

## ¿Qué es la Pobreza? Buena Pregunta.

por Terry McKinley, Director en funciones,  
Centro Internacional de Pobreza

**El surgimiento** de medidas contra la pobreza centradas en personas durante finales de la década de los noventa y presentadas por primera vez en el *Informe sobre Desarrollo Humano* del PNUD fue un signo esperanzador de que el análisis de la pobreza se realinearía con el paradigma del desarrollo humano. Pero el progreso ha sido ralentizado por causa de ambigüedades. Además, recientes esfuerzos han tratado de redefinir la pobreza humana en términos de pobreza de ingresos.

El inaugural *Informe sobre Desarrollo Humano* de 1990 define desarrollo humano como ‘un proceso que aumenta las elecciones de las personas’ y afirma que ‘los ingresos son un medio y no una meta’ del desarrollo humano (pág. 10). Sin embargo, a la hora de calcular el Índice de Desarrollo Humano, el informe incluyó el PIB por persona como uno de sus tres indicadores. Se pretendía que este indicador denotaría ‘la disponibilidad de recursos necesarios para una vida digna’ (pág. 12). Así, lo que se había establecido como un medio para el desarrollo humano (ingresos) se estableció después como un indicador para lograr la propia meta (el desarrollo humano). Desde entonces, esto ha sido una fuente constante de confusión.

### El Surgimiento de la Pobreza de Capacidad

Los *Informes Sobre Desarrollo Humano* de 1996 y 1997 tocaron suelo desconocido al definir las medidas de degradación humana además del desarrollo humano. El rompedor *IDH* de 1996 desarrolló la ‘medida de la pobreza de capacidad’, que fue el primer ‘índice multidimensional de pobreza centrado en capacidades’. El informe afirmaba que ‘al contrario de los ingresos, las capacidades sí son metas, y no se reflejan en las aportaciones, sino en los resultados humanos—en la calidad de vida de las personas’ (pág. 109).

La medida de la pobreza de capacidad se basó en tres medidas *no relacionadas con los ingresos* (relacionadas con la salud, la alfabetización y la reproducción), con las que específicamente ‘se pretendían complementar las medidas de la pobreza por ingresos’ (p. 27). Así, esta medida trataba de mantener una distinción clara entre medios y metas. De lo contrario, el mismo aspecto— ante todo, la privación— podría llegar a contarse dos veces en el mismo índice.

Con vistas a reformular la pobreza de capacidad, el *IDH* de 1997 creó el ‘índice de pobreza humana’, cual fue relacionado explícitamente con las tres dimensiones del índice de desarrollo humano. Esto llevó, sin embargo, a reincorporar indicadores para la falta de ‘aprovisionamiento económico generalizado’. En lugar de utilizar ingresos, como lo hace el índice de desarrollo humano, este nuevo índice utilizaba indicadores para la desnutrición y la falta de acceso a servicios de salud y agua potable. Con ello se trataba de incorporar sistemas de medida tanto de la falta de ingresos privados (que tiene como consecuencia el hambre) como de ingresos públicos (que tiene como consecuencia la escasez de servicios de salud pública y suministro de agua).

El enfoque de la pobreza de ingresos encuentra dificultades a la hora de contabilizar los ingresos públicos (es decir, (los ingresos públicos que financian la provisión de salud y educación). Y los ingresos tienen poca correlación directa con algunas capacidades básicas, como la libertad política. Así que esta aproximación no es capaz de captar completamente el nivel de privación de las personas.

El enfoque de la pobreza humana encuentra dificultades a la hora de definir claramente algunas capacidades humanas. Por ejemplo, ¿es ‘el control sobre los recursos materiales’ una capacidad humana? Y, si lo es, ¿resulta el nivel de ingresos de una persona (incluyendo el acceso a los ingresos públicos) una medida adecuada para esta capacidad? Pero se supone que los ingresos son medios para desarrollar dichas capacidades, y no una meta en sí mismos. Esto es una ambigüedad preocupante cual sirve de base para los problemas principales recientes.

### Medidas de Ingresos 'Basadas en las Capacidades'

En este respecto, algunos expertos en pobreza se han centrado recientemente en desarrollar un sistema generalizado de medición salarial de la pobreza de capacidad. Un ejemplo prominente es Kakwani 2006 (One Pager #22 del CIP). Esto representa un esfuerzo bien intencionado para anclar las medidas de la pobreza de ingresos más firmemente sobre una base de capacidades. Pero su aplicación podría reducir la pobreza humana a pobreza de ingresos y anular así la distinción conceptual entre ambas.

Cabe destacar la argumentación de Kakwani cuando dice que 'la pobreza sólo se ocupa de la insuficiencia de control sobre los recursos necesarios para generar determinadas capacidades sociales básicas'. En otras palabras, mientras que la gente podría ser privada de capacidades en varios aspectos, son pobres sólo si *carecen de ingresos adecuados* para fomentar las capacidades básicas. Parte del debate hace referencia a las confusiones (la mayoría de ellas innecesarias) sobre dichas capacidades *básicas*.

El ejemplo de Kakwani acerca de un millonario (que, obviamente, no es pobre) que padece de una enfermedad incurable (es decir, que está 'privado de capacidad') no es útil, ya que la sociedad es por definición incapaz de garantizar la liberación de esta enfermedad. Por lo contrario, la sociedad debería garantizar la liberación de las enfermedades *evitables* como la malaria, la tuberculosis y el SIDA— una importante razón por la que dicha libertad debería considerarse como capacidad básica de salud. Lo mismo podría ser argumentado para la libertad frente al hambre, por ejemplo.

Pero tratar de formular una medida de la pobreza de ingresos 'basada en la capacidad' presenta deficiencias más graves. Su diferencia principal frente a la medida de la pobreza tradicional parece ser su 'costeo' de capacidades en lugar de las necesidades básicas alimentarias y no alimentarias. Pero muchas capacidades son complicadas de costear; y con otras, como por ejemplo la libertad política, no tiene sentido hacerlo. Así, esta aproximación revertirá muy probablemente en el método tradicional de costeo de las aportaciones de bienes definidas más fácilmente en necesidades humanas, por ejemplo, alimentos, vestimenta y vivienda. De este modo, habríamos dado un giro completo y vuelto a las medidas de pobreza tradicionales en función de los ingresos— un legado desafortunado de confusiones subyacentes en conceptos básicos.

Esperemos que este *One Pager*, junto con la edición de *Poverty in Focus* de diciembre 2006 del CIP, dé pie a un debate más amplio sobre este asunto tan grave y que tenga como consecuencia una mayor claridad conceptual y operacional sobre '¿qué es la pobreza?'

#### Referencias:

Kakwani, Nanak, 'What Is Poverty?', One Pager # 22, septiembre de 2006, Centro Internacional de Pobreza, Brasilia.  
PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano, 1990, 1996 y 1997, Nueva York: PNUD.

El **Centro Internacional de Pobreza (CIP)** es un proyecto en conjunto entre el Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Gobierno de Brasil para promover cooperación Sur-Sur en investigaciones aplicadas y capacitación sobre pobreza. El CIP se especializa en analizar los temas de pobreza e inequidad y también en ofrecer recomendaciones basadas en investigaciones para la formulación de políticas dirigidas a la reducción de la pobreza. El CIP está ligado directamente con el Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA), cual realiza investigaciones para el Gobierno del Brasil, y con el Bureau for Development Policy, PNUD.

EL CIP publica Working Papers, Policy Research Briefs, *Poverty in Focus*, One Pagers, y Contry Studies.

Informaciones sobre el CIP y todas las publicaciones disponibles en:  
[www.undp-povertycentre.org](http://www.undp-povertycentre.org)