

# Propuestas para redefinir la política social

Mónica Tapia  
y David Campos\*

## Introducción

En la literatura reciente sobre democratización, crecimiento y apertura económica se presenta constantemente la necesidad de complementar estos procesos con un proyecto viable de política social. El problema básico, sin embargo, es que en el diseño y la aplicación de estos procesos, la política social se convierte —precisamente— en un componente adicional, y a veces extemporáneo, que trata de conciliarse con las políticas en ejecución.

En busca de un enfoque integral, el presente trabajo adopta como punto de partida la reflexión que se ha hecho en la literatura mencionada acerca del concepto y funciones del Estado, y el creciente consenso respecto de la necesidad de su replanteamiento, en términos de “reconstrucción” o “regreso” del Estado. El objetivo es presentar algunas ideas que sirvan de referente para integrar un proyecto de desarrollo con bienestar social, a partir de la reconstrucción del Estado.

El texto parte de la preocupación por reducir la pobreza y, para ello, considera necesario revisar el debate contemporáneo sobre estrategias de desarrollo y replantear la idea de pobreza. Tres conceptos resultarán esenciales para ello: la vulnerabilidad, que se refiere a la capacidad de los individuos para enfrentar cambios e imprevistos; los derechos, enten-

---

\* Agradecemos la colaboración de María Bartolucci en la elaboración de este artículo. Los autores son egresados de El Colegio de México. Mónica Tapia es maestra en política social y David Campos es especialista en prospectiva. Para cualquier comentario escriba a [mtapia@laneta.apc.org](mailto:mtapia@laneta.apc.org).

didados como la relación que las personas establecen con sus recursos y las formas de acceso y control sobre ellos; y las capacidades, que se definen como las condiciones y oportunidades materiales con las que cuentan los individuos para escoger entre distintas opciones.

A partir de estos conceptos, queda claro que la provisión pública y las redes de seguridad social son indispensables para establecer niveles mínimos de bienestar. Dichos mecanismos no se refieren sólo a la acción estatal, sino que incluyen la acción social, la del mercado, y dependen, a su vez, del conflicto político y de las variables institucionales y sociales de cada nación que se construyen a partir de la participación y organización social.

En otras palabras, el texto busca dejar en claro que la determinación de necesidades y bienes públicos no depende solamente de la intervención estatal o del mercado, sino del entendimiento y la participación de la sociedad. Ello implica un replanteamiento del concepto de Estado que considere una nueva relación con la sociedad, el mercado y la democracia, con el fin de construir un nuevo proyecto social.

### Crecimiento y distribución: el análisis macro

En los últimos treinta años, la teoría sobre el desarrollo económico ha avanzado en forma notable. Sin embargo, no ha habido un avance paralelo en el conocimiento que permita reducir la pobreza y lograr un desarrollo que no genere desigualdades extremas, sino una distribución equitativa de los beneficios del crecimiento.

En las décadas de 1960 y 1970 la corriente dominante de pensamiento sobre el desarrollo, la modernización, proponía que la distribución desigual era una condición inevitable de las primeras etapas del desarrollo económico.<sup>1</sup> La acumulación de capital era necesaria para que en la economía se ahorrara y creciera con mayor rapidez. Se creía que el crecimiento económico daría lugar a la creación de empleos y al aumento del ingreso, y que la distribución de los beneficios sucedería por medio del "goteo" (*trickle-down*) de recursos.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Hay una gran cantidad de literatura sobre la teoría de la modernización. Aquí sólo señalamos algunos textos que sistematizan y actualizan la mayoría de sus supuestos. Gerald M. Meier, *Leading Issues in Economic Development*, capítulo II, Oxford, Oxford University Press, 1995; A. Webster, *Introduction to the Sociology of Development*, capítulo III, Londres, Macmillan, 1983; John Toye, *Dilemmas of Development*, Oxford, Blackwell, 1993.

<sup>2</sup> Véase James Midgley, "Social Welfare Implications of Development Paradigms", *Social Service Review*, junio de 1984.

De este modo, al ver aumentar su ingreso, las personas satisfacerían por sí mismas sus necesidades sociales (educación, salud, vivienda, ahorro para el retiro). La responsabilidad individual en estas áreas alentaría la oferta privada de servicios sociales. Por ello, los recursos públicos debían utilizarse, principalmente, para expandir la economía industrial y la infraestructura.<sup>3</sup> Dentro de este modelo, denominado residual, la mejor estrategia para reducir la pobreza y mejorar la distribución era promover el crecimiento acelerado, ya que una economía en expansión abriría mayores oportunidades de empleo y generaría un aumento en el ingreso y el bienestar.

Sin embargo, la puesta en práctica del modelo cuestionó una gran parte de estas premisas. En primer lugar, los estratos altos de los países en desarrollo no se caracterizaron por su ahorro e inversión en la economía local, y el peso de la carga impositiva tampoco recayó sobre ellos, sino sobre los estratos medios y bajos. En segundo lugar, el goteo de beneficios resultó falso; los problemas de desnutrición, salud y educación se multiplicaron y generaron, de forma indirecta, un lento crecimiento de la economía.

Aunado a lo anterior, la creación de empleos no fue suficiente para compensar el crecimiento demográfico y la introducción de tecnología que sustituía la mano de obra. Asimismo, los bajos ingresos de la mayoría de la población mantuvieron su limitada capacidad de compra, lo cual tuvo efectos multiplicadores en el déficit de empleos e inversión locales.<sup>4</sup>

A finales de la década de 1960 y principios de la de 1970, era claro que el crecimiento, la industrialización y la urbanización no se traducían, como había propuesto la modernización y el modelo residual, en un mayor bienestar social. Debido a esto, se buscaron modelos alternativos que garantizaran un mejor nivel de vida de la población. El éxito del Estado de bienestar durante la posguerra llevó a los gobiernos a suponer que invertir en el bienestar de la población traería consigo dividendos económicos y desarrollo. En particular, el incremento en los niveles educativos y de salud permitiría aumentar la productividad de la economía.

A partir de este momento se hizo necesaria una mayor interven-

<sup>3</sup> Margaret Hardiman y James Midgley, *The Social Dimensions of Development*, Londres, Sage, 1986.

<sup>4</sup> M. Todaro, "Attacking Poverty and Inequality: The Policy Options", *Economic Development*, Londres, Longman, 1994.

ción del Estado, que se convirtió en el principal proveedor de bienes públicos. En este nuevo enfoque, la redistribución de la riqueza y la inversión en capital humano contribuirían al crecimiento económico, bajo el supuesto del goteo invertido (*trickle-up*).<sup>5</sup>

El problema central de este modelo consistió en que la intervención estatal fue desmedida. El gasto gubernamental alcanzó cifras muy altas, que a la larga no pudieron ser cubiertas con reformas fiscales e ingresos públicos, y se tuvo que recurrir al endeudamiento interno y externo. Además, el enorme crecimiento de los servicios sociales hizo necesario importar modelos de políticas y paquetes tecnológicos, frecuentemente inapropiados para los contextos locales. En suma, a pesar de que en estos años los niveles de bienestar social aumentaron, estas políticas no tuvieron mucho éxito en términos distributivos.<sup>6</sup>

Durante la década de 1980 la discusión se planteó como un dilema entre crecimiento económico o bienestar social y distribución del ingreso, ya que, de acuerdo con la corriente de pensamiento neoliberal, la intervención estatal daba lugar a grandes burocracias que consumían los escasos recursos productivos. El crecimiento, entonces, se convirtió en objetivo central, bajo la idea de que la ampliación del mercado permitiría el libre flujo de los factores de producción y mejoraría las oportunidades sociales.

Durante la década de 1990 se han hecho diversos esfuerzos por repensar las estrategias de desarrollo, de modo que el desarrollo económico considere objetivos simultáneos de crecimiento y distribución equitativa.<sup>7</sup> Uno de los primeros pasos de este replanteamiento ha sido diseñar indicadores más reales de desarrollo y bienestar.

El Índice de Desarrollo Humano (IDH) creado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) no sólo considera el ingreso real, sino indicadores sociales como la expectativa de vida, el índice de

<sup>5</sup> La bibliografía en el tema es también abundante; las aportaciones más interesantes provinieron de la Escuela de necesidades básicas. Entre las obras más destacadas están Holly Chenery et al., *Redistribution with Growth*, Oxford, Open University Press, 1974; Paul Steeten, *First Things First. Meeting Basic Needs in Developing Countries*, Oxford, Oxford University Press, 1981, y Frances Stewart, *Planning to Meet Basic Needs*, Londres, Macmillan, 1985.

<sup>6</sup> Para el caso de México, la revisión histórica que hace Peter Ward sobre la política de asistencia social es muy ilustrativa. Véase Peter Ward, "Social Welfare Policy and Political Opening in Mexico", en Wayne Cornelius, Ann Craig y Jonathan Fox, *Transforming State-Society Relations in Mexico. The National Solidarity Strategy*, La Jolla, Center for US-Mexico Studies, University of California, 1994.

<sup>7</sup> El primer esfuerzo por integrar el ajuste económico con metas sociales fue Andrea Cornia, Richard Jolly y Frances Stewart, *Adjustment with a Human Face*, Oxford, Clarendon-UNICEF, 1987 (existe una versión traducida al español).

alfabetización adulta y los años de escolaridad.<sup>8</sup> Este índice ha ayudado a conocer mejor la relación entre crecimiento económico y bienestar social. Se ha observado que el PNB, el PNB per cápita y la tasa de crecimiento económico no tienen una relación directa con los niveles de bienestar y la tasa de reducción de la pobreza.

El análisis comparativo de los factores que han influido para que en ciertos países existan altos índices de bienestar indica que la reducción de la pobreza y el aumento en el bienestar no dependen tanto del ingreso, sino de variables sociales e institucionales que repercuten en el aumento del empleo, la provisión de salud y educación públicas y los programas de alimentación adecuada, entre otros.

### Mercado y pobreza: el análisis micro

Hasta hace poco, la pobreza se entendía como un ingreso insuficiente para cubrir las necesidades o el consumo básicos. Sin embargo, el concepto de empobrecimiento, es decir, el proceso mediante el cual las personas se empobrecen, puede ser útil para lograr una comprensión más exacta de la pobreza.<sup>9</sup>

Marc Wuyts expone los siguientes ejemplos de empobrecimiento: un hogar campesino que, al quedar arruinado por deudas, está obligado a vender su tierra al deudor; personal de limpieza que queda desempleado luego de los recortes presupuestales del gasto público; refugiados que huyen de la guerra o el hambre dejando atrás sus posesiones; un pequeño propietario que siembra azúcar y debe enfrentar una baja en los precios de este producto.<sup>10</sup>

Estos ejemplos sugieren que el aumento o la disminución del ingreso es sólo una parte del proceso de empobrecimiento o de superación de la pobreza, ya que la capacidad para soportar riesgos o la vulnerabilidad al cambio son un aspecto importante de la pobreza. De

<sup>8</sup> Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe de desarrollo humano 1995*, México, PNUD, 1995. Véase también el *Informe de desarrollo humano 1997* dedicado a la pobreza, que propone una nueva medición de ésta a partir de los conceptos de vulnerabilidad y capacidades, que aquí describimos.

<sup>9</sup> En inglés la distinción entre ambos términos y conceptos es más clara: mientras *poverty* es pobreza, *deprivation* se refiere al proceso de empobrecimiento. El empobrecimiento también se relaciona con el concepto de "modo de vida" (*livelihood*), que denomina el complejo conjunto de estrategias de sobrevivencia, donde el ingreso es sólo una parte.

<sup>10</sup> Marc Wuyts, "Deprivation and Public Need", en Marc Wuyts, Maureen Mackintosh y Tom Hewitt, *Development Policy and Public Action*, Oxford, The Open University, 1992.

este modo, una familia con menor ingreso pero mayores activos podría enfrentar mejor las emergencias que una familia con ingresos más altos pero menos activos.<sup>11</sup>

La vulnerabilidad se define, entonces, como la inseguridad frente a riesgos externos y la incapacidad para absorber los cambios, sin que ocurra una pérdida económica o social.<sup>12</sup> En la práctica, las personas buscarán preservar sus activos productivos hasta el último momento, aun a costa de su ingreso o bienestar presente. En las grandes hambrunas, por ejemplo, se ha observado que la gente, aun cuando está a punto de morir de hambre, alimenta a su ganado o guarda semillas para cultivar los campos.<sup>13</sup>

En consecuencia, los activos, más que el ingreso, determinan el grado de pobreza de los hogares. Conservar activos o mejorar el ingreso puede constituir una decisión a la que muchas personas se enfrentan constantemente. Por ejemplo, participar en un programa de créditos que signifique hipotecar y quizá perder ciertas posesiones valiosas y productivas, como la tierra, puede aumentar el ingreso, pero incrementa la vulnerabilidad al empobrecimiento. Así, muchos campesinos preferirán conservar sus activos a mejorar su ingreso inmediato. En general, se puede decir que dentro de sus estrategias de sobrevivencia, las personas buscarán aumentar su ingreso siempre y cuando esto reduzca su vulnerabilidad y mejore su calidad de vida.<sup>14</sup>

Por lo anterior, se puede afirmar que la expansión del mercado que se puso en práctica a partir de los años ochenta buscaba aumentar los ingresos, pero no se consideró la cuestión del incremento en la vulnerabilidad. La expansión del mercado y las transformaciones sociales que suceden al mismo tiempo —lo que se ha llamado el tránsito de la economía rural a la economía monetaria— minan los sistemas tradicionales de seguridad social, mientras la introducción de sistemas de seguridad “modernos” ocurre de una forma mucho más lenta.

En estas transformaciones sociales, la propiedad privada comienza a dominar sobre el uso de los recursos colectivos. Las organizaciones de ayuda mutua y de pago en especie por trabajo desaparecen frente al intercambio por dinero y el trabajo individual asalariado. Las redes

<sup>11</sup> Robert Chambers, “Vulnerability: How the Poor Cope”, *IDS Bulletin*, vol. 1, núm. 2, Institute of Development Studies, abril de 1989.

<sup>12</sup> *Ibidem*.

<sup>13</sup> De Swaan, citado en Marc Wuyts, *op. cit.*

<sup>14</sup> Robert Chambers, “Poverty and Livelihoods: Whose Reality Counts?”, *IDS Bulletin*, vol. 7, núm. 1, abril de 1995.

informales de seguridad y los vínculos clientelares se rompen, y la familia extensa disminuye su apoyo. Asimismo, la transición de la producción de subsistencia a la producción para comercialización trae consigo mayor vulnerabilidad a los cambios en la demanda y los precios originados a distancia.

Los individuos con escasos activos (capital físico y humano) serán menos capaces de adaptarse a estos cambios. Algunas personas no podrán mantener un mínimo nivel de vida con los recursos que tienen (sean ingreso o activos, o una y otra cosa) y las condiciones de producción y mercado prevalecientes. Cuando las personas gastan entre 60 y 80% de sus sueldos en alimentos y hay un aumento de precios, su poder de compra se reducirá proporcionalmente. De manera que ante la inexistencia de redes de seguridad social, su empobrecimiento (disminución del ingreso o pérdida de activos y mayor vulnerabilidad, o ambas cosas) será inevitable.

No sólo los trabajadores asalariados son afectados por estos mecanismos, sino también las personas autoempleadas (como campesinos, pescadores, pequeños propietarios) que dependen del mercado para satisfacer sus necesidades y vender sus productos. La diferencia entre los pequeños productores y los trabajadores asalariados es que los primeros tienen activos productivos que, en caso de emergencia, pueden vender. La posesión de activos los hace menos vulnerables a las emergencias y los desastres, pues tienen un “seguro” intermedio para enfrentar estos fenómenos.

### La pobreza entendida como derechos frustrados (*entitlements failure*)

Como se señaló, concebir la pobreza únicamente como un problema de falta de poder adquisitivo, sin analizar cómo es que los procesos de especialización e intercambios comerciales causan vulnerabilidad, representa ignorar la dimensión compleja del empobrecimiento. Amartya Sen, profesor de economía y filosofía de la Universidad de Harvard, ha desarrollado diversos conceptos para entender, desde una perspectiva integral, las causas de la pobreza y la privación de necesidades básicas.

Sen estudió el fenómeno extremo de la pobreza: la hambruna.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> Amartya Sen, *Poverty and Famines*, Oxford, Clarendon, 1981, y Amartya Sen y Jean Drèze, *Hunger and Public Action*, Oxford, Clarendon, 1989.

Sostiene que cuando millones de personas mueren de hambre se tiene la impresión de estar frente a un crimen. Sin embargo, al analizar con detalle estas condiciones se observa que, en muchos casos, no hay violación de leyes ni derechos y legalmente no existen recursos que permitan remediar la situación.

En realidad, dice Sen, son los mismos derechos e instituciones de propiedad, intercambio y transacciones que moldean el sistema económico los que determinan que una persona pueda adueñarse de cierta canasta de bienes y que, eventualmente, provocan que la gente no tenga suficiente comida para sobrevivir. Este planteamiento conduce al análisis del proceso mediante el cual la gente se relaciona con sus recursos, y de las formas de acceso o control sobre sus bienes.

Sen introduce algunos conceptos útiles para elucidar este análisis. Los “derechos” (*entitlements*) se definen como el conjunto de bienes alternativos al cual una persona puede tener acceso usando canales de adquisición abiertos y legales.<sup>16</sup> La palabra *entitlements* tiene un significado más fuerte y preciso que la palabra “derechos”. *Entitlements* hace referencia a que las personas no sólo tienen un derecho (*right*), sino que algo les corresponde (*entitle to*). *Entitlements* tiene el sentido de derechos de propiedad, más que el sentido de acceso universal.<sup>17</sup>

Según esta interpretación, los derechos se crean a partir del control que las personas ejercen sobre los bienes. Las personas tienen el control porque producen estos bienes o porque los obtienen a través de la venta de otros recursos y la compra de bienes alternativos. Por ejemplo, una persona tiene alimento porque produce su propia comida o porque vende una parte de su producción y adquiere esta comida a cambio.

Esta definición de derechos significa, entonces, que las personas tienen opciones de consumo o compra y venta de acuerdo con lo que obtienen o los recursos que controla.<sup>18</sup> La dotación inicial (*endowment*)

<sup>16</sup> *Poverty and Famines...*, pp. 1-7.

<sup>17</sup> Ante la imposibilidad de encontrar una palabra equivalente en español, considerando la advertencia anterior se usará “derechos” como traducción.

<sup>18</sup> Aun cuando el concepto de “derechos” se refiere a los derechos *legales* de una persona, las relaciones sociales determinan una amplia área de otros derechos, los llamados derechos *legítimos*. Entre éstos están los derechos que resultan de intercambios informales o intrahogares, sancionados no legalmente sino por las prácticas sociales aceptadas. Tradicionalmente, por ejemplo, en la relaciones familiares, las mujeres trabajan en las labores del hogar, mientras el jefe de familia (generalmente el hombre) provee el ingreso o la producción para el consumo familiar. Las relaciones intrafamiliares, sin embargo, no son totalmente armónicas ni justas, por lo que puede ser que en el intercambio o distribución de los beneficios, uno de los miembros del hogar (generalmente es el hombre, porque así lo estipulan las reglas sociales) reciba mayores beneficios, ya sea de alimento, ingreso, atención médica, etc. El intercambio, por lo tanto, no resulta igualitario (*Hunger and Public Action...*, p. 11).

de una persona está dada por la propiedad inicial sobre ciertos recursos (la propiedad de activos y la fuerza laboral de un individuo). Esta dotación inicial determina los derechos (*entitlements*) y los bienes alternativos que una persona puede adquirir por medio de la producción o del intercambio.<sup>19</sup>

Los derechos por intercambio (*exchange entitlements*) son las distintas canastas de bienes que una persona puede adquirir por medio de la producción y el intercambio comercial, a partir de su “dotación inicial”. Cualquiera que produce un bien distinto al que desea consumir debe venderlo en el mercado; y su consumo dependerá, a su vez, de la venta de su producto y del precio relativo que éste alcance frente al precio de su consumo, lo que da lugar a los “derechos de intercambio”.<sup>20</sup>

Así, los derechos de una persona dependen de cuánto tiene inicialmente (su propiedad o dotación inicial) y cuánto puede adquirir por medio del intercambio (derechos de producción y de intercambio). Por ejemplo, un campesino tiene su tierra para producir, y al intercambiar su cosecha por otros bienes, se adueña de éstos. Un trabajador tendrá su mano de obra para intercambiar por un salario, y este dinero podrá intercambiarlo por cierta canasta de bienes.

En sociedades donde la tierra no es un factor de producción escaso, el problema que enfrentan los estratos pobres es la falta de mano de obra para explotar su parcela. En estos casos, los grupos más pobres serán los discapacitados, los viejos, los niños, es decir, aquella parte de la población que no puede usar su fuerza laboral. En cambio, en sociedades donde la tierra es escasa, los más pobres son aquellos que no tienen acceso a la tierra o no pueden vender su mano de obra a un precio suficiente para satisfacer sus necesidades básicas. Así, aun cuando las personas tengan activos o una dotación inicial, pueden no tener derechos si no pueden vender sus activos o si nadie les ofrece otros bienes a cambio de su trabajo.

Es a partir de la ausencia de derechos, o derechos frustrados (*entitlements failure*), que A. Sen explica la forma en que millones de personas pueden morir de hambre. La desaparición de los derechos ocurre por una pérdida de los activos o la dotación original (embargo de tierra, pérdida de fuerza laboral por enfermedad) o por un cambio desfavorable en los términos de intercambio (pérdida de empleo, baja

<sup>19</sup> *Ibid.*, pp. 9-10.

<sup>20</sup> *Poverty and Famines...*, pp. 3-5.

en salarios, aumento en precios de comida, baja en precios de bienes que la persona vende, baja en la producción, entre otras).<sup>21</sup>

En conclusión, es un error pensar que las hambrunas se deben a la escasez de alimentos. En algunos casos analizados por A. Sen se observa, en cambio, una abundancia de alimentos, pero éstos se exportan, respondiendo a una demanda y a precios más altos en otras regiones (los casos de las hambrunas de Irlanda en la década de 1800 y en Bengala del Este, India, a mitad del siglo XIX). Otras hambrunas suceden por desastres naturales, como sequías o inundaciones, pérdida de empleos, altos precios de alimentos e incapacidad de compra (la hambruna de Bangladesh en la década de 1970 y en Etiopía en la de 1980). Pensar en términos de abundancia o escasez de recursos es, entonces, inadecuado, puesto que el punto crítico es el análisis sobre las relaciones y los procesos mediante los cuales las personas obtienen comida y otros bienes.<sup>22</sup>

La pobreza debe, en consecuencia, entenderse también como la ausencia de derechos sobre ciertos bienes básicos, no sólo el alimento suficiente sino la vivienda digna, la educación y la salud. La pobreza no es únicamente la falta de ingreso, sino que incluye la compleja red de relaciones de acceso y control sobre las necesidades básicas en cierto medio que determinan la oferta y los precios de estas necesidades.<sup>23</sup> Por ello, dejar a las fuerzas del mercado la determinación de los costos y precios de las necesidades básicas puede significar la ausencia del derecho o el fracaso de los derechos a estos bienes.

<sup>21</sup> *Hunger and Public Action*..., pp. 21-26.

<sup>22</sup> Para Sen y Drèze, sin embargo, hay cuatro condiciones en las cuales la abundancia es importante:

- 1) Cuando hay derechos directos sobre la comida (la gente consume lo que produce)
- 2) Cuando la abundancia determina el precio de la comida
- 3) Cuando la producción de comida es una de las principales fuentes de empleo
- 4) Cuando las reservas de comida pueden distribuirse, ya sea de forma directa o introduciéndolas en el mercado para que bajen los precios (*Ibid.*, pp. 26-31).

<sup>23</sup> El ingreso que reciben las familias, en realidad, es sólo un aspecto de su modo de vida o estrategia de sobrevivencia. El ingreso se complementa, además, con los esquemas de ayuda mutua, la venta de artesanías, el pago por trabajos encargados, los envíos de dinero por miembros que han emigrado, la venta o "hipoteca" de posesiones (mobiliario y electrodomésticos), el trabajo de distintos miembros de la familia (mujeres y niños), los productos obtenidos de la propiedad comunal, etc. Las familias, por ello, pueden cubrir ciertas necesidades de forma más o menos independiente del ingreso que obtienen (Robert Chambers, *op. cit.*).

## Derechos, seguridad social y provisión pública

Una de las ideas principales de A. Sen y J. Drèze es que la provisión de seguridad social no debe recaer únicamente en las fuerzas del mercado. La sobrevivencia de las personas y su acceso a las necesidades básicas debe asegurarse por otros medios. De la misma forma, si el mercado causa vulnerabilidad a ciertos grupos y personas es necesario construir mecanismos que refuercen la seguridad social de las personas que ven frustrados sus derechos (*entitlements failure*).

La provisión pública amplía los derechos y los bienes y servicios a los cuales las personas tienen acceso. Como anteriormente se dijo, los derechos de intercambio dependen de la dotación inicial y de las condiciones del mercado para la compraventa de productos. Sin embargo, estos derechos también incluyen aquellos bienes y servicios que el Estado provee en forma gratuita y que aseguran que los derechos de una persona no sólo dependan de los intercambios en el mercado.<sup>24</sup> Así, aun cuando los intercambios comerciales sean desfavorables para quienes menos tienen, su sobrevivencia y necesidades básicas están garantizadas por la provisión pública.

Los programas que dan asistencia y beneficios públicos toman diversas formas; pueden ser de tipo temporal o permanente, y las estrategias van desde proporcionar comida gratis o dinero en efectivo a las víctimas potenciales de la hambruna hasta formas convencionales como el seguro de desempleo, las pensiones, los beneficios por "extrema pobreza" o por "hijo nacido", la atención médica gratuita, la educación, los alimentos subsidiados, el agua potable, la infraestructura rural. Estos programas de seguridad social son suplementarios a los procesos de mercado, de producción e intercambio comercial, y generalmente están condicionados a la ausencia de otros "derechos de intercambio" (empleo y salario, por ejemplo).

La provisión pública puede fortalecer la seguridad de una persona de dos maneras. En primer lugar, protege a grupos vulnerables de emergencias e imprevistos, y aumenta la capacidad de la población para tener una forma de vida más segura. Se trata, entonces, de prevenir la disminución de los niveles de vida, que puede ocurrir durante una recesión o cuando ya no pueden trabajar (por su edad avanzada o por incapacidad), entre otros. Éste es el aspecto de la provisión pública llamado de *protección*.

<sup>24</sup> Amartya Sen y Jean Drèze, *op. cit.*, pp. 15-19.

En segundo lugar, la provisión pública busca mejorar las condiciones de vida y la expansión de las capacidades básicas de la población. La salud y educación públicas, en particular, fortalecen los activos de las personas (su trabajo y sus conocimientos) y aumentan las oportunidades para una vida mejor. Este segundo aspecto de la provisión, llamado de *promoción*, debe apreciarse como un reto de mediano y largo plazos.

Con estas características, la provisión pública y los beneficios de la seguridad social desempeñan un papel crucial en el establecimiento de estándares mínimos de bienestar, a los cuales todas las personas tienen derecho (bienes y servicios que les corresponden), independientemente de sus derechos de producción o de intercambio. Ello explica que, de acuerdo con A. Sen, en los países desarrollados —aun con altos índices de desempleo— las hambrunas hayan dejado de existir; no porque haya un ingreso promedio más alto, sino porque hay mecanismos que garantizan mínimos de consumo y de ingreso.

De igual manera, la eliminación del hambre en países con economías socialistas ocurrió sin que haya aumentado sustancialmente la abundancia de comida per cápita. El fin de las hambrunas en estos países refleja un cambio en el sistema de derechos (*entitlements*), bajo la forma de la seguridad social y el sistema de empleo con sueldos que garantizan derechos de intercambio suficientes para evitar el hambre.

En suma, la provisión pública ha sido fundamental para eliminar la pobreza no sólo en economías intervencionistas, sino también en economías de mercado con alto crecimiento. De manera que el contraste entre países con “seguridad basada en el crecimiento”, como Corea del Sur, y otros con “opulencia irrestricta”, como Brasil, se relaciona con el uso extensivo y bien planeado de mecanismos de provisión pública, especialmente de salud y educación básicas.<sup>25</sup>

Hasta aquí hemos utilizado el término de provisión pública como sinónimo de intervención estatal; sin embargo, hay que aclarar que el Estado no es el único actor, aunque sí uno de los principales responsables del bienestar social de la población. La provisión pública se refiere a las diversas formas en las cuales la sociedad organiza la distribución de bienes y servicios por medio de instituciones ajenas al mercado, de acuerdo con su tradición histórica y los valores de la población.<sup>26</sup>

<sup>25</sup> En Marc Wuyts *et al.* (*op. cit.*) se revisan los casos de estos países en términos comparativos de sus PNB e indicadores de desarrollo económicos.

<sup>26</sup> Provisión pública es la traducción de *public provisioning*. Para una definición más amplia de este concepto, véase Marc Wuyts.

## Acción pública y conflicto político

La provisión pública no debe limitarse a la prestación de servicios y bienes por parte del Estado. Diversas organizaciones sociales y políticas pueden desempeñar un papel importante; las beneficencias privadas y las organizaciones voluntarias pueden también proveer bienes y servicios, financiadas por donaciones, contribuciones mutuas y recursos públicos suplementarios.

El papel activo del Estado en el mundo moderno no debe verse como un sustituto sino como un complemento de la acción de los grupos e instituciones no gubernamentales y los esquemas propios de las sociedades tradicionales, en las cuales la seguridad individual depende, en gran medida, del apoyo mutuo entre grupos sociales, como la familia extensa y la comunidad. La provisión pública se construye a partir de la interacción del Estado y la sociedad.

La provisión pública orientada a resolver algún problema social involucra, por un lado, un imperativo moral respecto de la situación en cuestión (las hambrunas o la pobreza); por otro lado, depende de la presión que ejerce la dinámica política y la opinión pública. A. Sen señala, por ejemplo, el hecho de que las principales hambrunas no han ocurrido en países democráticos donde existe una prensa libre y tolerancia a los partidos de oposición.<sup>27</sup>

La importancia política que tendría una hambruna masiva en un régimen de libertades civiles y competencia partidista obligaría al gobierno a actuar en forma inmediata para evitar mayores desastres. Esto se debe a que un gobierno que busca reelegirse y debe enfrentar la oposición de los partidos políticos y la prensa libre, no puede desatender problemas sociales graves.

Sin embargo, las privaciones y los problemas sociales que reciben atención pública son, generalmente, aquellos temas que se politizan fácilmente y causan grandes repercusiones, tanto en el ámbito nacional como en el internacional. En contraste, cuando la privación o la pobreza son menos extremas, más complejas de analizar y más difíciles de remediar —como en el caso de la desnutrición o la falta de atención médica de enfermedades infecciosas—, la crítica pública resulta menos efectiva. De manera que la gravedad del problema social no siempre

<sup>27</sup> Véase, para una discusión más amplia, Amartya Sen y Jean Drèze, *op. cit.*, e *India: Economic Development and Social Opportunity*, capítulos 4 y 5, Delhi, Oxford-India Paperbacks, 1996.

determina cuánta atención recibe en la discusión pública, en la prensa y en el debate parlamentario. En consecuencia, el papel de los medios de comunicación y de la discusión pública es crucial para que la sociedad y el gobierno detecten y entiendan los problemas desatendidos, así como para propiciar acciones de solución. Siguiendo el ejemplo de las hambrunas, A. Sen señala que un reportaje de prensa podría ser importante para identificar amenazas de hambre y poner en práctica un sistema de aviso temprano (*early warning system*) que conduzca a la adopción de medidas preventivas y a la solución del problema.<sup>28</sup>

Es a partir del debate en los medios de comunicación y los conflictos políticos subyacentes que los problemas sociales y algunos bienes indispensables se perciben como “necesidades públicas”. Este clima de opinión impulsa la intervención estatal para proveer bienes y servicios y asegurar su acceso universal, al mismo tiempo que se crean colectividades e instituciones públicas para asegurar su distribución. En estas condiciones, los “bienes públicos” —que responden a “necesidades públicas”— se extienden a todos los ciudadanos y se amplían los derechos (*entitlements*) de las personas.

Es importante señalar que estas “necesidades públicas” se crean a partir de asuntos de interés que cambian con el transcurso del tiempo. Los bienes públicos no son bienes y servicios objetivamente identificables e inmodificables. Las necesidades y bienes públicos, aun cuando surgen por las privaciones económicas y sociales que existen en la sociedad, se construyen socialmente y se filtran de acuerdo con las percepciones y conflictos de los actores políticos. De manera que la variación en estrategias y en la provisión de distintos bienes depende del contexto social, del Estado y de la configuración de los procesos políticos.<sup>29</sup>

Hay, además, una relación directa entre el entendimiento, la conciencia, la presión y la movilización pública, por un lado, y la naturaleza, las formas y el compromiso de la acción estatal para cumplir metas públicas, por otro lado. De manera que conforme el activismo público es más intenso, éste no sólo presionará al gobierno para tomar medidas, sino que la sociedad comenzará a realizar acciones por sí misma. Estos proyectos emprendidos por la sociedad son experiencias positivas de las cuales se desprende un aprendizaje colectivo, así como posibles innova-

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 19.

<sup>29</sup> Véase John Toye, *op. cit.*, quien siguiendo a D. Lal (1992) se plantea que la cuestión de fondo es la forma y alcance de la intervención gubernamental, no su presencia o ausencia.

ciones para la elaboración de políticas públicas.<sup>30</sup> Como puede observarse, el tema del entendimiento público y la conciencia social involucra características tanto institucionales como de los movimientos sociales y políticos de un país.

Asimismo, la participación pública es importante no sólo para asegurar la adecuada expansión de los servicios, sino para la vigilancia y el monitoreo de su funcionamiento. En ocasiones, la atención y calidad de los servicios que las comunidades reciben depende en gran medida de la información disponible y de qué tanto éstas puedan hacer escuchar su voz. Lo mismo se puede decir de la distribución de productos subsidiados y del desvío de fondos públicos.

De manera que la provisión pública y el proceso de conflicto político que define las necesidades y los bienes conforman lo que llamaremos “acción pública”. Este término no sólo trata de abarcar los servicios prestados, sino que también se refiere a la participación del público en el proceso de mejoramiento de las condiciones de vida. La acción pública está directamente vinculada con las prioridades de desarrollo que surgen en cada país a lo largo de la historia, moldeadas tanto por el Estado como por la sociedad.

En conclusión, la acción pública toma formas y estrategias diversas, y sus posibilidades están dadas por el estudio de las causas del problema y por la naturaleza y poder de los agentes involucrados. No se trata únicamente de las capacidades administrativas del gobierno, sino del compromiso y lealtades de la comunidad, de las bases de poder de las figuras locales y de los conflictos que trae consigo la asignación de recursos y la distribución de beneficios entre diversos grupos de interés.

### ¿Hacia dónde orientar la acción pública?: el concepto de capacidades básicas

Aun cuando el pluralismo, el conflicto político y la participación social son indispensables para moldear la acción pública, es también necesario revisar nuevos conceptos que ayuden a orientar la intervención estatal. Por un lado, hemos presentado el concepto de derechos, que constituye un criterio para intervenir en caso de derechos frustrados.

<sup>30</sup> Para un entendimiento más amplio de este proceso, véase Michael Edwards y David Hulme, *Making a Difference. The Scaling-up and Impact of NGOs in a Changing World*, Londres, Earthscan y Save the Children Fund, 1993.

Por otro lado, el concepto de capacidades ayuda a definir las áreas de intervención pública y las que pueden dejarse a la oferta privada. Se trata, pues, de establecer prioridades entre ámbitos y acciones.

El concepto de capacidades (*capabilities*) determina las posibilidades de superación de un individuo según sus propios intereses y circunstancias.<sup>31</sup> Este enfoque subraya la necesidad de proveer a los individuos el acceso a condiciones y oportunidades para que cada quien cubra sus necesidades y desarrolle sus capacidades. Se reconocen, así, las condiciones materiales estructurales, pero a la vez se le da también valor a la voluntad y fuerza del “agente” humano.<sup>32</sup>

Se trata de cubrir necesidades con el objeto de construir condiciones para que las personas desarrollen sus capacidades; se puede establecer una jerarquía de capacidades, y una vez que se satisfacen ciertas capacidades básicas y se amplían las oportunidades, se pueden atender otras capacidades de menor jerarquía. Cuando las personas tienen alimentos, por ejemplo, tendrán la capacidad de estudiar, trabajar y divertirse; entonces se deberá atender su educación, que a su vez abrirá una nueva gama de capacidades para desarrollar.

Queda claro que las capacidades básicas o físicas (como el alimento, la vivienda, el vestido y la ausencia de enfermedades) tienen que ser cubiertas antes de poder cubrir otras capacidades u obligaciones sociales. La pobreza se asume como la condición en que las capacidades básicas de los seres humanos no pueden desarrollarse. Esta condición también se ha llamado “capacidades frustradas” (*failed capabilities*).

Las capacidades tienen un límite absoluto y otro relativo; absoluto, pues pueden definirse en relación con las oportunidades de cada individuo; y relativo, pues también es posible juzgar el empobrecimiento de las personas en comparación con otros miembros de su sociedad. Por ejemplo, una persona es pobre porque sufre hambre, y este diagnóstico de pobreza no se altera por el hecho de que haya otras personas que, teniendo acceso a la alimentación, puedan ser consideradas pobres por su falta de vivienda o de educación. Es decir que, en términos absolutos, en ambos casos estaríamos frente a situaciones de pobreza, si bien en términos relativos podríamos jerarquizarlos.<sup>33</sup>

<sup>31</sup> Amartya Sen y Jean Drèze, *op. cit.*, pp. 12 y 13.

<sup>32</sup> Véase Frances Stewart, “Basic Needs Strategies: Human Rights and the Right to Develop”, *North-South and South-South*, Londres, Macmillan, 1992.

<sup>33</sup> Para profundizar en este debate entre pobreza absoluta y pobreza relativa, véanse las discusiones entre Amartya Sen y Peter Townsend: *Oxford Economic Papers*, 37, 1985, y *Poverty and Famines...*

En este enfoque, las ventajas de un individuo no deben juzgarse frente a otros en su sociedad o comparando su calidad de vida con la de otras sociedades (términos absolutos), sino mediante el conocimiento de sus capacidades u oportunidades de desarrollo personal (términos relativos). Esto se debe a que el bienestar de los seres humanos depende de la realización de sus capacidades, más que de los bienes que pueden tener y adquirir.

Asimismo, las variaciones en la utilización de los bienes (y, específicamente, la conversión de los bienes en capacidades) surgen de las características biológicas y sociales de cada persona; por ejemplo una mujer embarazada necesitará más alimento que otra persona para alcanzar el mismo nivel de nutrición. Estas variaciones son importantes para la planeación pública y deben tomarse en cuenta para evaluar la distribución de los derechos a bienes (*commodity entitlements*).<sup>34</sup>

### Acción pública y mercado: medidas complementarias

Hasta aquí ha quedado claro que los conceptos de derechos y de capacidades significan una innovación respecto de la reestructuración del Estado. Sin embargo, esta reestructuración no estaría completa si no se analizaran y reevaluaran las funciones que cumplen el Estado y el mercado en relación con estos conceptos.

La intervención estatal, como se explicó anteriormente, desempeña un papel importante en la eliminación de la pobreza y en el establecimiento de estándares mínimos de bienestar. Sin embargo, resulta indispensable retomar las críticas que se han hecho al Estado, de modo que en el planteamiento de su reconstrucción no se cometan errores anteriores.

Una de las críticas más fuertes que ha recibido el Estado ha sido que la provisión estatal y pública no ha beneficiado a los más pobres, sino a los sectores medios y a las clases movilizadas políticamente. Ello debido a que los más pobres son los menos poderosos para influir en la toma de decisiones y en el conflicto político.<sup>35</sup>

Debido a esta incapacidad de los sectores pobres para ejercer presión y emitir su opinión, es común que la definición de necesidades

<sup>34</sup> Amartya Sen y Jean Drèze, *op. cit.*, pp. 103 -107.

<sup>35</sup> Véase, para ejemplos más elaborados de políticas que han favorecido a estos sectores, Frances Stewart, *Adjustment and Poverty. Options and Choices*, Londres, Routledge, 1995.

y la provisión de servicios y bienes públicos no respondan a sus intereses. En todo caso, la provisión pública actuará según la percepción que la burocracia estatal o los grupos poderosos tengan sobre las necesidades de los pobres. Más aún, en estas condiciones la provisión estatal puede fomentar la desigualdad debido al control centralizado de las decisiones y al acceso y distribución arbitraria e ineficiente del sector público.<sup>36</sup>

Una crítica similar es que las medidas estatales que intervienen en el intercambio comercial (derechos de intercambio), pero no en la distribución de activos (dotación inicial), pueden tener efectos negativos. En primer lugar, pueden crear ineficiencias y mayores costos que, generalmente, son trasladados a los grupos en desventaja (por ejemplo, precios de garantía que benefician al último intermediario y no al productor directamente, las rentas congeladas, etcétera).

En segundo lugar, los efectos distributivos pueden convertirse en barreras que frustran la iniciativa empresarial o las oportunidades sociales (por ejemplo, demandas salariales excesivas que lleven a sustituir la mano de obra por inversión tecnológica, numerosos requisitos para ser sujeto de crédito o para crear una microempresa). Debe recordarse que la desigualdad económica en las economías de mercado no se debe al intercambio comercial *per se*, sino al intercambio basado en propiedades y activos desiguales.<sup>37</sup>

Aun cuando es importante que el Estado fije ciertos mínimos de bienestar a partir de los cuales las operaciones de mercado puedan desarrollarse, el mercado tiene dos grandes ventajas. La primera es que constituye una solución de largo plazo para superar la pobreza porque es autofinanciable, sustentable y rompe con los lazos de dependencia. La segunda es que da mayor control a los pobres para definir y satisfacer sus necesidades, en comparación con la definición de "necesidades y bienes públicos" a partir del conflicto político.

El mercado crea canales adicionales de oportunidades sociales y económicas que pueden significar un factor de liberalización para los sectores marginados. Por ejemplo, al aprovechar nuevas oportunidades para vender su mano de obra, algunos trabajadores agrícolas pueden liberarse de lazos tradicionales de opresión. Asimismo, el mercado

<sup>36</sup> Véase la discusión que plantea Albert Hirschman sobre la opción de "salida" que presenta el mercado, mientras que frente al Estado y la provisión de los servicios públicos, los individuos únicamente tienen la alternativa de la "voz" (*Salida, voz y lealtad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1977).

<sup>37</sup> Véase Amartya Sen y Jean Drèze, *India...*, capítulos 5 y 8.

puede ser efectivo para dar autoconfianza al vender y comprar, en contraste con algunos mecanismos de provisión estatal, donde la burocracia estatal acostumbra el maltrato de los usuarios. Por ello, los grupos vulnerables, en ocasiones, preferirán sentirse "empleados" que beneficiarios de la asistencia pública o la caridad privada.<sup>38</sup>

Las razones anteriores explican por qué el mercado constituye una alternativa a la acción estatal, incluso bajo las metas de desarrollo y equidad. En cierta medida, esto se debe a que los mecanismos del mercado determinan de manera eficiente la distribución de los recursos, mientras que las acciones estatales pueden alterar o reemplazar estos mecanismos. Sin embargo, luego de reconocer los conflictos entre el Estado y el mercado, es fundamental recordar que estas dos vías no son contradictorias. A. Sen cree necesario considerar una pluralidad y heterogeneidad de mecanismos, tanto de mercado y provisión pública, como de estrategias de acción pública orientadas al bienestar social.

En consecuencia, las políticas de bienestar deben considerar el análisis de las condiciones de mercado, de modo tal que aumenten los derechos de los grupos más vulnerables. Con este objetivo, las políticas públicas deben incrementar los activos, considerando la lógica de la vulnerabilidad (con activos diversos y divisibles) y la lógica de aumentar los derechos (más dotación inicial, mejores términos de intercambio y mayores beneficios de provisión pública). También es importante analizar cuáles mecanismos son más efectivos para fomentar capacidades como la autoestima, la protección contra la violencia y la capacidad de participar en el mercado, la sociedad y la política.

Con estos criterios hay que analizar, en primer lugar, la existencia o falta de bienes o servicios que den derechos (comida, escuelas, centros de salud) y, en segundo lugar, hay que ver el precio de estos bienes y servicios y cuán accesibles son para la mayoría de la población. Es importante recordar que estas variables determinan, por un lado, la capacidad de las personas para satisfacer sus necesidades en el mercado (en función de sus activos) y, por otro lado, las condiciones del mercado a que se enfrentan como compradores o vendedores.

Evidentemente, las condiciones de competencia en el mercado no son totalmente justas ni imparciales para aquéllos con dotaciones iniciales menores o que enfrentan derechos de intercambio menos favorables (como el aislamiento geográfico, la ignorancia, la falta de

<sup>38</sup> *Ibidem*.

información, los altos precios por ineficiencia o monopolio en la oferta). Así, para paliar estas deficiencias se requiere hacer un análisis específico de aquello que el mercado puede hacer y de sus límites, de manera que este análisis ayude a construir arreglos complementarios que permitan alcanzar los objetivos de desarrollo social.

Un ejemplo de esta combinación de instrumentos es el caso que cita A. Sen sobre cómo se resolvió el problema de algunas hambrunas. Los esquemas de creación de empleos públicos a cambio de salario o bienes en especie (en lugar de repartir directamente comida o dinero en efectivo) fueron los más exitosos. Si la comida se repartía gratuitamente, existían los problemas de cómo distribuirla a las personas más vulnerables sin que surgieran problemas de control centralizado y burocrático. Asimismo, si se repartía efectivo (alentando el mecanismo del mercado), se corría el riesgo de que subieran los precios de la comida, sin satisfacer las necesidades de todos los miembros de la comunidad. En consecuencia, para resolver la hambruna no era necesaria la producción o distribución estatal de alimento, sino algunas medidas orientadas a regenerar la capacidad de compra de la población empobrecida.<sup>39</sup>

El autor sostiene que la creación temporal de empleo daría un ingreso a las personas más vulnerables. Gracias al ingreso recibido la gente podría adquirir alimentos y, en caso de que no existieran los suficientes, el aumento de la demanda y de precios atraería la oferta de comida de otras regiones. Sin embargo, el problema mayor sería que quienes no fueran beneficiarios del programa estatal deberían enfrentar precios más altos.

Los ejemplos anteriores demuestran que la idea fundamental es proveer ingreso y capacidad de compra, y dejar que la oferta responda a la demanda creada a partir del comercio privado. Así es posible utilizar las ventajas —directas e indirectas— de los sistemas de distribución pública, sin que todas las transacciones pasen por controles burocráticos.

Al combinar 1) la intervención pública (en lugar de dejar a las víctimas desatendidas, se creaba empleo pagado en efectivo o en especie), y 2) el uso selectivo del mercado (permitiendo a la oferta de alimento moverse en respuesta a la demanda recién generada), es posible evitar la ineficiencia en la distribución de alimento y la inseguridad de depender únicamente de los derechos generados por medio del mercado.

En conclusión, se necesitan más mecanismos e instituciones que también consideren metas sociales y no respondan únicamente al mercado, de modo que se pueda contrastar la forma en que está operando el mercado con respecto a estas metas, y luego decidir la intervención pública complementaria. La noción del mercado como un sistema de instituciones, antes que como un sistema de transacciones, y el compromiso político son fundamentales para actuar en este sentido.<sup>40</sup>

En otras palabras, el mercado por sí mismo no llevará muy lejos en la eliminación de la pobreza, pero una economía de mercado que sea complementada en forma apropiada con mecanismos de acción pública puede fomentar el crecimiento al mismo tiempo que disminuir la pobreza. Específicamente, la intervención pública complementaria debe orientarse hacia las áreas de educación, cuidado de la salud, seguridad social y reforma agraria, mientras que los mecanismos de mercado son una efectiva base para el intercambio y la producción, lo cual incluye una combinación eficaz de reforma del sector público y expansión de la empresa privada.

Más aún, las reformas para ampliar la función del mercado en el sentido señalado pueden ser beneficiosas siempre y cuando la política económica haga hincapié en la actividad intensiva en mano de obra, se permita y fomente la participación de los grupos más pobres en el crecimiento económico y se desarrollen formas de seguridad social. En suma, bajo estas condiciones, crecimiento económico y disminución de la desigualdad no son metas contradictorias, aunque requieren políticas distintas. El problema, sostiene Albert O. Hirschman, “es encontrar la combinación de políticas que causen el menor daño posible a estos objetivos... Entre los cuales normalmente existe una buena dosis de tensión y conflicto”.<sup>41</sup>

## Conclusiones

El objetivo de la acción pública orientada a reducir la pobreza debe ser aumentar las capacidades de la gente para realizar actividades produc-

<sup>39</sup> La importancia de la construcción institucional en la creación de bienes públicos y el crecimiento se desarrolla con amplitud en Lloyd Rotwin y Donald A. Schön (eds.), *Rethinking the Development Experience. Essays Provocated by the Work of Albert O. Hirschman*, Washington, Brookings Institute, 1994.

<sup>41</sup> Albert O. Hirschman, *Tendencias autosubversivas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.

<sup>39</sup> Amartya Sen y Jean Drèze, *Hunger and Public Action...*, pp. 107-121.

tivas y valiosas, y no sólo incrementar su ingreso. Sin embargo, la acción pública se ha dirigido, normalmente, hacia la provisión de bienes con el objeto de cubrir necesidades casi siempre inmediatas. Se deben, por ello, distinguir claramente los atributos del enfoque de necesidades básicas y del de capacidades básicas.

En el primer enfoque —de necesidades— los bienes considerados públicos se asignan de forma centralizada y se ponen a la disposición de los usuarios, lo cual representa enormes costos en recursos, apropiación y diseños deficientes. Además, se concibe a los grupos más pobres como víctimas y simples receptores pasivos de lo que se les proporciona. Las características de la población beneficiada (sus diferencias en edad, género, actividades, habilidades, intereses) hacen difícil que la provisión pública de bienes realmente cubra sus necesidades.

En el segundo enfoque —de capacidades— la participación activa de los beneficiarios es una idea central. Se entiende que son las mismas personas las que tienen la capacidad de decisión y de acción para desarrollar sus potencialidades. La intervención únicamente se dirige a crear las condiciones propicias para superar la pobreza, para que las personas puedan desarrollar sus capacidades básicas. De ahí que se reconozca, también, el papel fundamental de la presión y movilización política en la construcción de la acción pública.

El concepto de “derechos” aclara la relación entre los bienes y la forma en que las personas se adueñan de ellos, de acuerdo con sus propias necesidades. Mayores derechos contribuirán a mayores capacidades, pero la relación para cada persona será diferente. En consecuencia, la acción pública deberá basarse en análisis diferenciados, en los que se investigue la raíz de las capacidades y la variación en la relación entre derechos y capacidades.

Con este enfoque, el desarrollo debe verse como un proceso de expansión de los derechos o libertades positivas que las personas disfrutan. El desarrollo económico tradicional, sin embargo, se centra en el crecimiento del producto nacional y del ingreso agregado, en lugar de pensar en términos de los derechos y las capacidades que estos derechos crean.<sup>42</sup>

<sup>42</sup> Sobre los vínculos entre democracia y economía en las estrategias de desarrollo, es útil referirse a los conceptos de “conexiones” y “desconexiones”, y la alternancia entre interdependencia y autonomía que Albert Hirschman desarrolla. Al respecto plantea que la diferencia básica entre el cambio económico y el político es que el segundo suele tener un carácter discontinuo y sus avances se expresan como sucesos de un solo tiempo (*one-time events*): la caída de un régimen, la adopción de una ley electoral (Albert Hirschman, *ibid.*).

Esto sugiere que la reconstrucción del Estado no debe repetirse en términos de un Estado de bienestar con beneficios extensivos y estandarizados para todos, sin distinción ni variación de acuerdo con las características de cada persona y grupos de población. Con el concepto de capacidades básicas se puede pensar en un Estado orientado a la realización de acciones complementarias que construyan redes de seguridad y protección, y programas que garanticen la provisión pública. Asimismo, el concepto de derechos ayuda a ubicar dónde el Estado puede orientar y complementar al mercado en esta provisión y adquisición de bienes y servicios, para dar lugar a una relación de sinergia entre Estado y mercado.

Como puede observarse, este replanteamiento de reconstrucción del Estado tiene consecuencias más amplias que el diseño de nuevas funciones y relaciones con el mercado. En términos conceptuales, la propuesta ubica al Estado en una posición que puede identificarse entre el sistema liberal y el Estado de bienestar. Se reconoce que el Estado no es el único medio de acción social, y que tanto el mercado como la sociedad pueden desempeñar un importante papel en el logro de estos objetivos.

De modo que para promover la distribución y la justicia social, la intervención estatal debe juzgarse y decidirse en la sociedad a partir del pluralismo político, antes que en la economía. La acción pública, por ello, incluye la participación social como elemento básico de la definición y satisfacción de necesidades, así como de la provisión efectiva de bienes y servicios públicos.

Asimismo, al referirse a las percepciones y al sistema de valores comunes que los ciudadanos tienen sobre la igualdad existente y la deseable, la propuesta planteada se ubica entre el elemento liberal y el democrático, en lo relativo a las ideas de convivencia y regulación social en una comunidad política.<sup>43</sup> La relación entre ambos elementos abarca tanto la formación de consensos y el sentido de pertenencia como los valores inherentes al hecho de compartir un destino común. A este sistema de valores compartidos se refieren los contenidos de la propuesta en relación con la cooperación en las políticas redistributivas, el ánimo de emprender acciones públicas como un imperativo ético-moral y la apreciación de ciertos bienes como públicos, a los cuales todos deben tener acceso.

<sup>43</sup> Véase Claus Offe, “Democracy Against the Welfare State?”, *Modernity and the State*, East, West, Oxford, Polity, 1993.

Lo anterior significa que la reconstrucción del Estado y la nueva legitimidad de la intervención estatal deben sustentarse en un sistema de valores compartidos por la sociedad. Esto, a su vez, involucra como condición necesaria que la planeación del desarrollo y la acción estatal se den dentro de un marco democrático, es decir, bajo los supuestos de un conflicto político regulado, de debate público y de vigilancia partidista, así como de las características institucionales de división y contrapeso de poderes. El conflicto político y la discusión se traducirán en cuestiones muy prácticas, como por ejemplo la decisión de asignación de recursos.

Se trata, pues, de promover políticas sociales que fomenten las responsabilidades cívicas de los beneficiarios, para lograr que el proceso de provisión de bienes se convierta en un proceso de educación y socialización cívicas o, puesto en otros términos, de formación de capital social. Un ejemplo serían los movimientos sociales que demandan bienes y servicios públicos y que en su acción atraviesan por un proceso de construcción de capacidades políticas como la capacidad de organizarse, de plantear demandas, de negociar y de hacer cumplir los acuerdos.<sup>44</sup> Ambos procesos (de formación de demandas de bienes públicos y de organización política y cívica) se retroalimentan y tienen un impacto en el fortalecimiento de la democracia y en el funcionamiento más efectivo del gobierno y de las políticas públicas.<sup>45</sup>

Aunque se trata de transformaciones de mediano y largo plazos, la experiencia demuestra que la combinación de acción política y pública también tiene repercusión notoria en el cambio de valores de la sociedad. Sin embargo, es importante destacar que la sociedad no puede cambiar sin una redefinición paralela del Estado respecto de la acción pública en materia social. La propuesta de reconstrucción del Estado se inspira en la noción de vínculos entre el mercado, la democracia y la sociedad como fuerza decisiva en la dinámica y sustentabilidad del proceso de un desarrollo con equidad.

---

<sup>44</sup> Véase Thomas F. Carroll, *Intermediary NGOs. The Supporting Link in Grassroots Development*, West Hartford, Conn., Kumarian, 1992.

<sup>45</sup> Véase Robert Putnam, *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press, 1993.