

# comercio exterior

BANCO NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR, S.N.C.

## La lucha contra la pobreza en América Latina

VOL. 42, NÚM. 5

MÉXICO, MAYO DE 1992

ISSN-0185-0601

# El conocimiento y la lucha contra la pobreza en América Latina

## Una guía para el lector

Julio Boltvinik\*

**E**n este trabajo se describe e interrelaciona el contenido de los dos números que *Comercio Exterior* ha dedicado a la pobreza y se proporcionan referencias adicionales para profundizar en el tema. Las dos primeras secciones se refieren al número anterior (abril) y la última al presente.

### Conceptos y métodos de medición de la pobreza

**E**l trabajo de Amartya Sen constituye un "clásico" en la materia. Circuló a finales de los años setenta en edición mimeográfica de la OIT, con el título de "Three Notes on the Concept of Poverty" y ejerció una enorme influencia en América Latina.<sup>1</sup> Se tradujo al español apenas a finales de 1991 y se difundió en el número de abril, simultáneamente con un libro del PNUD, por primera vez en nuestro idioma. Se trata de un auténtico minimal sobre los problemas a que se enfrentará cualquiera que aborde el tema. El argumento central, por su naturaleza, es difícil de extraer. Sin embargo, a continuación se ofrece una lectura posible.

De las concepciones que se tienen de la pobreza es necesario rechazar la que la ve como un problema de desigualdad, la que la entiende como un juicio de valor y la que confunde la realidad de la pobreza con lo que el Estado es capaz —en un momento dado— de asumir como responsabilidad (definición de política).

1. Entre los canales de esa influencia están las citas de Óscar Altimir, "La dimensión de la pobreza en América Latina", en *Cuadernos de la CEPAL*, núm. 27, Santiago de Chile, 1979.

\* Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México. Hasta diciembre de 1991, Director del Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza, del PNUD.

Por otra parte, el concepto de privación relativa ha permitido complementar el enfoque absoluto (o biológico). Ninguno de los dos, por sí solo, puede dar cuenta del fenómeno. Al definir las normas de pobreza, base de la tarea de identificación de los pobres, se requiere tanto de uno como de otro, ya que "hay un núcleo irreductible de privación absoluta en nuestra idea de la pobreza".

Esta visión se aplica, en principio, tanto al método directo (que en América Latina se conoce como el de las necesidades básicas insatisfechas) como al del ingreso o de la línea de pobreza. Al comparar los dos métodos, Sen hace notar que sus diferencias rebasan lo metodológico, ya que corresponden a concepciones diferentes de la pobreza. El primero identifica como pobres a quienes, en los hechos, no satisfacen sus necesidades básicas; el segundo basa tal identificación en la capacidad de satisfacerlas (por su poder adquisitivo) independientemente que elija o no hacerlo. Al pasar a la tarea de agregación, que permite calcular un índice sintético de la pobreza en la sociedad, se necesitan nuevamente consideraciones de pobreza absoluta y relativa. Mientras la primera dimensión se cuantifica con la brecha estandarizada de pobreza (I), que expresa qué tan pobres son, en promedio, los pobres, la segunda requiere introducir la dimensión distributiva entre ellos.

Para lograrlo, el autor desarrolla el índice de pobreza que lleva su nombre y que combina en una sola medida la proporción de pobres en la población total (H), la intensidad de su pobreza (I) y el coeficiente de Gini de la distribución del ingreso entre ellos. Esta medida la desarrolla Sen para el método del ingreso. Previamente hace una crítica demoledora de las medidas H, I y la combinación de ambas, con frecuencia llamada P.<sup>2</sup>

2. Otro trabajo importante de Amartya Sen sobre el tema es "Poor, Relatively Speaking", en *Oxford Economic Papers*, núm. 35, julio de 1983, reproducido en Amartya Sen, *Resources, Values and Development*, Basil Blackwell, Oxford, 1984, pp. 325-345.

Meghnad Desai, profesor de la London School of Economics, es también autor muy conocido en el tema de la pobreza.<sup>3</sup> El propósito de su artículo es proponer un método, alternativo al del crecimiento del PIB, para evaluar el desarrollo. Esta necesidad se deriva de las limitaciones del PIB per cápita, cuyo "foco de atención es muy limitado". "Centrado en las mercancías y no en las personas, brinda un indicador de progreso notablemente desorientador". "A menos que se desplace el foco de atención hacia los rasgos verdaderamente importantes de las sociedades — básicamente la vida que la gente puede vivir— subsistirá la presión para dirigir la planeación y definir políticas en las direcciones más inoportunas e inconsecuentes".<sup>4</sup> Meghnad Desai aborda el "marco de realizaciones" del índice de progreso social (IPS).<sup>5</sup> Su tesis central consiste en que la cantidad y la calidad de la vida son los componentes de dicho marco. Mide el segundo combinando los niveles de consumo privado (en un sentido amplio) y de consumo público (ambos referidos a una norma de pobreza) de una manera similar a la que propone Julio Boltvinik en su artículo sobre el método de medición integrada de la pobreza (MIP). La cantidad de la vida la define como el cociente entre la esperanza de vida futura, EVF (los años que le quedan por vivir a una persona a la luz de su edad), y el potencial de vida futura, PVF (los años que le deberían quedar por vivir, dada su edad).

Para agregar sobre los individuos la calidad de vida, Desai construye una función de bienestar en la que éste es negativo debajo de las normas de pobreza y proporcional a la brecha que los separa de éstas. Por arriba de las normas el bienestar es positivo pero marginalmente decreciente. Aunque el propósito del autor lo lleva a considerar no sólo a los pobres sino a toda la población, el eje argumental está constituido por las normas de pobreza —en la dimensión tanto del consumo privado como del público—, tema en el cual realiza importantes contribuciones. Otra aportación significativa del autor es el desarrollo del concepto y el método de medición de la cantidad de la vida como un elemento constitutivo del bienestar y de la privación.<sup>6</sup>

El artículo de Julio Boltvinik parte del nivel de desarrollo que ha alcanzado el método de medición integrada de la pobreza (MIP)

3. Entre sus escritos sobre el tema destacan "Drawing the Line: on Defining the Poverty Threshold", en Peter Golding (ed.), *Excluding the Poor*, Child Poverty Action Group, Londres, 1983 y, en colaboración con Anup Shah, "An Econometric Approach to the Measurement of Poverty", *Oxford Economic Papers*, núm. 40, 1988.

4. Amartya Sen, "Progreso y déficit social: algunas cuestiones metodológicas" (cap. 1), en Meghnad Desai, Amartya Sen y Julio Boltvinik, *Índice de progreso social. Hacia un método alternativo para evaluar el desarrollo*, Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza, PNUD, Bogotá, en prensa.

5. Éste se complementa con el "Marco de oportunidades", cuyo desarrollo estuvo a cargo de Julio Boltvinik, en *ibid.*, cap. 2.

6. El IPS tiene el mismo propósito que el índice de desarrollo humano (1990 y 1991), publicados en inglés por la Oxford University Press, Nueva York y Oxford, y en español por Tercer Mundo Editores, Bogotá. La diferencia entre ambos, muy sustancial en su contenido, radica en que los informes sobre el desarrollo humano necesitaban un índice que pudiera calcularse de inmediato, con la información disponible, para cerca de 130 países. Esto redujo drásticamente el rango de las opciones. En cambio, en el IPS, desarrollado para América Latina por el Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza del propio PNUD, no se plantearon restricciones tan severas. En tanto Meghnad Desai es el asesor principal del PNUD para el IDH, concibe el IPS como el ideal al que se debe acercarse el IDH (comunicación personal).

y busca llevarlo más allá. En particular, se propone formular el índice para medir la intensidad y el equivalente del índice de Sen para dicho método. En la medida en que éstos no se han desarrollado tampoco para el método de las NBI, el autor se ve obligado a empezar por ahí. Si se acepta que la crítica de Sen a las medidas H, I y su combinación es correcta, se apreciará la importancia del propósito que mueve al autor. El proceso de desarrollo de los índices, que tiene un gran paralelismo con los trabajos de Sen y de Desai, lo obliga a reflexionar reiteradamente sobre la naturaleza de la pobreza.<sup>7</sup>

Aunque el trabajo seleccionado del Banco Mundial no refleja la profundidad analítica que sobre la pobreza y los niveles de vida ha desarrollado esta institución,<sup>8</sup> el texto comparte algunas preocupaciones con otros artículos incluidos en este número. Por ejemplo, la limitación de las medidas H e I derivada de no tomar en cuenta la distribución del ingreso entre los pobres; el problema que presentan las mediciones de pobreza con el método de la línea de pobreza cuando diferentes grupos de hogares se enfrentan a precios diferentes; la necesidad de expresar el tamaño de los grupos domésticos mediante escalas de equivalencia respecto a los adultos, y el aspecto de la distribución del consumo entre los miembros del hogar. Si bien las estimaciones sobre la pobreza en América Latina son mucho más bajas que las mostradas en el trabajo del Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza, del PNUD, el propio texto advierte que se trata de cálculos con fines de comparación internacional, y que las líneas de pobreza elegidas corresponden a las de países como Egipto o la India. Se trata, pues, de la pobreza que América Latina tendría en términos de las normas de estos países.

En otros capítulos del Informe del que se extrajo el texto que se reproduce, el Banco Mundial utiliza líneas de pobreza distintas.<sup>9</sup> Naturalmente, hecha esta aclaración, pueden subsistir diferencias conceptuales. Al comparar este trabajo con el de CEPAL-PNUD, el lector deberá contrastar la forma en que éste define la canasta alimentaria —en términos de los hábitos de alimentación de un grupo poblacional que satisface sus requerimientos nutricionales— con la manera en que el Banco Mundial sugiere se haga, es decir, "en términos de los alimentos que constituyen las dietas de los pobres". El documento del Banco no explica cómo se

7. La primera versión de este trabajo formaba parte de "Poverty Measurement and Alternative Indicators of Development", ponencia presentada en el International Workshop on Poverty Monitoring, OIT/UNICEF, Santiago de Chile, 11-13 de septiembre de 1991. Una segunda versión se incluyó como capítulo 6 de Luis Beccaria, Julio Boltvinik, Óscar Fresnada, Amartya Sen y otros, *América Latina: el reto de la pobreza*, Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza, Bogotá, 1992. La versión actual se publica por primera vez. Para un recuento de los orígenes y el grado de aceptación actual del MIP véase "Conocer la pobreza para superarla", en *Comercio Exterior*, vol. 42, núm. 4, México, abril de 1992, pp. 302-309.

8. El Banco Mundial ha desarrollado una amplia conceptualización sobre la pobreza y los niveles de vida, que se centra en los grados de consumo privado; para aplicarla ha puesto en práctica las encuestas sobre niveles de vida en numerosos países. Los resultados se encuentran en los documentos de trabajo del Living Standards Measurement Study. Una visión general la ofrece Christian Grootaert en el núm. 19.

9. Sobre los diferentes tipos de comparación que pueden hacerse entre las sociedades, véase la sección "Estándares y agregación", en Amartya Sen, "Sobre conceptos y medidas de pobreza", en *Comercio Exterior*, vol. 42, núm. 4, México, abril de 1992, pp. 315-316.



pasa del costo de la canasta alimentaria a la línea de pobreza. Para el informe "los ingresos o los gastos per cápita de las unidades familiares son una vara adecuada para medir la pobreza, siempre que incluyan la producción propia [...] Sin embargo, ninguna de las dos medidas logra captar dimensiones del bienestar tales como la salud, la esperanza de vida al nacer, la alfabetización, y el acceso a bienes públicos o recursos de propiedad común". El propósito del MIP y del Índice de progreso social es integrar estas dimensiones del bienestar con el ingreso.

El texto del trabajo CEPAL-PNUD (Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza) recoge la metodología de esta importante investigación. Los resultados empíricos se presentan en el artículo del referido proyecto. En el primer paso, que consiste en definir los requerimientos nutricionales, se logran avances importantes al considerar: medianas reales de estatura de las mujeres y hombres adultos; coeficientes de utilización neta de las proteínas, para transformar las ideales en que se formulan las recomendaciones nutricionales internacionales en proteínas dietéticas, específicas para cada país, y necesidades de energía diferenciales según el tipo de actividad de los adultos, partiendo de una tipología sociodemográfica. Para el segundo paso, la construcción de la canasta básica de alimentos, se eligió un estrato de referencia poblacional que tuviera una ingesta promedio con contenidos proteínicos y calóricos ligeramente superiores a los requerimientos normativos y, a partir de sus hábitos, se construyó la canasta normativa, cuyo costo constituye la línea de indigencia. Es necesario hacer notar que este procedimiento lleva implícita una concepción absoluta de la pobreza en el espacio de las características (energía y proteínas) y una relativa en el espacio de los alimentos, ya que los hábitos que permiten pasar de los primeros a los segundos son los de los no pobres en términos alimentarios.

En contraste, la concepción del Banco Mundial —que recomienda construir la canasta alimentaria con base en los hábitos de los pobres— es una concepción absoluta en ambos espacios. El último paso es dividir la línea de indigencia entre el coeficiente de Engel de dicho estrato para obtener la línea de pobreza.<sup>10</sup> Este procedimiento es similar al adoptado en el artículo de Lidia Barreiros. Por último, valga destacar el cuidadoso trabajo realizado para corregir la subestimación de los ingresos de los hogares tal como los captan las encuestas, ajustándolos a las cuentas nacionales.

La discusión de carácter metodológico que lleva a cabo Lidia Barreiros se centra en las diferentes opciones para construir la línea de pobreza.<sup>11</sup> Al comparar diversos criterios de selección del coeficiente de Engel, señala que el observado en los grupos de

ingresos más bajos subestima la pobreza, mientras que tomar el del promedio de los hogares la sobrestima. A su juicio, el mejor procedimiento es tomar el de cierto tramo del ingreso o del gasto en el que las erogaciones reales en alimentos básicos sean más o menos equivalentes al costo de la dieta adecuada (procedimiento similar al adoptado en la investigación de CEPAL-PNUD). La autora presenta datos de las líneas e incidencias de la pobreza resultantes para Ecuador de cada una de estas tres opciones. La elegida por ella obtiene valores intermedios en ambas dimensiones. Después analiza dos procedimientos para obtener la línea de pobreza sin recurrir a norma alguna.

El primero la define como el nivel de ingresos (o gastos) en el cual el coeficiente de Engel alcanza su valor máximo, lo que indicaría que las necesidades urgentes de alimentos han sido satisfechas. Este procedimiento sólo puede aspirar a ser válido cuando partiendo de los más pobres el coeficiente de Engel aumenta primero, alcanza un máximo y después empieza a disminuir. El segundo define como línea de pobreza el nivel de ingresos en el cual los hogares no ahorran ni desahorran. La autora rechaza ambos aunque las razones no son muy claras.

### Dimensiones y características de la pobreza en América Latina

Lidia Barreiros, basada en el criterio de selección del coeficiente de Engel que da un valor intermedio de éste, estima los índices de pobreza H, I, P y el de Sen en el Ecuador urbano en 1975 y en el rural en 1979. Asimismo, analiza el perfil demográfico del hogar y el sociodemográfico de los jefes. La autora concluye que el nivel educacional del jefe del hogar es el factor determinante más significativo de la probabilidad condicional de que un individuo perteneciente a ese hogar sea pobre en las áreas urbanas, seguido por el tamaño del hogar; en las rurales esta última variable es la más importante, seguida por la del tamaño de la parcela. En general, estas conclusiones son congruentes con los hallazgos del artículo del Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza que a continuación se analiza.

Este trabajo, de carácter empírico, forma parte de un libro que explora los aspectos conceptuales de la pobreza, el progreso social y sus respectivos métodos de medición, pero sobre todo, formula una estrategia para superar la pobreza en América Latina.<sup>12</sup> El capítulo seleccionado presenta los resultados empíricos de un conjunto de investigaciones muy amplias realizadas a lo largo de cinco años. Por una parte, los de la pobreza por ingresos del trabajo de CEPAL-PNUD antes comentado. Por otra, los referidos a los métodos de necesidades básicas insatisfechas (NBI) y de medición integrada de la pobreza (MIP), provenientes de múltiples investigaciones llevadas a cabo por el citado proyecto de manera conjunta con los gobiernos de los respectivos países. Por últi-

10. Una crítica de este procedimiento se encuentra en Julio Boltvinik, "La medición de la pobreza en América Latina", en *Comercio Exterior*, vol. 41, núm. 5, mayo de 1991, pp. 423-428, y "La pobreza alimentaria en América Latina", ponencia presentada en el II Taller Latinoamericano sobre Nutrición y Salud en Áreas Urbanas, Instituto Nacional de Nutrición-Elección de México, México, 2 a 6 de marzo de 1992.

11. Aunque en este artículo la autora sólo analiza la pobreza desde el punto de vista de los ingresos, en otros trabajos la aborda como la insatisfacción de las necesidades básicas observadas directamente. Véanse los caps. 1 y 9 de Lidia Barreiros, Arend Kouwenaar, Rudolf Teekens y Rob Vos, *Ecuador: teoría y diseño de políticas para la satisfacción de necesidades básicas*, OIT-Instituto de Estudios Sociales de La Haya, s.l., 1987. En el capítulo 1 la autora analiza con amplitud el concepto de pobreza y en el 9, la satisfacción de necesidades básicas en Ecuador.

12. Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza, *Desarrollo sin pobreza*, PNUD, Bogotá, 1990, 234 pp., trabajo presentado a la II Conferencia Regional sobre la Pobreza en América Latina y el Caribe, Quito, noviembre de 1990. La edición ampliada y revisada de este libro en inglés está en prensa (*Development Without Poverty*, PNUD, Bogotá). El lector interesado podrá encontrar en él, además de lo referido en el texto, un análisis de la evolución y la estructura del gasto social en 20 países de la región, al igual que un cálculo, a partir de indicadores homogeneizados, de las brechas de satisfacción de las necesidades básicas, así como de los costos involucrados en la superación de las mismas.

mo, en algunos casos recoge investigaciones no promovidas por dicho proyecto, realizadas sobre todo por los institutos de estadística de algunas naciones.

Al aplicar el método de MIP en diversos países y estimar sus resultados para América Latina en su conjunto, se hace evidente que los métodos parciales de NBI y de línea de pobreza (LP) subestiman la pobreza total e identifican poblaciones parcialmente distintas como pobres. Además, el artículo presenta proyecciones de la pobreza al año 2000 para el conjunto de la región y analiza las características sociodemográficas de los pobres, sobre todo de los que capta el método de LP. Esta caracterización, que descompone el peso relativo de los factores demográficos y de los ocupacionales (estos últimos asociados a los niveles educativos de la población ocupada) en la explicación de la pobreza, permite concluir que son los ingresos promedio por ocupado la principal diferencia entre los hogares pobres y no pobres por ingresos, quedando en un segundo lugar, con un peso explicativo mucho menor, los factores sociodemográficos que determinan la proporción de ocupados en el hogar.

El artículo de Alberto Minujin y Pablo Vinocur utiliza como método básico el MIP, aunque los autores se refieren a él como "uso simultáneo de los métodos de NBI y de LP". El análisis de los autores comprende dos observaciones (1980 y 1987) para lo que se denomina el Gran Buenos Aires. Durante este período de severa crisis, la pobreza en Argentina aumentó muy rápidamente: de poco más de 21% a más de 35% (un incremento de 66%). Este marco configura la naturaleza de los hallazgos de los autores, puesto que en un entorno de esta naturaleza, la mayoría de los pobres serán inevitablemente "nuevos pobres". De la misma manera, éstos son mayoritariamente pobres por ingresos, puesto que las carencias que identifica el método de las NBI son de carácter más estructural. Resulta de particular interés el análisis del perfil que para cada uno de los tres grupos de pobres se definen en el método de MIP. Ello permite indagar las especificidades de cada grupo en términos ocupacionales, etarios y educacionales del jefe del hogar, el tamaño del hogar y el tipo de familia.<sup>13</sup>

Enrique Hernández Laos presenta un análisis comparativo de diversas estimaciones recientes sobre la pobreza en México; la descripción de sus tendencias evolutivas con base en una de dichas estimaciones, y un examen de las ventajas y desventajas de concentrar los programas en la población objetivo. El autor compara cuatro investigaciones que aplican el método de la línea de pobreza. Lo hace desde diversas perspectivas: el procedimiento con el que definen ésta y la línea de extrema pobreza, el nivel que alcanza cada una de ellas y las incidencias de pobreza resultantes. Muestra cómo las diferencias en los resultados no sólo se explican por las distintas líneas de pobreza utilizadas, sino porque mientras que algunos de los estudios toman los datos de las encuestas de ingresos y gastos tal como éstas los proporcionan, otros los ajustan para hacerlos congruentes con las cuentas nacionales.

El artículo tiene un interés metodológico particular, pues dos de los trabajos que compara utilizan una canasta normativa com-

13. Óscar Fresnada ha explorado sistemáticamente las características de los tres grupos de pobres que se identifican con el MIP. Véase el capítulo 12 de Luis Beccaria, Julio Boltvinik, Oscar Fresnada, Amartya Sen y otros, *op. cit.*

pleta para definir la línea de pobreza. Este procedimiento, desarrollado en el programa de investigación del Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar), ha sido rara vez utilizado en el mundo. Si bien los trabajos de S. Rowntree, realizados desde fines del siglo pasado, estimaban una canasta "completa", ésta se basaba en un concepto biológico (de mera subsistencia) de la pobreza. En cambio, la canasta normativa de satisfactores esenciales (CNSE) desarrollada en Coplamar por quien esto escribe, se basa en una concepción amplia de las necesidades básicas de la población, derivada de la legislación nacional, de las reivindicaciones por las cuales luchan los grupos populares y de las declaraciones de derechos humanos suscritas por México. Es decir, se basa en lo que Amartya Sen llama una "descripción de las prescripciones existentes".<sup>14</sup> Mientras que Hernández Laos utiliza la misma canasta para todo el período de análisis, la serie presentada en el trabajo del mencionado proyecto contiene un cambio de canasta en 1977. La discusión sobre cuál es el procedimiento correcto remite necesariamente a los conceptos de pobreza relativa y absoluta. No cabe duda de que a medida que se modifican los hábitos de una sociedad, los elementos normativos de la línea de pobreza deben modificarse. En este sentido, la metodología de CEPAL-PNUD de definir la canasta alimentaria con base en los hábitos alimentarios de la población en un año cercano al de estudio parece el correcto.

De manera adicional, sin embargo, debe considerarse que la evolución de la pobreza puede resultar incluso de signo contrario entre dos niveles distintos de la línea de pobreza. En efecto, aunque pueda ser difícil encontrar casos empíricos, es perfectamente posible que entre dos observaciones el ingreso de los dos deciles de ingresos más bajos, por ejemplo, disminuya, pero al mismo tiempo aumente el de los dos deciles siguientes; así, con una línea de pobreza baja se podría encontrar un aumento de la incidencia y de la intensidad de la pobreza entre ambos años, y con una más alta encontrar una disminución de ambos parámetros.<sup>15</sup>

14. La frase de Amartya Sen proviene de su artículo publicado en *Comercio Exterior* de abril. La fundamentación y la descripción somera de la metodología para elaborar la canasta normativa de satisfactores esenciales (CNSE) se encuentra en Julio Boltvinik, "Satisfacción desigual de las necesidades esenciales en México", en Carlos Tello y Rolando Cordera (coords.), *La desigualdad en México*, Siglo XXI Editores, México, 1984, pp. 18-27. El contenido completo de la CNSE puede encontrarse en Coplamar, *Macroeconomía de las necesidades esenciales en México*, Siglo XXI Editores, México 1983, anexo metodológico II, pp. 133-147.

15. Para un análisis de estas posibilidades consúltese Nora Lustig, "Poverty Indices and Poverty Orderings: An Application to Mexico", The Brookings Institution, Washington, 1990, fotocopiado. En este trabajo la autora sostiene, basándose en trabajos de Atkinson y de Foster y Shorrocks, que, para comparar adecuadamente la pobreza de dos distribuciones del ingreso, es necesario utilizar una gama de líneas de pobreza, a menos que no se presenten reversiones de la ordenación con ninguna de ellas. Asimismo, compara los mismos estudios que Hernández Laos y calcula, en vez del índice de Sen, el desarrollado por J. Foster, J. Greer y E. Thorbecke ("A Class of Decomposable Poverty Measures", *Econometrica*, vol. 52, núm. 3, pp. 761-766). Éste es también susceptible a la distribución del ingreso entre los pobres, pero pondera cada hogar con base en el cuadrado de su brecha, en vez de hacerlo con su rango como en el de Sen. Además de este trabajo, Nora Lustig escribió recientemente otro referido a la pobreza en México: *The Incidence of Poverty in Mexico, 1984: An Empirical Analysis*, The Brookings Institution, Washington, octubre de 1990.

## Experiencias y propuestas de lucha contra la pobreza

La experiencia chilena de política social durante los años de la dictadura se ha convertido para algunos en un modelo a seguir. En las misiones del Banco Mundial participan activamente los artífices de esta política, asesorando a varios gobiernos latinoamericanos. El trabajo de Pilar Vergara (de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Flacso) elegido para mostrar esta experiencia es, de los disponibles, el más equilibrado. Valora los méritos de la política, pero apunta también sus limitaciones y algunas medidas para mejorarla. Otros trabajos sobre el tema tienden a ser demasiado apologeticos para percibir sus limitaciones.<sup>16</sup> El lector podrá apreciar en la lectura del trabajo de la autora citada el papel que las mediciones de pobreza desempeñan en una política que pretende centrarse en los pobres. Más allá de los aspectos internos de la política concentradora chilena, conviene destacar las contradicciones entre ésta y la política económica. Es cierto que dicha estrategia tuvo un gran éxito, sobre todo en la disminución de la mortalidad infantil, y que junto a los altos niveles educativos tradicionales y su nivel de ingresos per cápita relativamente alto ubicó a Chile en el lugar principal entre los países subdesarrollados en el índice de desarrollo humano del PNUD.<sup>17</sup> Pero también es verdad que la pobreza de ingresos se multiplicó aceleradamente durante los años de la dictadura,<sup>18</sup> pasando de 17% de los hogares en 1968 a 38% en 1987

16. El lector puede beneficiarse de la lectura, en primer lugar, del resto del libro de la autora del que se tomó este trabajo, dedicado en su mayor parte a la descripción de cada uno de los programas de la política social chilena orientada a la pobreza extrema. En segundo lugar, puede consultar dos libros escritos, por decirlo así, desde dentro de esta experiencia: Erik Haindl Rondanelli, Ema Budinich Basoain y Ignacio Irrarázaval Llona, *Gasto social efectivo: un instrumento para la superación definitiva de la pobreza crítica*, Oficina de Planificación Nacional (Odeplan), y Universidad de Chile, Santiago de Chile, 1989, y el de Tarsicio Castañeda, *Para combatir la pobreza. Política social y descentralización en Chile durante los ochenta*, Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile, 1990. La postura del actual gobierno democrático de Chile puede consultarse en el trabajo de Mariana Scholnik, *La política social del gobierno de la concertación: un esfuerzo por superar los graves problemas sociales*, Mideplan (Ministerio de Planificación y Cooperación), Santiago de Chile, noviembre de 1991, multicopiado; en las intervenciones de Sergio Molina, Ministro de Planificación y Cooperación de ese país, y que será el anfitrión de la III Conferencia Regional sobre la Pobreza que se realizará este año en Chile, las cuales aparecen en "Programa contra la pobreza en Chile", en Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza, *Hacia un desarrollo sin pobreza. Memorias de la II Conferencia Regional sobre la Pobreza en América Latina y el Caribe*, PNUD, Bogotá, 1991, pp. 145-154, y en "Políticas sociales, coordinación y fondos de desarrollo social", en *Seminario Internacional sobre "Fondos de Desarrollo Social"*, pp. 7-12, Santiago de Chile, noviembre de 1990, UNICEF, Instituto Latinoamericano del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), OEA, PNUD, Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe, Grupo Esquel Chile, multicopiado. Quizás la esencia de la nueva concepción de la política contra la pobreza en Chile pueda resumirse citando dos frases del Ministro: "El Estado empresario se retira pero entra en escena el Estado que vela por la equidad", y "Uno de los aportes del nuevo enfoque en políticas sociales: queremos brindar a la gente, al microempresario y al pequeño empresario agrícola, minero e industrial, el apoyo necesario para que pueda surgir".

17. Véanse los informes sobre desarrollo humano del PNUD, 1990, 1991 y 1992, editados en español por Tercer Mundo Editores, Bogotá.

18. Véase CEPAL, *Una estimación de la magnitud de la pobreza en Chile*, Santiago de Chile, 1990, estudio encargado a la CEPAL por el Gobierno de Chile y cuyos resultados se han manejado oficialmente.

(44% de las personas), en agudo contraste con el promedio latinoamericano de incidencia de la pobreza, que disminuyó entre ambos años. Sin duda desde este punto de vista la experiencia chilena no parece un modelo a seguir. Desde la perspectiva del método de NBI, la pobreza en Chile venía disminuyendo, como se aprestaron a demostrar los partidarios de Pinochet durante los meses previos al plebiscito. La oposición, en cambio, con datos de LP mostró el altísimo costo social del modelo económico impuesto por la dictadura,<sup>19</sup> lo cual destaca la importancia de adoptar métodos integrados de medición de la pobreza. Por otra parte, cabe preguntarse sobre el grado de aplicabilidad de elementos como las transferencias monetarias en otros países de América Latina con niveles de PIB per cápita y de gasto social más bajos.<sup>20</sup>

José Granada estudia la experiencia colombiana durante los años del gobierno de Virgilio Barco, quien hizo de la lucha contra la pobreza su bandera principal. Se trata de un texto oficial que naturalmente no puede ser muy crítico.<sup>21</sup> La experiencia de los hogares de bienestar familiar es un ejemplo brillante de que "existe un amplio espacio para desarrollar tecnologías de intervención social creativas" (Bustelo e Isuani). Los programas descritos por Granada son apenas una parte de la estrategia de desarrollo social, también constituida por el Plan Nacional de Rehabilitación (PNR) y el Plan de Desarrollo Integral Campesino, ambos con componentes sociales y productivos.<sup>22</sup> Además, en Colombia se ha impulsado desde 1984 el desarrollo de la economía popular urbana mediante el Plan Nacional de Microempresas vigente hasta la fecha, que se ejecuta por medio de organismos no gubernamentales, complementando los recursos de éstos.<sup>23</sup>

19. Véase al respecto Ernesto Tironi y Eugenio Ortega, *Pobreza en Chile*, Centro de Estudios del Desarrollo, Santiago de Chile, 1988.

20. Para un análisis de la evolución del gasto social en 20 países de América Latina y el Caribe, véase Luis Beccaria, Julio Boltvinik, Óscar Fresnada, Amartya Sen y otros, *op. cit.* cap. 17. Ahí puede verse que mientras en Chile el gasto social representaba el 18.4% del gasto público en 1986, en el conjunto de América Latina apenas alcanzaba 7.4 por ciento.

21. Para una visión crítica de las políticas de lucha contra la pobreza del gobierno de Virgilio Barco, véase Libardo Sarmiento, "Magnitud y evolución de la pobreza en Colombia", en Óscar Fresnada, Libardo Sarmiento, Manuel Muñoz et al., *Pobreza, violencia y desigualdad: retos para la nueva Colombia*, Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza, PNUD, Bogotá, 1991, pp. 235-272.

22. Para un recuento de la experiencia del PNR, surgido durante el gobierno de Belisario Betancur, y que continúa operando en el de César Gaviria, puede verse en Nancy Tirado, "El Plan Nacional de Rehabilitación", en Óscar Fresnada, Libardo Sarmiento, Manuel Muñoz y otros, *op. cit.*, pp. 483-513. Sobre el Programa de Desarrollo Integral Campesino véase "La deuda social rural", cap. IV de *Colombia. La deuda social en los ochenta*, Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe-OIT, Bogotá, 1990. Además de los programas contenidos en el texto, una experiencia colombiana particularmente importante es la de la "Escuela Nueva". Una descripción de esta experiencia y una evaluación de sus perspectivas para transferirse a otros países se encuentra en Ernesto Schiefelbein, *In Search of the School of the XXI Century. Is the Colombian Escuela Nueva the Right Pathfinder?*, UNESCO-UNICEF, Santiago de Chile, 1991, 45 páginas.

23. Para un análisis de la experiencia colombiana de apoyo a las microempresas urbanas véase Hugo López, Alberto Corchuelo y Carlos Zorro, "El impacto del crédito sobre el empleo y los ingresos de las microempresas en Colombia", en Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC), *Lecciones sobre crédito al sector informal*, Santiago de Chile, 1990, pp. 13-62.

El texto de Carlos Rojas describe con detalle el enfoque y los avances del Programa Nacional de Solidaridad de México, que él dirige. A diferencia de los dos textos anteriores, éste describe un plan en marcha, con pocos años de experiencia y de una gran magnitud. Por ello debe mirarse como un corte de lo avanzado. A la luz de que el programa tiene una gran dinámica y se está modificando constantemente, el texto no refleja algunos nuevos desarrollos como la creación a fines de 1991 del Fondo para el Apoyo a las Empresas de Solidaridad, que puede tener una enorme perspectiva y separar radicalmente el programa mexicano del chileno, acercándolo al colombiano, que tiene fuertes componentes productivos. Con la creación del Fondo, Solidaridad se mueve hacia la meta señalada en el Plan Nacional de Desarrollo: la "superación productiva de la pobreza." A diferencia de las experiencias colombiana y chilena, para las cuales existen muchos análisis independientes, los materiales sobre Solidaridad son muy escasos y casi nunca se basan en investigación empírica.<sup>24</sup>

Emilio Klein, experto del Programa de Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC), de la OIT, en el capítulo inicial de un libro dedicado a recoger diversas experiencias nacionales en programas de apoyo crediticio al sector informal urbano, revisa evaluaciones de estos programas, sobre todo desde la perspectiva de la generación de empleos y el aumento de los ingresos. Las evidencias que cita muestran que los efectos son positivos en ambas variables. El autor destaca que: a) el aumento de los ingresos no necesariamente beneficia a los más pobres puesto que, según algunas evidencias, el propietario de las microempresas es quien se apropia de ellos sin que siempre lleguen a sus trabajadores; b) no todo el sector informal es un refugio de supervivencia para la PEA excedentaria, sino que buena parte de ella genera ingresos más altos que los derivados del empleo asalariado y tiene procesos positivos de acumulación de capital; c) que la bajísima cobertura de los programas de crédito al sector informal se explica en parte porque las propias organizaciones que los otorgan reducen de antemano su universo de trabajo al discriminar ramas enteras de actividad o al imponer condiciones para participar en el programa; d) en el caso de las unidades de tipo familiar, los fondos de crédito no necesariamente se invierten en la empresa, dado que los recursos de ésta y los de la unidad familiar son indiferenciados, lo cual lo lleva a afirmar que se requieren mecanismos adecuados para atacar cada una de las fuentes que originan la pobreza, idea muy cercana a la que da fundamento al método de medición integrada de la pobreza.<sup>25</sup>

El ensayo de Bustelo e Isuani, sin duda dos de los más lúcidos

24. Sin embargo, véase el libro *Solidaridad a debate*, una publicación del periódico *El Nacional*, México, 1991. No hacer estudios sobre sus programas importantes parece una tradición mexicana; sobre la experiencia del Coplamar, por ejemplo, se ha escrito muy poco.

25. Véase el artículo de Julio Boltvinik en el número precedente de *Comercio Exterior*. Análisis adicionales de programas crediticios para la economía popular urbana se encuentran en PNUD, *Credit for the Poor*, UNDP Policy Discussion Paper, Nueva York, 1989, así como Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza, *Economía popular. Una vía para el desarrollo sin pobreza en América Latina*, PNUD, 1991, especialmente el cap. 7. La literatura sobre el sector informal de la economía es muy amplia, destacando los trabajos del PREALC. En el libro que incluye el trabajo de Klein se presenta una lista de todas las publicaciones del PREALC. De particular interés son *La evolución del mercado laboral urbano entre 1980 y 1987*, documento de trabajo núm. 328, 1987; *Ventas informales. Relaciones con el sector moderno*, 1990, y *Más allá de la regulación. El sector informal en América Latina*, 1990.

pensadores en materia de política social en América Latina,<sup>26</sup> es una reflexión sobre el papel actual de los fondos de inversión social; destaca que su mayor potencial radica en su "capacidad para generar experiencias que permitan modificar la estructura y la dinámica de los diversos sectores de la política social" y para fomentar la organización de los sectores pobres. Pero los autores están conscientes de que el problema rebasa con mucho el de las soluciones técnicas y que, en última instancia, tiene que ver con la posibilidad de constituir coaliciones políticas con capacidad de reorientar los fondos de la política social hacia los más pobres, puesto que resulta muy limitado lo que se puede alcanzar mediante la centralización de recursos que sólo representan una pequeña fracción del gasto social.<sup>27</sup> Lejos de las tesis simplificadoras de mientras menos Estado mejor, sostienen que si bien éste debe devolver responsabilidades a la sociedad civil, debe conservar su papel en la reducción de las desigualdades, evitando su agudización, que resultaría de una provisión de servicios librada "a la suerte de la sociedad civil". Afirman los autores que aunque puede reconocerse el interés individual concurrente al mercado como un principio importante de organización social, no puede ser el único, ya que el principio de solidaridad social constituye el tejido básico de una sociedad.

El texto del Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza, del PNUD, es un planteamiento que aspira a integrar una estrategia coherente para la lucha contra el flagelo en la región. Discutida y enriquecida durante la II Conferencia Regional sobre la Pobreza en América Latina y el Caribe,<sup>28</sup> la estrategia parte de principios fundamentales que se derivan de la concepción de la pobreza y que son coherentes con el método de medición integrada promovido por dicho proyecto. Esta estrategia aspira no sólo a integrar lo económico con lo social, sino también las dimensiones culturales, tecnológica y de género, así como lo micro con lo macro.

El texto seleccionado del Banco Mundial corresponde al capítulo 5 del *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1990*, que está dedicado enteramente a la pobreza. En el capítulo 3 se expone la esencia de la estrategia propuesta por el Banco Mundial: un mo-

26. Entre los trabajos de Ernesto A. Isuani, véanse sus ensayos sobre la política social en Argentina: "Una interpretación global de la política social del Estado"; "Elementos generales para una estrategia de intervención estatal en el desarrollo social" (con Emilio Tenti), y "Ciudadanía o inequidad. Política social Argentina en los noventa", en *Política social y pobreza en Argentina*, Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza, PNUD, Bogotá, 1991. De los ensayos de Eduardo S. Bustelo, véanse "Mucho, poquito o nada: crisis y alternativas de política social", en el mismo libro, y "La política social en los tiempos del cólera", ponencia presentada en el International Workshop for Poverty Monitoring, UNICEF-OIT-Instituto de Estudios Sociales de La Haya, Santiago de Chile, agosto de 1991.

27. En efecto, en los países de América Latina con un elevado gasto social, como Argentina, Chile y Uruguay, de 60 a 80 por ciento del gasto se destina a la seguridad social, que no está orientado hacia los más pobres y que suele ser distributivamente regresivo. Véase Luis Beccaria, Julio Boltvinik, Óscar Fresnedá, Amartya Sen y otros, *op. cit.* cap. 17.

28. Véase *Hacia un desarrollo sin pobreza en América Latina y el Caribe. Memorias de la II Conferencia Regional*, Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza, PNUD, Bogotá, 1991, que contiene la relación de los debates; las intervenciones de los gobiernos de la región y de los organismos internacionales; la Declaración de Quito que emitieron los países, y un resumen del libro *Desarrollo sin pobreza*, preparado por el mencionado proyecto. Los principales documentos se presentan tanto en inglés como en español, mientras que las intervenciones se transcribieron en su idioma original.

delo de crecimiento que utilice con eficiencia la mano de obra, complementado con inversión en el capital humano de los pobres. El capítulo 4, "Fomento de las oportunidades económicas de los pobres", está dedicado a explorar la utilización eficiente de la mano de obra. El que se incluye en este número explora la otra vertiente de la estrategia, la inversión en el capital humano de los pobres.

Proponer una estrategia de superación de la pobreza para el mundo subdesarrollado o hacerlo para América Latina y el Caribe puede explicar parte de las diferencias entre esta propuesta y la del proyecto de pobreza. Otra parte se deriva de que mientras el Banco Mundial mide la pobreza sólo con la LP y, en general, usa una línea de pobreza basada en las dietas de los pobres, el proyecto de pobreza del PNUD utiliza una línea de pobreza basada en las dietas de un estrato de referencia no pobre en términos alimentarios y la integra, con el método de MIP, con los indicadores sociales que el Banco maneja en forma separada. Estos dos elementos explican que para el proyecto del PNUD la pobreza en América Latina sea un fenómeno predominantemente urbano, mientras que el Banco considera la pobreza en los países subdesarrollados como en esencia rural. Las políticas reflejan esta diferencia en el diagnóstico. Otra es que mientras el proyecto de pobreza parte de que la mayoría de los pobres son asalariados o participantes de la economía popular el Banco parece asumir que el problema principal es el desempleo. Dicho organismo centra su interés en una política que elimine las distorsiones que favorecen las inversiones intensivas en capital; en contraste, la atención del proyecto está desde el principio en los niveles salariales que mucho se deterioraron en América Latina durante la década perdida y en el fomento de la economía popular que tiene su principal problema en los bajos niveles de productividad. El proyecto de pobreza otorga un importante papel a dicha economía (urbana y rural, pero sobre todo urbana, dadas la concentración de la pobreza en las ciudades y las proyecciones de la población en ambos medios), en la superación de la pobreza. Aunque entre las ventajas de la economía popular está la de ser notablemente menos intensiva en el uso de capital, no centra su propuesta en mecanismos globales que modifiquen los precios relativos del capital y el trabajo, sino en la redirección de los flujos crediticios y del apoyo gubernamental hacia ella.

En materia de políticas sociales, el Banco se centra del todo en las asociadas al "capital humano" (educación, salud y nutrición), mientras que para el proyecto de pobreza todas las necesidades básicas requieren atención. La diferencia fundamental radica en la vivienda y sus servicios, que son prioritarios en el enfoque del segundo pero no en el del primero.<sup>29</sup>

Aunque el texto seleccionado de Alain de Janvry *et al.* es muy escueto —se trata de las conclusiones y recomendaciones de un amplio trabajo realizado en las universidades de California (Berkeley) y Stanford para el Instituto Interamericano de Cooperación

29. Las propuestas del Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza en cada uno de los campos sociales se pueden ver en el capítulo 9 de *Desarrollo sin pobreza*, *op. cit.* Las luchas populares de la región se concentran en la vivienda y sus servicios, mucho más que en educación y salud. El lector interesado en otras propuestas integrales para superar la pobreza y el desarrollo social debe consultar los citados *Informe del Desarrollo Humano del PNUD*, así como el interesante trabajo *Bases fundamentales para una estrategia de desarrollo social integrado*, PNUD-UNICEF-UNESCO-Conade (Consejo Nacional de Desarrollo), Quito, 1991.

Agropecuaria—, refleja el grado de conocimiento que se tiene sobre la dinámica del desarrollo rural y sus relaciones con la pobreza en ese ámbito. En primer lugar subraya la necesidad de una política macroeconómica y sectorial favorable a la agricultura, particularmente la eliminación de tipos de cambio sobrevaluados y el incremento de la inversión pública en el sector. Para el desarrollo campesino es necesario, además, eliminar los sesgos anti-campesinos, la reforma agraria y la internalización —mediante impuestos y subsidios— de las externalidades sociales y ecológicas del desarrollo rural que conduzcan a proyectos socialmente viables. La agricultura no puede ser, sin embargo, la única base para superar la pobreza rural, por lo cual es preciso impulsar el desarrollo de actividades no agrícolas en las zonas rurales.<sup>30</sup>

El trabajo de Bernardo Kliksberg sobre algunos aspectos de la reforma del Estado para asegurar la eficacia y la eficiencia de las acciones gubernamentales orientadas a la superación de la pobreza, es el último de los trabajos seleccionados para estos dos números temáticos. El autor parte de lo más avanzado de la ciencia gerencial moderna aplicada a los sectores públicos para presentar sus tesis que, por decir lo menos, derrumban gran cantidad de los mitos que prevalecen en la región. Se podría decir que el trabajo de Kliksberg es una respuesta a las tendencias a dejar en manos de los sectores privados (lucrativos u organizaciones no gubernamentales) la operación de los servicios básicos. Esta tendencia surge de la convicción de que los sectores públicos no son capaces de prestarlos con eficiencia. El autor propone un modelo de reforma del Estado que dotaría al aparato público de muchas de las virtudes (reales o supuestas) de las empresas privadas pequeñas o medianas y de las organizaciones no gubernamentales (la flexibilidad, la adaptabilidad, el carácter proparticipativo) que son necesarias para hacer frente a la heterogeneidad de las comunidades pobres, la imprevisibilidad de los problemas que surgen en la puesta en práctica de los programas sociales, así como hacer posible la participación social. Pero el autor va más allá: muchas de sus recomendaciones se orientan a fortalecer la presencia de los sectores sociales en el conjunto del aparato gubernamental, lo que permitiría que las políticas sociales dejaran de estar subordinadas a la política económica y que los ministerios sociales dejen de ser entidades de segunda.<sup>31</sup> □

30. Alain de Janvry tiene numerosos trabajos sobre el desarrollo y la pobreza rurales en América Latina. Véase Alain de Janvry *et al.*, *Investment Strategies to Combat Rural Poverty: A Proposal for Latin America*, Working Paper núm. 459, Giannini Foundation of Agricultural Economics, Universidad de California en Berkeley, multicopiado. Los trabajos de la FAO son una de las fuentes más importantes para este tema. Véase CEPAL-FAO, *Agricultura campesina en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, 1986; *Desarrollo agropecuario: de la dependencia al protagonismo del agricultor*, Serie Desarrollo Rural, núm. 9, Santiago de Chile, 1990; *Estudios sobre pobreza rural*, Santiago de Chile, 1984. Véanse también Fernando Bernal (ed.), *El campesino contemporáneo. Cambios recientes en los países andinos*, Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1990, y Jorge Bustamante Roldán (comp.), *Seminario Internacional de Economía Campesina y Pobreza Rural*, Fondo de Desarrollo Rural Integrado, Bogotá, 1987.

31. El lector puede consultar también los siguientes ensayos de Bernardo Kliksberg: "¿Cómo formar gerentes sociales? Elementos para el diseño de estrategias", y "Gerencia social: una revisión de situación", ambos en Bernardo Kliksberg (comp.), *¿Cómo enfrentar la pobreza? Estrategias y experiencias organizacionales innovadoras*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)-PNUD, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1989. En este libro se encuentra, además, el análisis de diversas experiencias de lucha contra la pobreza que complementan las aquí presentadas.