en un contexto de importantes críticas y cuestionamientos a las conceptualizaciones del bienestar que sólo toman en consideración una única dimensión: el ingreso (OCEI/PNUD, 2000: 18). Sin embargo, Vethencourt (2007) explica que el enfoque de capacidades no busca ser una teoría única, completa y universal, sino que por el contrario constituye un punto de vista o aproximación al análisis del bienestar que se suma a la pluralidad existente.

En este ensayo, la aproximación al enfoque de capacidades se realiza a través de dos aspectos, cada uno de los cuales corresponde a un apartado dentro de esta sección. El primero está orientado a plantear la definición del enfoque y sus principales características, para luego describir algunas de sus potenciales aplicaciones en forma de políticas públicas. Y en el segundo, se debaten las interconexiones existentes entre los tres conceptos centrales de la propuesta de Amartya Sen, a saber: *funcionamientos*, *capacidades* y *agencia*.

#### 4. Definición, características y utilidad del enfoque

Sen (2000: 16) sostiene, como piedra angular de su planteamiento, que “la expansión de la libertad es tanto el fin primordial del desarrollo como su medio principal”, proponiendo centrar las evaluaciones del bienestar en las personas y no en los bienes de consumo, como tradicionalmente se ha hecho. En el proceso de expansión de libertades que implica el desarrollo humano<sup>4</sup> “...Sen diferencia las cosas que logran hacer o ser las personas al vivir (*funcionamientos*) de la habilidad de la gente para lograr seres y haceres valiosos (*capacidades*)” (Giménez, Rivas y Rodríguez, 2008: 71).

El denominado Informe Sarkozy (Stiglitz, Sen y Fitoussi, 2009 en Alkire, 2013: 21-22) destaca cuatro características del enfoque de capacidades, a saber: a) que está centrado en el ser humano “...y en la importancia de respetar la habilidad de las personas para perseguir y llevar a cabo los objetivos que valoran”; b) que constituye tanto “...un rechazo al modelo económico de los individuos que actúan para maximizar sus intereses (...), [como] un reconocimiento de la diversidad de las necesidades y prioridades humanas”; c) que hace “...énfasis en las complementariedades entre las diferentes capacidades de la misma persona (...) y su dependencia en las características de los otros y en el entorno...”; y d) que se preocupa tanto por “...las consideraciones morales y los principios éticos, (...) [como por] la justicia”.

De tal manera que el enfoque de capacidades constituye, primeramente, “un marco conceptual”, que propone que “las estructuras sociales deben ser evaluadas según el alcance de las libertades de las personas para promover o alcanzar los funcionamientos que valoran” (Alkire, 2013: 33). En otras palabras, “la capacidad de una persona para vivir una buena vida<sup>5</sup> se define en términos de la serie de seres y haceres valiosos” (Giménez, s/f: 5). No obstante,

**...[el propósito] de Sen al desarrollar su perspectiva de las capacidades no ha sido simplemente teórica, sino ante todo y fundamentalmente, práctica: brindar una orienta-**

**ción más precisa a los gobiernos con respecto a las bases sobre las cuales es pertinente apoyar el diseño de políticas públicas dirigidas a atender efectivamente las exigencias de equidad y de justicia social, más allá de la mera obsesión de mejorar la producción económica nacional y la distribución de los ingresos** (Vethencourt, 2008: 32).

Por lo tanto, el enfoque tiene dos usos: a) el *evaluativo*: que consiste en la “comparación y evaluación de diferentes estados o situaciones” y b) el *propositivo*: llamado a generar “un grupo de sugerencias de políticas para expandir capacidades” (Alkire, 2010: 34). Sobre el ámbito propositivo, Sen (1999: 2) expresa lo siguiente:

Puesto que no solamente valoramos el vivir bien y en forma satisfactoria, sino que también apreciamos el tener control sobre nuestras propias vidas, la calidad de la vida tiene que ser juzgada no solamente por la forma en que terminamos viviendo, sino también por las alternativas substanciales que tenemos.

El espacio de las “alternativas” remite a las políticas públicas, es decir, al papel de las instituciones estatales al ofrecer oportunidades equitativas a la población. Y en ese sentido, el enfoque de capacidades tiene potencial para orientar el diseño e implementación de intervenciones públicas porque: a) permite describir un objetivo ‘final’ (la expansión de capacidades); b) sirve para evaluar y mejorar los resultados de las políticas; c) construye supuestos sobre las cosas en las que las personas están de acuerdo (situaciones excesivamente injustas); y d) incentiva la deliberación (Alkire, 2013: 14).

Por último, se estima conveniente que las políticas públicas orientadas a la expansión de capacidades y opciones sean: a) *sostenibles*: es decir, “que la expansión de las capacidades en el presente favorezca y no comprometa la de las generaciones futuras”; b) *equitativas*: “se refiere al justo tratamiento de las diferencias”; c) *participativas*: al “incrementar

la capacidad de la gente para analizar, reflexionar y actuar; [y] para tener más incidencia sobre las decisiones que afectan sus vidas, es decir, participación deliberativa”; y d) *productivas*: al “usar eficientemente los recursos e, incluso, aumentar su disponibilidad” (Giménez, Rivas y Rodríguez, 2008: 72).

## 5. Funcionamientos, capacidades y agencia

Como toda propuesta teórica, el enfoque de capacidades está conformado por un conjunto de conceptos claves. Hasta ahora se ha podido observar cómo los *funcionamientos* y las *capacidades* se implican mutuamente y, en conjunto con la *agencia*, constituyen, a nuestro juicio, el núcleo teórico de la propuesta de Amartya Sen (ver figura 2).

Por tal motivo, es menester revisar cada uno de ellos, tomando en cuenta que el enfoque está en construcción (constantemente se añaden elementos al debate) y que carece de una obra “clásica” o “fundacional” que resuma sus principales categorías analíticas y, en consecuencia, si bien se priorizan los conceptos de Amartya Sen, también se ha hecho uso de distintos intérpretes del enfoque que han logrado sistematizar las ideas más relevantes que se encuentran a lo largo de la extensa obra de dicho autor.

Iniciando con los *funcionamientos*, Sen (2000: 99) los define como “las diversas cosas que una persona puede valorar hacer o ser”. En otras palabras, “son los haceres y seres valiosos que conforman el bienestar de las personas, tales como estar sano y bien nutrido, estar seguro, estar educado...”, entre otros (Deneulin y Shahani, 2009: 54). Algunos de los principales atributos de los *funcionamientos* son los siguientes: “es un concepto intuitivo, tienen valor intrínseco para las personas (tienen razones para valorar), evita las preferencias adaptativas<sup>6</sup>, y el ‘ser y hacer’ componen el espacio de atención” (Alkire, 2013: 24).

Figura 2. Los conceptos fundamentales del enfoque de capacidades

Funcionamientos	Capacidades	Agencia
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los diferentes 'ser y hacer' que una persona puede valorar y tener razones para valorar.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las diferentes combinaciones de funcionamientos (ser y hacer) que la persona puede alcanzar.</li> <li>• La libertad de las personas para disfrutar seres y haceres que valoran y tienen razones para valorar.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La habilidad de una persona para actuar de acuerdo a lo que valora y tiene razones para valorar.</li> </ul>

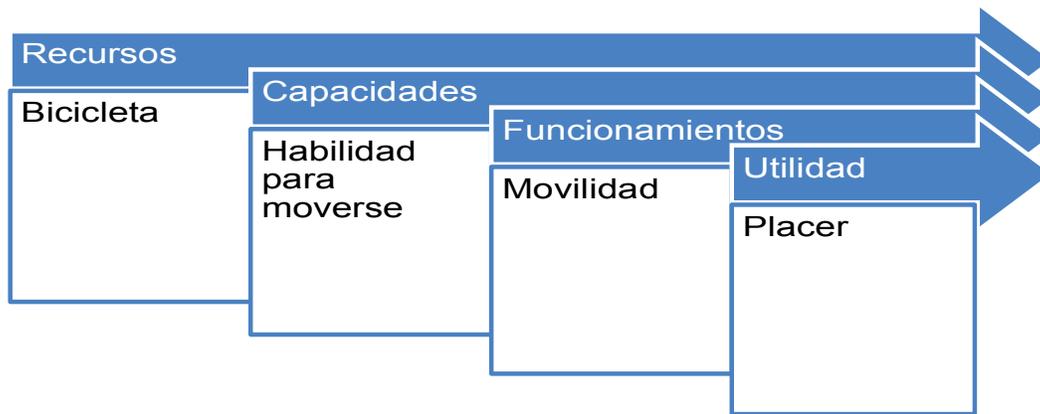
Fuente: Elaboración propia a partir de Alkire (2010; 2013)

Siguiendo a Sen, Vethencourt (2008: 27) equipara el concepto de *funcionamientos* al de "realización", con lo que se puede "evaluar fácticamente la situación de una persona en función del conjunto de logros alcanzados constitutivos de su bienestar". Es por ello que el término *funcionamientos*, es "utilizado para referirse a las actividades y situaciones que las personas espontáneamente reconocen como importantes. Estos también pueden concebirse como una colección de resultados observables para cada persona" (Stiglitz, Sen y Fitoussi, 2009 en Alkire, 2013: 25).

Con el desarrollo del concepto de *funcionamientos* se ha podido superar el uso de variables centradas exclusivamente en la dimensión económica (el ingreso y los bienes materiales), debido a que éstos se interesan en "... registrar los 'logros reales' de las personas" (Vethencourt, 2008: 26), más que los recursos o medios utilizados para alcanzarlos. Como se observa en la figura 3, a través de un ejemplo clásico, el proceso de conversión de recursos (una bicicleta) en *funcionamientos* valiosos (movilidad) está mediado por las *capacidades*, las cuales se consideran como el "espacio preciso" y eje central del enfoque (Deneulin y Shahani, 2009: 42).

Los recursos son inútiles sino se pueden utilizar, los *funcionamientos* se pueden lograr en cualquier contexto (incluso en ambientes hostiles como las cárceles) y la utilidad puede ser distorsionada por las preferencias. Dejando a las capacidades como elemento clave para convertir recursos en logros o realizaciones valiosas (Deneulin y Shahani, 2009: 42).

Figura 3. Proceso de conversión de recursos en funcionamientos

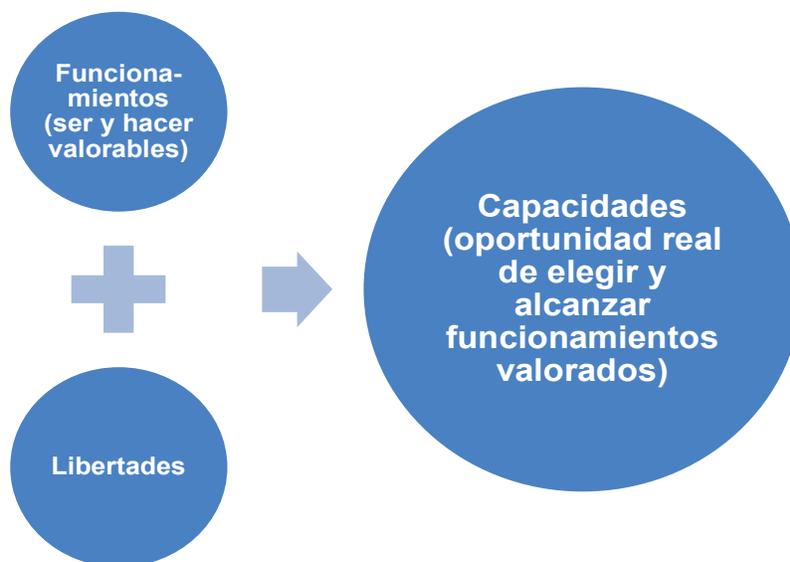


Fuente: Elaboración propia a partir de Alkire (2013)

Una de las más importantes contribuciones de Sen ha sido precisamente el desarrollo del concepto de *capacidades*, construido a partir de la unión de las dos partes fundamentales que la componen, por un lado, la libertad como aspecto constitutivo del bienestar y, por el otro, los *funcionamientos* (Alkire, 2013: 23).

En este contexto, las *capacidades* corresponden a “...las libertades fundamentales que disfruta [el individuo] para llevar el tipo de vida que tiene razones para valorar” (Sen, 2000: 114) (ver figura 4). En términos prácticos, “la *capacidad* de una persona refleja combinaciones alternativas de los funcionamientos que ésta puede lograr, entre las cuales puede elegir una colección” (Sen, 1996: 114, énfasis en el original).

Figura 4. Las capacidades: libertades y funcionamientos



Fuente: Elaboración propia a partir de Alkire (2013)

En consecuencia, "...la capacidad es un tipo de libertad: la libertad fundamental para (...) lograr diferentes estilos de vida" (Sen, 2000: 99-100) que él o ella tenga razones para valorar. Y así como los *funcionamientos* son una "realización", las *capacidades* equivalen a la "libertad de realizarse", por lo que éstas "...permiten evaluar las alternativas reales que poseen los individuos para elegir el vivir como deseen" (Vethencourt, 2008: 27).

Como se observa, existe una estrecha relación entre *funcionamientos* y *capacidades*. Mientras que los *funcionamientos* corresponden a la "realidad de una persona bajo el estado B" (el "orden de lo real"), las *capacidades*, remiten a "la posibilidad de esa persona en un estado A de llegar al estado B" ("orden de lo posible") (Vethencourt, 2007). Dicho de otro modo:

**La combinación de funcionamientos reales de una persona, su 'vector de funcionamiento', es la vida particular que en realidad vive. La persona lleva adelante esta vida de 'ser y hacer' pero podría vivir vidas alternativas. Su 'conjunto de capacidades' es el conjunto total de funcio-**

**namientos ‘posibles’ que están a su alcance, que la persona puede elegir** (Crocker, 1995 en Lo Vuolo y Rodríguez, 1998: 31).

Esta diferenciación es muy relevante para no confundir las *capacidades*, es decir, “...la libertad de alcanzar ciertos funcionamientos valiosos” (Giménez, s/f: 5) con los *funcionamientos* o logros en sí mismos. Adicionalmente, es fundamental enfatizar la importancia de la necesaria “...existencia de oportunidades para elegir entre diversas opciones” (Giménez, s/f: 5).

En resumen, las *capacidades* tienen varios sentidos: a) “se refieren a la habilidad para la consecución de las cosas valiosas”; b) “tienen que ver con la posibilidad de elegir entre varios logros que puede alcanzar una persona”; y c) “reflejan el poder de elegir y actuar, su libertad para hacer o ser (...) [y] la capacidad de la persona para realizar sus metas y alcanzar su propio bienestar” (OCEI/PNUD, 2000: 20). Esta posibilidad de decidir o escoger es una característica fundamental y distintiva del enfoque, que lleva necesariamente a la revisión del concepto de *agencia*.

Un tercer concepto medular en el enfoque es justamente la *agencia*, la cual se define como la “habilidad de perseguir objetivos que sean valiosos y se tengan razones para valorar” (Deneulin y Shahani, 2009: 31). De tal manera que un agente es “la persona que actúa y provoca cambios” (Sen, 2000: 35). Lo opuesto a un agente es alguien que es forzado, oprimido o pasivo (Deneulin y Shahani, 2009).

Dado que para este enfoque, “...lo que realmente importa son las capacidades de las personas, es decir, el alcance de su conjunto de posibilidades y la libertad para escoger dentro de este conjunto la vida que ellos valoran” (Stiglitz, Sen y Fitoussi, 2009 en Alkire, 2013: 11), es necesario, aunque estén relacionadas, diferenciar la “libertad de bienestar” de la “libertad de agencia”. Ambos conceptos remiten a dos de los cuatro ejercicios evaluativos del enfoque de capacidades que se encuentran reseñados en el cuadro 1:

Cuadro 1. Los cuatro ejercicios evaluativos del enfoque de capacidades

	<b>Bienestar</b>	<b>Agencia</b>
<b>Logro (funcionamientos)</b>	<u>Logro de bienestar</u> : “se concentra en el conjunto de funcionamientos alcanzados que definen la realización de una persona o grupo de personas”	<u>Logro de agencia</u> : “...focaliza la evaluación en las metas valiosas alcanzadas, relacionadas con los ideales sociales o políticos de las personas”
<b>Libertad (capacidades)</b>	<u>Libertad de bienestar</u> : “...evalúa específicamente el conjunto de capacidades como reflejo del grado de libertad (...) que tienen los individuos para optar a funcionamientos valiosos...”	<u>Libertad de agencia</u> : “...atiende a la libertad que tienen las personas para ejercer sus derechos civiles y políticos para perseguir y alcanzar el conjunto de sus ideales”

**Fuente:** Vethencourt (2007: 64-65)

Si bien estas relaciones no son jerárquicas permiten evaluar distintos aspectos del bienestar tanto a nivel individual como interpersonal o colectivo. La “libertad de bienestar” es un tipo de ejercicio que Sen ha denominado “evaluación refinada” porque se centra en los *funcionamientos valiosos* y no en los *funcionamientos realizados* como ocurre con el “logro de bienestar” (Vethencourt, 2007). Esto remite a una perspectiva más individual. Por otro lado, la “libertad de agencia”, en un plano más colectivo, implica al ejercicio efectivo de derechos y libertades que permiten alcanzar *funcionamientos* que se tienen razones para valorar. En suma, tal como señala Giménez (s/f: 5) “...la agencia refiere a poder elegir y el bienestar a la posibilidad de lograr funcionamientos valiosos”.

En referencia a la *agencia*, González (2013: 21), afirma que “la ampliación de las oportunidades de las personas y la habilidad de éstas para hacer de las oportunidades un camino propio, es el doble sentido del desarrollo humano”. La idea del “doble sentido” otorga un rol activo a las personas en el proceso de expansión de sus capacidades y no como “receptores pasivos de las prestaciones de ingeniosos programas de desarrollo” (Sen, 2000: 28). Esto se debe al rol fundamental que se le otorga a la *agencia*, entendida como “la habilidad de una persona para actuar de acuerdo a lo que valora y tiene razones para valorar” (Alkire, 2013: 22).

Si se define el desarrollo humano como el desarrollo *de la gente* (“la clave del desarrollo es la gente, el desarrollo está en la gente”), *para la gente* (“los beneficios del desarrollo deben ser distribuidos de forma equitativa, amplia y justa”) y *por la gente*<sup>7</sup> (“agentes de su propio desarrollo”) (OCEI/PNUD, 2000: 21), la *agencia* juega un papel fundamental para superar el rol pasivo que tradicionalmente se otorgó a las personas.

El rol de *agencia* en Sen contempla las siguientes características (Alkire, 2013: 35): a) “se ejerce con respecto a múltiples objetivos”; b) “incluye el poder efectivo así como también el control directo”; c) “puede incrementar el bienestar propio o el de otras personas”; d) “implica una evaluación del valor de los objetivos”; y e) “introduce la necesidad de incorporar la responsabilidad de los agentes con su entorno”.

Una vez revisados los tres conceptos fundamentales del enfoque de capacidades, es necesario señalar que cada uno tiene implicaciones importantes en materia de políticas públicas. Si se enfatiza en los *funcionamientos* realizados, es decir, “lo que una persona es capaz de hacer realmente”, se tendrá información “sobre las cosas que hace”. Mientras que al centrarse en el conjunto de *capacidades* de las opciones que tienen las personas, es decir, “sus oportunidades reales”, se obtendrá información “sobre las cosas que tiene libertad fundamental para hacer” (Sen, 2000: 100).

Tomando en cuenta que en ambas situaciones, el rol de *agencia* es transversal, es posible afirmar que las políticas públicas, deben tender de manera prioritaria hacia el “...fortalecimiento de la agencia de las personas, y su capacidad para llevar a cabo actividades que él o ella valora y que tiene razón para valorar” (Alkire, 2013: 9). De lo contrario surgirán o se profundizarán los fracasos para vivir una vida valiosa en correspondencia con los principios del enfoque de capacidades. Esta situación es lo que se conoce como “pobreza de capacidades”, aspecto sobre el que versa la próxima sección.

No es posible cerrar este apartado sin señalar que la perspectiva de las capacidades no ha estado exenta de dificultades en su comprensión. Ha sido interpretado de maneras no siempre correctas, por lo que Alkire

(2013: 45) lista un conjunto de “malentendidos comunes” con referencia a algunos aspectos claves del enfoque que tienen a ser confundidos, entre ellos: a) “su *amplitud*: el enfoque va más allá de la salud y la educación; b) el *individualismo* que se propone es ético y no metodológico; c) puede evaluar las actividades o guiar las políticas para generar *opciones*; d) es deliberadamente *incompleto*; e) tiene que ser *operacionalizado* de acuerdo a los distintos contextos; y f) no todos los análisis *multidimensionales* son análisis de las capacidades: muchos no consideran la agencia, las capacidades y el proceso de debate público”.

## 6. La pobreza desde el enfoque de capacidades

Para el enfoque de capacidades “la pobreza representa la ausencia de ciertas capacidades básicas para funcionar, una persona que carece de la oportunidad para lograr algunos niveles mínimamente aceptables de esos funcionamientos” (PNUD, 1997: 18). En otras palabras, es un “... fracaso básico para vivir una vida valiosa, en virtud de tener capacidades claramente inadecuadas...” (Vethencourt, 2008: 33).

En palabras de Sen (2000: 114), “...la pobreza debe concebirse como la privación de capacidades básicas y no meramente como la falta de ingresos<sup>8</sup> que es el criterio habitual con el que se identifica la pobreza”. Sin embargo, esta perspectiva “... no entraña el rechazo de la razonable idea de que la falta de renta es una de las principales causas de la pobreza, ya que la falta de renta es una importante razón por la que una persona esta privada de capacidades” (Sen, 2000: 114).

En tal sentido, la “pobreza de renta o ingreso” y la “pobreza de capacidades” están fuertemente relacionadas debido a que el ingreso es un medio para tener capacidades. Con base a las premisas antes esbozadas, Sen (2000: 114-115), señala tres puntos a favor del enfoque de la pobreza basado en las capacidades:

1. “Centra la atención en las privaciones que son intrínsecamente importantes (a diferencia de la renta baja, que solo es instrumentalmente

importante)”).

2. “Hay otros factores que influyen en la privación de capacidades (...) además de la falta de renta (la renta no es el único instrumento que genera capacidades)”.

3. “La relación instrumental entre la falta de renta y la falta de capacidades varia de unas comunidades a otras e incluso de una familias a otras y de unos individuos a otros...”.

En términos de políticas públicas, la tercera consideración reviste de especial interés por las implicaciones que trae consigo, y que se describen a continuación. En primer lugar, la relación entre ingresos y *capacidades* “...depende de manera extraordinaria de la edad de la persona, del sexo y de los papeles sociales, del lugar, de la situación epidemiológica y de otros factores que una persona puede controlar poco o nada” (Sen, 2000: 115). Por lo que la desagregación de la población en grupos según la clasificación que se derive de tales variables puede mostrar diferencias importantes.

En segundo lugar, es posible que la falta de ingresos y las dificultades para convertir recursos en *funcionamientos* puedan ir “emparejadas”. De modo que, “las desventajas como la edad, la incapacidad o la enfermedad reducen la capacidad de la persona para percibir una renta. Pero también hacen que sea más difícil convertir la renta en capacidad...” (Sen, 2000: 115). Esto trae como consecuencia que “...la ‘pobreza real’ (entendida como la privación de capacidades) puede ser, en un importante sentido, mayor de lo que parece en el espacio de las rentas” (Sen, 2000: 115).

En tercer lugar, las privaciones de algunos miembros del grupo familiar que son discriminados o abandonados se comprueban mejor observando la privación de *capacidades* que en el análisis basado en los ingresos. Y cuarto, “...la privación relativa desde el punto de vista de las rentas puede provocar una privación absoluta desde el punto de vista de las capacidades” (Sen, 2000: 116).

Tales consideraciones invitan a complementar el análisis de la pobreza como una forma de privación estrictamente material, con otros enfoque que permitan conocer y medir la habilidad de las personas para lograr *seres y hacer*es valiosos (“lo que la gente puede o no hacer”) y no sólo los recursos de los cuales dispone (“lo que la gente puede o no tener”) (OCEI/PNUD, 2000: 24). De lo que se trata es de considerar las privaciones “...en cuanto a las capacidades, requeridas para tener acceso a las oportunidades y opciones más fundamentales (...)” (OCEI/PNUD, 2000: 24).

La comprensión de la pobreza como una “falla de las capacidades básicas” se fundamenta en dos aspectos: a) “la identificación de niveles mínimos de determinadas capacidades básicas, por debajo de los cuales la magnitud de las carencias dificulta severamente la subsistencia”; y b) “la identificación de una combinación mínima de capacidades básicas” (OCEI/PNUD, 2000: 24).

Y justamente este último punto es el que genera mayor discusión en cuanto al número de *capacidades* o *funcionamientos* que pueden o deben ser consideradas en las mediciones. Esto se debe a que el concepto de pobreza es amplio, heterogéneo y multidimensional, e “...incluye aspectos que son susceptibles de medición y otros que no lo son, o por lo menos que son difíciles de cuantificar; es el caso de los aspectos subjetivos, como la falta de libertad política...” (OCEI/PNUD, 2000: 25).

En términos de los aportes conceptuales y metodológicos del enfoque de capacidades a la pobreza, es importante señalar que permite una comprensión más amplia de “...la naturaleza y las causas de la pobreza y la privación, trasladando la atención principal de los *medios* (...) a los *fin*es que los individuos tienen razones para perseguir y, por lo tanto, a las *libertades* necesarias para poder satisfacer estos fines” (Sen, 2000: 117).

## 7. Algunas experiencias de medición de la pobreza desde las capacidades

La medición de la pobreza basada exclusivamente en el ingreso puede tener serias limitaciones<sup>9</sup> tanto para identificar las privaciones a las que están sujetas las personas, como para generar orientaciones de políticas públicas en otras dimensiones (Alkire, 2009: 3). Por tal motivo se requieren medidas adicionales que den cuenta de dimensiones distintas al ingreso. Las propuestas de medición de la pobreza desde la perspectiva de las capacidades se han incrementado en los últimos años, con especial énfasis en aquellas de naturaleza multidimensional. Tal como señala Alkire (2009: 4) “de las 38 medidas de pobreza multidimensional que existen, 28 han sido desarrolladas a partir del año 2000”.

En esta oportunidad<sup>10</sup> se describen, en el plano internacional, las aplicaciones del Índice de Pobreza de Capacidades (IPC) (PNUD, 1996), del Índice de Pobreza Humana (IPH), con sus variantes IPH-1 e IPH-2 (PNUD, 1997), del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) (PNUD, 2010) y del Índice Multidimensional de Pobreza (IMP) (CEPAL, 2014); y en el ámbito nacional, el desarrollo y aplicación tanto del Índice de Capacidades Básicas Insatisfechas (OCEI/PNUD, 2000), como el IPM para Venezuela (Gallo y Roche, 2011 y 2012; Centro Lyra/OPHI, 2015).

### A nivel internacional

El *Informe Mundial de Desarrollo Humano 1996* titulado *Crecimiento económico y desarrollo humano*, presentó el IPC, el cual consiste en una medida multidimensional de la pobreza centrada en el ser humano en la que se evalúan privaciones de capacidades en varias esferas críticas. De tal manera que “la falta de ingresos es tan sólo una de esas esferas y se refiere a los medios más que a los fines” (PNUD, 1996: 126).

El IPC “...es un índice simple compuesto de tres indicadores que reflejan el porcentaje de la población con deficiencias de su capacidad en tres aspectos básicos del desarrollo humano: tener una vida saludable, con buena alimentación, tener capacidad de procreación en condiciones de seguridad y saludables, y estar alfabetizado y poseer conocimientos” (PNUD 1996: 126).

Los indicadores correspondientes a cada dimensión se presentan a continuación en el cuadro 2:

Cuadro 2. Dimensiones e indicadores del IPC

Dimensiones	Indicadores
-Tener una vida sana y con buena alimentación	-Porcentaje de niños menores de 5 años con peso insuficiente
-Procreación en condiciones seguras y saludables	-Porcentaje de partos sin asistencia de personal de salud capacitado
-Estar alfabetizado y poseer conocimientos	-Porcentaje de mujeres de 15 o más años de edad que son analfabetas

**Fuente:** PNUD (1996: 31)

El IPC comienza a centrarse en la falta de algunas capacidades, en lugar de reflejar el nivel promedio de los aspectos relativos a la capacidad en un país, dejando de lado al ingreso como variable en el cálculo. En el cálculo, "...el problema de agregación de las tres variables se resuelve expresando esas variables como porcentaje de la población pertinente que es pobre. El umbral para definir la pobreza se basa en la definición internacional estándar de cada variable" (PNUD, 1996: 127).

La asignación de igual ponderación para cada una de las tres variables expresa que una capacidad básica no suple la ausencia de otra. Finalmente, "cuando se suman los porcentajes correspondientes a cada una de las tres variables del IPC, se logra una estimación de la magnitud media de la pobreza de capacidad en cada país" (PNUD, 1996: 127).

Un año más tarde el *Informe Mundial de Desarrollo Humano 1997* denominado *Desarrollo humano para erradicar la pobreza*, introduce el IPH, un nuevo indicador que buscaba superar la imposibilidad de hacer comparaciones internacionales de la pobreza, así como también incorporar el carácter contextual en su medición. Es por tanto, una medida más estandarizada que evoluciona del IPC.

El IPH es un indicador que mide las privaciones y reconoce que éstas varían con las condiciones socioeconómicas. Por tal razón, se divide en dos tipos: IPH-1 para países en desarrollo y el IPH-2 para los países seleccionados de altos ingresos, pertenecientes a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) (PNUD, 1997: 19).

El IPH se concentra en la privación de tres elementos esenciales de la vida que también se reflejan en el Índice de Desarrollo Humano<sup>11</sup> (IDH): la longevidad, los conocimientos y un nivel decente de vida. La primera privación “se refiere a la supervivencia, la vulnerabilidad ante la muerte a una edad relativamente temprana”. La segunda, “se refiere a los conocimientos, quedar excluido del mundo de la lectura y la comunicación”. La tercera, “se relaciona con un nivel decente de vida en términos del aprovisionamiento económico general” (PNUD, 1997: 16). En el cuadro 3 pueden apreciarse los indicadores que se derivan de cada una de las dimensiones planteadas.

Cuadro 3. Componentes e indicadores del IPH-1 e IPH-2

Componentes	Indicadores	
	IPH-1	IPH-2
Una vida larga y saludable	-Probabilidad al nacer de no vivir hasta los 40 años	-Probabilidad al nacer de no vivir hasta los 60 años
Educación	-Tasa de analfabetismo de adultos	-Porcentaje de adultos que carecen de aptitudes de alfabetización funcional
Un nivel de vida digno	-Porcentaje de la población sin acceso sostenible a una fuente de agua mejorada	-Porcentaje de personas que viven por debajo del umbral de pobreza por ingreso
	-Porcentaje de niños con peso insuficiente para su edad	
Exclusión social		-Tasa de desempleo a largo plazo

Fuente: PNUD (1997: 16)

El cálculo de IPH es más directo que el del IDH, porque los indicadores utilizados para medir las privaciones ya están normalizados de 0 a 100 (expresados en porcentajes), de modo que no es necesario crear índices para los componentes, como ocurre con el IDH.

Entre las principales críticas que ha recibido este indicador destacan las siguientes: a) “no indica ni el número ni el porcentaje de pobres en el país, como sí lo hacen las medidas convencionales”; b) “no basta conocer el número o el porcentaje de los pobres, sino además qué tan pobres son los pobres”; c) “el desempleo de larga duración no es una medida adecuada de la exclusión social, precisamente en los países donde existe un seguro de desempleo”; y d) “caen en contradicción, pues se niegan a utilizar la línea de pobreza para los países en desarrollo y, sin embargo, la utilizan para países industrializados” (Quintana, 2008: 7).

Precisamente respecto al ingreso, es necesario hacer una acotación para explicar la razón por la cual esa variable no formó parte del IPH. Esto se debe a que “...el uso de la misma línea de pobreza en diferentes países puede ser muy engañoso debido a la variación de los productos ‘necesarios’ según las pautas prevalecientes de consumo” (PNUD, 1997: 20), trayendo como resultado que el ingreso mínimo necesario para alcanzar el umbral de pobreza puede ser muy diferente de un lugar a otro.

En el año 2010, en el marco de la celebración de los 20 años de la publicación del primer *Informe Mundial de Desarrollo Humano*, el PNUD, introduce un nuevo índice que sustituye al IPH. Se trata del IPM, “un índice de pobreza internacionalmente comparable que cubre 109 países en desarrollo y que está siendo adaptado para diversas medidas nacionales” (Apablaza, s/f: 49).

Una de sus más importantes novedades es que el IPM utiliza microdatos de encuestas de hogares, ya que “cada persona de un determinado hogar se clasifica como pobre o no, dependiendo de la cantidad de privaciones a las que está sometida su familia. Luego estos datos se agregan en la medición nacional de la pobreza” (PNUD, 2010: 241).

Desde el punto de vista matemático, el IPM es definido como: “...el producto de la incidencia de la pobreza multidimensional (la proporción de personas que son pobres en varias dimensiones) y del número promedio de privaciones que experimenta cada hogar pobre (la intensidad de su pobreza)” (PNUD, 2010: 106-107). En otras palabras, es el producto de la incidencia (H) por la intensidad (A):

$$IPM = H \times A$$

El IPM supera las principales deficiencias del IPH. Mientras el IPH sólo calculaba promedios nacionales que reflejan las privaciones agregadas en salud, educación y nivel de vida, el IPM permite “medir la cantidad de personas afectadas por privaciones simultáneas y el número de carencias que enfrentan en promedio” (PNUD, 2010: 106).

El IPM contempla las mismas tres dimensiones que el IDH (salud, educación y nivel de vida) reflejadas mediante 10 indicadores, cada uno de los cuales tiene igual ponderación dentro de cada dimensión (ver cuadro 4). Un hogar se considera como pobre multidimensional cuando se encuentra por debajo del umbral definido en al menos 3 de los 10 indicadores ponderados (PNUD, 2010).

Cuadro 4. Dimensiones e indicadores del IPM

Dimensiones	Ponderación	Indicadores	Ponderación
Salud	1/3	-Mortalidad infantil	1/6
		-Nutrición	1/6
Educación	1/3	-Años de escolarización	1/6
		-Niños matriculados	1/6
Nivel de vida	1/3	-Electricidad	1/18
		-Agua potable	1/18
		-Saneamiento	1/18
		-Tipo de piso	1/18
		-Existencia de bienes	1/18
		-Combustible para cocinar	1/18

Fuente: PNUD (2010: 235)

Por último, en términos de políticas públicas esta propuesta de indicadores es muy relevante porque contempla 8 de los 10 indicadores que se encuentran directamente relacionados con el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). E igualmente, permite tanto la descomposición por subgrupos (“la medida nacional puede ser desagregada por edad, género, región, etnicidad, área urbano/rural, etc.”), como la descomposición por dimensión (“luego de la identificación, se puede ver fácilmente qué dimensiones están causando más pobreza para distintos grupos o áreas”) (Apablaza, s/f: 55), facilitando los procesos de identificación y diferenciación de la población según sus características.

En el año 2014, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) presentó una nueva edición del boletín anual denominado *Panorama Social de América Latina*<sup>12</sup> en el que introduce una nueva medición de la pobreza desde la perspectiva multidimensional. Se trata del IMP, el cual contempla los siguientes atributos: a) “la agregación de dimensiones no monetarias y monetarias”; b) “la consideración de privaciones en materia de empleo, protección social y rezago escolar”; y c) “nuevos umbrales de privación para dimensiones usualmente empleadas en la medición de la pobreza...” (CEPAL, 2014: 73).

La medición incorpora elementos de distintas perspectivas, entre las que destacan los enfoques de capacidades y de NBI. Dicha “...integración se funda en la idea de que estos enfoques pueden aplicarse de modo complementario, puesto que dan cuenta de distintos aspectos de las privaciones” (CEPAL, 2014: 74). Las cinco dimensiones planteadas en el IMP, conjuntamente con los trece indicadores de privación y sus respectivos umbrales y ponderaciones pueden verse en el cuadro 5.

**Cuadro 5. Dimensiones, indicadores y ponderaciones del IMP**

Dimensiones	Indicadores de privación		Ponderación
	Áreas urbanas	Áreas rurales	
<b>Vivienda</b>			<b>22,2</b>
Precariedad de los materiales de la vivienda	Viviendas con piso de tierra o con techo o muros con materiales precarios (desechos, cartón, latas, caña, palma, paja, otros materiales)		7,4
Hacinamiento	Hogares con tres o más personas por cuarto		7,4
Tenencia insegura de la vivienda	Hogares que i) habitan viviendas ocupadas ilegalmente, o ii) residen en viviendas cedidas o prestadas		7,4
<b>Servicios básicos</b>			<b>22,2</b>
Carencia de fuentes de agua mejoradas	Hogares que obtienen agua de alguna de las siguientes fuentes: a) red pública fuera del terreno; b) pozos no protegidos o sin bomba a motor; c) fuentes móviles; d) agua embotellada; e) río, quebrada, lluvia y otros	Hogares que obtienen agua de alguna de las siguientes fuentes: a) pozos no protegidos o con bomba manual; b) fuentes móviles (aljibe, carro tanque, aguatero, entre otros); c) agua embotellada; d) río, quebrada, lluvia y otros	7,4
Carencia de saneamiento mejorado	Hogares en algunas de las siguientes situaciones: a) con evacuación no conectada a red de alcantarillado o fosa séptica; b) con baño compartido; c) que no disponen de servicio higiénico	Hogares en algunas de las siguientes situaciones: a) que no disponen de servicio higiénico; b) con baño compartido; c) con evacuación sin tratamiento a la superficie, río o mar	7,4
Carencias de energía	Hogares que no tienen servicio eléctrico o que usan leña, carbón o desechos como combustible para cocinar		7,4
<b>Estándar de vida</b>			<b>22,2</b>
Insuficiencia de recursos	Hogares con ingresos per cápita insuficientes para cubrir sus necesidades alimentarias y no alimentarias		14,8
Carencia de bienes duraderos	Hogares que no cuentan con ninguno de los siguientes bienes: i) vehículo, ii) refrigerador y iii) lavadora		7,4
<b>Educación</b>			<b>22,2</b>

Inasistencia a la escuela	Hogares donde al menos un niño o adolescente (entre 6 y 17 años) no asiste a un establecimiento educativo	7,4
Rezago escolar	Hogares donde al menos un niño o adolescente (entre 6 y 17 años) está rezagado en el sistema educativo en más de dos años de acuerdo a su edad	7,4
Logro educativo insuficiente	Hogares donde ninguna persona de 20 años o más alcanzó un nivel educativo mínimo, entendiéndose por ello lo siguiente: i) personas de entre 20 y 59 años: no cuentan con el primer ciclo de la educación secundaria completa; ii) personas de 60 años o más: no cuentan con educación primaria completa	7,4
<b>Empleo y protección social</b>		<b>11,1</b>
Desocupación	Hogares donde al menos una persona de entre 15 y 65 años de edad está en alguna de las siguientes situaciones: i) desempleada; ii) empleada sin remuneración; iii) es un trabajador desalentado	7,4
Precariedad de la protección social	Hogares donde se cumplen todas las siguientes situaciones: i) ninguna persona cuenta con algún tipo de seguro de salud contributivo; ii) ninguna persona está afiliada a un sistema de previsión social contributivo; iii) ninguna persona tiene ingresos por pensiones o jubilaciones	3,7

Fuente: CEPAL (2014: 82-83)

Como se observa, todas las privaciones tienen la misma ponderación (7,4%), excepto las de protección social (3,7%) e ingresos (14,8%). En cuanto al cálculo del índice, el mismo fue construido sobre la base de la metodología de Alkire y Foster<sup>13</sup>, es decir, la misma que emplea tanto el PNUD como OPHI, éstos últimos quienes colaboraron con la CEPAL en el diseño del IMP, el cual contempla los siguientes pasos (Apablaza, s/f: 44):

1. "Definir la unidad de análisis (individuo u hogar)".
2. "Definir las dimensiones".
3. "Definir las variables/Indicadores de las dimensiones".
4. "Definir los pesos de cada dimensión".
5. "Definir los pesos de los indicadores en cada dimensión".
6. "Escoger las líneas de pobreza para cada dimensión".
7. "Identificar quién es pobre bajo la óptica multidimensional".

8. “Definir los métodos de agregación (dentro y a través de las dimensiones)”.

Por último cabe destacar que todas las privaciones incluidas en el índice fueron operacionalizadas a nivel del hogar, debido no solo “...a cuestiones relacionadas con las características de los datos, sino también a que muchas de las privaciones que en principio se experimentan de manera individual tienen importantes externalidades para todos los miembros del hogar” (CEPAL, 2014: 82).

### **A nivel nacional**

En Venezuela, han sido pocas las experiencias de desarrollo y aplicación de propuesta de medición multidimensional de la pobreza desde el enfoque de capacidades. La primera, tuvo como escenario el *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano* del año 2000, en el cual se realizó un ejercicio para medir la pobreza como privación de las capacidades más básicas del desarrollo humano.

El informe sugiere no utilizar una sola de las metodologías propuestas para la identificación de hogares en situación de pobreza, ya que son consideradas visiones distintas y complementarias “sino más bien realizar un estudio comparativo de los factores más asociados a la condición de vida pobre según cada indicador, con el fin de obtener el conjunto de estos factores que mejor explica la condición de vida pobre en Venezuela” (OCEI/PNUD, 2000: 43).

En ese informe se presentan los resultados de dos métodos tradicionales de medición de la pobreza en Venezuela, como lo son la LP y NBI, además se añadieron métodos con menos uso como el Integrado y la LP por gastos. También se presenta un cálculo innovador: un Índice de Capacidades Básicas Insatisfechas, el cual representa una “...alternativa que hemos explorado que consiste en agregar al indicador NBI otra incapacidad básica: la incapacidad para lograr una nutrición adecuada, medida a través de la Línea de Pobreza por ingresos. De esta manera obtenemos un constructo más completo y acorde con la conceptualización de falla en las capacidades...” (OCEI/PNUD, 2000: 42-43).

De acuerdo a esta metodología se considera "...a un hogar en pobreza relativa si tiene sólo una capacidad básica insatisfecha, y en pobreza extrema si tiene más de una. Decimos que el hogar es pobre en cualquiera de estos casos y lo calificamos como no pobre si están satisfechas las siete capacidades básicas consideradas por el indicador" (OCEI-PNUD, 2000: 43). La fuente de datos para el estudio de la pobreza en este informe fue, principalmente la Encuesta Social 98 (ENSO 98). "...diseñada con el objeto de caracterizar las condiciones de vida de los venezolanos, en particular la condición de los pobres y su acceso a servicios y programas sociales" (OCEI/PNUD, 2000: 11).

Más recientemente, Gallo y Roche (2011 y 2012) han realizado un esfuerzo en la aplicación de la metodología propuesta por Alkire y Foster al caso venezolano. No obstante, "es necesario señalar que la limitación de información disponible restringió el uso de todos los indicadores sugeridos (...), la atención se concentra en el cálculo del índice de conteo ajustado, para la aplicación de la medida de pobreza multidimensional" (Gallo y Roche, 2012: 5).

La selección de la medida resultante "... se hizo en base a que la misma agrupa la mayor cantidad de indicadores posibles para los cuales ofrece información la Encuesta de Hogares por Muestreo (EHM), a la vez que los índices resultantes de su aplicación mostraron un comportamiento en el tiempo que se consideró el más "satisfactorio", en términos de reflejar los impactos de los cambios económicos y políticos" (Gallo y Roche, 2012: 4).

En el desarrollo de esa investigación, que contó con el apoyo del Banco Central de Venezuela (BCV) y OPHI, se "...realizaron en total veintitrés pruebas de medidas que utilizaron diferentes agrupaciones de los indicadores por dimensión, partiendo de la base inicial de las dimensiones de educación, trabajo y nivel de vida" (Gallo y Roche, 2011: 18).

Para este ejercicio las dimensiones están igualmente ponderadas, lo que permitió decidir "...considerar pobre al individuo que sea carente en al menos el equivalente a una de esas tres dimensiones, es decir  $\frac{1}{3}$ , lo que

equivale a que el individuo debe sufrir de carencia en al menos el 33% de los indicadores ponderados para ser definido como pobre multidimensional, es decir, el total de carencias de cada individuo es igual a la suma de los indicadores ponderados en los cuales dicho individuo está en carencia” (Gallo y Roche, 2012: 8).

En el cuadro 6, pueden apreciarse las 3 dimensiones con sus 7 indicadores y sus respectivas ponderaciones y umbrales.

Cuadro 6. Dimensiones, indicadores, pesos y umbrales del IPM ajustado

Dimen- siones	Indicadores	Pesos		Umbrales
		1/3		
Vivienda y hábitat	<i>Vivienda</i>		1/6	
	Hacinamiento		1/12	Más de tres (3) miembros por habitación
	Condiciones de la vivienda		1/12	Piso de tierra, o materiales inadecuados en techo y paredes, o rancho
	<i>Servicios</i>		1/6	
	Agua potable		1/24	No tiene acueducto
	Eliminación de excretas		1/24	No tiene poceta
	Recolección directa de basura		1/24	No tiene
	Cocina		1/24	No tiene
		1/3		
Recursos	<i>Bienes</i>		1/9	<i>Posee menos de tres (3) de los bienes listados</i>
	Lavadora			
	Nevera			
	Televisor			
	Aire acondicionado			
	Calentador de agua			
	Secadora			
	Automóvil			
	<i>Ocupación</i>		1/9	<i>Menos de un (1) empleado formal a tiempo completo por cada tres (3) miembros activos</i>
	<i>Acceso a alimentación mínima</i>		1/9	<i>El ingreso per cápita del hogar es inferior a la canasta alimentaria</i>
		1/3		
Edu- cación	<i>Asistencia escolar</i>		1/6	<i>Al menos 1 niño no asiste a la escuela</i>
	<i>Escolaridad mínima</i>		1/6	<i>Ningún adulto tiene la escolaridad básica de 9 años</i>

Fuente: Gallo y Roche (2012: 7)

Existe una experiencia todavía más reciente que fue presentada por Silverio González, Emiro Molina y Mireya Vargas en el marco de las VII Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad Central de Venezuela (UCV) celebradas en abril de 2015.

En el marco de una alianza entre OPHI y el Centro Lyra fue posible en 2014 el levantamiento de una encuesta que permitió, por un lado, explorar el funcionamiento de las mediciones propuestas por OPHI en las denominadas “dimensiones faltantes en la medición de la pobreza”, a saber: a) calidad del empleo (riesgos laborales); b) agencia y empoderamiento (autonomía y toma de decisiones sobre: trabajo; deberes y cuidados del hogar, problemas de salud, participación en grupos, participación política); c) seguridad física y violencia (incidencia y frecuencia de violencia delictiva y sensación de amenaza); d) la habilidad de ir por la vida sin sentir vergüenza (estigma de pobreza, la propensión a la vergüenza, percepción de tratos irrespetuosos, injustos o discriminatorios y experiencia de humillación); y e) el bienestar subjetivo y psicológico (felicidad, satisfacción con la vida, sentido en la vida, autonomía, competencia, relacionamiento y prácticas religiosas); y por el otro, contrastar los resultados con otras fuentes que miden condiciones de pobreza más objetivas (Centro Lyra/OPHI, 2015).

Si bien es cierto que hasta ahora no se encuentran disponibles para el público en general el análisis de los resultados de esta experiencia, no por ello deja de ser de mucho interés para los objetivos de este análisis. En primer lugar, porque no sólo busca el cálculo del IPM para Venezuela, algo que tanto Gallo y Roche (2012) como CEPAL (2014) han realizado desde sus propias metodologías, sino que también se adentra en esos aspectos centrales que forman parte del concepto de pobreza de capacidades, pero que todavía han sido poco exploradas. Nos referimos a las dimensiones subjetivas o faltantes en la medición de la pobreza.

En segundo lugar, porque la investigación es el producto de una alianza entre una organización no gubernamental venezolana, en este caso el Centro Lyra, y OPHI, el mayor centro de asesoría en materia de pobreza

multidimensional que existe en la actualidad a nivel internacional. Esto permite incorporar paulatinamente a Venezuela a este proceso de medición multidimensional que se está dando a escala global, y en la cual países como México y Colombia, ya cuentan con metodologías oficiales de medición multidimensional de la pobreza (Ponce, 2009).

Y en tercer lugar, porque en el momento en que sean publicados los resultados, éstos podrán ser analizados como complemento de las mediciones oficiales que se decantan por los métodos tradicionales, enriqueciendo el debate y generando expectativas sobre las posibilidades de institucionalizar alguna medida similar dentro del sector público. Es importante recalcar que estas nuevas mediciones multidimensionales y las tradicionales basadas en el ingreso, no son excluyentes, sino por el contrario, complementarias desde la perspectiva de las capacidades.

En consecuencia, el reto que plantean estas experiencias está en la necesidad de desarrollar y/o fortalecer metodologías que permitan medir no sólo los *funcionamientos*, como ocurre en la mayoría de los casos, sino también, y más importante aún, las *capacidades*. Hasta ahora, incluso iniciativas internacionales como los Objetivos de Desarrollo del Milenio<sup>14</sup> (ODM), se centraron en la medición de *funcionamientos* (Alkire, s/f). Y si bien es cierto que se trata de un ejercicio más complejo, las aproximaciones sucesivas son las que irán arrojando pistas sobre cuál es el camino a seguir más adecuado para la mejor captación de dimensiones subjetivas.

## **8. Los principales aportes y límites del enfoque de capacidades**

La perspectiva de las capacidades es un enfoque en construcción. No es una propuesta acabada y, por lo tanto, exhibe importantes aportes, pero también enfrenta ciertas limitaciones. En tal sentido, en este apartado se reseñan los tres elementos centrales que, a nuestro juicio, permiten evaluar sus alcances en razón del *concepto*, la *medición* y las *políticas* públicas para superar la pobreza vista como privación de capacidades.

## 8.1 El concepto: las capacidades

El primer elemento a considerar es el concepto mismo de *capacidades*. Hoy en día es casi universalmente aceptado que los seres humanos deben ser el fin del desarrollo. La *agencia* da un sentido protagónico a las personas como promotores de su propio bienestar y su libertad de decidir responsablemente. Sin embargo, aunque se dé por sentado, no siempre ha sido así.

La relevancia que reviste el enfoque de capacidades en la actualidad se hace más plausible con un ejercicio retrospectivo. Hace un poco más de dos décadas el desarrollo era sinónimo de crecimiento económico. A través de la teoría del “derrame”, “goteo” o “*trickle down*”<sup>15</sup> se justificó el carácter subsidiario de la política social frente a la política económica, así como la visión pasiva de las personas como beneficiarias.

De acuerdo a este planteamiento los beneficios del crecimiento y la estabilidad macroeconómica tarde o temprano se “derramarían” sobre el conjunto de la sociedad. Sánchez (2006: 19) señala que “la teoría del *derrame* suponía que la pobreza se iba a superar logrando al principio mayor crecimiento económico. A pesar de que resultó insuficiente, en la práctica logró desplazar otras políticas más efectivas para mejorar la igualdad y abatir la pobreza”.

Siendo el criterio económico el paradigma dominante, las mediciones daban respuesta a esas dinámicas, mostrando indicadores centrados en los ingresos monetarios de los hogares. Es decir, la privación estrictamente material. Con el tiempo, estos métodos mostraron sus limitaciones para captar en medidas unidimensionales un fenómeno tan complejo, heterogéneo y multidimensional como lo es la pobreza.

En 1990, el surgimiento del concepto de desarrollo humano (PNUD, 1990), más allá de las críticas que ha recibido, permitió que se insertara en la agenda global una nueva mirada sobre el desarrollo. Se entendió en desarrollo humano como “...un proceso mediante el cual se amplían las oportunidades de los individuos, las más importantes de las cuales

son una vida prolongada y saludable, acceso a la educación y el disfrute de un nivel de vida decente” (PNUD, 1990: 33).

Fue una alternativa ante la evidencia empírica que demostraba que años de crecimiento económico no garantizaban mejores condiciones de vida de la población y, que por tanto, era necesario generar nuevas mediciones que dieran cuenta de las dimensiones distintas al ingreso que juegan un papel importante en el desarrollo y la superación de la pobreza. En otras palabras, se proponía que “la verdadera riqueza de una nación está en su gente” (PNUD, 1990: 31).

Desde el punto de vista conceptual, las *capacidades* como categoría analítica se caracterizan por su solidez<sup>16</sup> y flexibilidad de aplicación, aunque esto no haya significado, hasta ahora, el desarrollo de mediciones que logren aprehenderla en toda su amplitud (Cartaya, 2007). Lamentablemente, en la práctica se ha generalizado una visión reducida del enfoque de capacidades. Se tiende a confundir y equiparar con los indicadores, es decir, la medición con el concepto.

En este caso, el contenido del enfoque de capacidades va mucho más allá de los logros o privaciones en salud y educación que se muestran en el IDH o el IPH. Adicionalmente, las nociones de *funcionamientos*, *capacidades* y *agencia*, no son conceptos de fácil comprensión, lo que ha promovido de manera involuntaria que en algunos casos sean empleados de manera reduccionista.

El aporte del enfoque, al comprender la pobreza como privación de capacidades, ha consistido en ir logrando progresivamente (ya que está en proceso) un espacio en la opinión pública para sensibilizar a distintos actores, tales como, agencias de cooperación internacional, centros de investigación, organismos gubernamentales y multilaterales, empresas, organizaciones sociales y, la población en general, sobre la importancia de la libertad para escoger los *seres* y *haceres* que valoramos o tenemos razones para valorar. Esto ha significado un “giro copernicano” en la forma como desde entonces se ha empezado a abordar el desarrollo, el bienestar, la pobreza y otros temas conexos.

## 8.2. La medición: multidimensionalidad

Un segundo aporte del enfoque de capacidades lo constituye la comprensión de la pobreza como un problema multifactorial cuyas aristas trascienden las tradicionales variables económicas. En términos de medición esto ha implicado tanto la incorporación de nuevas dimensiones como la necesidad de impulsar la producción de información con mayores niveles de desagregación geográfica, tal como se muestra a continuación:

## 8.3 La pobreza como fenómeno multidimensional

El reconocimiento de la multidimensionalidad de la pobreza no es un hecho reciente. Lo que sí es novedoso es la posibilidad de encontrar métodos que permitan medir la pobreza desde múltiples perspectivas, más allá de la privación fisiológica o material que estén orientados conceptual y metodológicamente por el enfoque de capacidades.

En la figura 5, se observa, a grandes rasgos, la evolución de la medición de la pobreza. El ingreso ocupa un papel pionero, e incluso hoy se reconoce su rol en enfoques no monetarios como el de capacidades. Lo que sí ha quedado claro es que la acumulación de bienes no es el fin del desarrollo desde la perspectiva de las capacidades. En todo caso, corresponde a un medio que debe ir acompañado de un proceso de expansión de las libertades y oportunidades que permitan al individuo escoger la vida que tenga razones para valorar.

**Figura 5. La evolución de las mediciones de pobreza**



**Fuente:** Elaboración propia con base en Alkire (s/f)

Es importante destacar que antes de alcanzar las mediciones multidimensionales de la pobreza, Alkire (s/f) incorpora un momento dentro del recorrido histórico referido al desarrollo de “dimensiones más amplias de desarrollo humano”. Esto significa que no todas las mediciones que contemplan múltiples dimensiones están en sintonía con los postulados del enfoque de Amartya Sen.

En tal sentido, uno de los principales aportes del enfoque de capacidades ha sido el desarrollo de métodos de medición multidimensional de la pobreza. El fundamento del abordaje multidimensional “...es que hay dimensiones centrales que los recursos económicos no pueden captar. Ingreso y consumo son sólo medidas muy aproximadas de la calidad de vida, (...), y finalmente, porque la calidad de vida es mucho más que simplemente recursos” (Cartaya, 2007: 16).

Las mediciones multidimensionales han sido desarrolladas por motivaciones de distinta naturaleza, tal como se reseña en el cuadro 7. El valor agregado que ofrece a las políticas (desagregaciones, áreas prioritarias, etc.) y las posibilidades técnicas reales de construir nuevas mediciones ha estado en sintonía con la demanda potencial de los decisores públicos.

Cuadro 7. Principales motivaciones para el desarrollo de métodos multidimensionales

<b>Técnicas</b>	<b>De política pública</b>	<b>Políticas</b>
-Podemos (es posible)	-Necesitamos (por su valor agregado)	Estamos dispuestos (hay demanda)
-Incremento en datos disponibles	-La pobreza por ingresos es importante, pero no da cuenta de indicadores clave	-“Demanda” nacional e internacional
-Las medidas multidimensionales han proliferado	-El crecimiento económico es insuficiente	-Espacio político para nuevas medidas concurrentes

**Fuente:** Apablaza (s/f: 16)

Estas motivaciones, también tienen respuesta en las ventajas que ofrece la medición multidimensional de la pobreza (Apablaza, s/f: 23): a) “proporcionan un panorama de múltiples indicadores al mismo tiempo”; b) “muestran el progreso rápida y directamente (monitoreo/evaluación); c) “informan el diseño y planeación de políticas públicas”; d) “focalizan hogares y comunidades pobres”; e) “reflejan un entendimiento propio de los problemas (flexibilidad)”; y f) “tienen una ‘alta resolución’, que permite el acercamiento a indicadores en detalle”.

En cuanto a las aplicaciones de políticas que permite la multidimensionalidad, destacan las siguientes (Apablaza, s/f: 46):

- Para mayor eficiencia en la asignación de los recursos: “se puede enfocar hacia aquellos con mayor intensidad de pobreza”.
- Identifica interconexiones entre privaciones: “esto se requiere para embarcarse en los ODM de manera estratégica”.
- Para el diseño de políticas: “muestra qué privaciones son más comunes en diferentes grupos de tal forma que las políticas puedan ser enfocadas hacia necesidades particulares”.
- Muestra impactos: “refleja los resultados de las intervenciones de políticas de manera rápida”.

Este panorama de gran potencialidad ha llevado a algunos países a disponer de mediciones de pobreza multidimensional de carácter oficial, que han sido ajustadas a sus realidades técnicas, políticas y financieras.

Es importante destacar que en la práctica, aun cuando se han logrado avances importantes, todavía existen dificultades en la disponibilidad de información para la medición de la pobreza multidimensional. Queda mucho por hacer, pero en la realidad, estos nuevos métodos se enfrentan a los mismos problemas que los enfoques tradicionales. Definir qué medir y qué no, cuál es el umbral, quién lo establece, son algunas de las situaciones que requieren decisiones. Existen además otros límites relacionados con los tiempos, los costos, la capacitación técnica para el manejo de los procesos y, finalmente, la variable política, que en definitiva es la que puede garantizar la viabilidad del desarrollo de

medidas multidimensionales de la pobreza.

Desde sus inicios, la propuesta del enfoque de capacidades ha desarrollado un conjunto de atributos que evidencian sus potencialidades frente a algunos de los más importantes desafíos que enfrentan las sociedades actuales. Nos referimos concretamente a la construcción de nuevas aproximaciones a fenómenos tan complejos como la pobreza, que permitan avanzar más allá de aspectos técnicos y procedimentales, hacia elementos sustantivos tales como la deliberación y la pluralidad, que reivindicquen a la democracia como contexto deseable para la ampliación de las libertades.

## **9. La dimensión territorial**

La pobreza también se expresa en una dimensión territorial. Para el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas no sólo es relevante el conocimiento de la cantidad de personas en situación de pobreza sino también dónde se encuentran, es decir, la manera en que se distribuyen desde el punto de vista geográfico. Esta situación remite a la importancia de la información social desagregada a nivel local y micro-local, especialmente, porque estas realidades subnacionales tienden a verse desdibujadas por los indicadores globales.

El contexto sociopolítico latinoamericano de los últimos años ha generado mucho interés por los espacios locales y micro-locales, trayendo como consecuencia una demanda de información desagregada no solo desde el punto de vista de nuevas dimensiones cualitativas (grupos étnicos, identidad de género, tipos de privaciones, etc.) sino también a nivel de unidades territoriales o geográficas. La producción de esta información sociodemográfica lleva implícita un conjunto de desafíos institucionales, metodológicos e incluso logísticos para los Sistemas Estadísticos de los distintos países de la región. No obstante, en la actualidad es posible observar experiencias exitosas en la generación y difusión de información desagregada (por ejemplo, Brasil, Colombia y México).

Como bien señala Phélan (2008: 101), la necesidad de contar con información a nivel local se debe a que "...la escasez de cifras desagregadas territorialmente, contribuye con la invisibilidad de los sectores más pobres al presentarlos en agregados regionales o nacionales. De tal manera que la información, en tanto insumo básico para la toma de decisiones, juega un rol fundamental en el cumplimiento de los objetivos definidos por las políticas para la superación de la pobreza. En otras palabras, "en la medida que se disponga de mejor información y ésta sea accesible se está garantizando la aplicación de planes y políticas de manera más eficaz, sí como abriendo espacios para la participación efectiva de los actores locales en las políticas públicas (Phélan, 2008: 117).

## 10. Las políticas: dimensiones faltantes

La dimensión que más se emplea para la medición de la pobreza es el ingreso, no obstante, como ya se ha mencionado, existen importantes limitaciones que invitan a reflexionar si esa variable refleja o engloba de mejor manera el bienestar o la privación. Es un debate todavía inconcluso pero necesario, que apunta a la expansión de la frontera del concepto de pobreza más allá de las dimensiones con que tradicionalmente se define y mide.

OPHI (2008: 1) propone las denominadas "dimensiones faltantes en la medición de la pobreza" con la finalidad de "...identificar, recopilar y analizar datos sobre distintos aspectos de la pobreza que resultan importantes según las experiencias de las personas (...) pero que en gran medida no se han tenido en cuenta en los trabajos cuantitativos a gran escala sobre pobreza..." (Apablaza, s/f: 6).

La medición de estas dimensiones constituye un enorme desafío. Y si bien, pueden tenerse críticas o desacuerdos con las dimensiones propuestas, lo cierto es que tanto éstas como otras dimensiones que puedan plantearse van a enfrentar la misma situación respecto a la falta de información. Esta limitación puede convertirse en un catalizador para

impulsar el estudio y medición de aspectos que pueden considerarse fundamentales para la comprensión de la pobreza, cuyos resultados puedan ser incorporados en el diseño e implementación de políticas públicas más efectivas en su superación. No obstante, es indispensable señalar que una mayor cantidad de elementos o dimensiones explicativas de la pobreza, implican necesariamente un mayor número de ámbitos de la política social en las que se requieran intervenciones públicas.

Finalmente, la revisión de estos aspectos clave ha permitido identificar los principales aportes del enfoque en la conceptualización (a través de la noción de capacidad), en la medición (a través de los métodos multidimensionales y la desagregación geográfica) y en el plano de las políticas (con la visibilización de nuevas dimensiones analíticas vinculadas a la pobreza, y por ende, el surgimiento de otras áreas de acción para las intervenciones públicas). Queda claro además que tales alcances no han estado exentos de limitaciones ni críticas, que en lugar de convertirse en obstáculos, pueden ser vistos como retos o desafíos futuros que servirán de fuente para nuevos aprendizajes.

## 11. Reflexiones finales

La pobreza es un tema que, lamentablemente, sigue siendo de actualidad en nuestras sociedades. Pasa el tiempo y se sigue debatiendo la pobreza en los más diversos foros nacionales e internacionales. Es innegable su importante presencia en la agenda política de todos los niveles territoriales (nacionales, regionales, locales) durante las últimas décadas. En ese contexto, el enfoque de capacidades ha mostrado ser una propuesta útil para dar respuesta a los desafíos que se enfrentan para conceptualizar, medir e implementar políticas relativas a la pobreza. Es por ello que en estas reflexiones finales se dedica un espacio para cada uno de esos tres componentes:

Si se inicia con los *conceptos*, es necesario señalar que no hay duda de que la pobreza constituye una forma de privación inaceptable, cuyas causas son multifactoriales o multidimensionales. En esta “parte” de

la definición hay relativo acuerdo entre las distintas escuelas de pensamiento. El dilema se presenta cuando se requiere establecer a qué tipo de privaciones se hace referencia. Si se adopta la privación de capacidades, se tiene un enorme potencial teórico-conceptual en términos de los distintos *seres* y *haceres* que pueden ser seleccionados para su evaluación en términos de libertades y logros. Esta amplitud es tanto una virtud conceptual como un desafío metodológico porque implica decidir entre medir ciertos aspectos en lugar de otras, que también podrían ser relevantes.

En términos del aporte teórico, el enfoque de capacidades ha logrado incorporar al debate público la importancia de trascender el sentido material de la pobreza y, por tanto, el cambiar el foco de la comprensión de la pobreza desde los recursos hacia las personas y sus libertades para decidir vivir y disfrutar la realización de funcionamientos que consideren valiosos. En tal sentido, la perspectiva de las capacidades no niega el papel que juegan el crecimiento económico y la prestación de servicios en el bienestar de las personas. Empero, es importante aclarar que todos esos elementos son en realidad medios para alcanzar un fin superior que consiste en expandir las capacidades para convertir esos recursos en *seres* y *haceres* que los individuos tengan razones para valorar.

En cuanto a las *medidas*, tal y como advierten Stiglitz, Sen y Fitoussi (2009) los indicadores existentes siguen siendo insuficientes no sólo para la medición del bienestar sino también de la pobreza. Es por esa razón que el esfuerzo desde el enfoque de capacidades ha estado orientado en los últimos años hacia el desarrollo de nuevas fórmulas para captar las privaciones desde las capacidades. Si bien, como señala González (2013) la intención inicial con la construcción de indicadores como el IDH era sustituir a los índices basados en el ingreso per cápita, en la actualidad, se puede considerar más provechosa la posibilidad de complementar medidas y obtener un mayor número de dimensiones para el análisis, en el entendido de que toda medición es una aproximación parcial de la realidad.

Los avances obtenidos con los nuevos índices de medición multidimensional son innegables. No obstante, la mayoría ha privilegiado la medición de *funcionamientos* (lo real). Esto puede deberse, entre otras cosas, a la dificultad para medir las *capacidades* (lo posible) o la *agencia*. Otros factores explicativos son los límites de la información no sólo en términos de su disponibilidad sino también de su calidad y oportunidad y la poca estandarización de los conceptos e instrumentos de captación de datos (CEPAL, 2013: 75) que permitan su utilización en términos comparativos.

El reto que se presenta en la medición viene dado por el necesario desarrollo y fortalecimiento de cada vez más y mejores métodos de medición, porque “no hay una mejor manera que otra con tal de mantener el sentido valorativo del enfoque hacia la promoción de la expansión de las libertades” (González, Giménez y Rodríguez, 2010: 79). En el caso venezolano, se hace apremiante la construcción de una medida oficial de pobreza multidimensional que contribuya al generar un debate relativo a la incorporación del enfoque de capacidades en las estrategias de desarrollo y superación de la pobreza que define el gobierno nacional. Valga destacar que países latinoamericanos como Colombia, México y Ecuador ya han construido sus propios IPM a partir de adaptaciones a la metodología propuesta por OPHI.

Finalmente, se aborda el ámbito de las *políticas*. En este aspecto es importante recordar que “el fracaso de diferentes prescripciones de políticas tiene mucho que ver con el manejo de definiciones simplistas de la pobreza, que a veces ignoran algunas dimensiones o no les atribuyen la importancia requerida” (Cartaya y D’Elía, 1991: 25). El enfoque de capacidades promueve un abordaje multidimensional de la pobreza por lo que su definición se caracteriza por una mayor amplitud conceptual. La incorporación de nuevas dimensiones tiene consecuencia en materia de políticas públicas porque produce más espacios de acción que serán visibles con la medición<sup>17</sup>.

Las *políticas* públicas deben responder de forma armónica a los *conceptos*

que la anteceden y a las *mediciones* que las acompañan. De nada sirve que los gobiernos elaboren documentos con lineamientos programáticos cargados de los conceptos claves, principios y recomendaciones del enfoque de capacidades, mientras que simultáneamente se implementan políticas que promuevan exactamente lo contrario, por ejemplo, que limiten las libertades de bienestar y de agencia. Lo mismo ocurre con las nuevas mediciones multidimensionales que al no ser incorporadas en los Sistemas Estadísticos de cada país, no es posible alcanzar la complementariedad con los indicadores existentes desde el enfoque de capacidades, o la identificación de la incidencia e intensidad de las privaciones de pobreza multidimensional que sufre la población, así como tampoco es posible el desarrollo de los niveles de desagregación geográfica.

El desafío de las *políticas* es establecer mecanismos efectivos para contribuir a superar la pobreza. Nótese que a lo largo del ensayo no se ha hecho mención a “luchar contra la pobreza” o “reducir la pobreza” porque esos objetivos, a nuestro juicio, ponen en riesgo la sostenibilidad de las políticas de superación. En el caso la expresión “reducir la pobreza” puede llevar a confundir los fines con los medios y los indicadores con el fenómeno que tratan de medir. No se trata de reducir el valor de los indicadores, sino de hacer frente a las desventajas que generan las privaciones de capacidades. La principal manera de intervenir en esas desventajas es a través de la oferta estatal, en forma de políticas y programas públicos que brinden oportunidades equitativas y sostenibles a la población y que promuevan la realización de *funcionamientos valiosos*.

Es fundamental tomar en consideración que los resultados de las políticas públicas expresadas en los valores de ciertos indicadores “...son una oferta para el debate público de la sociedad evaluada, la cual terminará de incorporarlo y de señalarlo en la valoración respectiva” (González, Giménez y Rodríguez, 2010: 79). Sólo con la deliberación pública, propia de contextos democráticos, es posible hacer visibles en la agenda pública los temas claves para la superación de la pobreza.

Finalmente, es menester indicar que este ensayo es de “final abierto”, es decir, que no es posible llegar a conclusiones definitivas ni verdades

absolutas. La discusión sobre los aportes de la perspectiva de las capacidades a la superación de la pobreza se encuentra en pleno desarrollo, y este trabajo tuvo como propósito contribuir como un aporte a ese debate de ideas que el propio enfoque promueve.

## 12. Notas

- 1 Nació el 3 de noviembre de 1933 in Manikganj, Dhaka (hoy Bangladesh). Ha sido profesor en diversas universidades, entre las que destacan las Universidades de Delhi y Calcuta (India) y Cambridge y Oxford (Reino Unido). Recibió el Premio Nobel de Economía en 1998 por sus contribuciones a la investigación del bienestar económico. Actualmente enseña en la Universidad de Harvard (Alkire, 2013).
- 2 El enfoque de capacidades tiene un importante componente filosófico y una profundidad teórica que no es posible abarcar en su totalidad en este ensayo, razón por la cual se plantea una aproximación. Se sugiere revisar la obra de Amartya Sen.
- 3 En algunos artículos con aplicaciones desde el enfoque es posible encontrar este término. Su uso puede explicarse como una manera de evidenciar la mayor amplitud conceptual del término en inglés que en español.
- 4 “El desarrollo humano usó las palabras de Sen (‘el objetivo del desarrollo es expandir las capacidades’) y lo simplifiqué a ‘expandir las elecciones de las personas’. El lenguaje ha cambiado pero el objetivo no” (Alkire, 2013: 49).
- 5 “La ‘buena vida’ es parcialmente una vida de opciones genuinas, y no una en la cual la persona se ve forzada a tener una vida particular, sin importar qué tan rica sea en otros aspectos” (Alkire, 2013).
- 6 El término fue utilizado por Jon Elster en su obra *Uvas amargas*. Sobre la subversión de la racionalidad (1988), para referirse a “...la frustración que se genera al desear algo que no se puede obtener [y] termina propiciando una adaptación de toda aspiración o preferencia de la persona a las condiciones que se tienen. Esto tiene como consecuencia que el estado actual sea percibido como un buen resultado y por lo tanto se congele todo deseo de modificarlo” (Pereira, 2007: 144).

- 7 El uso generalizado del Índice de Desarrollo Humano (IDH) “ha hecho pensar que el desarrollo humano es solamente lo que mide el índice” (González, 2013: 34). Sin embargo, “el índice no cubre la diversidad y complejidad del enfoque del desarrollo humano” (González, 2013: 33).
- 8 “Una persona a la que se le niegue la oportunidad de trabajar pero reciba una limosna del Estado en forma de ‘prestación por desempleo’ quizá parezca mucho menos pobre en el espacio de las rentas que desde el punto de vista de la valiosa -y valorada- oportunidad de tener una ocupación que le haga sentirse realizada” (Sen, 2000: 122).
- 9 Alkire (2009: 4) explica que existen dos errores comunes, los tipo I o de omisión (pobre por otras mediciones, no pobre por ingresos) y los tipo II o de inclusión (pobre por ingresos, no pobre por otras mediciones).
- 10 La revisión que se presenta no es exhaustiva. Se trata de algunos casos emblemáticos y relevantes a los fines del ensayo.
- 11 Es importante insistir en que aun cuando se trate del enfoque de capacidades, no se analizará el Índice de Desarrollo Humano o IDH como indicador sintético. El motivo es que el IDH no es estrictamente una medida de pobreza (sino de bienestar, de logros) (Ponce, 2009), aunque sea considerada como tal por algunos autores, es en realidad una contradicción.
- 12 Cabe destacar que en el año 2013 se realizó una primera aproximación a esta forma de medición pero con varias limitaciones (CEPAL, 2013). En la versión 2014 se hizo un esfuerzo por mejorar la propuesta inicial.
- 13 “En el método de Alkire y Foster se vincula la tradición de conteo, en que se identifica a los pobres contando las privaciones que los afectan, con la tradición axiomática, en que se establecen un conjunto de propiedades deseables que deben cumplir las medidas de pobreza en las etapas de identificación y agregación” (CEPAL, 2014: 83).
- 14 En septiembre de 2015, la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas (ONU) adoptó la denominada Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que sustituye a la Declaración del Milenio. Se contemplan 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y 169 Metas.
- 15 Esta teoría se basó en la hipótesis del economista ruso-estadounidense y Premio Nobel de Economía (1971) Simon Kuznets (1901-1985), según la cual el crecimiento es suficiente para reducir la desigualdad. Fue un postulado básico en las denominadas políticas neoliberales que impulsaron intelectuales como Friedrich Hayek (1899-1992) y Milton Friedman (1912-

- 2006).
- 16 Respecto a la solidez teórica del enfoque de capacidades, Sen (1996: 54) ha señalado que estudios realizados por Martha Nussbaum han permitido establecer una relación entre la perspectiva aristotélica y el enfoque basado en las capacidades.
  - 17 Este es posiblemente una de las causas por la cual el uso de medidas multidimensionales no ha tenido todo el apoyo político que requieren para su incorporación como medida oficial de la pobreza por más países de la región.

### 13. Referencias bibliográficas

- Alkire, Sabina (2013). El desarrollo humano y el método de las capacidades (o capabilidades), [En línea], Disponible en: <http://www.ophi.org.uk/wp-content/uploads/SS13-CA-Intro-en-esp%C3%B1ol.pdf>, Fecha de consulta: 10-04-15.
- Alkire, Sabina (2010). Introducción al enfoque de capacidades de Sen, [En Línea]. Disponible en: [http://interwp.cepal.org/mmp/pres/2\\_Enfoque\\_de\\_Capacidades.pdf](http://interwp.cepal.org/mmp/pres/2_Enfoque_de_Capacidades.pdf), Fecha de consulta: 10-04-15.
- Alkire, Sabina (2009, octubre). "Multidimensional poverty measures: new potential", Ponencia presentada en el 3er Foro Mundial OCDE sobre "Estadísticas, Conocimiento y Políticas", Busan.
- Alkire, Sabina (s/f). Multidimensionalidad de la pobreza, [En línea], Disponible en: [http://www.cepal.org/deype/noticias/paginas/8/39508/s\\_alkire\\_1.pdf](http://www.cepal.org/deype/noticias/paginas/8/39508/s_alkire_1.pdf), Fecha de consulta: 10-04-15.
- Apablaza, Mauricio (s/f). OPHI & la medición multidimensional de la pobreza, [En Línea]. Disponible en: [http://socialprotectionet.org/sites/default/files/indice\\_de\\_pobreza\\_multidimensional\\_-\\_mauricio\\_apablaza.pdf](http://socialprotectionet.org/sites/default/files/indice_de_pobreza_multidimensional_-_mauricio_apablaza.pdf), Fecha de consulta: 10-04-15.
- Boltvinik, Julio (2001). "Métodos de medición de la pobreza. Conceptos y tipología". En: Gallardo, Luis; Osorio, Joaquín y Gendreau, Mónica (Coords.). Los rostros de la pobreza. El debate (Tomo III), (pp. 17-116), México: ITESO/Universidad Iberoamericana/Limusa Noriega.
- Cartaya, Vanessa (2007). Agenda para el diálogo sobre la pobreza en Venezuela, Caracas: ILDIS.

- Cartaya, Vanessa y D'Elía, Yolanda (1991). *Pobreza en Venezuela. Realidad y políticas*, Caracas: CESAP/CISOR.
- Centro Lyra/OPHI-Oxford Poverty & Human Development Initiative (2015). *Encuesta sobre mediciones faltantes en la medición de la pobreza*, Caracas: Inédito.
- CEPAL-Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2014). *Panorama social de América Latina*, Santiago: CEPAL.
- CEPAL-Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2013). *Panorama social de América Latina*, Santiago: CEPAL.
- Crocker, David (1995). "Functioning and capability: the foundations of Sen's and Nussbaum's development ethic, part 2". En: Nussbaum, Martha y Glover, Jonathan (Eds.). *Women, culture and development: a study of human capabilities*, Oxford: Clarendon.
- Deneulin, Séverine y Shahani, Lila (Eds.) (2009). *An introduction to the human development and capability approach. Freedom and agency*, Londres: HDCA.
- Dubois, Alfonso (2001). "La tensión entre medición y definición en el concepto alternativo de pobreza y bienestar del desarrollo humano". En: Ibarra, Pedro y Unceta, Koldo (Coords.). *Ensayos sobre el desarrollo humano*, (pp. 43-68), Barcelona: Icaria.
- Gallo, César y Roche, José (2012). *Análisis multidimensional de la pobreza en Venezuela por entidades federales entre 2001 y 2010*, (Serie Documentos de trabajo n° 131), Caracas: BCV.
- Gallo, César y Roche, José (2011). *Las dimensiones de la pobreza en Venezuela y sus cambios entre 1997 y 2010: propuesta de una medida multidimensional*, (Serie Documentos de trabajo n° 126), Caracas: BCV.
- Giménez, Claudia (s/f). *La evaluación de la calidad de vida desde el enfoque de capacidades*, Caracas: Inédito.
- Giménez, Claudia; Rivas, Mariela y Rodríguez, Juan (2008). "Habilitación física de barrios en Venezuela. Análisis desde el enfoque de capacidades y crítica a la racionalidad instrumental", *Cuadernos del Cendes*, año 25, n° 69, tercera época, Caracas, septiembre-diciembre, 69-88.
- González, Silverio (2013). "Desarrollo humano, capacidades y responsabilidad". En: Vargas, Mireya (Coord.). *En torno al país. Reflexiones para empresas comprometidas con el desarrollo humano sustentable*, Caracas: Venamcham.
- González, Silverio; Giménez, Claudia; Rodríguez, Juan (2010). "Una propuesta de evaluación de sustentabilidad del desarrollo humano y las capacida-

- des", *Provincia*, n° 24, Mérida, julio-diciembre, 75-94.
- Grupo de Río-Grupo de Expertos en Estadísticas de Pobreza (2007). *Compendio de mejores prácticas en la medición de la pobreza*, Santiago: Grupo de Río.
- Lo Vuolo, Rubén y Rodríguez, Corina (1998). "El concepto de pobreza y las políticas públicas", *Cuadernos Médicos Sociales*, n° 74, Rosario, 25-38.
- OCEI-Oficina Central de Estadística e informática/PNUD-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2001). *Informe sobre Desarrollo Humano en Venezuela 2000. Caminos para superar la pobreza*, Caracas: OCEI/PNUD.
- OPHI-Oxford Poverty & Human Development Initiative (2008). *Las dimensiones faltantes de los datos de pobreza: una propuesta comparable a nivel internacional*, Oxford: OPHI.
- Pereira, Gustavo (2007). "Preferencias adaptativas: un desafío para el diseño de las políticas sociales", *Isegoría*, n° 36, Madrid, enero-junio, 143-165.
- Phélan, Mauricio (2008). "El camino de los indicadores locales. Sobre atajos y bifurcaciones", *Temas de Coyuntura*, n° 57, Caracas, junio, 99-120.
- PNUD-Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2010). *Informe sobre Desarrollo Humano 2010. La verdadera riqueza de las naciones: caminos al desarrollo humano*, Nueva York: Mundi-Prensa.
- PNUD-Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (1997). *Informe sobre Desarrollo Humano 1997. Desarrollo humano para erradicar la pobreza*, Madrid: Mundi-Prensa.
- PNUD-Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (1996). *Informe sobre Desarrollo Humano 1996. Crecimiento económico y desarrollo humano*, Madrid: Mundi-Prensa.
- PNUD-Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (1990). *Informe sobre Desarrollo Humano 1990*, Bogotá: Tercer Mundo.
- Ponce, María Gabriela (2009). *La pobreza en Venezuela. Mediciones y diversidad*, Caracas: UCAB.
- Quintana, Eva (2008). *IDH, IDG, IPG e IPH: algunas críticas y sus respuestas*, Bogotá: Escuela Virtual PNUD.
- Riutort, Matías (2009). *Ingreso, desigualdad y pobreza en Venezuela. Aspectos metodológicos y evidencia empírica*, Caracas: UCAB.
- Sánchez, Adolfo (2006). "Crecimiento económico, desigualdad y pobreza: una reflexión a partir de Kuznets", *Problemas del desarrollo*, vol. 37, n° 145, México, abril-junio, 11-30.

- Sen, Amartya (2000). *Desarrollo y libertad*, 8va. ed., Bogotá: Planeta.
- Sen, Amartya (1999, marzo). "Invertir en la infancia: su papel en el desarrollo", Ponencia presentada en las Conferencias Magistrales: Romper el ciclo de la pobreza, invertir en la infancia", París.
- Sen, Amartya (1996). "Capacidad y bienestar". En: Nussbaum, Martha y Sen, Amartya (Comp.). *La calidad de vida*, (pp. 54-83), México: FCE.
- Shaffer, Paul (2008). *New thinking on poverty: implications for globalization and poverty reduction strategies*, (Working paper n° 65), Nueva York: ONU-Departamento de Asuntos Económicos y Sociales.
- Spiker, Paul (2009). *Pobreza: un glosario internacional*, Buenos Aires: CLACSO.
- Stiglitz, Joseph; Sen, Amartya y Fitoussi, Jean-Paul (2009). *Informe de la Comisión sobre la medición del desarrollo económico y del progreso social*, [En Línea]. Disponible en: [http://www.ambafrance-es.org/IMG/pdf/Commission\\_Stiglitz\\_ES.pdf](http://www.ambafrance-es.org/IMG/pdf/Commission_Stiglitz_ES.pdf), Fecha de consulta: 10-04-15.
- Vethencourt, Fabiola (2008). "La perspectiva de las capacidades de Amartya Sen". En: Hernández, Ángel (Comp.). *El desarrollo como problema ¿igualdad de qué?*, (pp. 19-34), Caracas: CDCH/Egresados UCV.
- Vethencourt, Fabiola (2007). *Justicia social y capacidades. Un acercamiento al enfoque de Amartya Sen*, Caracas: BCV.