

**POBREZA Y MEDIO AMBIENTE:  
UNA REVISIÓN GENERAL**

**Martín Beaumont**

**DOCUMENTO DE TRABAJO N° 111**

*IEP Instituto de Estudios Peruanos*

*Documento de trabajo N° 111 Serie Sociología y Política N° 27*

**POBREZA Y MEDIO AMBIENTE:  
UNA REVISIÓN GENERAL**

**Martín Beaumont**

**DOCUMENTO DE TRABAJO N° 111**

**Martín Beaumont** (Lima, 1965). Sociólogo por la Universidad Católica del Perú y *Magister* en Estudios de Desarrollo por el Instituto de Estudios Sociales de la Haya. Docente en temas de desarrollo y de gerencia social de la Unidad de Posgrado de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de San Marcos y del Departamento de Comunicaciones de la Universidad Católica.

Serie: Sociología y Política: 27

*Esta publicación se realiza en el marco del convenio de intercambio, colaboración e investigación académica establecido entre el Instituto de Estudios Peruanos y el Japan Center for Area Studies.*

© Instituto de Estudios Peruanos, IEP  
Horacio Urteaga 694, Lima 11  
332-6194/424-4856  
Fax (511) 332-6173  
E-mail: [iepedit@iep.org.pe](mailto:iepedit@iep.org.pe)

ISSN 1022-0356 (Documento de Trabajo IEP)  
ISSN 1022-0429 (Serie Sociología y Política)

Impreso en el Perú  
Agosto, 2000  
250 ejemplares

Hecho el depósito legal: 1501132000-  
2785

BEAUMONT, Martín  
Pobreza y medio ambiente: una visión general. -- Lima: IEP, 2000  
(Documento de Trabajo, 111. Serie Sociología y Política, 27)

POBREZA / MEDIO AMBIENTE / SOCIOLOGIA / PERÚ

WD/05.01.01/SP/27

## CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	5
LOS ESTUDIOS SOBRE LA POBREZA EN EL PERÚ	11
Los conceptos en torno a la pobreza	11
La pobreza de ingresos	14
Necesidades básicas insatisfechas	17
Método integrado	20
Los activos de los pobres	21
La exclusión social	23
Pobreza y medio ambiente	24
Nuevos enfoques sobre pobreza que establecen nuevas relaciones con el medio ambiente	26
LOS ENFOQUES SOBRE POBREZA Y MEDIO AMBIENTE	32
La espiral descendente	32
La perspectiva neoclásica y la teoría de las externalidades	35
La ecología política	38
Medios de vida sostenibles y titularidad ambiental	40
LA RELACIÓN ENTRE POBREZA Y MEDIO AMBIENTE EN LOS ESTUDIOS RECIENTES	44
Nexos y diferencias entre la pobreza urbana y la pobreza rural	44
Pobreza rural y medio ambiente	47
Pobreza urbana y medio ambiente	51
CONCLUSIONES	60
Las lecciones aprendidas	60
La investigación pendiente	63
BIBLIOGRAFÍA	65
ANEXOS	

## INTRODUCCIÓN

El balance de Manuel Glave (1995) sobre la investigación ambiental en el Perú identifica un conjunto de temas abordados por los científicos sociales que tienen gran relevancia para la comprensión de la pobreza, tales como las dificultades asociadas a la creación de mercados de bienes ambientales -suelos, agua, bosques-, la gestión de la ciudad -principalmente los sistemas de tratamiento de residuos sólidos y aguas negras-, el narcotráfico, los roles de género en el manejo de recursos, así como la economía de los recursos naturales renovables y no renovables. Los objetivos de tan diversos estudios, sin embargo, no han estado encaminados de forma explícita a analizar los nexos entre la pobreza y el medio ambiente, independientemente de cómo ambos elementos de la ecuación sean definidos. De modo similar, para 1994 sólo uno de veinticinco estudios sobre pobreza en el Perú establecía alguna vinculación con el medio ambiente. En este único caso, a partir de la presión de la población sobre el medio ambiente (Elías 1994, citada por Gonzales de Olarte (1997a:33). En este sentido, un estudio pionero en el campo de las ciencias sociales en el Perú lo constituye el trabajo de Gonzales de Olarte (1997a). Representa un primer esfuerzo explícito por vincular los determinantes de la pobreza y sus vinculaciones con el medio ambiente en el Perú.

Los balances citados constituyen hitos de referencia de la producción académica nacional hasta mediados de la década de los noventa. De allí en adelante, y salvo el trabajo de Gonzales de Olarte, la producción de las ciencias sociales en el Perú sobre pobreza y medio ambiente no ha modificado las tendencias establecidas por los primeros. Es decir, tanto unos como otros ofrecen elementos valiosos para alimentar la discusión sobre los nexos entre el fenómeno social al que denominamos pobreza y el entorno natural y construido en el que nos desenvolvemos y con el que interactuamos. Sin embargo, ninguno está encaminado a responder de manera explícita a las dos preguntas básicas que se hacen cuando se interroga por los nexos entre pobreza y medio ambiente: si las acciones y prácticas de los pobres afectan (positiva o negativamente) el medio ambiente, y si los cambios medioambientales afectan o imponen costos a los pobres (Forsyth y Leach 1999:9).

Tanto las investigaciones ambientales realizadas desde el campo de las ciencias naturales como los estudios sobre la pobreza desde el campo de las ciencias sociales, vienen realizándose en el Perú desde los sesenta. En este contexto, la preocupación simultánea por ambos temas es relativamente reciente. Temas -y ciencias- confluyen a partir de los ochenta en el marco del creciente interés por el *desarrollo sostenible*. Los resultados de la investigación de la Comisión Mundial para el Medio Ambiente y el Desarrollo (conocida como la Comisión Brundtland) realizada entre 1983 y 1987 por encargo del secretario general de las Naciones Unidas, sancionan a nivel internacional la importancia del desarrollo sostenible para el "futuro común" de la humanidad, como sintetiza el título de la publicación de dicha Comisión (WCED 1987).

El desarrollo sostenible como concepto tiene, al menos, tres variantes, dependiendo del énfasis puesto en alguno de sus componentes centrales: la economía, los sistemas biológicos y físicos, y los sistemas socioculturales (Barrantes 1995:157-158). *El desarrollo sostenible* consiste en lograr el equilibrio entre estos tres sistemas. *Eficiencia económica, sostenibilidad ambiental y equidad social* serían, en palabras de Gonzales de Olarte, los productos de dicho equilibrio. La literatura sobre desarrollo sostenible suele centrarse, sin embargo, en la aparente contradicción entre los dos primeros: la actividad económica tiende a sacrificar el medio ambiente en aras de la producción, mientras que la conservación del medio suele limitar o excluir la actividad económica. Sin embargo, como sugiere Osvaldo Sunkel, entre la economía y el medio ambiente, la balanza ya estaría echada "inexorablemente" a favor del primero. Una encuesta recientemente publicada y de amplia difusión establecía esta dicotomía de modo explícito: "¿Es más importante proteger el medio ambiente que el crecimiento económico" o "Es más importante asegurar el crecimiento económico que proteger el medio ambiente?"<sup>1</sup>.

La sola pregunta es un indicador de la preponderancia que tienen estas dos variables en la discusión sobre el desarrollo sostenible. Sin embargo, es obvio que el tercer componente -las sociedades- da sentido al desarrollo sostenible (o a cualquier otro concepto de desarrollo, con adjetivo o sin él). Para ponerlo en palabras de M. Max-Neef (1986:25): "el desarrollo se refiere a las personas y no a los objetos". Esta centralidad parece desvanecerse frente a la autonomía otorgada a los otros dos componentes: la economía puede ser eficiente aun a costa de altos niveles de pobreza; o, dicho de otro modo, la eficiencia económica es indiferente de la calidad de vida de las personas. El medio ambiente, por su parte, suele ser visto por un sector de académicos, políticos y activistas como algo que excluye o al menos es distinto al ser humano y que, por tanto, habría que conservar o preservar de la acción de las personas. Esa concepción conservacionista, creadora de una "Naturaleza" opuesta a las personas y de un poderoso y simplista relato de "gente versus árboles", ignora que el ser humano es el centro de la ecología, tanto como debiera serlo de la economía.

El énfasis puesto en las dos primeras variables responde a la constatación en las sociedades del norte de la destrucción del medio ambiente a manos de la actividad económica: la extracción de materia y energía de la naturaleza y su transformación, acumulación y consumo, así como la generación de desperdicios y desechos (Sunkel 1980: 15), estaban poniendo al medio ambiente -es decir, a la naturaleza y al ser humano- en peligro. La explotación indiscriminada de recursos naturales y la contaminación producida por las actividades de explotación, transformación y consumo, llevan a la eliminación de la biodiversidad y, en última instancia, a la ruptura del equilibrio que sustenta la vida en nuestro planeta. La actividad económica, tal como se ha venido dando desde la revolución industrial, hace insostenible la vida en la tierra.

---

1 Respecto al resto de países de América donde se realizó la encuesta, el Perú obtuvo el mayor número de respuestas que priorizaban el crecimiento por sobre la protección del medio ambiente: 43%. El promedio para toda América es 30% y en el mundo 33% (El Comercio 02/04/00).

La amplia difusión de los peligros en torno al *efecto invernadero* y al *agujero en la capa de ozono*, producidos por la emisión de gases tóxicos (dióxido de carbono y clorofluorcarbonos, principalmente), constituyen los más claros símbolos de dicha constatación. ¿Cuánto tiempo más puede soportar el planeta este tipo de actividades, productos y efectos que sustentan la economía? Por eso la Comisión Brundtland definió el desarrollo sostenible como "un desarrollo que cubre las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer la habilidad de las futuras de satisfacer las suyas propias".

Los llamados "países subdesarrollados" estaban a salvo de dicha crítica: de hecho, el escaso nivel de actividad económica y, en particular, de emprendimientos altamente contaminantes en sus territorios, no los hacía responsables del daño ambiental global. Más bien debían asumir las recomendaciones de los países del norte para no imitar las malas prácticas y sortear así la destrucción del medio ambiente. Pero estos países, en contraposición, producto precisamente de economías escasamente desarrolladas, presentaban dos fenómenos vinculados entre sí que, respecto al medio ambiente, tenía similares consecuencias negativas: la presión demográfica y la pobreza.

Diversos estudios llevados a cabo a lo largo de los ochenta constataron el impacto negativo de la pobreza sobre el medio ambiente: los pobres, debido a sus escasos ingresos, "no tenían más remedio" que sobreexplotar los recursos naturales a su alcance y aplicar otras estrategias, como la expansión de la frontera agrícola, que llevaban a la erosión, la salinización o la desertificación de los suelos. Otra estrategia era, precisamente, el mantenimiento de altas tasas de natalidad, como un medio de los hogares pobres para contar con más recursos y hacer frente a su pobreza<sup>2</sup>. El problema constatado fue que estas estrategias no hacían más que aumentar la presión sobre el medio ambiente, debilitando la base de recursos naturales al alcance de los pobres y, por tanto, incrementando a la larga su pobreza y el deterioro ambiental. El nexo entre pobreza y medio ambiente fue considerado entonces un "círculo vicioso": dadas las escasas opciones de los pobres, éstos no tenían otra alternativa que sobreexplotar los recursos naturales, deteriorando su medio ambiente, lo que los hacía a su vez más pobres. El desarrollo de los países "subdesarrollados" para superar la pobreza se consideró, entonces, un derecho y el mejor modo de preservar al medio ambiente.

Sin embargo, como suele pasar con los enfoques o conceptos que adquieren popularidad, se simplificó a tal punto la conexión entre pobreza y medio ambiente, que dicha visión se redujo a la caricatura de que los pobres eran los principales agentes del daño ambiental y terminó sirviendo de justificación para la aplicación de políticas antipobreza que poco tenían que ver con la

<sup>2</sup> "Desde el análisis económico, los agentes con bajos ingresos pueden considerar a los hijos como un insumo en la producción doméstica además del mecanismo de seguridad social en la vejez. Mientras que los hijos de aquellos de ingresos medios y altos pueden ser considerados como un bien de consumo, cuyo costo ha ido creciendo en el tiempo. En consecuencia, los pobres tenderán, en promedio, a tener más hijos que los ricos" (Barrantes 1993:10, nota 3).

preservación del medio ambiente lo mismo que políticas ambientales "conservacionistas" que se erguían sobre el principio de la "protección" de los ecosistemas, ignorando a las poblaciones que vivían y se reproducían interactuando con ellos. Este enfoque puede llegar a ser fuente de opresión racial y de medidas punitivas contra minorías étnicas, como demuestra el estudio de Larry Lohmann (1999) a partir del caso de Tailandia.

La década de los noventa -en particular, la segunda mitad de los noventa- ha sido prolífica en estudios que cuestionan de modo rotundo el enfoque del "círculo vicioso". Dichos estudios se basan en una intensa reevaluación de los conceptos de pobreza y de medio ambiente. De hecho, el enfoque ortodoxo asumía la pobreza como una *condición* de privación material, basada en primer lugar en la insuficiencia de ingresos, mientras que asumía al medio ambiente como un agregado de componentes naturales, usados como recursos, indistinto e indiferente a las peculiaridades de la acción de comunidades y grupos específicos.

Los nuevos enfoques parten por el contrario de otros supuestos, entre ellos, la constatación de que la pobreza es un fenómeno *multidimensional*, un *proceso* y no sólo una *condición*, la resultante de la *interacción* de distintos grupos (no sólo ni principalmente pobres) que compiten por recursos en una sociedad; siendo la competencia determinada por los derechos y las capacidades de las personas y regulada por instituciones formales e informales. Asumen también que no existe un medio ambiente homogéneo, no sólo por las particularidades de los ecosistemas con los que interactúan los pobres en cada localidad, sino porque los mismos grupos humanos (pobres y no pobres) forman parte de ese medio ambiente, actuando en él y transformándolo. De tal modo que el *medio ambiente* -como se asume a lo largo de este documento- viene a ser el sistema constituido por el entorno biofísico natural y construido (las transformaciones artificiales del entorno natural hechas por el ser humano), así como las interacciones entre el entorno y la sociedad (Sunkel 1980:13-14).

La discusión sobre pobreza y medio ambiente tiene como telón de fondo la problemática del desarrollo. Todo concepto de pobreza se basa de modo explícito o implícito en una cierta concepción del desarrollo. La concepción predominante en occidente entre los cuarenta y los sesenta puso gran énfasis en el crecimiento económico como motor y medida del desarrollo. Las críticas a este paradigma dominante y que prevalecieron en las dos décadas subsiguientes lograron llamar la atención sobre los peligros de dicho crecimiento para la vida en el planeta; en otras palabras, el crecimiento económico no traería desarrollo sino destrucción ambiental, pérdida de la calidad de vida de las personas y, finalmente, la muerte. El gran aporte de los enfoques alternativos del desarrollo que surgen desde los setenta, incluyendo el del desarrollo sostenible, consiste en haber puesto en el centro de la discusión al ser humano, como fin del desarrollo, y al medio ambiente como su sustento y su producto. No hay desarrollo sin la interacción del ser humano con su medio ambiente; es decir, sin la continua transformación de su entorno natural y construido. Pero la discusión no se agota en cuánto y cómo se transforma dicho entorno sino de qué modo dicho proceso de transformación y cambio al que llamamos desarrollo ensancha las capacidades del ser humano;

es decir, expande la libertad de las mujeres y hombres para realizar aquello que valoran -para utilizar los términos de Amartya Sen.

Hablar, por tanto, de pobreza y medio ambiente constituye un modo particular de enfrentar la problemática del desarrollo; a partir de la manifestación más dramática del subdesarrollo. La pobreza, antes que carencia de ingresos, es falta de libertad (Sen 1999). Sin embargo, este tipo de restricciones a la libertad de las personas se puede manifestar contra el medio ambiente o a *su favor*. No hay determinismos en la relación. Estudios llevados a cabo a lo largo de los noventa en todo el mundo demuestran cómo los pobres son capaces de adaptarse y responder a cambios en su entorno protegiendo su base de recursos naturales. La suerte no está echada. De ser así, además, la tarea de las ciencias sociales para la comprensión de la pobreza y sus nexos con el medio ambiente se reduciría a una especie de clasificación de desastres anunciados. Precisamente porque no es así, porque los determinantes de la pobreza son múltiples y porque, en esa medida, cada comunidad pobre actúa de un modo particular para enfrentar su pobreza, incluyendo formas específicas de interacción con su medio ambiente, es que las ciencias sociales tienen un rol privilegiado para la comprensión de los procesos que están a la base de dichas interacciones e intercambios. Gracias a ello, uno de los aportes fundamentales de las ciencias sociales consiste en proveer evidencia decisiva para la definición y diseño de estrategias públicas o privadas en el ámbito local, nacional e internacional, que promuevan el tan ansiado equilibrio del desarrollo sostenible.

Las políticas son importantes porque el modelo actual de desarrollo no es sostenible. La pobreza masiva y la destrucción del medio ambiente en el planeta, fenómenos recurrentes en el Perú, son muestra de dicha inconsistencia. Como señala el Secretario General de las Naciones Unidas en un informe reciente: "Las tremendas disparidades en la distribución de la riqueza en el mundo de hoy, las condiciones miserables en las que viven más de mil millones de personas, la frecuencia con que se desatan conflictos en algunas regiones y la rápida degradación del medio ambiente son factores que contribuyen a que no sea sostenible el actual modelo de desarrollo a menos que se tomen medidas correctivas de común acuerdo".

Tomando en cuenta lo dicho, este documento responde al objetivo de elaborar un estado de la cuestión sobre la relación entre pobreza y medio ambiente. El tema forma parte en la actualidad de las agendas de los organismos e instituciones financieras internacionales, de los Estados nacionales y de un número considerable de organizaciones de las sociedades del norte como del sur incluyendo, sin duda, a organizaciones peruanas y que trabajan en el país. Es muy poco lo trabajado en el Perú sobre el tema de modo específico (Salis 1999), aunque muchos estudios -en particular, aquellos que centran su atención en el ámbito rural- proveen insumos valiosos para su comprensión. La novedad del tema y la carencia de recursos suficientes explican con seguridad dicho déficit.

Los conceptos sobre la pobreza, así como sus implicancias para la comprensión de sus nexos con el medio ambiente, aparecen en el primer capítulo de este



documento. Los nuevos enfoques han redefinido la pobreza y su relación con el medio ambiente a partir de conceptos como los derechos y las instituciones. El punto de partida es que la pobreza se explica no en función de ingresos o activos insuficientes sino de su exclusión de las instituciones que organizan los recursos en una sociedad; es decir, que definen y regulan quiénes tienen derecho al acceso, uso y control sobre los recursos. Estos derechos, regulados por instituciones, generan *capacidades* que constituyen activos claves de los pobres para contrarrestar su pobreza o para enfrentar cambios (sociales, económicos, políticos o ambientales) en su entorno. Los derechos incluyen también la capacidad de influir sobre dichas instituciones o sobre las *concepciones* que definen las agendas y las políticas a nivel nacional e internacional. Por eso, no es usual que la perspectiva de los pobres sea tomada en cuenta a la hora de establecer los nexos entre pobreza y medio ambiente y delinear las políticas a partir de ellos. De allí la preeminencia a escala mundial de los enfoques que señalan a los pobres como los principales agentes del daño ambiental o aquellos bajo los cuales el medio ambiente se convierte en una entidad separada e independiente del ser humano, uno de cuyos frutos son las "áreas naturales protegidas" o "áreas de vida silvestre" (*wilderness areas*).

En la literatura reciente, la orientación de las agendas ambientales y de las políticas antipobreza es cuestionada a partir del mismo principio. A escala global, existen tres tipos de *agenda* o *frentes* en torno al tema ambiental. Todos con ellos con implicancias para la superación de la pobreza: una agenda verde cuyo objetivo se centra en la utilización sostenible de los recursos naturales; una agenda marrón, cuyo objetivo se centra en el fomento y control de la calidad ambiental; y una agenda azul, centrada en la educación ambiental<sup>3</sup>. La preeminencia de la *agenda verde* (relacionada con la "conservación" del medio ambiente, preocupación prioritaria de los países de mayores ingresos y de grupos con mejores ingresos en nuestra sociedad) sobre la *marrón* (relacionada con servicios ambientales básicos de los que carecen los pobres) sería consecuencia de la debilidad de los pobres para hacer sentir su voz a la hora de definir las políticas ambientales a escala nacional e internacional (Ambler 1999; Satterthwaite 1999).

El segundo capítulo revisa los principales enfoques sobre la relación entre pobreza y medio ambiente, mientras que el tercero sintetiza los estudios basados en los enfoques recientemente elaborados. El último capítulo cierra con las constataciones más importantes de dichos estudios así como con un conjunto de preguntas que surgen del análisis y que deben responderse para comprender esta relación en nuestro medio y poder así brindar más y mejor evidencia para el establecimiento de políticas que sirvan simultáneamente a la reducción de la pobreza y a la protección del medio ambiente, superando -a esto se abocan los enfoques recientes- la equívoca impresión de que ambos elementos de la ecuación son incompatibles o rivales. Por ello, la labor que puede cumplir la comunidad académica de las ciencias sociales para la comprensión de los nexos entre la pobreza y el medio ambiente es una forma de seguir apostando por el desarrollo de nuestro país.

---

3 Estos frentes organizan el principal proyecto del Consejo Nacional del Ambiente sobre desarrollo sostenible en el Perú: el Proyecto Capacidad 21 (CONAM 1999).

## LOS ESTUDIOS SOBRE LA POBREZA EN EL PERÚ

### Los conceptos en torno a la pobreza

No existe una definición única sobre la pobreza, sus manifestaciones principales y la forma de medirla. Para algunos, la principal manifestación de la pobreza es la insuficiencia de ingresos para alcanzar cierto nivel de vida, para otros la principal señal es la insatisfacción de necesidades básicas. Ambas concepciones han predominado en la literatura sobre la pobreza desde los cincuenta y han servido de base teórica y metodológica para los estudios sobre la pobreza en el Perú. Estos dos enfoques, el de la *pobreza de ingresos* y el de las *necesidades básicas insatisfechas*, tienen sus raíces en el paradigma dominante del desarrollo.

El paradigma de desarrollo dominante, construido a lo largo de la primera mitad del siglo XX y que se cristaliza al finalizar la Segunda Guerra Mundial (Alcalde 1998), centra el fenómeno del desarrollo en el crecimiento económico y en la industrialización como su motor. Una conceptualización de esta naturaleza hizo del PBI per cápita la medida por excelencia del desarrollo. No es que el paradigma excluyera el componente de bienestar; por el contrario, se asumía que el crecimiento del producto se reflejaría en mayores ingresos por parte de la población y con ellos un aumento en sus niveles de consumo. Se asumió también que mayores niveles de consumo significaban mayores niveles de bienestar. Bajo el paradigma dominante se operó la síntesis ente el aumento del producto, y el del bienestar. El paradigma reflejaba, pues, dos reduccionismos que a la postre resultaron cuestionados: a mayor producto mayores ingresos (para todos) y a mayor consumo mayor bienestar. La pobreza de ingresos funciona como contraparte del paradigma dominante de desarrollo: la pobreza o la ausencia de bienestar se puede reducir a escasos ingresos pues estos conducen a un consumo insuficiente.

A partir de los sesenta este enfoque empezó a ser cuestionado. Aquellos que creían en el paradigma dominante empezaron a objetar uno de sus pilares: la pobreza se mantenía en los países subdesarrollados a pesar de las predicciones que afirmaban que el desarrollo era factible e inminente en todos los países del orbe. El crecimiento económico registrado en muchos países "en vías de desarrollo" no se traducían en la mejora de la calidad de vida de la población. La crítica al paradigma dio como resultado dos nuevas perspectivas: el enfoque de equidad y el de las necesidades básicas (Iguíñiz 1995). El primero de ellos se basó en el reconocimiento de que los frutos del crecimiento podían no distribuirse de igual forma entre la población, que la riqueza generada podía concentrarse en pocas manos. Así, el crecimiento económico debía ser 'ajustado' a la *equidad* en la distribución de sus frutos.

Pobreza y equidad han corrido de la mano a través de las mediciones de la *distribución de ingresos*, tal como efectivamente ha sucedido en el Perú desde los trabajos pioneros de R. Webb y A. Figueroa. La distribución (o más exactamente, concentración) de ingresos era tan central para la comprensión de la pobreza que su magnitud se podía derivar de aquella. Esos estudios iniciales establecieron una relación biunívoca entre la evolución de los ingresos

y los niveles de pobreza; es decir, asumían que un aumento en la concentración del ingreso implicaba un aumento de la pobreza (Escobal, Saavedra y Torero 1998:6). El más reciente estudio comparativo sobre la pobreza en América Latina sigue asignando crucial importancia a la distribución desigual de los ingresos para explicar la pobreza en la región (Attanasio y Székely 1999:4).

El segundo enfoque buscaba, por encima de los procesos de generación y distribución del producto, una medida que permitiera identificar claramente a los pobres para que los gobiernos pudieran direccionar políticas a favor de ellos. Tener en cuenta la equidad era importante pero el proceso podía durar mucho. Había que contar con una medida que permitiera identificar a las poblaciones de bajos recursos y definir políticas a favor de ellas. El enfoque de necesidades básicas surge de esta crítica y se entronca en los esfuerzos de los organismos internacionales -básicamente, las Naciones Unidas- por contar con medidas confiables y que facilitaran las comparaciones internacionales (Alcalde 1998). En vez de ampararse en la distribución de los ingresos (una medida *relativa* entre pobres y no pobres), buscaron una medida *absoluta* que identificara de la mejor manera posible las manifestaciones básicas de la pobreza a partir de los requisitos mínimos que una persona necesita para sobrevivir y reproducirse. Sin ellos la población debía ser considerada pobre. La pobreza se definió entonces como la privación de requerimientos materiales para cubrir mínimamente las necesidades humanas, incluyendo la alimentación, agua limpia, y salud y educación básicas. Tres mapas de la pobreza, a partir de indicadores de necesidades básicas insatisfechas (NBI) se elaboraron en el Perú en 1972, a cargo de Carlos Amat y León, el BCR y la AID.

Siguiendo los aportes de la comunidad académica internacional, los enfoques de pobreza de ingresos y de NBI han predominado en los estudios sobre la pobreza en el Perú y esto sigue siendo cierto en la actualidad. La Encuesta Nacional de Niveles de Vida (ENNIV), aplicada periódicamente desde 1985 siguiendo una metodología estándar provista por el Banco Mundial<sup>4</sup>, es la fuente de datos más extensa y utilizada para analizar el fenómeno de la pobreza en el Perú. A partir de los datos de la ENNIV, se define una línea de pobreza que consiste en establecer los ingresos necesarios para que un hogar cubra una canasta básica (mínima, indispensable) de bienes y servicios para el bienestar y la reproducción de los miembros de un hogar. La pobreza de ingresos sigue siendo la forma privilegiada para el análisis de la pobreza en el Perú como en el resto de América Latina<sup>5</sup>.

---

4 Se trata de *Living Standards Measurement Study Survey (LSMS)*, establecida por el Banco Mundial en 1980 para mejorar la recolección de datos y el análisis de la pobreza en países "en desarrollo" y contar con información uniforme y comparable en el tiempo y entre países. La aplicación de la ENNIV en el Perú desde 1985 ha sido crucial precisamente por su aporte de datos estandarizados y comparables en el tiempo, permitiendo estudios detallados sobre la pobreza en el país. La metodología de la LSMS se halla en Grosh y Glewwe 1995.

5 Los ingresos proveen una fuente accesible y confiable de datos para la medición de la pobreza. De allí su ventaja sobre otras medidas cuantitativas cuya recolección es más compleja (como las NBI) y de otras opciones de medición cualitativa relativamente recientes y que sufren el estigma de no ser 'objetivamente verificables'. La gran mayoría de los estudios sobre pobreza en América Latina utilizan como dato básico la medida de ingresos (Attanasio y

Respecto al enfoque de necesidades básicas, se produjeron dos mapas más en 1981 (BCR y Aramburú). En los noventa, a partir de las reformas estructurales emprendidas por el gobierno de Fujimori, los mapas de pobreza vuelven a ser producidos con el fin de identificar a la población en situación de pobreza y focalizar el gasto social, la nueva orientación de la política social que surge del Consenso de Washington respecto al rol del Estado. Así lo ha hecho el FONCODES en dos oportunidades (1994 Y 1996). Los estudios centrados en NBI no son comparables en el tiempo pues utilizan distintas metodologías, básicamente debido a la cantidad y calidad de los indicadores seleccionados.

Aun cuando estos dos enfoques siguen siendo los predominantes en el Perú, los estudios sobre pobreza han ampliado su mirada al fenómeno, incluyendo nuevos conceptos como los de *exclusión social* y los *activos de capital*. Esta ampliación de la concepción de la pobreza corresponde a la constatación por parte de la comunidad académica internacional de los límites teóricos y metodológicos de los dos enfoques predominantes para explicar y cuantificar un fenómeno que es complejo y multidimensional. Las nuevas orientaciones también han tenido aplicación operativa en nuestro país. El trabajo sobre exclusión social de A. Figueroa, T. Altamirano y D. Sulmont (1996) forma parte de una serie de estudios impulsados por la OIT, mientras que el estudio sobre los activos de los pobres (Escobal, Saavedra y Torero 1998) forma parte de otra serie de estudios promovidos por el BID (Attanasio y Székely 1999).

A este serie de conceptos complementarios habría que añadir dos más que forman parte del nuevo bagaje conceptual en torno a la pobreza pero que aún esperan aplicación operativa en el Perú: los de *vulnerabilidad* y *pobreza de capacidades*. El concepto de vulnerabilidad, definida como el riesgo de ser pobre frente a causas inherentes (pertenecer a un grupo étnico determinado, por ejemplo) o exógenas (cambios económicos o ambientales súbitos), cobra fuerza a partir de un estudio encargado por el Banco Mundial a Caroline Moser (1996), mientras que el de pobreza de capacidades forma parte de un nuevo marco teórico propuesto por Amartya Sen para la comprensión de la pobreza (Sen 1981) que, con el tiempo, ha devenido en un nuevo enfoque en torno al desarrollo (San 1999). El enfoque de capacidades básicas, del que surge el concepto de pobreza de capacidades, asume la multidimensionalidad de la pobreza poniendo énfasis no en los elementos que constituyen la privación sino en los factores que la delimitan, impidiendo a los individuos alcanzar cierto nivel de funcionamiento. Incluye aspectos físicos como alimentación, vivienda y vestido adecuados, y ser libres de morbilidad evitable, pero también toma en cuenta capacidades como la participación en la vida de la comunidad e influencia sobre las decisiones de política que los afectan.

Estos cuatro conceptos forman parte de la intensa re-evaluación a la que está siendo sujeta la relación entre pobreza y medio ambiente en los campos académico y de formulación de políticas a nivel internacional.

---

Székely 1999: nota 6). Un inventario de los mismos para el período 1980 a 1995 se encuentra en Vos 1997.

### La pobreza de ingresos

La medición de la pobreza de ingresos consiste en fijar un parámetro que divide a la población entre pobres y no pobres. A dicho parámetro se le conoce como la Línea de Pobreza (LP). Esta puede ser de dos tipos: absoluta o relativa. La LP relativa se basa en el establecimiento arbitrario "del segmento de la población que es pobre en relación con el ingreso de la población el general" (Moncada 1996: 102). Para ello se utiliza "el ingreso promedio de un porcentaje específico de la población situado en la parte baja de la distribución del ingreso o del gasto" (ídem). Este método fue empleado por Paul Glewwe (1988) para el Perú utilizando la información de la primera ENNIV. Glewwe definió a los pobres como el 30% de los peruanos con los menores gastos per cápita y a los pobres extremos como el 10% de peruanos con menores gastos per cápita. Este método es atractivo porque es simple y transparente y funcional. Pero no se puede hacer seguimiento de la pobreza (siempre un 30% o un 10% más bajo) ni hacer comparaciones entre regiones. Su principal defecto es, sin duda, su arbitrariedad en la definición de la pobreza. Por ello, el método más utilizado es la LP absoluta. Esta establece niveles de ingreso específicos, con lo cual las comparaciones en el tiempo o entre grupos son posibles y confiables<sup>6</sup>.

Una LP absoluta asume que el bienestar está ligado a cierto nivel de consumo de bienes y servicios. El punto de partida es establecer el conjunto mínimo de estos bienes y servicios que se denomina Canasta Básica de Consumo (CBC). La LP absoluta define un umbral de ingresos necesarios para que un hogar cubra una CBC. A partir de allí se pueden establecer dos tipos de hogares pobres: los extremos y los no extremos (o, simplemente, pobres). Los hogares pobres son aquellos cuyos ingresos están por debajo de la CBC; los pobres extremos son aquellos cuyos ingresos están por debajo de la Canasta Básica de Alimentos, componente principal de la CBC.

Existen dos métodos para establecer una LP absoluta, definiendo un *costo mínimo* arbitrario o uno basado en el *consumo real* (anexo N° 1). Igualmente, se debe definir si la canasta se atribuye a un individuo o a un hogar. Finalmente, se puede realizar la medición a partir de los ingresos o de los gastos (o consumo) de los hogares. En el Perú, la medición de la LP se basa en el *consumo real de un hogar* estandarizado de cinco miembros, de los cuales dos son adultos. La elección del consumo real de un hogar otorga mayor confiabilidad al método, aunque comparte con todas las mediciones de pobreza de ingresos la dificultad de estandarizar la unidad de análisis y el asumir una distribución homogénea de los ingresos o del consumo al interior del hogar.

La aplicación de las ENNIV han permitido por primera vez contar con datos que permiten observar la evolución de la pobreza en el Perú en el tiempo. Las cifras mostradas en el cuadro N° 1 dan cuenta de algunos aspectos bastante conocidos y analizados en la literatura sobre la pobreza en el Perú. La primera de ellas es que la pobreza aumentó drásticamente en el país entre 1985 y 1991 y que desde entonces, a pesar de los miles de millones de dólares invertidos

---

6 Una crítica extensa a las metodologías para la medición de la pobreza, incluyendo la LP, se puede encontrar en PNUD 1997.

por el gobierno en el alivio a la pobreza, no se ha podido reducir ésta ni siquiera a los ya altos niveles de mediados de los ochenta. La segunda es que el salto más drástico se da entre 1985 y 1991, producto del efecto combinado de la hiperinflación de 1988 a 1990 y del paquete de ajuste aplicado en agosto de 1990 conocido como el *Fujishock*<sup>7</sup>. Tercero, que aunque el mayor número de pobres se concentra en la ciudad, los índices más altos de pobreza se encuentran en el campo. Y cuarto, que entre 1991 y 1996, ha habido una reducción de la pobreza extrema a niveles comparables a los de 1986, mas no así en lo que respecta a la reducción de la pobreza.

Cuadro N° 1

Pobreza y pobreza extrema en el Perú, 1986-1996 (%)

	1986	1991	1994	1996
<i>Pobreza</i>				
Nacional	37.9	55.3	46.5	49.0
Andes rurales	49.2	72.7	66.1	65.3
Lima Metropolitana	17.0	48.9	37.2	39.7
<i>Pobreza extrema</i>				
Nacional	14.9	24.2	16.6	16.6
Andes rurales	32.3	54.5	40.1	36.4
Lima Metropolitana	3.4	10.1	4.1	4.8

*Gonzales de Olarte 1997b, cuadro N° 5.*

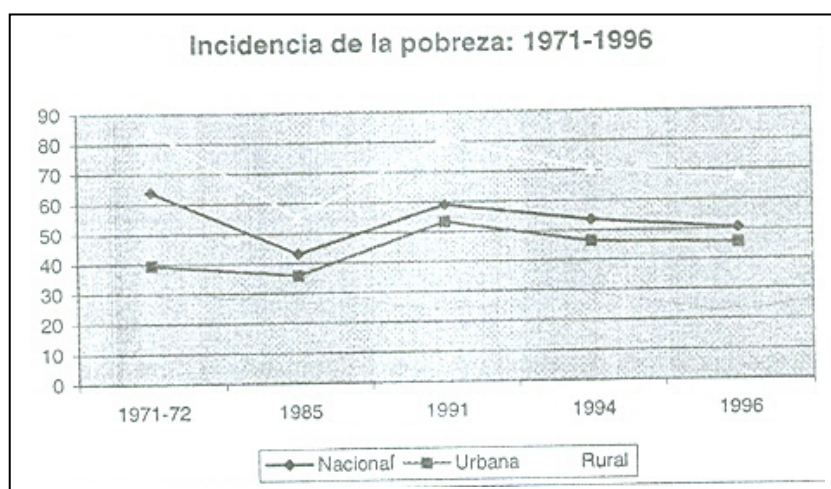
Si incorporamos las cifras de inicios de los setenta tendremos que la pobreza en el Perú tiene tres tendencias marcadas (gráfico N° 1): una fuerte reducción entre 1971 y 1985, un incremento significativo entre 1985 y 1991 y, finalmente, una reducción moderada entre 1991 y 1996. La tendencia global es a la reducción de la incidencia de la pobreza a nivel nacional. El gráfico muestra también que la reducción de la pobreza fue más significativa en el ámbito rural para el primer tramo, lo que explica la drástica caída del promedio nacional en ese período (de 64% a 43%). Para todo el período, la tendencia es a la reducción de la pobreza rural y al aumento de la pobreza urbana. Debido a ello, la brecha entre la pobreza rural y la urbana se redujo a la mitad entre 1971 y 1996.

La idea de contar con estos tres indicadores complementarios es sencilla: es sin duda útil saber qué porcentaje de la población es pobre (incidencia) pero esta información nada nos dice qué tan pobres son. El dato el "50% de la población es pobre" sólo significa que uno de cada dos hogares no cubren una CBC, pero no sabemos si sus ingresos o consumo es ligeramente inferior a la LP o, por el contrario, es enorme. Para eso sirven la medida de la *brecha* de la pobreza (FGT1) que indica cuánto le falta a los pobres para llegar a la LP. Esta

<sup>7</sup> Yamada (1996:32) calcula en cuatro puntos porcentuales el "aporte" del *Fujishock* al aumento de la pobreza en Lima Metropolitana. Este dato indicaría que los efectos de la hiperinflación sobre la pobreza fueron peores que los del ajuste. En esta misma línea se encuentra el trabajo de Glewwe y Hall (1992).

medida dice, por ejemplo, "los ingresos de los pobres, en promedio, representan el 80% de una CBC". Sin embargo, la FGT1 es una medida que promedia los ingresos de los pobres y, por tanto, aún puede esconder diferencias entre los ingresos de esos pobres que no cubren una CBC. Para eso sirve la medida de *severidad* (FGT2) que indica cómo se distribuyen los ingresos entre la población pobre (cual es el grado de desigualdad entre ellos) y, de este modo, saber si ese "80% de la CBC" responde a una distribución más o menos homogénea o si, más bien, existen grandes diferencias al interior del grupo (por ejemplo, un 20% de pobres que logran cubrir en un 99% la CBC frente a un 60% que apenas cubre un 50%)<sup>8</sup> El cuadro N° 2 presenta la evolución de la incidencia, brecha y severidad de la pobreza en el Perú entre 1985 y 1996.

Gráfico N° 1



A partir de Escobal, Saavedra y Torero 1998:7, cuadro II.1

Las medidas de pobreza de ingresos realizadas en el Perú entre 1985 y 1996 señalan un drástico aumento de la pobreza entre 1985 y 1991 con una reducción continua entre 1991 y 1996 pero menor al año base (1985). Para el mismo período es importante tomar en cuenta tres aspectos adicionales. El primero es que la pobreza se reduce entre 1991 y 1996 en términos porcentuales pero no en términos absolutos. Es decir, en 1996 había más pobres en el Perú que en 1991. El segundo es que entre 1985 y 1996 la pobreza se ha 'urbanizado': Mientras que en 1985 los pobres se repartían de manera similar en ambas áreas (había prácticamente 3 millones y medio de pobres viviendo en áreas urbanas y otro tanto en áreas rurales), para 1996 el 69% de los pobres viven en zonas urbanas (frente a un 31% en el campo). Para 1996, en números absolutos había 7 millones ochocientos mil pobres

<sup>8</sup> La discusión de las medidas FGT para el caso peruano se puede encontrar en Moncada y Webb 1886 -en particular en los artículos de Medina (1996) y Moncada (1996)- así como en Escobal, Saavedra y Torero 1998.

viviendo en ciudades mientras que 3 millones y medio lo hacían en el campo. El tercer dato complementario es que aún habiendo más pobres en las ciudades, la pobreza rural es mayor: "La brecha de pobreza es, en todos los años el doble entre los pobres rurales que entre los pobres urbanos. Es interesante notar que la brecha de la pobreza en el Perú es relativamente grande comparada con la de países grandes como Brasil e India, en los cuales la brecha de pobreza oscila alrededor de los 10 puntos... y ligeramente menor a la observada en Ecuador (19.0) y Pakistán (21.0)" (Escobal, Saavedra, Torero 1998:16).

**Cuadro N° 2**  
Evolución de los indicadores de pobreza 1985-1996 (%)

	1985	1991	1994	1996
<i>Perú</i>				
Incidencia	39.3	54.9	48.9	46.4
Brecha	15.3	20.7	17.5	14.9
Severidad	8.1	10.4	8.3	6.4
<i>Urbano</i>				
Incidencia	32.2	50.0	41.5	41.1
Brecha	10.9	17.4	13.6	12.3
Severidad	5.1	8.1	6.0	5.0
<i>Rural</i>				
Incidencia	51.5	74.6	66.8	65.0
Brecha	22.2	34.0	26.5	23.7
Severidad	12.8	19.3	13.6	11.1

*Escobal, Saavedra, Torero 1998, cuadro N° II.8 (p.17).*

### **Necesidades básicas insatisfechas**

La medición de la pobreza a partir de las NBI se realiza a partir de un índice compuesto de indicadores sociales que de forma agregada determinan el grado de insatisfacción de necesidades básicas. El índice de pobreza que se desprende permite realizar un 'mapa' que grafica la intensidad de la pobreza en cada localidad (y no la incidencia de la pobreza - cuántos hay). Dado que los mapas son realizados en la actualidad con el fin de obtener información que permita focalizar el gasto social, esta deficiencia fue resuelta por el Ministerio de la Presidencia elaborando un mapa de la pobreza que combina intensidad (NBI) e incidencia de la pobreza (MIPRE 1996).

En los noventa, se han realizado dos mapas de la pobreza en el Perú a partir de las NBI de la población. El primero en 1993 (FONCODES 1995) y el segundo en 1996 (MIPRE 1996). El primer mapa se realiza a nivel provincial y toma en cuenta 11 indicadores sociales; dos de ellos indican pobreza extrema y los otros nueve se refieren a carencias básicas (FONCODES 1995:26-27). Los indicadores que reflejan pobreza extrema constituyen el 50% del valor total del índice de carencias o NBI:



- *Indicadores que reflejan pobreza extrema:* Tasa de mortalidad infantil, Porcentaje de niños con desnutrición crónica.
- *Indicadores de educación:* Tasa de analfabetismo, Tasa de inasistencia escolar.
- *Indicadores de ocupación:* Tasa de niños que trabajan, Porcentaje de la población económicamente activa sin profesión.
- *Indicadores que reflejan condiciones de hábitat.* Porcentaje de hogares con hacinamiento, Porcentaje de viviendas con techos precarios.
- *Indicadores de servicios básicos:* Porcentaje de viviendas sin red pública de agua, Porcentaje de viviendas sin red pública de desagüe, Porcentaje de viviendas sin alumbrado eléctrico.

El mapa del MIPRE de 1996 aun cuando sigue la metodología del primero, reduce el número de indicadores a ocho para poder graficar la intensidad de la pobreza a nivel distrital. Dado que utilizan datos y metodologías diversas, los mapas de pobreza no son comparables entre sí. La mayor dificultad en torno a las NBI es que agrega información en un sólo índice, haciendo imposible conocer las características específicas de la pobreza en cada localidad. Sirve para establecer grados de pobreza entre localidades pero no para conocer las características específicas ni menos los determinantes de la misma en cada una de ellas. En esa misma medida, aun cuando incorpora indicadores sociales que son importantes para comprender la vinculación entre la pobreza y el medio ambiente, sea a través de las características del hábitat de los pobres (condiciones de hábitat, servicios básicos) o determinantes potenciales del uso de los recursos (educación, ocupación), el carácter estático del enfoque de NBI hace imposible avanzar en la comprensión de la relación entre pobreza y medio ambiente; una relación que se basa de modo central en las prácticas concretas de los pobres y su capacidad de respuesta a los cambios o riesgos ambientales.

Aún cuando resulta forzado comparar mapas de pobreza a partir de NBI, por las diferencias metodológicas en su elaboración, la información disponible permite concluir que, en el largo plazo y en términos agregados, existe una evolución positiva en cuanto a la satisfacción de las necesidades básicas de la población (cuadro N° 3).

Esta evolución de largo aliento puede ser apoyada por una medida puesta en boga por el PNUD desde 1990 y que constituye, también ella, una alternativa a la medición del desarrollo a partir del PBI per cápita. Aunque la sigue tomando en cuenta (como indicador aproximado de nivel de vida), el Índice de Desarrollo Humano (IDH) incluye dos medidas adicionales que reflejan capacidades humanas: longevidad (medida por la esperanza de vida al nacer) y educación (medida por una combinatoria de alfabetismo y tasa de matrícula combinada). La longevidad busca reflejar el nivel de salud general de la población mientras que la educación pretende ser una medida del grado de conocimientos y destrezas alcanzada por la población.

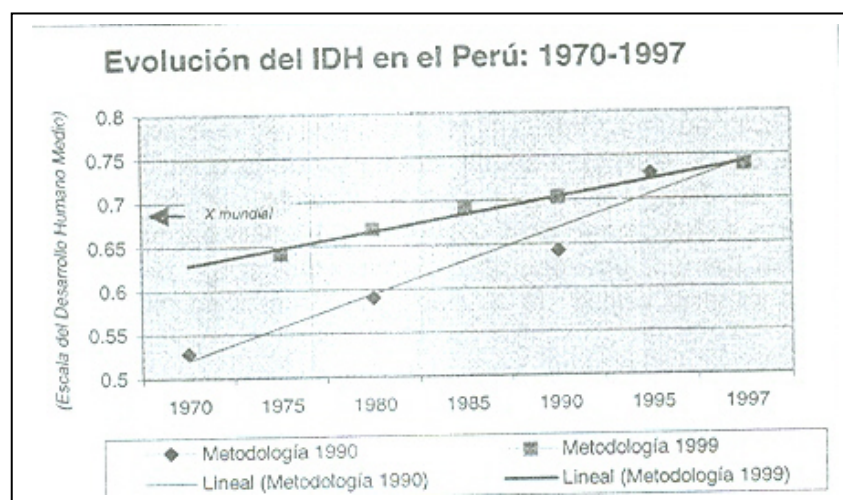
**Cuadro N° 3**  
**Promedio de NBI (ordenado por cuartiles de 1972)**

	Departamentos 1972	Departamentos 1981	Departamentos 1993
(0)		Apurímac (0.61), Huancavelica	
I	Ayacueho (0.57), Huancavelica, Apurímac, Puno, Cusco, Cajamarca	Ayacucho, Huánuco, Cajamarca	
II	Huánuco, Ancash, Amazonas, San Martín, Madre de Dios, Piura	Cusco, Amazonas	Huancavelica (0.49), Apurímac, Cajamarca, Ayacucho
III	Loreto, Junín, Pasco, NACIONAL (0.42), La Libertad, Moquegua, Tumbes	Ancash, Piura, San Martín	Puno, Huánuco, Amazonas, Cusco
IV	Arequipa, Lambayeque, Ica, Tacna, Lima, Callao (0.22)	Puno, Ucayali, Loreto, Junín, NACIONAL (0.35), Madre de Dios, Pasco, La Libertad, Tumbes, Moquegua, Lambayeque, Ica, Arequipa	San Martín, Pasco, Ancash, Ucayali, Madre de Dios, Loreto, Piura, Junín, NACIONAL (0.26), La Libertad
(V)		Tacna, Lima (0.12)	Lambayeque, Moquegua, Tumbes, Arequipa, Ica, Tacna, Lima, Callao (0.11)

*Adaptado de Mauro 1999.*

Dado que la metodología del IDH ha cambiado a partir del Informe de 1999 (PNUD 1999), la evolución del índice ha sufrido una variación<sup>9</sup>. Con todo, ambas líneas muestran una tendencia que refleja, a nivel agregado, una mejoría en el bienestar de la población, con la salvedad de que con la última metodología la tendencia se vuelve más leve (gráfico N° 2).

**Gráfico N° 2**



*Fuente: Beaumont 1999, a partir de PNUD 1999.*

<sup>9</sup> Que consiste en eliminar el supuesto de la utilidad marginal decreciente del ingreso del cálculo del PBI per cápita. Con ello, las grandes diferencias en el PBI per cápita (y, por tanto, en el IDH) entre países ricos y pobres que se disfrazaban con la metodología anterior han aparecido en el Informe de 1999.

### Método integrado

Existe un método que integra las medidas de pobreza de ingresos y NBI. Ambas pueden ser vistas como medidas complementarias. Una de las razones fundamentales es que los ingresos sólo captan un 'momento' en el consumo de las personas u hogares pero no nos dicen cuanto bienestar han acumulado, lo que sí permite hacer los indicadores sociales (Vos 1997:5).

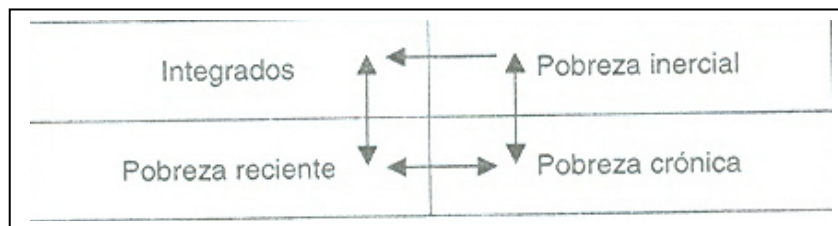
Este método es importante porque se basa en una concepción *dinámica* de la pobreza: un hogar puede tener ingresos suficientes a lo largo del tiempo como para acumular activos que permitan la satisfacción prolongada de necesidades básicas y perder de pronto los ingresos manteniendo satisfechas sus necesidades básicas; un hogar puede tener ingresos suficientes como para cubrir una ese en un momento dado pero de modo esporádico o limitado y, por tanto, seguir teniendo NBI. El método integrado provee cuatro conceptos en torno a la pobreza a partir de la combinación de las dos categorías básicas (ingresos y NBI):

**Diagrama N° 1**

	<b>NB satisfechas</b>	<b>NBI</b>
<b>Ingresos suficientes</b>	Integrados	Pobreza inercial
<b>Ingresos insuficientes</b>	Pobreza reciente	Pobreza crónica

La primera ENNIV, a cargo del ahora extinto Instituto Nacional de Planificación, INP, utilizó el método integrado para la estimación de la pobreza. De acuerdo al estudio, en 1985 el 40.7% de los peruanos eran pobres crónicos, los pobres recientes eran 13.5%, los pobres por carencias inerciales 16.5% y los no pobres o integrados el 29.3% de la población nacional (Yamada 1996:28). Aún cuando el método integrado, no contemplado en la metodología LSMS, no se aplicó más, da un ejemplo válido y operativo de la relación entre la pobreza de ingresos y las NBI. Su mayor aporte consiste, sin embargo, en ampliar la mirada sobre el fenómeno de la pobreza e intentar capturar la dinámica de los pobres en el tiempo, un aspecto ineludible que surge de la brecha que existe entre el fenómeno social de la pobreza y los instrumentos diseñados para medirla.

Esta dinámica incluye los 'pasos' que pueden ser transitados por individuos y familias para salir o entrar de la pobreza (diagrama N° 2). No todos los pasos son posibles y eso cuenta para entender el fenómeno en el tiempo, una deficiencia de las medidas basadas en la pobreza de ingresos que sólo establecen grados de pobreza en función de mayores o menores ingresos.

**Diagrama N° 2****Los activos de los pobres**

El enfoque de los activos de capital ha sido aplicado en el Perú recientemente como parte del proyecto de la Red de Centros de Investigación del BID "Assets and Resources of the Poor in Latin America" que incluye seis estudios de caso para Bolivia, Brasil, Chile Colombia, Costa Rica y Perú. Los resultados para el caso peruano han sido publicados por GRADE (Escobal, Saavedra, Torero 1998).

El enfoque de activos supone una ampliación del concepto de pobreza de ingresos al preguntarse por los mecanismos que están a la base de la generación de ingresos. De acuerdo a este enfoque, la principal causa de la pobreza es la inequidad en la distribución de activos que generan ingresos. Estos activos pueden ser de tres tipos: de capital humano (educación, experiencia laboral), social (normas y redes sociales) y físico (herramientas, máquinas, propiedades, ahorros). Adicionalmente, la generación de ingresos no depende únicamente de los activos que los individuos poseen sino del nivel de uso y del valor del mercado de los mismos<sup>10</sup>.

El análisis de la distribución de activos en el Perú durante los noventa muestra una evolución favorable, en concordancia con las tendencias de largo plazo en relación con la distribución del ingreso y la reducción en los niveles de pobreza<sup>11</sup> (*op. cit.*, p.3). Esta conclusión iría en concordancia con la evolución de las medidas de NBI e IDH para el Perú en el largo plazo. Sin embargo, el análisis específico de los activos presenta resultados que relativizan una perspectiva optimista respecto a los determinantes de la pobreza. El único activo que presenta una evolución favorable tanto en el acceso medio como en la reducción de la desigualdad es la educación, mientras que el resto, incluyendo los servicios públicos, muestra niveles de desigualdad muy elevados. El acceso al crédito es "muy diferenciado", mientras que el ahorro financiero y los bienes durables "están entre los activos peor distribuidos". Incluso para el caso del activo mejor distribuido, la educación, aparece un

10 La fórmula para medir el ingreso per cápita de una familia incluye, además, las transferencias y herencias que son independientes de los activos poseídos por el propietario (Attanasio y Székely 1999: 6).

11 El coeficiente Gini se habría reducido de 0.55 a 0.40 entre 1970 y 1996. La pobreza también se habría reducido en el mismo período de 64% a 50%. A partir de estos datos, los autores concluyen que "el problema peruano, más que de distribución es de bajos ingresos medios" (p.53). Respecto a la relación entre los activos y la distribución de ingresos, los autores señalan la importancia de la mejora en la distribución del capital humano como determinante de la reducción de la dispersión de ingresos en áreas urbanas, y del capital físico en áreas rurales (p.54).

sesgo creciente no medido (pero reconocido por los autores) que se refiere a las diferencias ya no en el acceso sino en la calidad de la educación según ésta sea pública o privada, urbana o rural.

Las conclusiones del estudio enfatizan la importancia de un conjunto de activos de capital para explicar por qué los individuos son pobres o no los son, más que para explicar el tránsito entre la pobreza y la no pobreza (p.53). Para el caso peruano, los activos de capital humano (educación), financiero (acceso a crédito), público (acceso a servicios públicos básicos) y organizacional (membresía a organizaciones) tienen todos ellos "un efecto positivo sobre el gasto y la probabilidad de no ser pobre. En este sentido el análisis empírico es consistente con la visión que la falta de acceso a ciertos activos claves, que generen flujos de ingreso suficientes a una parte de la población, está detrás del problema de la pobreza" (p.52). Adicionalmente, el estudio muestra que los activos públicos tienen un impacto positivo sobre la rentabilidad de los activos privados (en capital humano y físico), indicando que son complementarios. "Esto muestra el rol de la política pública en términos de provisión de servicios e infraestructura como mecanismo para potenciar la rentabilidad de los activos privados y de esa manera facilitar la reducción de la pobreza" (*ibid.*). Por ello, un aspecto central en el análisis de la pobreza a partir de los activos está en relación con el carácter exógeno de los activos (el acceso a la educación o al crédito depende del funcionamiento del Estado o del mercado) lo que pone de manifiesto la importancia de las políticas públicas para la reducción de la pobreza.

Hasta allí el análisis hecho sobre el caso peruano a partir del enfoque de los activos de capital. La utilidad del mismo para la comprensión de los nexos entre pobreza y medio ambiente es mayor. Los activos de capital son los elementos constitutivos de los medios de vida (*livelihood building blocks*) de las personas. "La cantidad y calidad de estos activos determinan el comportamiento de los hogares o comunidades -en términos de generación de ingresos, consumo, inversión en activos, migración- lo que a su vez tiene implicancias en el uso de recursos naturales que funcionan como un determinante de los diversos componentes de activos de la pobreza" (Cox, Farrington, Gilling 1998:11)<sup>12</sup>. La relación entre activos, prácticas locales, y uso de recursos naturales, está en función de un conjunto de factores condicionantes, como el acceso a los mercados, políticas económicas, tasas de intercambio, infraestructura local y regional, tecnologías de producción y conservación, y presión demográfica (*ídem*). En este sentido, los activos de capital complementan un nuevo enfoque para la comprensión de los nexos entre pobreza y medio ambiente: los *medios de vida sostenibles*, los cuales son definidos como un conjunto de capacidades, activos y prácticas que constituyen un medio de vida que puede ser o no sostenible (ver *infra*, capítulo 2).

---

12 "The level and quality of these assets determines household or village behaviour-interms of income generation, consumption, investment in assets, migration-which in turn has implications for the use of natural resources which feeds back as a determinant of the various asset components of poverty".

### **La exclusión social**

Mientras que los enfoques de necesidades básicas y el de pobreza de ingresos fijan su atención sobre los individuos o los hogares, el de la exclusión social lo hace sobre la sociedad y los lazos de los individuos con ella. La exclusión social ha sido definida como el proceso a través del cual individuos o grupos son parcial o completamente apartados de una participación plena en la sociedad en la que viven (de Haan 1999). Esto supone tomar en cuenta la multidimensionalidad del fenómeno (ser excluido de distintas cosas al mismo tiempo) pero más importante aún, supone centrar la mirada en las relaciones y procesos que causan la privación. *"Research on social exclusion focuses on the extent to which these dimensions overlap"* (p.7).

Ser pobres no significa única ni principalmente carecer de ciertas cosas (ingresos o activos que los generan) sino ser incapaz de ejercer derechos sociales, culturales o políticos debido a la acción de ciertos grupos. En este sentido, la exclusión social es un enfoque complementario al de la pobreza de capacidades: lo importante es lo que la gente puede hacer con lo que tiene (Sen 1981) y lo que tiene depende de ciertos derechos socialmente establecidos. Los derechos representan el dominio (acceso, uso y control) que los individuos tienen sobre los bienes. El concepto de derechos/titularidad (*entitlements*) de Sen se centra no en los bienes o recursos sino en los derechos, *"the command families have over goods, using various economic, political, and social opportunities within the legal system"* (de Haan 1999:9).

Se puede sufrir la exclusión en distintas esferas de la vida social y desde la presión que ejercen distintos grupos al mismo tiempo. En el Perú una persona puede ser excluida del mercado laboral por el color de su piel, puede recibir un menor salario por ser mujer, pueden no poder expresar su identidad por ser homosexual. Muchas veces estas desventajas están interrelacionadas; es decir, sus determinantes funcionan simultáneamente. De este modo, cada sociedad tiene niveles de exclusión a partir de vectores específicos que deben ser analizados.

En el Perú, se puede formar una pirámide de la exclusión combinando dichos vectores (cuadro N° 4). "La sociedad peruana es estamentaria. Se construye como una pirámide donde se montan los que tienen mayor poder sobre los que tienen menos poder, y en la cúspide se asientan los blancos, varones, heterosexuales, saludables y con dinero" (Ugarteche 1998:143). Hace ya una década, Marfil Francke (1989) acuñó el término de la "trenza de la dominación" para enfatizar la concatenación y preeminencia de la clase, la etnia y el género como principales determinantes de la exclusión social en el Perú. En la base se encuentran las mujeres indígenas pobres y homosexuales. "De este modo, por ejemplo, la mujer quechuahablante es dejada de lado, los niños y niñas quechuahablantes son dejados de lado, y más abajo están los asháninka analfabetos, homosexuales, y así de manera escalonada se desciende hasta el último círculo del infierno" (Ugarteche 1998:144).

**Cuadro N° 4**

<b>Vectores de exclusión</b>	<b>Estatutos o agentes de exclusión</b>	<b>Intermediaria</b>	<b>Excluidos</b>
Lenguaje	Español	Bilingües	Nativos monolingües
Origen étnico o racial	Blanco o mestizo	Cholos	Campesinos indígenas
Residencia	Urbana	Ciudades y pueblos intermedios	Comunidades campesinas
Sexo	Masculino		Mujeres
Edad o generación	Adultos	Jóvenes	Niños v ancianos
Religión	Protestantes	Católicos	Religiones nativas
Educación	Formal	Semi-analfabeto	Analfabeto
Organizaciones culturales	Individualización de la cultura urbana	Asociaciones voluntarias	Comunidades campesinas

*Figuroa, Altamirano y Sulmont 1996:76.*

El estudio de Figuroa, Altamirano y Sulmont (1996) muestra un avance significativo respecto a formas de discriminación cultural y política que han sido vigentes durante la mayor parte de la historia republicana, como la exclusión del voto a los analfabetos que resumía simultáneamente formas de exclusión política y cultural (la mayor parte de los analfabetos en el Perú fueron y siguen siendo los indígenas). Para ellos, en la actualidad, el mercado laboral es la principal fuente de exclusión social en el Perú. Es decir, la esfera económica es el eje a partir del cual se estructura hoy en día la exclusión en nuestro país.

El reciente estudio de López (1998) sobre la ciudadanía y el desarrollo en nuestro país apoyan esta conclusión. El mercado de trabajo no funciona a plenitud, aunque el sistema de estratificación de estatus ha cedido su lugar a una nueva estratificación de clases, "basada en criterios puramente económicos" (p.342). Aún cuando la estratificación se haya modificado, el Perú no se ha convertido en una sociedad de mercado, que es la "base material de la ciudadanía" (p.343). Hablar de exclusión es hablar de derechos que no se ejercen. López muestra la existencia de una relación directa entre los niveles de ciudadanía global (derechos civiles, políticos y sociales) y la pobreza: a mayor ciudadanía menor pobreza y viceversa (p.451-471). Desde 1980, los pobres tienen acceso a lo que López llama "ciudadanía liberal"; es decir, acceso a derechos civiles (como el derecho a la asociación) y políticos (derecho al voto), pero no a una "ciudadanía global" (que incluye además los derechos sociales, como la educación y la salud).

**Pobreza y medio ambiente**

El compendio estadístico sobre el medio ambiente del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI 1999) provee estadísticas del medio ambiente natural y estadísticas ambientales sobre asentamientos humanos que constituyen una base importante a partir de la cual se podría empezar a trabajar la construcción de indicadores específicos para la relación que nos ocupa, pero no existen índices al respecto (ver anexo N° 2).

Un esfuerzo aislado lo constituye el informe de impacto ambiental de la extinta Oficina Nacional de Evaluación de los Recursos Naturales, ONERN, de 1986. Como señala Gonzales de Olarte (1997a:54-58), "Es el único análisis que trata de vincular explícitamente el comportamiento de los distintos niveles ambientales" (el medio ambiente humano, el físico-biológico y los fenómenos naturales). La ONERN construye un índice de áreas críticas combinando las siguientes categorías, variables e indicadores:

CATEGORIAS	VARIABLES	INDICADORES
Medio ambiente humano	Aspectos sociales	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Urbanización</li> <li>- Tugurización</li> <li>- Desnutrición</li> <li>- Desempleo y subempleo</li> <li>- Baja calidad de vida</li> </ul>
Medio ambiente físico biológico	Agua	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Contaminación de aguas marinas</li> <li>- Contaminación de aguas continentales</li> </ul>
	Aire	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Contaminación industrial del aire</li> </ul>
	Suelos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Salinización</li> <li>- Urbanización de suelos agrícolas</li> </ul>
	Bosques	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Deforestación</li> </ul>
	Pastos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sobrepastoreo</li> <li>- Quema de pastos naturales</li> </ul>
	Peces	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sobrepesca</li> </ul>
	Fauna	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Disminución de la fauna</li> </ul>
Fenómenos naturales	Geodinámicos externos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Avalanchas</li> <li>- Deslizamientos y derrumbes</li> <li>- Inundaciones</li> <li>- Movimientos de arenas eólicas</li> </ul>
	Geodinámicos internos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sismos</li> <li>- Maremotos</li> </ul>
	Clima	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Heladas</li> <li>- Sequías</li> <li>- Fenómeno del Niño</li> </ul>

ONERN 1986:257

Aunque no existe en el informe enunciados que orienten la relación entre ellos (p. 58), las áreas críticas presentadas en el informe al menos toman en cuenta el medio ambiente humano y, en particular, aspectos sociales vinculados a la pobreza. Las áreas críticas identificadas eran, para mediados de los ochenta:

En la Costa: Piura-Tumbes; Chillón-Lima-Lurín; Ilo-Locumba.

En la Sierra: Cajamarca; Pasco-La Oroya-Huancayo; Puno.

En la Selva: Selva alta: Huallaga central; Selva central; Selva baja: Pastaza-Tigre-Amazonas; Madre de Dios.



De estas áreas, las que concentraban mayores problemas en las tres categorías mencionadas eran: Piura-Tumbes y Chillón- Lima- Lurín, en la costa; Pasco-La Oroya-Huancayo, en la sierra; y el Huallaga Central en la selva.

Años después, el informe de la Comisión Nacional sobre Medio Ambiente y Desarrollo, CNUMAD, de 1992, identificó zonas *ambientalmente críticas* centrándose exclusivamente en el medio ambiente físico-biológico. Es interesante recalcar que aún cuando no tomó en cuenta el medio ambiente humano *todas* las áreas críticas del informe de la ONERN están presentes y *añade* a la lista:

- Chimbote-Santa y Trujillo-Moche en la costa,
- Huancavelica-Ayacucho y Cusco en la sierra, y
- Pucallpa y Putumayo- Yavarí en la selva.

Adicionalmente, es poco lo que se obtiene comparando estas áreas con el mapa de pobreza distrital de 1993. La gran mayoría de estas áreas son al mismo tiempo zonas de pobreza extrema, salvo las de la costa. Este hecho no hace más que confirmar la necesidad de dirigir el trabajo académico hacia la construcción de índices que establezcan nexos entre el medio ambiente humano y el natural sobre la base de hipótesis explícitamente dirigidas a explicar el modo en que opera la relación entre la pobreza y el medio ambiente.

### **Nuevos enfoques sobre pobreza que establecen nuevas relaciones con el medio ambiente**

Es posible establecer ciertas relaciones entre los conceptos. El enfoque de los activos de capital se basa en el reconocimiento de que los ingresos no es la única fuente que genera bienestar. Esta perspectiva sigue estando asociada a la pobreza de ingresos, pero busca las causas que explican la desigual distribución y uso productivo de éstos. En vez de medir el ingreso como insumo para el bienestar pone la mirada en los factores que lo generan: los activos de capital. Además, busca identificar otras fuentes de ingresos distintas de intercambios de mercado (trabajo o crédito). Las distintas formas de capital (natural, humano, social, físico y financiero) sobre la que se obtienen los activos constituyen la base a partir de la que individuos, hogares o comunidades pueden generar ingresos para mejorar su calidad de vida (Attanasio y Székely 1999:6-7). El enfoque de activos es importante para comprender la relación entre pobreza y medio ambiente en la medida en que los activos juegan un papel fundamental en los medios de vida que los pobres ponen en práctica, lo que incluye la gestión y eventual *mejora* de los activos de capital natural, los recursos naturales (Ambler 1999:5).

Los enfoques de exclusión social y el de pobreza de capacidades también están conectados al abordar las causas que generan la pobreza. Los factores cruciales no estarían en los *activos* que generan ingresos sino en las *relaciones sociales* que determinan el control sobre los activos. Esta, en tanto fenómeno social, no puede explicarse en términos absolutos, a partir de sí misma, sino mirando las relaciones de poder que se establecen entre grupos pobres y no pobres: "*In the same way that property rights fundamentally are less about people's control over resources, and more about the relations between people*

*over resources, so too poverty is about the relations among poor and non-poor groups over assets. Inevitably, these relations involve issues of short- and long-term rights concerning access to and control over resources"* (Ambler 1999:6). Estas relaciones generan *derechos* que permiten a ciertos grupos y no a otros apropiarse, usar y controlar los *recursos*, e *instituciones* que regulan estos derechos o prerrogativas. La inclusión de los derechos y las instituciones que regulan el acceso, uso y control sobre los recursos en una sociedad, en los análisis sobre la pobreza, constituye probablemente el aporte más significativo en la literatura reciente sobre la pobreza y sus nexos con el medio ambiente.

El concepto de vulnerabilidad es cercano al de exclusión social. *"Vulnerability means insecurity, defencelessness, and exposure to risk and shocks. It emphasises people's own perceptions of their situation, rather than relying on definitions by outsiders. Like social exclusion, a concept of vulnerability focuses on the variety of dimensions of deprivation, and is clearly a more relational approach to deprivation than the focus on measurement of income or consumption poverty"* (de Haan 1999:9). El concepto de vulnerabilidad es particularmente relevante en contextos urbanos, pues los estilos de vida en las ciudades (concentración de actividades humanas que contaminan y generan desechos) incrementan los riesgos a los que están expuestos los pobladores urbanos. La vulnerabilidad frente a riesgos ambientales reproduce la pobreza y está asociada a carencia de derechos, lo que expresa niveles de exclusión social. Adicionalmente, tanto el concepto de vulnerabilidad como el de exclusión social permiten tomar en cuenta a individuos o grupos que pueden no caer bajo una línea de pobreza o de NBI pero que pueden incidir negativamente sobre el medio ambiente: desempleados, desplazados políticos, campesinos sin tierra, minorías étnicas. Y aún cuando cualquiera de estos grupos pueda ser considerado pobre bajo cualquier medida, la perspectiva del análisis está puesta en las características específicas del grupo y la relación con su entorno, lo que permitirán aproximarse mejor a sus medios de vida y sus formas de interactuar con el medio ambiente.

Por último, el enfoque de los activos de capital comparte con el de pobreza de capacidades la mirada sobre las relaciones sociales en tanto toma en cuenta el capital social, definido como el conjunto de normas y redes sociales que facilitan la acción colectiva entre los individuos (Attanasio y Székely 1999:8). El enfoque de capacidades humanas, tal como lo denomina Sen y de acuerdo a su más reciente obra (1999:292-297), no es competitivo con el del capital humano sino complementario a él: el capital humano es sólo una forma que adquieren las capacidades que permiten a los seres humanos asegurar su bienestar y progresar.

Los recientes enfoques sobre la pobreza tienden a converger, a partir de la ampliación del foco sobre los ingresos o las necesidades básicas, hacia una comprensión más amplia u holística de la privación humana, puesto que enfatiza la dependencia sobre un conjunto de factores endógenos y exógenos a los individuos y grupos pobres, y que dichos factores son siempre específicos al grupo y a la sociedad a la que pertenece. De este modo, han contribuido de manera especial a contextualizar el fenómeno; es decir, a indagar sus causas en el marco de la sociedad en la que se desenvuelve. Han contribuido a pasar

la barrera de las manifestaciones (insuficiencia de ingresos o necesidades insatisfechas) y preguntarse por las causas que explican dichas manifestaciones (activos que generan ingresos, derechos que generan capacidades) .

De allí la importancia que se otorga en la actualidad a investigaciones puntuales sobre las *prácticas locales* de los pobres para tener acceso, controlar y gestionar recursos y servicios ambientales que son importantes para su bienestar (Forsyth y Leach 1999:6), así como sus nexos con otros grupos no pobres de la sociedad. Gracias a ellos, los nuevos enfoques sobre la pobreza han dado nuevas luces sobre la relación entre la pobreza y el medio ambiente, dominada por una perspectiva reduccionista que hacía de los pobres uno de los principales agentes de daño ambiental. Como señala Marcoux (1999:6): "Ellos son víctimas, no perpetradores".

La pobreza fue definida convencionalmente en función de un flujo de ingresos per cápita o de un conjunto de necesidades básicas. Ambas suponen el establecimiento de un umbral a partir del cual las personas cubren sus requerimientos mínimos y pueden, por tanto, 'funcionar' adecuadamente. El enfoque de pobreza de ingresos ha sido cuestionado por su visión reduccionista del fenómeno al centrarse en los medios y no en los fines, y por olvidarse de que existen otros medios o insumos claves que determinan el bienestar de las personas, como los bienes comunales, los recursos naturales, la identidad del grupo o las relaciones sociales. El enfoque de NBI ha sido criticado por su reduccionismo -igualmente centrado en medios, uniformiza criterios y no toma en cuenta particularidades- y por su paternalismo -una mirada exógena sobre la pobreza que hace del pobre un sujeto pasivo<sup>13</sup> (PNUD 1997).

Ninguno de los dos enfoques permite dar cuenta de la relación entre pobreza y medio ambiente. No tener suficientes ingresos o carecer de bienes y servicios básicos no explican el comportamiento de los pobres respecto a los recursos naturales o, en términos más amplios, al medio ambiente. No existe una relación causal entre dichas carencias y la sobreexplotación de los recursos naturales o el manejo no sostenible del medio ambiente. Al contrario, evidencia reciente (Forsyth y Leach 1999; Marcoux 1999; Crowley 1999; Ambler 1999) muestra que los pobres ponen en práctica medios de vida sostenibles, haciendo un uso racional de los recursos e, incluso, ayudando a prevenir el daño ambiental. Asimismo, las medidas de ingreso no toman en cuenta aspectos ambientales que forman parte de la pobreza, como vivir en un ambiente contaminado por patógenos biológicos o químicos.

los estudios sobre la pobreza desde los ochenta han enriquecido profundamente el conocimiento sobre el fenómeno al proponer nuevas perspectivas teóricas. Ahora sabemos que la realidad de los pobres es "local, compleja, diversa, dinámica e impredecible" (Chambers 1997:162-187). Es

---

13 Un buen ejemplo es la falta de sistemas de desagüe como NBI. Tal ausencia puede indicar claramente pobreza en áreas urbanas, pero no es tan clara su inclusión para el caso rural. En este caso específico, esa mirada "urbana" al fenómeno hace del enfoque simultáneamente reduccionista y paternalista.

decir, no se reduce a una canasta básica de bienes y servicios o a las necesidades básicas que hay que cubrir para sobrevivir y reproducirse.

En primer lugar, los ingresos o las necesidades (alimentación, educación, salud, vivienda) son medios y no fines. No se trata tanto de lo que la gente tiene (o no tiene) sino lo que puede hacer con eso que tiene (Sen 1981). El fin es la expansión de las capacidades humanas o, en última instancia, el aumento de la libertad de las personas: *"What the capability perspective does in poverty analysis is to enhance the understanding of the nature and causes of poverty and deprivation by shifting primary attention away from means... to ends that people have reason to pursue, and, correspondingly, to the freedoms to be able to satisfy these ends"*. (Sen 1999:90). La falta de libertad y no la falta de ingresos es la característica central de la pobreza.

En segundo lugar, pasar de los medios a los fines supone un cambio drástico del punto de vista del observador, del científico social: dirigir la mirada a la falta de libertad y no a la insuficiencia de ingresos o a la insatisfacción de necesidades básicas, supone imperiosamente preguntarse por las *causas* y no sólo por las *manifestaciones* de la pobreza. Supone, por tanto, observar cómo funciona la sociedad donde existe la pobreza; es decir, observar y analizar los determinantes que pueden explicar por qué algunos individuos son pobres y otros no. De este modo, la relación entre pobreza y medio ambiente ha sido redefinida al ampliarse la mirada a otro conjunto de factores que no se limitan a la definición de un umbral sino a los componentes que lo delimitan.

Entre los determinantes más importantes para explicar la pobreza están los *derechos* que los individuos y grupos poseen para tener acceso, control y uso sobre recursos, y las *instituciones* que regulan dichos derechos. Ambos determinantes suponen por primera vez una conexión directa entre la pobreza y el medio ambiente, al fijar la mirada tanto sobre los recursos (incluyendo los naturales) como sobre el comportamiento de los individuos (pobres y no pobres) respecto al medio ambiente. Es decir, dan luces sobre cómo actúan los individuos (pobres y no pobres) en relación con el medio ambiente, y cómo dicha actuación está socialmente determinada. *"The concept of poverty as a set of relations is particularly important when considering that any environmental asset is usually managed by diverse sets of people, some poor, some not. Thus to focus only on the poor without taking into account other stakeholders would ignore not only important justice and equity issues, but would also be politically imprudent and practically futile"* (Ambler 1999:5).

De allí el nuevo énfasis en la contextualización -institucional y social- de la pobreza y en el modo en que las *prácticas locales* de los pobres (reguladas en contextos sociales específicos) median la relación con el medio ambiente. Se trata, como señala Sunkel (1980: 16), de la *apropiación social de la naturaleza*: la organización social de una comunidad incluye no sólo las relaciones entre individuos, grupos y clases sino también los modos en que dichos individuos, grupos y clases llevan a cabo la apropiación de la naturaleza. Puesto que la vida humana depende enteramente de la disponibilidad de numerosos elementos extraídos de ella, uno de los aspectos claves de la organización social es precisamente el modo de apropiación social de los elementos de la

biosfera que son esenciales para la supervivencia de la sociedad en su conjunto, y que influye en alto grado en la ubicación de los individuos, grupos y clases dentro de la sociedad.

La necesidad de contextualizar la pobreza incluye, por cierto, tomar en cuenta el hecho de que el medio ambiente en el que actúan las personas es heterogéneo. No existe un único medio ambiente agregado como no existe un único u homogéneo grupo de pobres, actuando invariablemente sobre aquél. “...both environments and societies are diverse, differentiated and dynamic” (Forsyth y Leach 1999:5). El reconocimiento de las particularidades ambientales y sociales para la comprensión de la relación que ocupa este documento es uno de los avances más significativos en el campo de las ciencias sociales. Este avance se ha alimentado de los nuevos enfoques sobre el medio ambiente que abandonan la postura ortodoxa sobre el medio ambiente (medios estables, en equilibrio, en un 'frágil balance', autorregulados y que cambian gradual y linealmente) por una nueva perspectiva que incluye la variabilidad y la contingencia, dando al medio ambiente el carácter de un sistema abierto y 'caótico'. La 'nueva ecología' comparte con los nuevos enfoques sobre la pobreza la necesidad de entender el modo en que grupos particulares de personas usan y valoran elementos o aspectos también específicos del medio ambiente de forma diferente (anexo N° 3).

Gracias a los nuevos enfoques, el fenómeno de la pobreza puede entenderse mejor a partir de la combinatoria de cuatro variables:

<b>Variables</b>	<b>Descripción</b>
Activos	Los activos son la base para la generación de ingresos. Los activos pueden ser físicos (tierra, vivienda), financieros (crédito), humanos (educación), sociales (organización). Los activos dan lugar a capacidades.
Ingresos	Ingresos obtenidos de intercambios de mercado. Ingresos insuficientes llevan a consumo inadecuado y, por tanto, a un mal funcionamiento de las personas. Los ingresos dan lugar a capacidades.
Instituciones	Las instituciones regulan el acceso a activos o permiten generarlos. Pueden ser formales o informales. Regulan derechos de pertenencia, asociación, seguridad, justicia, educación, acceso e intercambio de bienes, servicios o recursos, etc. Las instituciones dan lugar a derechos.
Valores	Los valores orientan las percepciones y prácticas de las personas entre sí y con su medio (creado o natural). Los valores dan lugar a derechos. Algunas culturas asignan derechos a la naturaleza.

Estas cuatro variables permiten comprender la pobreza desde una perspectiva multidimensional y nos ofrecen un marco más amplio para la comprensión de

los nexos entre pobreza y medio ambiente. A partir de la revisión de enfoques y estudios realizados (que aparecen en los capítulos siguientes), es posible afirmar que la relación de los pobres con el medio ambiente depende del conjunto de derechos y capacidades con que cuentan, delimitados por las cuatro variables mencionadas. Derechos y capacidades constituirán el núcleo a partir del cual los pobres implementan prácticas -sostenibles o no- en su búsqueda por asegurar su reproducción, lograr su bienestar, y adaptarse a cambios en su entorno, natural o creado. Asimismo, características específicas del entorno (rural o urbano) influirán sobre las prácticas de los pobres, delineando relaciones peculiares con el medio ambiente.

Es una tarea pendiente y urgente realizar estudios a partir de casos específicos con el fin de establecer comparaciones para conocer qué características y combinatoria de las variables mencionadas es la más adecuada para la reducción de la pobreza y el establecimiento de prácticas locales sostenibles. Con todo, la aparición de los nuevos enfoques constituye evidentemente una ganancia tanto desde el punto de vista científico como del político: por un lado, nos ayuda a explicar la pobreza y no sólo describirla, cosa que no puede hacer ni el enfoque de ingresos ni el de NBI; por el otro, nos permite tener mejores instrumentos para diseñar herramientas de política para enfrentar las causas de la pobreza y no sólo sus manifestaciones y en última instancia, por tanto, proponer cursos de acción con el fin de reducir los niveles de pobreza y proteger el medio ambiente de forma que ambos pares de la ecuación no sean ni excluyentes ni secuenciales. El siguiente capítulo aborda estos aspectos, a partir de los principales enfoques elaborados para explicar la relación entre pobreza y medio ambiente.





















































































