

## **NOTAS PARA COMBATIR EL “COMBATE” A LA POBREZA: DESARROLLO HUMANO Y GERENCIA SOCIAL**

Melisa Campana

Docente Investigadora de la Escuela de Trabajo Social

de la Universidad Nacional de Rosario

Coordinadora Programa de Estudios Gubernamentalidad y Estado

Becaria Posdoctoral CONICET

melisacampana@gmail.com

0341/155322425

### **RESUMEN**

El presente trabajo se propone poner en discusión una serie de postulados centrales de la Gerencia Social, en particular la idea de “combate contra la pobreza”, que ha permeado durante las últimas décadas los debates en torno de la asistencia social. Toma como punto de partida el paradigma del desarrollo humano y el enfoque de las capacidades (HDCA - Human Development and Capability Approach) para mostrar cómo a esa perspectiva la Gerencia Social le sobreimprime elementos tanto de carácter moral como pseudo-científicos. Para ello, realiza un relevamiento documental y bibliográfico que da cuenta de los principales nudos teórico-epistemológicos tanto del HDCA como de la Gerencia Social, haciendo especial énfasis en los efectos de ambas perspectivas sobre la concepción de la pobreza y, por ende, también de la política social. La apuesta es contribuir a un análisis en términos de gobierno de la pobreza, que entiende a esta última como una construcción socio-histórica producto de una determinada problematización, más que como un flagelo o mal inevitable que hay que combatir.

**PALABRAS CLAVES:** desarrollo humano - gerencia social - pobreza

### **ABSTRACT**

The present work intends to put in discussion some core principles of Social Management, in particular the idea of "fighting poverty" that has permeated the debates surrounding social assistance during recent decades. It takes as a starting point the paradigm of Human Development and Capabilities Approach to show how Social Management overprints this perspective of moral character as pseudo-scientific elements. Therefore, performs a documentary and bibliographic survey which gives an account of teorical and epistemologic main nodes of both HDCA and Social Management, with an emphasis on the effects of both perspectives on the concept of poverty and hence also of social policy. The bet is to contribute to an analysis in terms of government of the poor, understanding the latter as a socio-historical construction, product of a determined questioning, rather than as a scourge or wrong inevitable which must be combated.

**KEY WORDS:** human development - social management - poverty

## INTRODUCCIÓN

En la Argentina de la última década se han registrado cambios en las políticas económicas y sociales que han incidido -no obstante los debates acerca de su escala y magnitud- en la reducción de los índices de pobreza, no obstante lo cual esta situación continúa afectando a amplios sectores de la población. Pasado el momento más catastrófico de la crisis financiera 2001-2002 comenzó un proceso de recuperación económica, motorizado por el aumento de las exportaciones y una activa recuperación del mercado interno a través del mantenimiento de un tipo de cambio alto, políticas de ingresos y regulaciones de precios.

Como señala SALVIA (2011), se registró una importante baja del desempleo y de la pobreza, reincorporando a la vida económica y social activa a los sectores medios y trabajadores asalariados más afectados por el derrumbe final del programa neoliberal. Sin embargo, advierte el autor, otra fue la dinámica de las capas inferiores de la marginalidad que, aunque ampliaron su capacidad de subsistencia y consumo, no lograron transformar sus condiciones materiales y simbólicas de exclusión económica y social: “el núcleo duro de la marginalidad y de la desigualdad distributiva sigue inalterado, en cuanto a las condiciones vigentes de producción y reproducción de la vida social” (SALVIA, 2011:116-117).

Aunque la reducción de la pobreza no se ha acompañado de una reducción de la desigualdad en la distribución del ingreso y de otras desigualdades más naturalizadas (como las de género y edad), una de las hipótesis que vertebran este trabajo es que -tal como sugiere ARIAS (2011; 2012)- en el contexto *pos-emergencia* se reactivan las visiones más estigmatizantes sobre la pobreza y la población que “no trabaja”, generando un terreno fértil para la diseminación y consolidación del discurso del desarrollo humano<sup>1</sup>.

A nuestro entender, en el campo específico de la política social, la adhesión ganada en la última década por el *Human Development and Capability Approach* (HDCA) grafica la recomposición de la idea de los pobres como sujetos sin capacidades y el retorno a las interpretaciones desarrollistas que definían a los pobres a partir de despliegues culturales disfuncionales (ARIAS, 2011:117; CAMPANA, 2011). El HDCA refuerza el *modelo de asistencia y promoción*<sup>2</sup>, lo cual se observa sobre todo en el diseño e implementación de políticas sociales pensadas más como espacio de resocialización que de compensación distributiva o de restitución de derechos (ARIAS, 2011; CAMPANA, 2012). Inaugurado por Amartya Sen<sup>3</sup>, el HDCA reactualiza esta perspectiva sofisticando el enfoque y abonando a una visión de la pobreza que la entiende como carencia de ciertas habilidades o capacidades. Las herramientas teóricas desarrolladas

por el HDCA, condensadas fundamentalmente en las producciones de la *Human Development and Capability Association* “*Development as Freedom*”<sup>4</sup>, resemantizan la consigna del “combate contra la pobreza” propio de los ‘90<sup>5</sup> planteando la célebre fórmula “desarrollo como libertad”.

En el caso particular de nuestro país, el HDCA ha sido mayormente apropiado y retraducido por la Gerencia Social (GS), a partir de una lectura estrecha y parcial del enfoque original a la que sobreimprime elementos morales y potencia la racionalidad neoliberal aplicada a la intervención social. Lo más preocupante del caso es que muchos de los supuestos de la GS están informando el diseño e implementación de la política social contemporánea, reeditando la consigna de la lucha contra la pobreza y representando un verdadero obstáculo epistemológico para la superación del modelo de asistencia y promoción.

## **BREVE GENEALOGÍA DEL “COMBATE” CONTRA LA POBREZA**

Desde hace más de dos décadas la cuestión social en América Latina se ha desplazado de la protección social a los asalariados hacia la reducción de la pobreza. La idea dominante ha sido que la mejor manera de producir el bienestar social es lograr que las economías nacionales sean competitivas y consigan altas tasas de crecimiento, porque esto genera abundantes oportunidades laborales y de ingreso, que pueden ser aprovechadas por cualquiera que cuente con una suficiente dotación de capital humano. Por ello, se prescribe que la acción estatal en el campo de la distribución del bienestar debe limitarse a apoyar a los más pobres para que sean capaces de aprovechar esas oportunidades, ya que solos no son aptos para generar su propio bienestar” (BARBA SOLANO, 2011:67).

La instauración y consolidación del Estado Neoliberal en América Latina marca un punto de inflexión que implica la construcción de un nuevo pacto social (MURILLO, 2008), ya que lo que se pone en cuestión es un modelo de integración, una manera de hacer sociedad (CASTEL, 2010). Este nuevo pacto social parte del supuesto de que un cierto grado de desigualdad es inevitable y hasta necesario en todo orden social.

La estrategia discursiva desplegada desde los ‘70 por las grandes potencias en lo referente a la cuestión social, reduce la acción del Estado a la atención de *necesidades básicas*, categoría central en el discurso del desarrollo humano y que será retomada en 1989 por el Consenso de Washington (CW) -firmado por el FMI, el BM y el Departamento del Tesoro de los EEUU- en sus recomendaciones de política macroeconómica para países en desarrollo: a través de las fuerzas liberadas por los mercados, después de una dolosa pero necesaria transición, la expansión de los sectores más dinámicos habría de absorber a los sectores más atrasados, a manera de un “derrame” progresivo, produciendo una convergencia virtuosa. La condición

necesaria era que el Estado no interviniera en el libre funcionamiento de los mercados (SALVIA, 2011).

De este modo, el régimen capitalista pos-industrial pone directamente en cuestión los fundamentos del Estado Social, planteando un dilema capital en lo atinente al tratamiento de la cuestión social: la protección social, ¿consiste en dar a todos/as las condiciones de acceso a la ciudadanía social o en garantizar una base mínima de recursos para evitar la decadencia completa de las categorías más desfavorecidas de la población? (CASTEL, 2010). La respuesta neoliberal se inclinará por la segunda opción, trocando un modelo generalista de protecciones vinculadas al trabajo por un régimen de protección social orientado a los dejados-de-lado de las protecciones clásicas y recentrando las protecciones sobre las poblaciones ubicadas por fuera del régimen común a causa de un déficit (CASTEL, 2004).

Vistas a través de estas lentes, la pobreza y la desigualdad son inevitables, por lo tanto las políticas sociales deben constituirse en paliativos que limiten el riesgo que ellas encarnan. Esta operación implica redefinir el objeto de las políticas sociales, es decir, la pobreza y en este punto juega un papel capital la aparición del HDCA y su definición de *pobreza como déficit de capacidades*: la pobreza es una falta de capacidad de desarrollar potencialidades y por consiguiente de poder aprovechar oportunidades (SEN, 2000). Desde esta perspectiva, el análisis de la pobreza debe estar enfocado en las posibilidades que tiene una persona para funcionar, más que en los resultados que obtiene de su funcionamiento.

En el marco de un proceso transnacional de conformación de políticas públicas de “combate contra la pobreza”, con la creciente intervención de organismos internacionales en el tratamiento de la cuestión social, nacerá el discurso del desarrollo humano como propuesta “superadora” del liberalismo económico clásico y producirá dos desplazamientos centrales. Por un lado, el principal eje explicativo de la pobreza dejará de pensarse en términos de distribución de la renta y se inclinará hacia la “ampliación de libertades”. Por el otro, las estrategias de superación de la pobreza dejarán de tematizarse sobre la idea de igualdad para concentrarse en la noción de equidad, traducida como “igualdad de oportunidades”.

## **HUMAN DEVELOPMENT AND CAPABILITY APPROACH: IDEAS BÁSICAS**

Las tres categorías centrales que sostienen el enfoque son *capacidades*, *funciones* y *agencia*.

La noción de *funciones* describe las actividades y estados valorados que hacen al bienestar de las personas (tener un buen trabajo, gozar de una vida saludable, etc.). Aunque tienen que ver

con los bienes e ingresos, describen lo que una persona es *capaz de hacer o de ser* con ello<sup>6</sup>. Las *capacidades* aluden a las distintas combinaciones o conjuntos de funciones que son factibles de ser alcanzadas por una persona. Son las libertades sustantivas de que goza para alcanzar la vida que tiene razones para valorar; las *efectivas y reales* posibilidades abiertas a una persona (ALKIRE, 2005; ALKIRE y DENEULIN, 2009b); las *libertades fundamentales* de que disfruta un individuo para llevar el tipo de vida que tiene razones para valorar, íntimamente ligado a la idea de funciones: “La capacidad es un tipo de libertad: la libertad fundamental para conseguir distintas combinaciones de funciones (o, en términos menos formales, la libertad para lograr distintos estilos de vida)” (SEN, 2000:99-100).

Por último, la *agencia* se refiere a la habilidad de una persona para perseguir y alcanzar objetivos que valora y tiene razones para valorar. Un agente está situado en una estructura social compleja, que tanto condiciona como facilita su acción, por lo cual la agencia involucra no sólo el bienestar personal sino también lo que una persona puede hacer como miembro de un grupo o una comunidad (por ejemplo, la solidaridad con la extrema pobreza) (ALKIRE, 2005; ALKIRE y DENEULIN, 2009b).

En este esquema, agencia y expansión de la libertad van de la mano: “para poder ser agentes de sus propias vidas, las personas necesitan la libertad de ser educadas, de hablar en público sin miedo, de expresarse y asociarse, etc.” (ALKIRE y DENEULIN, 2009b:28; t.p.<sup>7</sup>). Aquí la noción de *libertad* hace referencia al efectivo poder o capacidad de hacer algo valorado, es decir, la opción real de una persona para conseguir aquello que valora. Esta definición contiene un aspecto de *oportunidad* (la habilidad de una persona para conseguir aquellas cosas que tiene razones para valorar) y un aspecto *procesual* (la libertad involucrada en el propio proceso de hacerlo). Mientras las *capacidades* se refieren al aspecto de oportunidad, el aspecto procesual alude a la noción de *agencia*.

*Libertad y agencia* constituyen un par indisoluble y ello tiene consecuencias teóricas evidentes, entre las cuales se destaca la relevancia que adquiere la noción de *responsabilidad*: “comprender el papel de la agencia es, pues, fundamental para reconocer que las personas son personas responsables” (SEN, 2000:234). Estas categorías se encuentran anudadas, ya que el disfrute de ciertas libertades básicas es un requisito *sine qua non* de la responsabilidad, relación causal sintetizada en que “la responsabilidad exige libertad” (SEN, 2000:340).

Un argumento central del HDCA es que el crecimiento económico no produce mecánicamente disminución de la pobreza. Si bien desarrollo humano y crecimiento económico se

interrelacionan, ya que el primero es el objetivo central de la actividad humana y el segundo es un instrumento clave para lograrlo, “no hay conexión automática entre un alto ingreso per cápita y la habilidad de las personas para florecer” (ALKIRE y DENEULIN, 2009a:15; t.p.).

SEN se aboca a poner en tela de juicio los estudios sobre desarrollo centrados en el crecimiento económico porque, según él, han desconsiderado un conjunto de privaciones fundamentales al concentrar todo su énfasis en la pobreza de renta:

el crecimiento del PNB o de las rentas personales puede ser un medio muy importante para expandir las libertades de que disfrutaban los miembros de la sociedad. Pero las libertades también dependen de otros determinantes, como las instituciones sociales y económicas (por ejemplo, los servicios de educación y de atención médica), así como de los derechos políticos y humanos (SEN, 2000:19).

Propone, en cambio, centrar el foco de análisis en la carencia de capacidades, “trasladando la atención principal de los *medios* (y de un determinado medio que suele ser objeto de una atención exclusiva, a saber, la renta) a los *finés* que los individuos tienen razones para perseguir y, por lo tanto, a las libertades necesarias para poder satisfacer estos fines” (SEN, 2000:117; *énfasis nuestro*).

En concordancia con lo anterior, esta perspectiva establece una diferencia entre medir recursos y medir funciones. Sostiene que pueden cometerse errores si se les da a todas las personas los mismos recursos, porque la habilidad de las personas para *convertir* los mismos recursos en funciones varía: “las personas tienen diferentes habilidades para convertir recursos en capacidades y si las políticas igualan recursos, pueden desfavorecer a ciertos grupos. Por lo tanto, el objetivo es generar mayor *igualdad en el espacio de las funciones y capacidades*” (ALKIRE y DENEULIN, 2009b:41; t.p.; *énfasis nuestro*). Los *factores de conversión de recursos en funciones o capacidades* pueden ser individuales, sociofamiliares, institucionales o ambientales: “dados los recursos disponibles y los factores de conversión, una persona puede asegurar un conjunto de funciones o capacidades” (PROOCHISTA y NAVEED, 2009:234-235; t.p.). Como lo explicita Sen, esta interpretación del proceso de desarrollo se apoya en el concepto de *agente*: “con suficientes oportunidades sociales, los individuos pueden configurar su propio destino y ayudarse mutuamente. No tienen por qué concebirse como receptores pasivos de las prestaciones de ingeniosos programas de desarrollo” (SEN, 2000:28).

La pobreza y la desigualdad pueden considerarse, entonces, en distintos espacios: ingresos, recursos o funciones. El HDCA va *más allá* de las consideraciones de ingreso, hacia una

medida cuantitativa multidimensional de la pobreza y la desigualdad (ALKIRE y SANTOS, 2009) para postular que,

sin ignorar la importancia del crecimiento económico, debemos mirar más allá de ello (...) el enfoque de las capacidades se concentra en lo que las personas son capaces de hacer o de ser. Así, el objetivo último del desarrollo y del crecimiento económico es el desarrollo humano (ACUÑA-ALFARO, 2006:3; t.p.).

Desde este prisma, el desarrollo se concibe como un proceso de expansión de las capacidades de las personas, es decir, de sus libertades reales para alcanzar la vida que valoran (ALKIRE, 2005). A diferencia de los enfoques que buscan mejorar la economía nacional, o los recursos de las personas, o su utilidad, el HDCA sostiene que lo que debe mejorar es el bienestar de las personas (ALKIRE y DENEULIN, 2009a) y que el desarrollo es “un proceso multidimensional que involucra cambios en las conductas individuales, las estructuras sociales y las instituciones (...) los objetivos de las políticas de desarrollo son crecimiento, equidad y reducción de la pobreza, democracia y estabilidad” (ACUÑA-ALFARO, 2006:2; t.p.). Como corolario, inversión, empleo y prosperidad son algunos *medios*, entre otros, para darle a las personas *oportunidades*, aunque no son el objetivo final, que es la expansión de sus capacidades (ALKIRE y DENEULIN, 2009a).

Pero si el desarrollo exige la eliminación de las principales fuentes de privación de libertad, ¿cuáles son los factores determinantes de las libertades individuales? SEN ubica, en primer lugar, a las *instituciones sociales*,

incluidas las intervenciones del Estado, que contribuyen a determinar la naturaleza y el alcance de las libertades individuales [así como también] la provisión pública de servicios (como la asistencia sanitaria básica o la educación elemental), que son cruciales para la formación y la utilización de las capacidades humanas (SEN, 2000:61).

Las *oportunidades sociales*<sup>8</sup> aparecen en un juego de complementariedad entre agencia individual e instituciones sociales que redimensiona, a su vez, la noción de responsabilidad:

las oportunidades sociales para recibir educación y asistencia sanitaria, que pueden exigir la intervención del Estado, complementan las oportunidades individuales para participar en la economía y en la política y contribuyen a fomentar nuestras propias iniciativas en la superación de nuestras respectivas privaciones (SEN, 2000:16).

De la naturaleza de las instituciones sociales dependen las capacidades reales que tienen las personas, en tanto el grado de libertad del individuo está determinado por la variedad de alternativas efectivas (opciones) entre las que pueda elegir. A este respecto -y nuevamente en sintonía con las nociones de agencia y responsabilidad-, “...el Estado y la sociedad tienen un gran papel que desempeñar en el reforzamiento y en la salvaguardia de las capacidades

humanas. Su papel es *ayudar*, no proporcionar algo ya acabado” (SEN, 2000:75; *énfasis nuestro*)<sup>9</sup>.

En síntesis, desde el HDCA la pobreza es concebida como la privación de capacidades básicas y ello permite reconocer una serie de interconexiones entre los diversos tipos de libertades y las capacidades individuales:

la mejora de la educación básica y de la asistencia sanitaria no sólo aumenta la calidad de vida directamente sino también la capacidad de una persona para ganar una renta y librarse, asimismo, de la pobreza de renta. Cuanto mayor sea la cobertura de la educación básica y de la asistencia sanitaria, más probable es que incluso las personas potencialmente pobres tengan más oportunidades de vencer la miseria (SEN, 2000:118).

Sen advierte sobre el riesgo de erigir la reducción de la pobreza de renta como motivación última de la política de lucha contra la pobreza, diciendo que:

se corre el peligro de concebir la pobreza en el sentido estricto de privación de renta y justificar entonces la inversión en educación, asistencia sanitaria, etc., alegando que son buenos medios para conseguir el fin de reducir la pobreza de renta. Eso sería confundir los fines con los medios (...) Sucede que la mejora de las capacidades humanas también tiende a ir acompañada de un aumento de las productividades y del poder para obtener ingresos (SEN, 2000:120).

Cabe destacar que los mayores exponentes de este enfoque subrayan que el HDCA no es una teoría que explique la pobreza, la desigualdad, el bienestar, sino que brinda una herramienta y un marco dentro del cual conceptualizar y evaluar dichos fenómenos (ALKIRE y DENEULIN, 2009b). Por otra parte, según citan sus propios defensores, el enfoque ha recibido críticas en tres órdenes atendibles. El primero es que necesita combinar el foco en las capacidades con teorías que expliquen las causas de los problemas que aborda y el funcionamiento de la estructura social (ROBEYNS, 2009). El segundo es su desatención de los factores dinámicos, estructurales y relacionales que producen la pobreza, lo cual implica despolitizar algo que es esencialmente político como la pobreza (ALKIRE y SANTOS, 2009). El tercero es que al enfocarse tanto en la diversidad humana en términos de conversión de recursos en capacidades, desatiende los enormes desigualdades existentes en términos de recursos (ROBEYNS, 2009).

Nos limitaremos a dejar sentada nuestra coincidencia con estas críticas. Pero ahora quisiéramos mostrar cómo la retórica del combate o la ofensiva contra la pobreza se remozca en el discurso de la Gerencia Social en Argentina, principalmente a partir de una lectura reducida y parcial del discurso del desarrollo humano.

## LA RETRADUCCIÓN DEL HDCA POR LA GERENCIA SOCIAL: LA POBREZA COMO ESCÁNDALO ÉTICO

No es casual el nuevo vigor adquirido en los últimos años por la Gerencia Social (GS) en nuestro país, al punto de haberse convertido en uno de los fundamentos centrales de la arquitectura de la política social. El denominado “padre de la gerencia social” Bernardo Kliksberg realiza una lectura de los procesos económicos a través de un prisma moral que le permite identificar ciertos “escándalos éticos” producidos por un exceso de deseo de lucro y hablar de “niveles éticamente inaceptables de pobreza”, “exceso de pobreza” o “pobreza innecesaria” (KLIKSBERG y RIVERA, 2007:13 y 49).

Como expresión del discurso del desarrollo humano, la GS aparenta preocupaciones sobre los pobres pero no promueve el cambio de las estructuras sociales ni de las relaciones que producen y reproducen esa pobreza. Así, los lemas como “la gente importa”, “primero la gente” o “desarrollo con rostro humano” se fundamentan en un humanitarismo de corte conservador que, al decir de Álvarez Leguizamón, es “una posición ideológica que si bien deplora y lamenta la pobreza buscando aliviar el sufrimiento que provoca, nunca se cuestiona la justicia del sistema de desigualdad en su conjunto” (2011:260).

Un gran hallazgo de los organismos internacionales de crédito en tiempos recientes ha sido, según Kliksberg (2011), que la pobreza es resultado de la desigualdad, es decir, que hay pobreza *porque* hay desigualdad y que es justamente esta última el principal obstáculo para reducir la pobreza. Y cita un informe de la CEPAL sobre las dificultades de América Latina para alcanzar los objetivos del milenio de la ONU<sup>10</sup>: “los países que presentan las situaciones más críticas en materia de alimentación podrían reducir a la mitad el porcentaje de la población que padece hambre si disminuyeran *moderadamente* las desigualdades de acceso a los alimentos” (CEPAL, 2005 *apud* KLIKSBERG y RIVERA, 2007:32; *énfasis nuestro*).

A tono con los postulados del HDCA, Kliksberg señala que “el impacto del crecimiento económico, desde ya deseable, sobre la pobreza es mínimo cuando hay altos niveles de desigualdad” (KLIKSBERG y RIVERA, 2007:32). Inmediatamente luego aclara que un aspecto clave para alcanzar el desarrollo es “mantener buenos niveles de *equidad* a través de la formulación de políticas concretas y específicas para *mejorar las oportunidades* de todos los sectores y para asegurar una mejor distribución de los frutos del progreso” (KLIKSBERG y RIVERA, 2007:39). La *equidad* es en este esquema el resultado de un análisis macro de la

redistribución del ingreso por sectores sociales, dentro de la cual el gasto social debe ser para los más pobres, “devolviendo” al mercado y “aligerando” al Estado.

Entre los “beneficios” de la equidad, el autor identifica la reducción de la pobreza. Para respaldar esa afirmación, se apoya en los dichos de un ex funcionario de la Unión Europea:

si el ingreso en América Latina se encontrase distribuido de la misma manera que en Asia del Este, la pobreza en la región sería apenas un quinto de lo que es hoy en día (...) Esto resulta importante no sólo desde el punto de vista humanitario, sino también desde una perspectiva políticamente interesada. Si se redujera la pobreza a la mitad, se duplicaría el tamaño del mercado. Y si así ocurre se pueden elevar las tasas de crecimiento económico (KLIKSBURG y RIVERA, 2007:39-40).

Otro de los “beneficios” de la equidad es que contribuye a la inversión en capital humano:

Los pobres presentan carencias pronunciadas en las dimensiones esenciales para generarlo: nutrición, salud y educación (...) si tuvieran la posibilidad de aumentar su participación en la distribución de ingresos, aumentarían sus gastos en nutrición, educación y salud. Ello fortalecería las bases mínimas del capital humano y pondría en marcha un círculo virtuoso del desarrollo en contraposición al de la pobreza (...) Dicho capital es considerado como fundamental para lograr altos niveles de productividad y competitividad de las naciones. Por ende, puede afirmarse que mejorar la equidad también permitirá mejorar la competitividad (KLIKSBURG y RIVERA, 2007:40).

Un tercer “beneficio” es que favorece la generación de puestos de trabajo, con la convicción de que la pobreza puede superarse a través de la nivelación de las oportunidades, en este caso, de oportunidades a los pobres de insertarse en el circuito productivo: “Un informe de la CEPAL afirma concluyentemente la importancia del trabajo y el aporte de los pobres a la economía” (KLIKSBURG y RIVERA, 2007:41-42).

Otro de los “beneficios” de la equidad es que amplía la generación de capital social, categoría central de la GS. Para Kliksberg y Rivera (2007:56), existen cuatro formas típicas de capital en toda sociedad: el capital natural constituido por la dotación de recursos naturales; el capital construido por la sociedad, que incluye la infraestructura, los capitales tecnológico, financiero, comercial; el capital humano, los niveles de educación, salud y las capacidades básicas de la población; y el capital social. Este último alude a dimensiones de relación, como la confianza interpersonal, la asociatividad, el grado de civismo y los valores éticos. Según este autor, el desarrollo sería el resultado de la interacción virtuosa entre las cuatro formas de capital: “altas dosis de capital humano y capital social permiten optimizar el desarrollo del capital natural y el capital construido. Los déficits en los anteriores, por el contrario, lo traban seriamente” (KLIKSBURG y RIVERA, 2007:57).

El capital social estaría constituido por cuatro dimensiones: el clima de confianza al interior de una sociedad; la capacidad de asociatividad; la conciencia cívica; y los valores éticos (KLIKSBURG y RIVERA, 2007:57-59). Los autores ilustran la importancia nodal del capital social en los procesos de desarrollo a partir de dos ejemplos. El primero es una investigación del BM a nivel macroeconómico en Tanzania sobre agricultores pobres en aldeas rurales:

los campesinos asociados tenían una mayor tasa de innovación tecnológica, introducían nuevas semillas, nuevos abonos, otros cultivos, porque se enteraban en la asociación de la que eran miembros de *lo que había de nuevo para campesinos pobres (...)* los campesinos asociados tenían una mayor propensión al riesgo, estaban dispuestos a arriesgarse introduciendo nuevos cultivos, a pesar de que no tenían ni avales ni garantías, pero sentían psicológicamente que pertenecían. Esa *sensación psicológica* les daba mayor confianza y los animaba a correr riesgos (...) *mejor desempeño económico y social* de los campesinos asociados en relación con los aislados (KLIKSBURG y RIVERA, 2007:60-61; *énfasis nuestro*).

El segundo ejemplo es el del proyecto Comunidades Especiales en Puerto Rico, que “buscó mejorar las condiciones básicas de la vida cotidiana de los pobres a través de una inversión inédita de recursos dirigida a potenciar la formación de capital social” (KLIKSBURG y RIVERA, 2007:14). Basado en los principios de autogestión y empoderamiento, el objetivo manifiesto del proyecto era que los participantes adquirieran “las condiciones de vida, las destrezas, las actitudes y los niveles de organización que les permitieran convertirse en autores de su propio proceso de desarrollo económico social” (KLIKSBURG y RIVERA, 2007:55).

Dada la importancia que revisten el capital social y el capital humano para la GS, las mejores inversiones que una sociedad podría hacer en vistas de favorecer procesos de desarrollo se refieren a salud y educación, en tanto “mejoran el desempeño escolar posterior de los niños, disminuyen la deserción, bajan el embarazo adolescente, y son un gran preventivo de la criminalidad” (KLIKSBURG, 2011:145).

Caben aquí algunos señalamientos. En primer lugar, la teoría del capital humano sostiene que el valor de la educación es aumentar los niveles de retorno económico y se concentra en el valor instrumental de la educación: la educación es un instrumento para el crecimiento económico, en tanto provee a las personas de las habilidades productivas necesarias (UNTERHALTER, 2009). Del mismo modo, el valor de la salud descansa en su posibilidad de asegurar recursos productivos que mejoren el rendimiento económico, ya que eleva la calidad del capital humano (PROOCHISTA y NAVEED, 2009). Para el HDCA, en cambio, promover la salud y la educación no necesariamente debe estar justificado en términos de productividad o eficiencia (DENEULIN, 2009). Sin embargo, la GS refuerza los postulados de la teoría del

capital humano, a pesar de que el enfoque de las capacidades -en el que dice basarse- plantea matices al respecto.

En segundo lugar, es de destacar cómo se ligan, a partir de la “brecha en capital educativo”, pobreza y violencia/delito:

los niños tienden a desertar [de la escuela] entre otras razones porque dadas las altas expectativas de consumo que persisten en la sociedad desean trabajar cuanto antes para allegar algún ingreso. Lamentablemente, en demasiadas ocasiones donde los varones encuentran ese empleo es en el trasiego de drogas ilícitas. En cambio, en los grupos más ricos y en las clases medias, la tendencia es a prolongar la escolaridad para dotar a los jóvenes del mayor bagaje educativo posible ante un mercado de trabajo que pide credenciales cada vez mayores (KLIKSBURG y RIVERA, 2007:36).

Dice KLIKSBURG:

La exclusión social, junto con la desarticulación familiar, colocan a un sector de la juventud de la región en una situación de jóvenes acorralados que ante la falta de respuestas en las políticas públicas pueden sentirse atraídos por las maras y ser reclutables por las mafias de la droga y del crimen organizado (16/10/11:3).

En tercer lugar, y vinculado a lo anterior, la familia es descrita como “fuente de capital social en estado puro” y, por ende,

unidad preventora del delito” por excelencia: “un estudio sobre 60 mil delincuentes jóvenes en Estados Unidos comprobó que el 70% provenía de familias con un solo cónyuge al frente. Si la familia opera, brinda al joven los códigos de ética a través de los mensajes y los ejemplos de conducta. Si está desarticulada -y se ha verificado que la pobreza es un fuerte desarticulador de familias- ello no se da. La desigualdad generadora de pobreza contribuye al debilitamiento de las familias (...) para reducir la criminalidad se debe aumentar las oportunidades de trabajo para los jóvenes, fortalecer la familia y mejorar los niveles educativos (KLIKSBURG y RIVERA, 2007:38).

Este razonamiento lleva al autor a proponer como una de las soluciones al “problema de la delincuencia juvenil” la estrategia de “más familia” ya que, “si funciona bien, transmite valores éticos y tutorea. Ninguna policía del mundo puede reemplazarla” (KLIKSBURG, 2011:173). Llama la atención la reiterada analogía entre familia y policía: “la familia cumple una función central en la prevención de la delincuencia juvenil. La familia puede entregar valores éticos en la formación cotidiana, mostrar modelos en la acción y tutelar, funciones en las que ningún sistema policial podrá reemplazarla nunca” (KLIKSBURG, 12/2/12:4).

Finalmente, esta centralidad de la familia se potencia al convertirse en blanco central de la cruzada por interrumpir la reproducción intergeneracional de la pobreza. Sobre el supuesto de que existe una cultura de la pobreza que se transmite de generación en generación, se observa que el “accidente de nacimiento” (en qué estrato social se nace) cumple un rol definitorio en el reforzamiento del círculo que conduce a las “trampas de la pobreza”. Por ello el autor insiste en

que “fortalecer a las familias más humildes es decisivo para reducir la delincuencia juvenil, porque la familia entrega valores, educación y forma desde el afecto, lo que no puede hacer ninguna policía del mundo” (KLIKSBURG, 23/10/11:3) y en que “se requiere multiplicar políticas y programas que apoyen de modo concreto la construcción de familias en los sectores humildes” (KLIKSBURG, 12/2/12:4). Es preciso cortar ese círculo

con políticas públicas activas que intenten universalizar los derechos a la alimentación, a la salud y a la educación, que democratizen el crédito, fortalezcan las posibilidades de generar microemprendimientos y pymes y que *abran oportunidades* para todos (...) sí es posible combatir la pobreza y lograrlo pasa por mejorar la *equidad* (KLIKSBURG, 2011:58; *énfasis nuestro*).

La insistencia en la relevancia del capital social lleva a la GS a radicalizar la posición del HDCA sobre la necesidad de *ir más allá de la renta*, al punto de decir que *a pesar de la pobreza*, las mejoras en términos de capital social son sustanciales para el desarrollo...humano. Refiriéndose al ya citado proyecto de Comunidades Especiales de Puerto Rico y observando la persistencia de escasez material severa y altas tasas de desocupación, KLIKSBURG destaca que, sin embargo, hay un mejoramiento importante en cuestiones atinentes al capital social: “hay una revalorización de los vínculos con el otro en la comunidad y del valor mismo de pertenecer a una comunidad así. Es una comunidad que es percibida con múltiples rasgos positivos *a pesar de la pobreza*” (KLIKSBURG y RIVERA, 2007:81; *énfasis nuestro*). Luego de reconocer la precariedad de las condiciones materiales de vida de la población portorriqueña (incluso apoyándose en datos estadísticos que comprueban la desigualdad económica), el autor insiste en que

*sin embargo, y a pesar de todo ello*, la percepción de sus posibilidades de enfrentar estos problemas, de su propia valía, de lo importante que es pertenecer a esa comunidad y otros factores han mejorado sustancialmente. La diferencia entre las *condiciones objetivas difíciles* y ese *potenciamiento de la comunidad* parece estar dada por el gran crecimiento experimentado en todas las dimensiones de su capital social (KLIKSBURG y RIVERA, 2007:83; *énfasis nuestro*).

Este razonamiento permite a la GS plantear la urgencia de organizar la ofensiva contra la pobreza “emprendiendo un programa vasto de apoyo a los pobres para que puedan superar la dependencia” (KLIKSBURG y RIVERA, 2007:53). En palabras de Kliksberg, “se debe ayudar con la mayor urgencia posible, pero al mismo tiempo hacerlo a través de políticas y programas que empoderen, capaciten, creen oportunidades productivas y laborales” (30/10/11:4).

La concepción de desarrollo que subyace a los postulados de la GS parte, como se indicó, de la idea de que la pobreza no es insuficiencia de ingresos sino de capacidades. Por lo tanto, “como

el desarrollo no es sinónimo de crecimiento económico ni es el resultado directo de la oferta de servicios estatales, la pobreza no puede ser adecuadamente enfrentada con políticas económicas de distribución de renta” (VACA y VERITIER, 2011:54). Esto es así en la medida en que, en esta perspectiva, los determinantes del desarrollo y de la erradicación de la pobreza no están “en la estructura y en el funcionamiento de la economía sino en la morfología y en la dinámica de la sociedad” (VACA y VERITIER, 2011:65).

De esto se desprende que en el circuito pro-desarrollo la prioridad está en el reforzamiento del capital humano y social, antes que económico:

la capacidad de apropiación y multiplicación de la renta es función de los niveles de capital humano y social existentes en una sociedad (...) cualquier esfuerzo distributivo que pudiera ser hecho por el Estado chocaría contra el obstáculo representado por la realidad de los índices de desarrollo social (VACA y VERITIER, 2011:56).

La GS multiplica la intención del HDCA de trascender la renta, al sostener que es posible *compensar* los bajos niveles de un factor (el económico) con altos niveles de otro (el humano o social). De esto se sigue que el *combate a la pobreza* tiene un contenido específico y puntual: “combatir la pobreza no significa transformar personas y comunidades en beneficiarios pasivos y permanentes de programas asistenciales, sino fortalecer las capacidades de personas y comunidades de satisfacer necesidades, resolver problemas y mejorar su calidad de vida” (VACA y VERITIER, 2011:62).

## REFLEXIONES FINALES

Toda sociedad genera, en diferentes momentos históricos, un consenso sobre qué es la pobreza para construir explicaciones y ensayar estrategias de actuación. Así, la definición de los pobres en términos de víctimas o responsables de la situación varía socio-históricamente: ante situaciones de desamparo masivo los pobres tienden a ser considerados víctimas, mientras que en momentos de crecimiento económico y mejora de los niveles de empleo, tienden a serlo como potencialmente vagos (PAUGAM, 2007).

Como señalamos al comienzo, a partir del año 2005 se produce un punto de inflexión en el panorama social, político, económico y cultural del país, fundamentalmente a partir de tres aspectos: el crecimiento económico y los intentos por superar las desigualdades; los cuestionamientos y posterior modificación de la política social; la reestructuración de la política asistencial (ANDRENACCI *et al*, 2006). En ese contexto, “los sectores que en el momento más agudo de la crisis fueron considerados víctimas de la situación social, a medida que disminuyó

el desempleo y la crisis económica, volvieron a ser examinados como potenciales vagos o portadores de disfunciones que los convierten en pobres” (ARIAS, 2012:181).

Entre otras muchas consecuencias, la matriz neoliberal -instalada hace más de tres décadas en nuestro continente- trajo consigo el pasaje de una concepción de la pobreza como déficit de acceso a protecciones sociales, a una concepción de la pobreza como déficit de capacidades. Con este deslizamiento, la política social deja de ser concebida en términos de protecciones sociales para ser pensada como herramienta de “lucha contra la pobreza”. Dentro de este esquema cobran sentido los calificativos de “básico”, “elemental” o “mínimo”, que no adjetivan sino que definen la conformación y contenido de los servicios públicos, dentro de los imperativos dispuestos por la política social neoliberal y retomados en el discurso del desarrollo humano: la pobreza se define como privación de capacidades “básicas”.

Esta mirada multidimensional que dice ir *más allá* del mero análisis del componente renta y se pretende superadora de los tradicionales análisis del desarrollo, no hace más que eludir el núcleo central acerca de la producción estructural de la riqueza y de la pobreza. Como dice LO VUOLO (1999), aunque la pobreza se defina por múltiples dimensiones existen jerarquías entre esos distintos elementos y las decisiones de los pobres se toman a partir del dato central de la insuficiencia de ingresos.

Uno de los efectos más visibles de este discurso ha sido la responsabilización del/de la destinatario/a sobre el éxito o fracaso de los programas sociales, bajo un halo de incentivo a la participación y de promoción o apoyo a iniciativas individuales o comunitarias en las que se depositan, de nuevo, responsabilidades para la resolución de sus propios problemas.

Si bien el postulado central del HDCA es potenciar las capacidades de las personas, se basa en el supuesto de que ellas deben, por sus propias capacidades, salir de su condición de pobres, lo cual significa que la búsqueda del logro del bienestar es una cuestión de responsabilidad individual. Es decir que la pobreza se entiende como una cuestión individual producto del déficit de capital humano en individuos y hogares, y que se reproduce intergeneracionalmente por medio del “círculo vicioso de la pobreza”. Como explica Álvarez Leguizamón, “al entender a la pobreza como producto de la reproducción intergeneracional de valores y como resultado del déficit de capital humano, se considera que sus causas son carencia de ‘capacidades’ individuales, porque no están educados o ‘calificados’ para el trabajo” (2011:260).

Acontece, sin embargo, una paradoja: los pobres tienen déficits de capacidades pero son, también, a la vez, productivos. Un alto funcionario del BID decía en una cumbre en 2006 que “el

trabajo es el principal factor productivo de los pobres” y un elemento crítico “en la lucha contra la pobreza y la desigualdad es el fortalecimiento de las inversiones en capital humano desde la temprana infancia” (RAPAPORT *apud* ÁLVAREZ LEGUIZAMÓN, 2011:277). Claro que la productividad se asocia a las capacidades de los pobres para sobrevivir ante la de escasez...

Volviendo, para insistir, al carácter histórico y relacional de la pobreza, es importante que nuestra mirada deje de apuntar al sujeto vulnerable, marginado, excluido para virar hacia las relaciones sociales que lo construyen y lo reconocen como tal. Bien vale la advertencia de

Cohen (2011:93) acerca de que

si describir la exclusión es dar cuenta sólo de uno de los actores involucrados -los excluidos- o caracterizar su condición social y económica -la pobreza-, entonces no hay posibilidad de comprender cómo se configura la red de relaciones, cómo se integra, cuál es la dinámica de este entramado social.

Es preciso tener presente que el pobre lo es en tanto forma parte de una red de relaciones sociales que lo constituye en tal, para comprender por ejemplo cómo diversos documentos de los organismos financieros internacionales afirmaban, en los primeros años de la década del dos mil, que una sociedad necesita cierto nivel de desigualdad para proporcionar incentivos al trabajo y a la inversión. Esta manera de tratar la cuestión social se basa en una visión esencialista de la pobreza (TENTI FANFANI, 1989) en la cual deja de ser una consecuencia estructural de la organización social para convertirse en una masa constituida por los individuos que son portadores de las causas de su situación: en última instancia siempre remite al sujeto que la padece.

Haciendo alusión al Programa Hambre Cero, Kliksberg afirma que se convirtió en una referencia mundial en la lucha contra ese *flagelo* (29/1/12:4). Si estas notas han logrado el cometido de introducir algunas interrogaciones en torno a las implicancias teóricas, políticas y prácticas del discurso del desarrollo humano y su exponente autóctono, la GS, en cuanto al tratamiento de la pobreza, frases como esas despertarán en adelante más crítica que compasión.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACUÑA-ALFARO, J. (2006). “Briefing Note. Economic Growth & Human Development”. *Journal of Human Development and Capabilities*. Human Development and Capability Association. <http://www.capabilityapproach.com/About.php?aboutsub=about0&sid=57baa0f57e4f88482e3ceac81a7e11e0>

ALKIRE, S. (2005). "Briefing Note. Capability and Functionings: Definition & Justification". *Journal of Human Development and Capabilities*. Human Development and Capability Association.

<http://www.capabilityapproach.com/About.php?aboutsab=about0&sid=57baa0f57e4f88482e3ceac81a7e11e0>

ALKIRE, S. y DENEULIN, S. (2009a) "A Normative Framework for Development". En: DENEULIN, S. y SHAHANI, L. (Ed.). *An Introduction to the Human Development and Capability Approach. Freedom and Agency*. Earthscan, UK and USA. pp. 4-21.

ALKIRE, S. y DENEULIN, S. (2009b) "The Human Development and Capability Approach". En: DENEULIN, S. y SHAHANI, L. (Ed.). *An Introduction to the Human Development and Capability Approach. Freedom and Agency*. Earthscan, UK and USA. pp. 22-48.

ALKIRE, S. y SANTOS, M. (2009). "Poverty and Inequality Measurement". En: DENEULIN, S. y SHAHANI, L. (Ed.). *An Introduction to the Human Development and Capability Approach. Freedom and Agency*. Earthscan, UK and USA. pp. 121-161.

ÁLVAREZ LEGUIZAMÓN, S. (2011). "Gubernamentalidad neoliberal y focopolítica en América Latina: los programas de transferencias condicionadas. ¿políticas de cohesión social con los pobres?". En: BARBA SOLANO, C. y COHEN, N. (2011). *Perspectivas críticas sobre la cohesión social. Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina*. CLACSO, Buenos Aires. pp. 251-285.

ANDRENACCI, L. y SOLDANO, D. (2006). "Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino", en: ANDRENACCI, L. (Comp.). *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Prometeo, Buenos Aires. pp. 17-79.

ARIAS, A. (2011). "Formas de interpretación de la pobreza. Ensayo sobre la primera década del siglo". En: ARIAS, A. y DILORETTO, M. (Comps.). *Miradas sobre la pobreza. Intervenciones y análisis en la Argentina pos-neoliberal*. UNLP, La Plata. pp. 110-124.

ARIAS, A. (2012). *Pobreza y modelos de intervención*. Espacio Editorial, Buenos Aires.

BARBA SOLANO, C. (2011). "Revisión teórica del concepto de cohesión social: hacia una perspectiva normativa para América Latina". En: BARBA SOLANO, C. y COHEN, N. *Perspectivas críticas sobre la cohesión social. Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina*. CLACSO, Buenos Aires. pp. 65-86.

CAMPANA, M. (2011). "La invención de la comunidad. El programa sanitarista para el Trabajo Social en la Argentina desarrollista", en: *Tendencias & Retos*, nro. 16. Universidad de La Salle, Bogotá pp. 127-143.

CAMPANA, M. (2012). *Medicalizar la asistencia. Asistencializar la salud*. Prohistoria, Rosario.

CAMPANA, M. (2013). "Para una lectura crítica del desarrollo humano". En: *Andes*. Centro Promocional de Investigaciones en Historia y Antropología, Facultad de Humanidades, Universidad Nacional de Salta.

CASTEL, R. (2004). *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?* Manantial, Buenos Aires.

CASTEL, R. (2010). *El ascenso de las incertidumbres*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

COHEN, N. (2011). "Cohesión social, diversidad cultural y pobreza. Hacia una convivencia compleja". En: BARBA SOLANO, C. y COHEN, N. *Perspectivas críticas sobre la cohesión social. Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina*. CLACSO, Buenos Aires. pp. 87-106.

DENEULIN, S. (2009). "Ideas Related to Human Development". En: DENEULIN, S. y SHAHANI, L. (Ed.). *An Introduction to the Human Development and Capability Approach. Freedom and Agency*. Earthscan, UK and USA. pp. 49-70.

KLIKSBERG, B. (2011). *Escándalos Éticos*. Temas Grupo Editorial, Buenos Aires.

KLIKSBERG, B. (16/10/2011). *¿Cómo enfrentar la pobreza y la desigualdad?* III. ¿Qué está pasando con los jóvenes en el mundo y en América Latina? *Suplemento Página 12*. Buenos Aires.

KLIKSBERG, B. (23/10/2011). *¿Cómo enfrentar la pobreza y la desigualdad?* IV. Inseguridad ciudadana. *Suplemento Página 12*. Buenos Aires.

KLIKSBERG, B. (30/10/2011). *¿Cómo enfrentar la pobreza y la desigualdad?* V. Mitos, falacias y racionalizaciones sobre la pobreza y la desigualdad. *Suplemento Página 12*. Buenos Aires.

KLIKSBERG, B. (29/01/2012). *¿Cómo enfrentar la pobreza y la desigualdad?* XVIII. Mejorando el mundo. Los emprendedores sociales. *Suplemento Página 12*. Buenos Aires.

KLIKSBERG, B. (12/02/12). *¿Cómo enfrentar la pobreza y la desigualdad?* XX. La familia en época de crisis económica. *Suplemento Página 12*. Buenos Aires.

KLIKSBERG, B. y RIVERA, M. (2007). *El capital social movilizado contra la pobreza. La experiencia del Proyecto de Comunidades Especiales en Puerto Rico*. CLACSO, Buenos Aires.

LO VUOLO, R. (1999). *La pobreza...de la política contra la pobreza*. Ciepp-Miño y Dávila, Buenos Aires.

MURILLO, S. (2008). *Colonizar el dolor*. CLACSO, Buenos Aires.

PAUGAM, S. (2007). *Las formas elementales de la pobreza*. Alianza, Madrid.

PROOCHISTA, A. y NAVEED, A. (2009). "Health". En: DENEULIN, S. y SHAHANI, L. (Ed.). *An Introduction to the Human Development and Capability Approach. Freedom and Agency*. Earthscan, UK and USA. pp. 228-245.

ROBEYNS, I. (2009) "Equality and Justice". En: DENEULIN, S. y SHAHANI, L. (Ed.). *An Introduction to the Human Development and Capability Approach. Freedom and Agency*. Earthscan, UK and USA. pp. 101-120.

SALVIA, A. (2011). "De marginalidades sociales en transición a marginalidades económicas asistidas". En: BARBA SOLANO, C. y COHEN, N. *Perspectivas críticas sobre la cohesión social. Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina*. CLACSO, Buenos Aires. pp. 107-135.

SEN, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Planeta, Barcelona.

TENTI FANFANI, E. (1989). *Estado y pobreza: estrategias típicas de intervención*. Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.

UNTERHALTER, E. (2009). "Education". En: DENEULIN, S. y SHAHANI, L. (Ed.). *An Introduction to the Human Development and Capability Approach. Freedom and Agency*. Earthscan, UK and USA. pp. 207-227.

VACA, E. y VERITIER, G. (2011). "Pobreza y desarrollo: ¿es suficiente la perspectiva económica?". En: ARIAS, A. y DILORETTO, M. (Comps.). *Miradas sobre la pobreza. Intervenciones y análisis en la Argentina pos-neoliberal*. UNLP, La Plata. pp. 53-70.

---

<sup>1</sup> El discurso del desarrollo humano se oficializa por medio del PNUD en los '90, a partir de los Informes Mundiales de Desarrollo Humano y se internacionaliza con la Cumbre de Desarrollo Social en Copenhague, en 1995. Como advierte ÁLVAREZ LEGUIZAMÓN (2011), el DH es mucho más que una definición o una concepción, es la forma predominante de regulación de la pobreza y de los países pobres.

<sup>2</sup> Lo que ARIAS (2012) denomina *modelo de asistencia y promoción* se funda en Argentina durante el desarrollismo, etapa en la que se instaura una forma institucional específica de tratamiento de la pobreza (CAMPANA, 2011). La idea de promoción tiene una fuerte impronta pedagógica y supone la posibilidad de modificación del sujeto y/o comunidad objeto de intervención; la promoción no se propone una intervención reparadora sino transformadora, en el sentido de modificar características de los sujetos, por lo cual los recursos no son respuestas, sino vehículos por medio de los cuales se puede lograr dicha transformación (ARIAS, 2012).

---

<sup>3</sup> Premio Nobel de Economía (1998) y ex presidente del BM, es el intelectual paradigmático del DH. Si bien su obra más popular es *Poverty and Famines* (1981), su trabajo ulterior en el campo del desarrollo económico tuvo una indiscutible influencia, por ejemplo, en la formulación del índice de desarrollo humano (IDH) de la ONU.

<sup>4</sup> Lanzada en 2004 (con Amartya Sen como presidente fundador), la Human Development and Capability Association “Development as Freedom” promueve la investigación sobre problemas como la pobreza, la justicia, el bienestar y la economía; organiza conferencias y apoya diversas actividades de formación (<http://www.capabilityapproach.com>).

<sup>5</sup> Durante la década del ‘90, momento en que se cristaliza la matriz neoliberal en las modalidades de tratamiento de la pobreza en nuestro país (ÁLVAREZ LEGUIZAMÓN, 2008; CAMPANA, 2012) lo promocional se afianzó como complemento de lo asistencial, centrado en los aspectos no materiales de las condiciones de pobreza.

<sup>6</sup> Por ejemplo, cuando la necesidad básica de alimentación de una persona es alcanzada, disfruta de la función de estar bien nutrida (ALKIRE, 2005; ALKIRE y DENEULIN, 2009).

<sup>7</sup> La sigla t.p. indica “traducción propia”.

<sup>8</sup> Las oportunidades sociales se refieren a los sistemas de educación, sanidad, etc., que tiene la sociedad y que influyen en las libertades fundamentales del individuo para vivir mejor. Estos servicios son importantes tanto para la vida privada como para participar más eficazmente en actividades económicas y políticas (CAMPANA, 2013).

<sup>9</sup> Mientras el liberalismo clásico se basa en el principio de no intervención estatal y define la libertad como libertad con respecto a las interferencias y regulaciones del Estado en el mercado, el HDCA sostiene que la libertad de comprar y vender, la capacidad de participar en el mercado, es sólo un tipo de libertad. Cuando el mercado funciona bien, es un mecanismo para asignar recursos eficientemente (eficiencia como el punto en que es imposible aumentar el bienestar de una persona sin que disminuya el de otra). Si el mercado es más eficiente en generar capacidades que la provisión estatal, aquél será la mejor opción. En este sentido, el HDCA no se define ni como pro-estatal ni como pro-mercado. Lo esencial es que el éxito de los procesos sociales y económicos debe alcanzarse de acuerdo a la ampliación de las libertades: “si esos procesos son liderados por el Estado o por el mercado no importa, siempre que se respeten la agencia individual y el bienestar” (JOHNSON, 2009:179-180; t.p.).

<sup>10</sup> Los Objetivos de Desarrollo del Milenio son ocho propósitos de DH fijados en el año 2000, que los 189 países miembros de la ONU acordaron conseguir para el año 2015: erradicar la pobreza extrema y el hambre; lograr la enseñanza primaria universal; promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer; reducir la mortalidad infantil; mejorar la salud materna; combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades; garantizar el sustento del medio ambiente; fomentar una asociación mundial para el desarrollo.