

# Desarrollo humano, producción social de la pobreza y gobierno de la pobreza\*

Melisa Campana\*\*

*Profesora de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales  
Universidad Nacional del Rosario, Argentina*

## Resumen

El artículo busca poner en diálogo tres perspectivas de análisis diferentes respecto a la pobreza: primera: el *human development and capability approach* o, más precisamente, el uso que diversos organismos internacionales han dado al enfoque de las capacidades; segunda: la producción social de la pobreza y, tercera: la del gobierno de la pobreza. La intención del documento es mostrar que la elección de unas u otras perspectivas teóricas, para entender y explicar el fenómeno de la pobreza, tiene implicancias políticas y prácticas, es decir, consecuencias efectivas en los modos de intervenir sobre la vida de la población identificada como pobre.

**Palabras clave:** pobreza, desarrollo humano, capacidades, producción social de la pobreza, gobierno de la pobreza, política social.

...

## CÓMO CITAR ESTE ARTÍCULO

Campana, Melisa. 2014. "Desarrollo humano, producción social de la pobreza y gobierno de la pobreza". *Revista Trabajo Social* 16: 79-89. Bogotá: Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia.

**Recibido:** 23 de noviembre del 2013. **Aceptado:** 26 de febrero del 2014.

---

\* Este artículo se inscribe en el marco de nuestra investigación posdoctoral "El gobierno de la pobreza en Rosario".

\*\* melisacampana@gmail.com

## Human Development, Social Production of Poverty and Government of Poverty

### Abstract

The article seeks to put into dialog three analytical perspectives regarding poverty: first, *human development and capability approach*, or, more precisely, the use different international agencies have given to the capabilities approach; second, social poverty production and third, government of poverty. The document intends to show that the choice of theoretical perspectives to understand and explain the phenomenon of poverty has political and practical implications, i.e. effective consequences on modes of intervention in the life of the population identified as poor.

**Keywords:** poverty, human development, capacities, social production of poverty, government of poverty, social policy.

## Desenvolvimento humano, produção social da pobreza e governo da pobreza

### Resumo

Este artigo pretende colocar em diálogo três perspectivas de análises diferentes a respeito da pobreza: primeira — o *human development and capability approach* ou, mais precisamente, o uso que diversos organismos internacionais têm dado ao enfoque das capacidades; segunda — a produção social da pobreza; terceira — a do governo da pobreza. A intenção deste documento é mostrar que a escolha de umas ou outras perspectivas teóricas para entender e explicar o fenômeno da pobreza tem implicações políticas e práticas, ou seja, consequências efetivas nos modos de intervir sobre a vida da população identificada como pobre.

**Palavras-chave:** pobreza, desenvolvimento humano, capacidades, produção social da pobreza, governo da pobreza, política social.

## Introducción

Como es sabido, inaugurado y promovido por Amartya Sen, el discurso del desarrollo humano se oficializa por medio del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo —en adelante, PNUD— en la década de los años noventa, a partir de los informes mundiales de desarrollo humano con base en el —valga la redundancia— Índice de Desarrollo Humano confeccionado por este organismo. Desde mediados de esa década hasta nuestros días, este discurso ha ganado terreno en el campo de la política social latinoamericana, hasta convertirse en la matriz hegemónica para explicar el fenómeno de la pobreza, por parte de los organismos internacionales, como la Organización de las Naciones Unidas —ONU—, el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo —BID—. Buscando contribuir a la construcción de un discurso antihegemónico, en este texto plantearé una serie de cuestionamientos al enfoque de las capacidades instrumentado por dichos organismos, desde dos perspectivas críticas: la producción social de la pobreza y el gobierno de la pobreza.

En primer lugar, describiremos una serie de categorías centrales del discurso del desarrollo humano y su traducción por parte de los mencionados organismos. Observaremos de qué modo los planteamientos de Amartya Sen se han retomado, apropiado e instrumentalizado por esas agencias en sus diversas propuestas de diseño de política social para América. Luego presentaremos la perspectiva de producción social de la pobreza, en su empeño por mostrar que esta no es un fenómeno natural, un hecho dado o un flagelo, sino, muy por el contrario, un producto histórico y relacional. Por último, nos concentraremos en la perspectiva del gobierno de la pobreza, sobre todo en su apuesta por mostrar que ella no es una esencia o característica de determinados sujetos o poblaciones, sino, antes bien, el producto de un determinado tipo de problematización.

El objetivo de este escrito es mostrar que la elección de una u otra perspectiva teórica para entender y explicar el fenómeno de la pobreza tiene implicaciones materiales concretas, políticas y prácticas, es decir, consecuencias efectivas en los modos de intervenir sobre la vida de la población identificada como pobre.

## Desarrollo humano: la pobreza como déficit de capacidades

Basta una somera observación a los debates en el campo de la política social de buena parte de los países latinoamericanos, de las últimas dos décadas, para reconocer el innegable auge que ha cobrado el paradigma del desarrollo humano, generalmente traducido por los organismos internacionales como “enfoque de las capacidades”. En la traducción que agencias como el PNUD, el Banco Mundial —en adelante, BM— o el BID han hecho de los trabajos de Amartya Sen, la pobreza se define como déficit de capacidades o como falta de capacidad de desarrollar potencialidades y, por consiguiente, de poder aprovechar oportunidades.

Ahora bien, lo que sostenemos en el presente trabajo es que el desarrollo humano no constituye una inocente manera de entender los problemas sociales y su atención, sino que es una modalidad específica de regulación de la pobreza por parte de los mencionados organismos internacionales, históricamente habituados a influir en las modalidades de intervención sobre la pobreza de los países del continente americano.

Como agudamente advierte Álvarez (2011), el desarrollo humano es mucho más que una definición o una concepción; es la forma predominante de regulación de la pobreza y de los países pobres. Esta autora subraya que, cuando a finales de la década de los ochenta, los organismos internacionales comenzaron a hablar de “estrategias de alivio a la pobreza”, el énfasis se puso fundamentalmente en dos aspectos: por un lado, en las “capacidades” de los pobres y la consecuente promoción de la participación y la autogestión de la pobreza; por el otro, en los “mínimos biológicos” como nivel de flotación de la tolerancia social para con la pobreza. De manera que los vínculos primarios fueron cobrando sentido como generadores de “activos” que, siendo utilizados en forma eficiente, se constituirían en recursos para la autogestión de la pobreza.

En esto, las interpretaciones y los usos que los organismos han hecho de las categorías del *human development and capability approach*, ha llevado a definir la política social como mera receta para el

combate a la pobreza. Además, las recomendaciones de la política social se han ocupado primordialmente de la pobreza absoluta (solo en forma marginal de la pobreza relativa) y han reforzado la necesidad de validación de la miseria a través, por ejemplo, de mecanismos de comprobación de la renta cada vez más sofisticados.

La centralidad está puesta en las “capacidades” o “activos” de los pobres en detrimento del rol central del Estado como garante de derechos, por lo cual la oferta de servicios públicos ha de ser básica, mínima, elemental, garantizando umbrales de subsistencia a partir de los cuales cada jugador(a) estará librado(a) a su habilidad de transformar en activos sus capacidades, de hacer un uso eficaz de las oportunidades sociales.

En esta línea se inscribió, por ejemplo, la propuesta del PNUD sobre “desarrollo humano sostenible y ajuste con rostro humano”, cuyo objetivo sería combinar las políticas de ajuste económico con la restauración del crecimiento y la protección de los denominados “grupos vulnerables”. El informe del año 1993 afirmaba:

En términos comunes se considera que la pobreza no es sino una diferencia de ingresos, que se puede salvar mediante el fomento de la expansión económica general, que goteará hacia los pobres [...]. Otro modelo, que el PNUD apoya, considera la pobreza como una diferencia en cuanto a la participación de la gente. Según ese modelo, el otorgamiento de poder es el criterio estratégico fundamental en la abolición de la pobreza. Los propios pobres deben adquirir poder. (PNUD 1993, 8)

La ONU argumentaba que ante las limitaciones del PIB per cápita para analizar los diagnósticos de la problemática social y distributiva, era “urgente la búsqueda de nuevos conceptos alternos e indicadores

1 El Índice de Desarrollo Humano fue creado por la ONU en 1990, sobre la base de tres componentes: esperanza de vida al nacer, medida en años; logro académico, medido como la combinación del nivel de analfabetismo y el promedio simple de las tasas de matrícula primaria, secundaria y terciaria; y el estándar de vida, medido como el PIB per cápita real, ajustado por el índice de paridad de poder de compra y ajustado para mostrar la utilidad marginal del ingreso.

que directamente aborden el campo del desarrollo humano” (Rey de Marulanda y Guzmán 2003, 12). Según la perspectiva de las necesidades básicas, sostenida por este organismo, el desarrollo humano podría lograrse a través del alcance de ciertos estándares de nutrición, salud, vestido, vivienda y educación.

Por ejemplo, en el *World Health Report* de 1999, la Organización Mundial de la Salud encontraba una fuerte relación entre la esperanza de vida y la tasa de crecimiento del PIB. El informe subrayaba, además, que el impacto de las inversiones en salud sobre el crecimiento económico era particularmente importante para los países más pobres (Garnier 2004). Del mismo modo, la interacción recíproca entre salud y educación, y de ambas con el crecimiento económico, se analiza desde una óptica que entiende que una mayor esperanza de vida eleva las inversiones en capital humano durante el proceso de crecimiento económico, y que una mayor esperanza de vida eleva la cantidad óptima de educación, pues el retorno de las inversiones en educación se recibirá por un periodo mayor. Por ello se entiende que ese efecto es económicamente significativo y que se refleja tanto en un mayor consumo como en un mayor crecimiento (Garnier 2004).

Igual tenor adoptaron los informes sobre desarrollo mundial del BM. El de 1988, por ejemplo, sugería una reforma fiscal amplia y comprensiva. Para ello, se consideraba necesario

[...] ampliar la base tributaria y sus tasas [...], aumentar las cargas a los usuarios de los servicios públicos, lo que serviría para financiarlos [...], reducir los subsidios a la educación y a la salud, dirigiendo los esfuerzos hacia los grupos más pobres y no orientándolos en general [...], descentralizar el Estado, tendiendo a desligar a este de los gobiernos locales y de las empresas públicas. (BM 1988, 3)

Dos años más tarde, la pobreza era el tema central del informe y el de 1993 directamente señalaba que los países de la región debían poner en marcha más programas de educación, salud y nutrición para los pobres.

Es dentro de esta constelación donde cobran su cabal sentido los calificativos de “básico”, “elemen-

tal” o “mínimo”, que no adjetivan, sino que definen la conformación y el contenido de los servicios públicos, dentro de los imperativos dispuestos por la racionalidad de los organismos internacionales. Del mismo modo que aparecen absolutamente naturalizadas las palabras “pobres”, “desposeídos”, “atrasados”, “menos privilegiados”, “vulnerables”, “desfavorecidos” o “necesitados”, siempre al margen de la discusión sobre la producción de la pobreza y de la distribución de la renta, que para estas agencias es solo un medio más, una variable entre otras.

En síntesis, el discurso del desarrollo humano brindó a los organismos internacionales un sustento teórico para plantear que la pobreza se puede resolver a partir de la potenciación de las capacidades individuales o comunitarias de los pobres y de las oportunidades que otorga un mundo basado en supuestas libertades. La noción de capacidades es instrumentada por estas agencias para revalorizar las “destrezas” o “habilidades” de los pobres, desde una mirada donde la falta de recursos se relativiza por las capacidades para conseguirlos, transformarlos o intercambiarlos.

### La producción social de la pobreza

Para una mejor comprensión de esta perspectiva es conveniente establecer una distinción entre dos niveles de análisis: *la* política social (en singular) y *las* políticas sociales (en plural). Retomando la idea de intervención social del Estado de Cortés y Marshall (1991) y la mirada teórica de la función propuesta por Andrenacci (2009), decimos que *la* política social constituye un enfoque desde el cual es posible detectar un conjunto de funciones de las intervenciones sociales del Estado; la idea de función alude a los objetivos estratégicos, a la finalidad productiva de tales intervenciones. Esta mirada de la función permite conocer la lógica (la racionalidad, los fundamentos) de la intervención del Estado en lo social<sup>2</sup>.

2 “Lo social”, en los términos de Castel (2004, 2010), alude a un conjunto de dispositivos puestos en marcha para compensar el déficit de recursos necesarios para que los individuos puedan vivir en sociedad por sus propios medios. “Lo social” funciona como tejido contenedor y reparador que emerge como respuesta a la cuestión social, síntoma social de las desigualdades que sostiene la forma social capitalista y que implican un riesgo de desintegración social (Castel 1997; Murillo 2008).

Por otra parte, *las* políticas sociales se refieren a esas concretas intervenciones sociales del Estado y han sido conceptualizadas y estudiadas desde distintos puntos de vista —más o menos cercanas al institucionalismo— pero siempre como mediaciones entre el Estado y los ciudadanos y las ciudadanas (Offe 1990; Cortés y Marshall 1993; Fleury 1997; Soldano y Andrenacci 2006; Falappa y Andrenacci 2009; Danani y Hintze 2011).

Un aporte sustancial de esta perspectiva es señalar que la política social no se refiere a un sector o a una sumatoria de instituciones, sino que constituye un enfoque desde el cual es posible detectar un conjunto de funciones de las intervenciones sociales del Estado. De este modo, se desplaza la explicación de los problemas sociales en términos de ausencia, debilidad, incapacidad o disfuncionalidad estatal, no para obviar o negar al Estado, sino —muy por el contrario— para abordarlo como activo reproductor del orden social, lo que implica reconocer una función productiva, positiva, estratégica en las prácticas de gobierno.

Si decimos que la política social constituye un enfoque a partir del cual es posible observar un conjunto de funciones de la intervención del Estado en lo social y que, por ende, el Estado tiene un rol de activo productor-administrador de los problemas sociales que son, a su vez, objeto de tales intervenciones, es ineludible pensar la pobreza —manifestación central de la cuestión social— como fenómeno histórico y relacional.

Para orientar sobre el carácter relacional de la pobreza, Paugam (2008) retoma los clásicos de la sociología de la pobreza y afirma que el objeto de estudio de George Simmel no es la pobreza en sí, tampoco los pobres, sino la relación de asistencia entre ellos y la sociedad en la que viven:

Según Simmel, el hecho de que alguien sea pobre no significa que pertenezca a una categoría específica de pobres [...] a partir del momento en que son asistidos es que ellos pasan a participar de un grupo caracterizado por la pobreza [...] los pobres, en tanto categoría social, no son los individuos que sufren de carencias o privaciones, sino los que reciben asistencia o los que deberían recibirla según las normas sociales

[...] la pobreza no puede ser definida a partir de criterios cuantitativos, sino a partir de relaciones sociales provocadas por circunstancias determinadas. (Paugam 2008, 69) [traducción propia]

Este planteamiento permite entender la pobreza como producto de específicas relaciones sociales —desiguales, asimétricas, violentas— y situar, al mismo tiempo, la asistencia como mecanismo privilegiado de constitución/atención del problema de la pobreza. Es decir que la asistencia “tiene como función la regulación del sistema social. Si los pobres, por el hecho de ser asistidos, están atados al status social desvalorizado que los descalifica, ellos permanecen, sin embargo, miembros de la sociedad” (Paugam 2008, 69)<sup>3</sup>. Lo interesante de esta mirada es que propone, en lugar de una aproximación naturalizada a la pobreza, pensarla en función de su posición en la estructura social, como instrumento de regulación del conjunto de la sociedad a través de las instituciones asistenciales.

También recuperando los aportes de George Simmel, Ana Arias (2012) propone entender los vínculos asistenciales como vínculos específicos de interdependencia, lo que la lleva a sostener que la pobreza no puede definirse de manera independiente de la relación de asistencia: “[...] la relación de asistencia es la relación de interdependencia que define a la pobreza. Solo a partir de que la sociedad genera formas de acción ante esta es que se establece la función social de la pobreza” (22). Esa relación de asistencia supone una interdependencia que se objetiva en el vínculo asistencial, el cual varía históricamente y determina diferentes status de pobreza.

Arias reconoce tres rasgos característicos del vínculo asistencial. En primer lugar, la asistencia es una prestación individual, se enfoca sobre el individuo, aunque su finalidad sea mantener a la sociedad integrada: “La asistencia a los pobres como institución pública [...] en su contenido es personal, no hace otra cosa que aliviar necesidades individuales [...] la asistencia a los pobres se dirige en su actividad concreta al individuo y a su situación” (Simmel 2002, 22 citado en Arias 2012, 23).

3 [Traducción propia]

En segundo lugar, el vínculo asistencial es conservador, es una relación de interdependencia porque supone una vinculación de los pobres con la sociedad que se explica no solo por las necesidades de los pobres, sino principalmente por la necesidad de sostener al todo social: “La asistencia se basa en la estructura actual de la sociedad [...] lo que la asistencia se propone es mitigar ciertas manifestaciones extremas de la diferencia social, de modo que aquella estructura pueda seguir desarrollándose sobre la diferencia” (Simmel 2002, 223 citado en Arias 2012, 24). Esta relación con el todo es la que otorga a la relación de asistencia un lugar central en la definición de la pobreza como categoría social. Por último, la asistencia es una relación particular entre derechos y deberes.

El derecho a la asistencia es de la comunidad toda, para resguardar la comunidad, pero no un derecho individual del pobre. La asistencia cumple un papel orgánico, ya que la destinataria de la acción asistencial es la sociedad, más que los pobres mismos.

Reforzando el carácter relacional de la pobreza, Danani nos recuerda que “no hay ‘integrados’ y ‘desintegrados’, ni ‘ausencia’ o ‘presencia’ de integración como atributos de sectores y grupos sociales, sino sectores y grupos sociales desigualmente incorporados y reconocidos” (2009, 7). Esta advertencia complejiza aún más el análisis, al poner en primer plano la necesidad de problematizar la producción de pobreza en relación con la producción de riqueza.

Concentrados en el sujeto pobre, sus carencias, sufrimientos, atributos y comportamientos, los estudios sobre la producción y el gobierno de la pobreza han ido perdiendo de vista la producción y concentración de riqueza como contracara inescindible. Como sintetiza Cohen (2011), si hay un excluido es porque hay un excluidor, por lo cual es de vital importancia que la mirada sobre la pobreza deje de tener como sujeto principal de su observación al sujeto vulnerable, marginado, excluido para girar su atención hacia las relaciones sociales que lo involucran y lo reconocen como tal. En palabras del autor, “excluir es un modo de establecer relaciones sociales, cuando se excluye se establecen relaciones sociales de dominación portadoras de desigualdad. El excluido lo es en tanto forma parte de una red de relaciones sociales” (104).





Hernán Díaz  
*Los niños de la casa vieja (2)*  
 Bogotá, Colombia  
 1968  
 Fondo fotográfico Archivo de Bogotá.

Tener presente la intrínseca relación entre pobreza y riqueza al momento de abordar el estudio de la política social, la asistencia social o —en un sentido más general— la cuestión social, contribuye a desterrar el falso supuesto de que “los pobres” no forman parte de la sociedad, de que están “por fuera”, “excluidos” y nos ayuda a no perder de vista que “esos sujetos sí están insertos pero bajo fuertes lazos de subordinación” (Álvarez 2011, 263).

Riqueza y pobreza forman parte del mismo proceso económico y social. Permanecer atentos a esta interrelación permite, siguiendo a Cattani (2011), pensar la estructura social como un todo integrado y articulado y develar los procesos de apropiación, concentración y transferencia de renta. Asimismo, nos ayuda a recordar —aunque parezca una obviedad— que el capital no es una abstracción, sino que “los ricos” son la encarnación de parte de los agentes que dirigen el proceso de explotación del trabajo y los procesos políticos que permiten la extracción de valor (Cattani 2011).

En síntesis, entender la pobreza como producto sociohistórico y no como fenómeno natural, le devuelve su carácter histórico y relacional, una de cuyas implicancias nodales es reinscribir el conflicto, la lucha, la contradicción, en el seno mismo de la reproducción de las relaciones sociales. Dicho a la inversa, la principal consecuencia de deshistorizar la pobreza y aislarla como fenómeno autónomo y natural respecto a la dinámica social es invisibilizar que la pobreza y la desigualdad son constitutivas del orden social capitalista e inherentes a su lógica de funcionamiento.

### El gobierno de la pobreza

Dijimos que la política social constituye un enfoque desde el cual es posible detectar un conjunto de funciones de las intervenciones sociales del Estado. También que esta mirada de la función permite demostrar la lógica de intervención del Estado en lo social. Por último, que el principal mérito de esta perspectiva es desplazar la explicación de los problemas sociales en términos de ausencia, debilidad,

incapacidad o disfuncionalidad estatal para abordar al Estado como activo reproductor del orden social.

Sobre estos mismos presupuestos se apoya la perspectiva de gobierno de la pobreza. Si gobernar es “estructurar un campo posible de acción de los otros” (Foucault 2001, 254), la noción de gobierno alude al conjunto de intervenciones, procedimientos, normas, análisis y reflexiones que tiene como blanco a determinados individuos y/o poblaciones y como objetivo inducir, promover, favorecer, alentar, obstaculizar o impedir determinados tipos de prácticas. Ahora bien, si gobernar significa estructurar un campo posible de acción de los otros y si la política social constituye un enfoque desde el cual observar las funciones estratégicas de las intervenciones sociales del Estado — permítasenos la redundancia—, es posible identificar diversas modalidades de gobierno de la pobreza.

Según Giavedoni (2012), el gobierno de la pobreza se caracteriza por los siguientes aspectos que conforman una forma particular de ejercer el poder sobre un sector específico de la población y sobre ciertas expresiones y fenómenos de este, nominados en términos de pobreza: 1) multidimensionalidad del gobierno (hay una pluralidad de instancias públicas y privadas involucradas en el gobierno de un problema); 2) hiperestatalización asistencial (hay una fuerte presencia del Estado en el mundo popular, en su dimensión asistencial); y 3) gestión diferencial (que consolida las desigualdades o la inclusión en cuanto excluidos).

El gobierno de la pobreza —como gestión diferencial respecto a determinadas poblaciones construidas como pobres— supone, en primer lugar, una problematización de la pobreza. Hablar de problematización implica que no es un objeto previamente existente, ni tampoco un objeto meramente artificial creado por el discurso, sino que conforma un “algo” que al tornarse pensable adquiere el estatus de problema y, por lo tanto, se inscribe en lo real. La pobreza no es un dato tangible de la realidad ni un a priori, sino una problematización a partir de ciertas prácticas, una construcción y no un dato natural.

Por lo tanto, referirse al gobierno de la pobreza supone informar del “[...] conjunto de prácticas discursivas y no discursivas que hace entrar a algo en el juego de lo verdadero y de lo falso y lo constituye

como objeto de pensamiento” (Foucault 1991, 232). El conjunto de modalidades de intervención del Estado sobre determinadas poblaciones es lo que constituye a la pobreza y a los sujetos pobres como objetos de pensamiento que, al mismo tiempo, se inscriben en lo real, convirtiéndola en un “administrable” (Castel, 1984); (Procacci 1991).

La idea de gobierno de la pobreza, coincidiendo nuevamente con Giavedoni (2012), permite comprender al Estado en su carácter de administrador de la pobreza, ya que ese conjunto específico de intervenciones sociales contribuye a producirla y reproducirla y su objetivo no es eliminarla, sino controlarla y organizar su gestión. Así, en una relación de mutua implicancia, las racionalidades que dan sentido a las prácticas de gobierno de la pobreza, constituyen a la pobreza y al sujeto pobre, mientras que las tecnologías de gobierno contribuyen a su producción y reproducción. Es, por ello, fundamental prestar atención a lo que el Estado efectivamente hace, las formas como gobierna y los discursos que sostienen y justifican las particulares maneras de gobernar a las poblaciones constituidas como pobres. Volviendo al carácter relacional del vínculo asistencial del que hablamos en el apartado anterior, podemos decir que la asistencia social constituye, sin dudas, una modalidad privilegiada de gobierno de la pobreza y alude al conjunto de intervenciones sociales del Estado sobre aquellos individuos, grupos y/o poblaciones definidos como pobres —en función de una serie de atributos previamente construidos e identificados—.

Históricamente, las diversas modalidades de intervención sobre la pobreza han identificado una serie de atributos negativos de los pobres para actuar luego sobre cada uno de ellos: invalidez, vejez, desnutrición, analfabetismo, etc. A pesar de que ni la pobreza ha sido siempre problematizada en los mismos términos, ni las modalidades de actuación sobre ella se mantuvieron inmutables, los sujetos objeto de las intervenciones sí fueron y continúan siendo —claro que con matices— concebidos como pobres vergonzantes, cuya situación de pobreza es atribuible a causas personales.

En resumidas cuentas, la perspectiva del gobierno de la pobreza contribuye a desesencializarla, a destee-



rrarla como característica inherente al sujeto que la padece y a comprenderla —en cambio— como producto de una determinada problematización, en el marco de específicas relaciones sociales en las cuales el Estado asume un rol de activo productor y reproductor del orden social.

Una importante implicancia de este ejercicio de desesencialización es combatir el supuesto según el cual la pobreza es un problema individual, derivado de los atributos personales de los sujetos que la padecen y, por tanto, responsabilidad de estos su resolución. Al igual que la perspectiva de producción social de la pobreza, el gobierno de la pobreza pone en primer plano el conflicto, la disputa por el sentido de la desigualdad y sus modalidades de atención dentro del orden social capitalista.

### Reflexiones finales

Como indicamos al comienzo, la intención de este texto es mostrar que la elección de una u otra perspectiva teórica para comprender y explicar el fenómeno de la pobreza no es indistinta. Muy por el contrario, las maneras de nombrar, definir, conceptualizar, derivan de un modo específico de entender las relaciones sociales y comportan, por ende, implicancias materiales concretas, políticas y prácticas, es decir, consecuencias efectivas en los modos de intervenir sobre la vida de la población identificada como pobre.

Esto significa que las modalidades de intervención del Estado en lo social son informadas por determinadas miradas acerca de qué constituye un problema social y cómo abordar su resolución. Aunque pueda parecer una obviedad, es fundamental reconocer a través de qué claves se observan, analizan y explican los fenómenos sociales porque las consecuencias de ello no son meramente teóricas u objeto de preocupación de la retórica o la oratoria: las “maneras de decir” contribuyen a construir aquello que designan.

Hemos intentado mostrar cómo ello ocurre en el caso de la pobreza. Creemos que el discurso del desarrollo humano hegemóniza actualmente el campo de la política social latinoamericana, gracias a la apropiación del mismo por parte de organismos internacionales con larga trayectoria en influenciar las

estrategias de enfrentamiento a la pobreza de nuestros países. Creemos que la concepción de la pobreza como déficit de capacidades que esas agencias proponen tiene, por lo menos, dos implicancias centrales: naturalizarla y esencializarla.

Naturaliza la pobreza al no cuestionar las bases estructurales de esta, sino que da por sentado que los “puntos de partida” de los individuos son diferentes. Con ello, la pobreza se deshistoriza y pierde, en ese movimiento, su carácter conflictivo, al ser invisibilizada como producto de relaciones sociales asimétricas y desiguales. Y esencializa la pobreza en cuanto pone como causa principal ciertos atributos individuales de los sujetos que la padecen; como corolario, son esos mismos sujetos los responsables últimos de la superación de su situación.

Así, las acciones de política social diseñadas en la lógica del desarrollo humano, tienen como objetivo mejorar las “capacidades” de las personas (pobres), transmitir habilidades que contribuyan a incrementar su “capital humano y social” y a desarrollar habilidades para incrementar los “activos personales” (como si las personas y sus características fuesen un bien económico como cualquiera otro), interrumpir el “círculo intergeneracional de la pobreza” (como si se tratara de un atributo genético). En suma, las propuestas de intervención social de los organismos internacionales desde hace más de dos décadas apuntan a las manifestaciones y nunca a las causas del fenómeno de la pobreza.

A esto nos referimos cuando afirmamos que las implicancias de las diferentes matrices de análisis no son solo teóricas, sino materiales y concretas. Por eso presentamos dos perspectivas críticas al particular uso del discurso de desarrollo humano practicado por los citados organismos: la producción social de la pobreza y el gobierno de la pobreza, en un intento por contribuir a la generación de discursos antihegemónicos que partan de reconocer la pobreza y la desigualdad como fenómenos históricos constitutivos e inherentes al orden social capitalista. Con estas breves líneas, esperamos haber aportado a un esfuerzo colectivo que pretende disputar el sentido de los problemas sociales, su construcción y sus modalidades de atención. Esa es nuestra apuesta.

## Referencias bibliográficas

- Álvarez Leguizamón, Sonia. 2011. "Gubemamentalidad neoliberal y focopolítica en América Latina: los programas de transferencias condicionadas. ¿Políticas de cohesión social con los pobres?". *Perspectivas críticas sobre la cohesión social. Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina*, 251-285. Carlos Barba Solano y Néstor Cohen (eds.). Buenos Aires: Clacso.
- Andrenacci, Luciano. 2009. "Notas acerca de la política asistencial en América Latina". *Revista Cátedra Paralela* 6: 7-30. Santafe, Argentina: Universidad Nacional del Rosario.
- Arias, Ana. 2012. *Pobreza y modelos de intervención*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Banco Mundial. 1988. *Informe sobre desarrollo mundial*. Washington DC: World Bank.
- Castel, Robert. 1984. *La gestión de los riesgos*. Barcelona: Anagrama.
- Castel, Robert. 1997. *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.
- Castel, Robert. 2004. *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?* Buenos Aires: Manantial.
- Castel, Robert. 2010. *El ascenso de las incertidumbres*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Cattani, Antonio. 2011. "Cohesión social y políticas públicas sin molestar a los sectores dominantes". *Perspectivas críticas sobre la cohesión social. Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina*, 53-66. Carlos Barba Solano y Néstor Cohen (eds.). Buenos Aires: Clacso.
- Cohen, Néstor. 2011. "Cohesión social, diversidad cultural y pobreza. Hacia una convivencia compleja". *Perspectivas críticas sobre la cohesión social. Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina*, 87-106. Carlos Barba Solano y Néstor Cohen (eds.). Buenos Aires: Clacso.
- Cortés, Rosalía y Adriana Marshall. 1991. "Estrategias económicas, intervención social del Estado y regulación de la fuerza de trabajo. Argentina, 1890-1990". *Revista Estudios del Trabajo* 1: 5-28. Buenos Aires: Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo.
- Cortés, Rosalía y Adriana Marshall. 1993. "Política social y regulación de la fuerza de trabajo". *Cuadernos Médico Sociales* 65-66: 4-32. Rosario: Centro de Estudios Sanitarios y Sociales.
- Danani, Claudia. 2009. "Tiempos normales y tiempos de crisis. Notas urgentes para el largo plazo". *Revista Escenarios* 14: 23-56. La Plata, Buenos Aires: Facultad de Trabajo social, Universidad Nacional de La Plata.
- Danani, Claudia y Susana Hintze. 2011. *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento - Prometeo.
- Falappa, Fernando y Luciano Andrenacci. 2009. *La política social de la Argentina democrática (1983-2008)*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento - Biblioteca Nacional.
- Fleury, Sonia. 1997. *Estado sin ciudadanos*. Buenos Aires: Lugar Editorial.
- Foucault, Michel. 1991. *Saber y verdad*. Madrid: La Piqueta.
- Garnier, Leonardo. 2004. "El espacio de la política en la gestión pública". *Política y gestión pública*, 91-138. Luis Carlos Bresser-Pereira y Nuria Cunill Grau (eds.). Buenos Aires: Clad-Fondo de Cultura Económica.
- Giavedoni, José. 2012. *Gobernar la pobreza*. Rosario: Homo Sapiens.
- Murillo, Susana. 2008. *Colonizar el dolor*. Buenos Aires: Clacso.
- Offe, Claus. 1990. *Contradicciones en el estado de bienestar*. Madrid: Alianza.
- Organización Mundial de la Salud. 1999. *World Health Report. Making a difference*. Ginebra: World Health Organization.
- Paugam, Serge. 2008. "O enfraquecimento e a ruptura dos vínculos sociais". *As artimanhas da exclusão*, 67-86. Bader Sawaia (dir.). Petrópolis: Vozes.
- Procacci, Giovana. 1991. "Social economy and the government of poverty". *The Foucault Effect. Studies in Governmentality*, 235-250. Burchell Graham, Colin Gordon, & Peter Miller (Eds.). London: Harvester Wheatsheaf.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. 1993. *Informe sobre Desarrollo Humano*. Washington DC: United Nations Organization.
- Rey de Marulanda, Norah y Julio Guzmán. 2003. *Inequidad, desarrollo humano y política social: importancia de las condiciones iniciales*. Washington DC: Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, Indes - Banco Interamericano de Desarrollo.
- Soldano, Daniela y Luciano Andrenacci. 2006. "Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino". *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*, 17-79. Luciano Andrenacci (ed.). Buenos Aires: Prometeo.

### **Bibliografía complementaria**

- Campana, Melisa. 2013. “Notas para combatir el ‘combate’ a la pobreza: desarrollo humano y gerencia social”. *Revista Intervenir* 7: 22-41. Catamarca: Universidad Nacional de Catamarca.
- Paugam, Serge. 2007. *Las formas elementales de la pobreza*. Madrid: Alianza.
- Sen, Amartya. 2000. *Desarrollo y libertad*. Barcelona: Planeta.