



Citation for published version:

Deneulin, S, Clausen Lizarraga, J & Valencia, A (eds) 2018, *Introducción al Enfoque de las Capacidades: Aportes para el Desarrollo Humano en América Latina*. Buenos Aires, Argentina.
<<http://www.emanantial.com.ar/editorial/libros/detalles.aspx?IDL=1139>>

Publication date:
2018

Document Version
Peer reviewed version

[Link to publication](#)

University of Bath

Alternative formats

If you require this document in an alternative format, please contact:
openaccess@bath.ac.uk

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Introducción al Enfoque de las Capacidades: Aportes para el Desarrollo Humano en América Latina

Séverine Deneulin, Jhonatan Clausen, Arelí Valencia

El desarrollo centrado en las personas

La región de Ica en la costa sur del Perú es probablemente uno de los ejemplos más exitosos de reducción de pobreza en ese país. Con información oficial para el año 2013, Ica se ubicó dentro del conjunto de regiones del Perú con menores niveles de incidencia de pobreza monetaria, en el intervalo de 3,1% a 6%.¹ Ica está conformado por 5 provincias que, a su vez, se subdividen en un total de los 46 distritos. Uno de ellos es el distrito de El Carmen, el cual también presenta niveles relativamente bajos de pobreza monetaria, los cuales se encontraban entre el 5,1% y el 10,4% en el mismo año. Es en este distrito, a ambos lados de la carretera Panamericana (que conecta casi todos los países en América Latina), que se encuentra el centro poblado La Garita. En cierta medida pareciera que La Garita comparte la “suerte” de la región en la que se encuentra. La mayoría de las personas que viven en el lugar son trabajadores de la industria agroexportadora, por lo que casi no existe desempleo en el área y, en general, no es considerado como un centro poblado en pobreza. Por este motivo, La Garita no se encuentra dentro del grupo de centros poblados focalizados por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) del Perú para recibir prestaciones de protección social de manera prioritaria.²

El diagnóstico anterior parecería dar cuenta de un escenario de relativo éxito. No obstante, un análisis de la situación de La Garita desde una mirada más profunda parecería mostrar resultados bastante diferentes. En 2016, el Instituto de Desarrollo Humano de América Latina de la Pontificia Universidad Católica del Perú (IDHAL-PUCP) llevó a cabo un estudio de la situación de este centro poblado desde una óptica distinta a la sola evaluación de pobreza monetaria. Para ello, se realizó una encuesta con el fin de obtener información sobre la situación de La Garita relacionada a dimensiones del bienestar distintas al gasto o a los niveles de ingreso.³ Algunos de los resultados de esta encuesta dieron cuenta de un panorama poco alentador. Una gran proporción de los pobladores de La Garita (74%) viven en casas con pisos de tierra o techos de esteras o caña, lo que pone en riesgo la salud de los niños y, en general, de toda la población. Esta precariedad muy probablemente se deba a que, en 2007, un sismo de gran intensidad destruyó gran parte de las casas del centro poblado, situación que casi 10 años más tarde no ha logrado ser revertida. Además, en La Garita no existe conexión a la red de agua potable, de modo que los pobladores se ven forzados a comprar agua a camiones abastecedores que no garantizan condiciones higiénicas mínimas.

No obstante, las privaciones no parecen circunscribirse únicamente al ámbito material. De hecho, el 43% de las personas que respondieron la encuesta no terminaron ni siquiera la educación secundaria y el 33% no tiene acceso a ningún tipo de seguro de salud que les permita hacer frente a enfermedades que fácilmente podrían desarrollarse debido a las precarias condiciones de vida que enfrentan. Asimismo, las privaciones parecen afectar también otras dimensiones que razonablemente pueden ser consideradas importantes para la vida de estas personas. El 62% de quienes respondieron la encuesta afirmaron que sentían un vacío general en su vida, que se solían sentir rechazados, solos o que no podían encontrar compañía si así lo deseaban. Además, el 38% afirmó haber sido muy excluido,

¹ En años posteriores, Ica ha sido consistentemente región la menor tasa de pobreza monetaria en el Perú situándose en 2016 en el intervalo de 1,8% a 4,3%, ver INEI (2017) *Evolución de la pobreza monetaria 2007-2016*. Disponible en https://www.inei.gob.pe/media/cifras_de_pobreza/pobreza2016.pdf.

² El listado de centros poblados focalizados por el MIDIS es de acceso público en el siguiente enlace http://www.midis.gob.pe/dmdocuments/RM_152_2013MIDIS_anexo.pdf

³ Esta encuesta tuvo un total de 120 observaciones, número cercano a las 126 observaciones del barrido censal que el MIDIS realizó en la zona en 2013 para elaborar el listado de centros poblados focalizados.

ridiculizado, menospreciado, duramente criticado o insultado a lo largo de su vida. De igual modo, una proporción no despreciable de los pobladores (31%) parecen encontrarse severamente limitados en su capacidad de agencia en tanto afirmaron no poder decidir sobre ninguna (o únicamente sobre algunas) cuestiones de vida cotidianas, como, por ejemplo, llevar a los niños al colegio o comprar el pan. Muy probablemente, gran parte de los resultados anteriores expliquen por qué en La Garita el 24% de personas dice estar no muy feliz o para nada feliz.

Como ha quedado en evidencia, el caso de La Garita da cuenta de una situación en la que un cambio en el marco de evaluación lleva a obtener un diagnóstico en gran parte distinto al que brinda una perspectiva de pobreza basada en los ingresos o en el gasto. A la luz de la información presentada, parecerían existir elementos mínimamente razonables para pensar que las personas que viven en La Garita llevan vidas humanamente empobrecidas, aun cuando, de acuerdo con los estándares oficiales de política pública, esto no sea considerado así.

Es precisamente el interés por proponer un cambio de perspectiva evaluativa que diese cuenta de forma más fiel de las vidas reales de las personas, lo que motivó al premio nobel de economía de 1998, Amartya Sen, a criticar radicalmente la propuesta normativa del utilitarismo centrada en la satisfacción de preferencias y que, hasta entonces, había constituido el enfoque dominante en la economía del bienestar. Esta crítica, contenida en la ponencia seminal de 1979 “¿Igualdad de qué?”, se convertiría posteriormente en el punto de partida del denominado “enfoque de las capacidades”, el cual fue desarrollado por Sen como un intento de ampliar la base informacional para la evaluación de las libertades humanas y la conceptualización del bienestar, la desigualdad y la idea de la justicia. En ese sentido, el enfoque de las capacidades propone pasar de un análisis del bienestar basado principalmente en el ingreso y la utilidad individuales, a uno centrado en las capacidades humanas, entendidas como libertades sustantivas de las personas para ser y hacer aquello que valoran y de cuyo valor pueden dar razones. Asimismo, esta propuesta normativa ha tenido implicancias sobre el propio concepto de desarrollo, invitando a pasar de una visión basada en la modernización, el aumento de la productividad y el crecimiento económico, a un paradigma de desarrollo humano, el cual pone en el centro del propio proceso de desarrollo a las personas y a la ampliación de sus libertades sustantivas.

Las transformaciones que América Latina ha experimentado en la esfera social, política y económica durante la última década hacen del contexto actual un momento promisorio para destacar la relevancia del enfoque de capacidades para el análisis de la realidad de la región y la generación de políticas adecuadas para mejorar la vida de las personas. Así, por ejemplo, se ha observado un renovado y creciente interés en la generación de nuevos tipos de políticas de protección social, basadas en esquemas focalizados de transferencias monetarias condicionadas, pensiones sociales no contributivas, iniciativas de educación e inclusión financiera y políticas de desarrollo rural productivo. Si bien el diseño de la mayoría de estas políticas ha estado enmarcado en la lógica de la pobreza de ingresos, es importante reconocer también la existencia de un reciente, pero acelerado proceso de cambio en la forma en la que los Estados de América Latina comprenden, definen y miden la pobreza. En ese sentido, países como Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras y México han adoptado indicadores oficiales de pobreza multidimensional como medida complementaria a la pobreza monetaria y que incluye dominios relacionados a la salud, educación, conectividad social, empleo de calidad, seguridad física, entre otros.

A pesar de todos estos avances, existen otras áreas en las cuáles quedan aún muchos desafíos pendientes. Entre ellos desatacan los altos niveles de desigualdad en muchos países de la región, las marcadas brechas de género en dimensiones básicas del bienestar –como la seguridad física–, la existencia de altos niveles de exclusión que colocan en clara desventaja a las poblaciones rurales y pertenecientes a pueblos originarios, la proliferación de actividades extractivas que tienen impactos negativos sobre el medio ambiente y las poblaciones de los territorios en los que operan, la fragilidad de las instituciones democráticas y las asimetrías en las voces que son escuchadas como parte del proceso de razonamiento público. Todas estas áreas constituyen espacios en los que un análisis basado en el enfoque de las capacidades puede aportar, tanto para llevar a cabo diagnósticos más

comprehensivos y centrados en las personas, como para impulsar la generación de políticas y acciones desde la sociedad civil orientadas a generar procesos de cambio hacia el desarrollo humano.

Desde su adopción en el primer informe de desarrollo humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en el año 1990, el enfoque de las capacidades ha ganado una gran relevancia a nivel de la agenda global de políticas de desarrollo. En particular, para el caso de América Latina, destaca la publicación de los informes de desarrollo humano regional “Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad” en 2010, “Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina” en 2014 y “Progreso multidimensional: bienestar más allá del ingreso” en 2016.

Asimismo, la significativa acogida del enfoque se hace palpable en la *Human Development and Capability Association* (HDCA), entidad internacional que congrega académicos y operadores del desarrollo de más de 70 países del mundo. En particular, para el caso de América Latina, dicho interés se ha materializado en la creación de la Asociación Latinoamericana y del Caribe para el Estudio de las Capacidades Humanas (ALCADECA), en 2004, que congrega a una activa comunidad de investigadores y que, a la fecha, ha realizado ya 6 conferencias académicas regionales con una periodicidad bienal ininterrumpida, en las que participan tanto investigadores como funcionarios de entidades públicas y organismos multilaterales de desarrollo.⁴ A su vez, esto último ha ocurrido en paralelo al surgimiento de espacios de formación en la región que, de manera explícita o implícita, toman como referente la aproximación del enfoque de capacidades al desarrollo humano a nivel de pregrado y posgrado.

Audiencia del libro

Tomando en cuenta el contexto antes descrito, aparece como relevante generar recursos académicos que respondan de manera adecuada y rigurosa al interés por conocer y profundizar en el enfoque, así como en explorar su aplicabilidad para el diseño y evaluación de políticas públicas orientadas a mejorar las condiciones de vida de las personas en la región. En ese sentido, el propósito general de este libro es introducir al lector, desde una perspectiva multidisciplinaria, al estudio de los fundamentos conceptuales del enfoque de las capacidades e ilustrar su relevancia e implementación práctica en el contexto latinoamericano. De esta manera se busca contribuir a cubrir un vacío existente en la literatura en español referida al enfoque de capacidades y desarrollo humano. El libro, en ese sentido, busca servir como material de referencia indispensable tanto para estudiantes de pregrado, posgrado, hacedores de políticas públicas y todo aquel interesado en utilizar los fundamentos del desarrollo humano para profundizar la evaluación y el entendimiento de problemas sociales.

Introducción al Enfoque de las Capacidades: Aportes para el Desarrollo Humano en América Latina toma como base el texto originalmente publicado en inglés bajo el título *An Introduction to the Human Development and Capability Approach: Freedom and Agency* editado por Séverine Deneulin en 2009.⁵ A partir de dicho texto se llevó a cabo una labor de traducción, a cargo de Adriana Velasco, para poder utilizarlo posteriormente como material de referencia para los estudiantes del Programa de Posgrado de Desarrollo Humano de FLACSO Argentina, que inició en el año 2009 impulsado por Pablo Vinocur. Este libro complementa y adecúa el contenido del texto original utilizado en el curso de modo que responda de manera más directa y específica al contexto actual de América Latina.

Por razones de espacio, no ha sido posible incluir todos los capítulos originales del texto en inglés, de modo que solo se han mantenido aquellos que aparecen como más relevantes para la realidad latinoamericana. En algunos de los capítulos que sí han sido traducidos e incluidos se han omitido

⁴ El más reciente encuentro denominado *VI Conferencia de la Asociación Latinoamericana y del Caribe para el Desarrollo Humano y Enfoque de las Capacidades* (ALCADECA) se llevó a cabo en junio del 2016 en Montevideo.

⁵ El libro fue una co-edición entre la editorial Earthscan (ahora parte de la editorial Routledge) y la Agencia Canadianese IDRC (International Development Research Centre) y es de acceso abierto :

<https://www.idrc.ca/en/book/introduction-human-development-and-capability-approach-freedom-and-agency>

aquellas secciones y frases que no fueron consideradas relevantes para una audiencia latinoamericana. Asimismo, se ha procurado que la mayoría de los capítulos originales traducidos estén acompañados de uno o más capítulos adicionales complementarios que han sido producidos específicamente para esta edición, con el fin de adaptar el contenido a la realidad de América Latina.

Estructura del libro

El libro empieza con capítulos conceptuales (capítulos 1a,b; 2a,b; 3a,b,c,d) que se sitúan al lector en el contexto histórico y normativo que da lugar al surgimiento del enfoque de capacidades. Asimismo, se presentan y explican los principales conceptos y definiciones operativas del enfoque, y se discuten las implicancias normativas derivadas del mismo en la implementación de políticas públicas. Este primer grupo de capítulos culmina con la presentación del diálogo entre el enfoque de las capacidades y otros enfoques con implicancias para los estudios del desarrollo y postdesarrollo, como el de derechos humanos, desarrollo sostenible y buen vivir.

Una vez presentados los principales elementos teórico-conceptuales del enfoque de las capacidades, el libro continúa con un conjunto de capítulos aplicados a tópicos específicos relacionados al desarrollo de las personas, o sea desarrollo humano, desde la perspectiva del enfoque de las capacidades. En los capítulos 4a,b se aborda el aporte del enfoque a un renovado y enriquecido análisis de problemas tradicionales del desarrollo económico en la región y de sus implicancias con relación al desarrollo humano. El capítulo 5 profundiza en la contribución del enfoque al campo de las teorías de la justicia y a su potencial para conceptualizar y evaluar situaciones de injusticia reales. En los capítulos 6a,b, se presenta un conjunto de avances y desafíos alrededor de la operacionalización empírico-cuantitativa del enfoque, así como algunos de los intentos de medición del desarrollo, la desigualdad y la pobreza desde una perspectiva multidimensional y aplicada a los países de América Latina. Los capítulos 7a,b prosiguen con un análisis de las instituciones y los mercados desde el enfoque de las capacidades y su potencial aporte al estudio de las instituciones y gobernanza ambientales en la región. En los capítulos 8a,b la atención se focaliza en la importancia de la democracia y la participación política como elementos centrales del enfoque de las capacidades que, además, se muestran particularmente relevantes para el análisis de la situación de la región y de las implicancias que las desigualdades han tenido en el sistema político a partir del surgimiento de nuevas formas de populismo y clientelismo. En los capítulos 9a,b, se compara la visión instrumental de la educación desde el enfoque dominante de capital humano y la forma amplia de entender la educación desde el enfoque de las capacidades, la cual resalta su potencial constitutivo y sus implicancias sobre la construcción de la democracia y la promoción de la justicia social. En los capítulos 10a,b se profundiza en la relación entre la religión y el desarrollo humano, y a un análisis de las dinámicas de cambio religioso en América Latina desde una perspectiva de justicia y libertad.

El libro concluye con un análisis crítico de políticas públicas específicas en la región desde el enfoque de las capacidades. En particular, el análisis se centra en las políticas de desarrollo rural en América Latina desde una perspectiva de desarrollo humano territorial (capítulo 11) y en la proliferación de los programas de transferencias monetarias condicionadas y sus implicancias para el desarrollo humano en la región (capítulo 12). Finalmente, anexos 1 y 2 presentan algunas reflexiones sobre las exigencias pedagógicas que implica la generación de experiencias de aprendizaje de y desde el propio enfoque de las capacidades

Reflexiones finales

Quedaron pendientes muchos más temas que no pudimos incluir en este libro por razones de espacio. Entre ellos, las personas con discapacidad, la dependencia de modelos redistributivos sobre la extracción de recursos naturales, la economía informal y protección laboral, la generación de empleos dignos, la violencia e inseguridad, la igualdad de género, la salud, y muchos otros. Si bien algunos de

estos temas son transversales a capítulos de este libro, creemos que ameritan un desarrollo más profundo en sí mismos. Así también, nos hubiera gustado discutir una mayor cantidad de políticas desde la perspectiva analítica del enfoque de las capacidades, como las políticas para la reducción de la desigualdad en las grandes ciudades latinoamericanas, políticas que permitan reducir la brecha de oportunidades entre los asentamientos informales y otras partes de la ciudad, políticas de fomento al empleo, políticas de protección a la niñez, entre muchas otras. Esperamos, no obstante, que este libro logre incentivar el abordaje de todos estos temas pendientes de investigación y que contribuya a dar pautas para políticas innovadoras en el continente. Finalmente, esperamos motivar la auto reflexión del lector para comprender que promover un desarrollo humano auténtico implica reconocer a las personas y su medioambiente como fin en sí mismo; lo que deriva a su vez en asumir responsabilidades colectivas para remediar los sufrimientos e injusticias que las personas padecen y evitar el quiebre de los ecosistemas sin los cuales no hay ningún desarrollo humano posible.