

**E**STE LIBRO CONTIENE LAS PONENCIAS PRESENTADAS EN EL SEMINARIO SOBRE *LOS LÍMITES DEL AJUSTE Y SUS ALTERNATIVAS*, ORGANIZADO EN MÉXICO, ENTRE EL 10 Y EL 14 DE ENERO DE 1995, POR EL PROGRAMA "ARA" (ANÁLISIS DE LA REALIDAD Y ALTERNATIVAS) DE LA RED DE CENTROS Y ORGANISMOS ECUMÉNICOS DE LATINOAMÉRICA Y EL CARIBE.

DICHO SEMINARIO TENÍA -ENTRE OTROS OBJETIVOS- EL PROPÓSITO DE CONTRIBUIR A PROFUNDIZAR EL DEBATE SOBRE LOS LÍMITES DE LOS MODELOS DE SOCIEDAD Y ESTRATEGIAS ECONÓMICAS-SOCIALES DOMINANTES Y SOBRE LOS PROCESOS DE RESISTENCIA Y CONTRIBUCIÓN DE ALTERNATIVAS POPULARES EN AMÉRICA LATINA.

SE BUSCA QUE EL USO DE ESTE MATERIAL SEA UNA CONTINUACIÓN DEL ESTE SEMINARIO.

REDLA

LOS LÍMITES DEL AJUSTE Y SUS ALTERNATIVAS

AMÉRICA LATINA

# LOS LÍMITES DEL AJUSTE Y SUS ALTERNATIVAS

Red de Centros y Organismos  
Ecuménicos de Latinoamérica y el Caribe

AMÉRICA LATINA

**LOS LÍMITES  
DEL AJUSTE  
Y SUS  
ALTERNATIVAS**

Red de Centros y Organismos Ecuménicos de  
Latinoamérica y el Caribe

- 1995 -

© Red de Centros y Organismos Ecuménicos  
de Latinoamérica y el Caribe  
Todos los derechos reservados en todos los idiomas.

Coordinador de la edición:  
Dagoberto Ramírez Fernández.

Producción gráfica:  
Centro Ecuménico Diego de Medellín  
y Ediciones Rehue Ltda.  
Argomedo 40. Tel. 634.4653 y 634.1804.  
Fax 635.1096  
Casilla 390-V,  
Santiago 21,  
Chile

## CONTENIDO

Presentación	5
Los límites del modelo de ajuste en América Latina <i>Helio Gallardo</i>	7
Una coyuntura continental de exclusiones y algunas alternativas <i>Francisco J. de Roux</i>	27
Estrategias globales y políticas públicas frente a la pobreza. Chile en la primera mitad de los noventa <i>Gonzalo de la Maza E.</i>	69
Los organismos multilaterales frente a la pobreza <i>Julio Boltvinik</i>	99
Del ajuste estructural al ajuste social <i>John Dillon</i>	171
“Estrategias globales y políticas públicas dirigidas a la pobreza” <i>Jo Marie Griesgraber, Ph.D</i>	187

El programa de ajuste estructural alternativo (ASAP) de Bwro en Guyana <i>Davison Budhoo</i>	203
Reunión con Don Samuel Ruiz, Obispo de Chiapas	221
Síntesis de las conclusiones del Encuentro Red LAC	239
Directorio general de participantes	245

# **LOS ORGANISMOS MULTILATERALES FRENTE A LA POBREZA**

**JULIO BOLTVINIK  
PROFESOR-INVESTIGADOR  
EL COLEGIO DE MÉXICO**

EL AUTOR EXPUSO ESTE TEMA EN EL SEMINARIO EN BASE A SU ARTÍCULO, QUE REPRODUCIMOS CON SU AUTORIZACIÓN, APARECIDO EN "POBREZA, AJUSTE Y EQUIDAD VS. AUTORES. ED. CENTRO DE INVESTIGACIONES PARA EL DESARROLLO (CID); FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS, UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA, Y CORPORACIÓN SOS COLOMBIA "VIVA LA CIUDADANÍA". SANTAFÉ, BOGOTÁ. NOVIEMBRE, 1994.

## INTRODUCCION

Esta ponencia analiza críticamente tres enfoques institucionales sobre la pobreza en América Latina: el de CEPAL, el del Banco Mundial y el del Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza del PNUD (de aquí en adelante PRSP-PNUD). La propuesta de CEPAL está contenida en tres trabajos recientes, todos precedidos por el lema de "Transformación Productiva con Equidad" (CEPAL 1990, CEPAL 1992, CEPAL-UNESCO 1992). Las estrategias de lucha contra la pobreza que viene impulsando el Banco Mundial están descritas en diversos documentos también de carácter reciente (Banco Mundial, 1990, 1993a, 1993b, 1993c y 1993d). La propuesta del PRSP-PNUD se encuentra en *Desarrollo sin Pobreza* (PRSP-PNUD 1990, 1992). El propósito es analizar críticamente sus propuestas de lucha contra la pobreza. Para ello, además de mirar sus propuestas, busco su fundamentación en la conceptualización, medición e interpretación (implícita o explícita) de los factores causales de la pobreza. Incluso antes de mirar sus contenidos, es necesario señalar que los tres enfoques institucionales difieren en diversos aspectos importantes:

a) *El grado de adopción institucional de la propuesta.* Mientras los del Banco Mundial y CEPAL han sido adoptados al más alto nivel institucional y han generado culturas institucionales en su entorno, el del PRSP-PNUD no ha sido apropiado siquiera por la Oficina para América Latina de este organismo, a pesar de que formalmente fue aprobado por los representantes de los gobiernos del subcontinente en la II Conferencia Regional para la Superación de la Pobreza celebrada en Quito en 1990 (PRSP-PNUD, 1990a).

b) *El grado en que las propuestas están siendo aplicadas es muy diverso.* Mientras las ideas del BM se ponen en práctica a través de los créditos de la institución, las propuestas de los

otros dos organismos sólo se llevan a la práctica en la medida en la cual logran convencer a los gobiernos respectivos y éstos dispongan de fondos no condicionados.

c) *El grado en el cual los planteamientos buscan una coherencia explícita entre conceptualización, medición y políticas es muy diverso.* Mientras es muy grande en el PRSP-PNUD, es bastante más laxo en los otros dos casos. En el caso de CEPAL incluso no están plenamente integrados en un único documento.

Los aspectos de medición y sus conceptualizaciones subyacentes las analizo a partir de dos trabajos de CEPAL (lo que llamaremos el trabajo CEPAL-PNUD, 1990, y su antecedente, al que llamaremos el trabajo CEPAL-70'), uno del BM referido a la distribución del ingreso y la pobreza en América Latina (1993) y el del PRSP-PNUD (1990, 1991, 1992 y 1992a; véase también Beccaria, Boltvinik, Fresneda, Sen, et.al., 1992).

Son los únicos tres estudios disponibles de cobertura latinoamericana con datos recientes, elaborados por tres influyentes organismos internacionales que se disputan -aunque de manera muy desigual- el liderazgo e influencia sobre los gobiernos en la materia. Crecientemente, la manera en que los gobiernos de la región estudian y enfrentan el problema está determinada por uno o más de estos organismos. El enfoque de la crítica es tanto en términos de política como metodológicos.

Para introducir al lector en el tema de los métodos de medición, en la sección II. *Antecedentes Metodológicos*, se describen y critican en términos generales los métodos de Línea de Pobreza (LP) y de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), mostrando el carácter parcial de ambos y su relación esencialmente complementaria, que aconseja su integración. Ello permite abordar en la Sección III el análisis crítico de los métodos de medición de la pobreza utilizados por los tres organismos. Empiezo por la variante del método de medición

de la pobreza por ingresos que he denominado de la Canasta Normativa Alimentaria (CNA), tal como se aplica en el trabajo CEPAL-PNUD, mostrando que lo que mide es la pobreza alimentaria y no la pobreza en general. La sección procede a analizar el estudio del BM mostrando, entre otras cosas, que la línea de pobreza que utiliza dicha institución, dado su bajísimo nivel, identifica, en el mejor de los casos, la población en riesgo de no sobrevivencia física. La sección termina con una presentación general y un análisis crítico de la aplicación del Método de NBI-LP (uso simultáneo de los dos métodos), tal como fue aplicado en América Latina por el Proyecto de Pobreza arriba citado, contrastándolo con el Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP), que he venido desarrollando y aplicando recientemente (Boltvinik, 1990 y 1992a).

El trabajo prosigue en la Sección IV con un análisis empírico muy breve en el que se comparan los resultados de los tres estudios de medición de cada uno de los organismos a la luz de la discusión de la sección anterior, concluyendo que la elección de métodos de medición de la pobreza -y dentro de ellos las normas de referencia- no se basa sólo en consideraciones técnicas, sino que son consideraciones no explicitadas de carácter político y de políticas públicas, las que definen la selección.

El trabajo aborda en la Sección V el análisis comparado de las propuestas de los tres organismos. Además de destacar sus diferencias, se pone el énfasis en la coherencia con los métodos de medición, los conceptos de pobreza que éstos conllevan, y el diagnóstico o teoría sobre la pobreza que está detrás de las propuestas.

## ANTECEDENTES METODOLOGICOS

El propósito de esta sección es presentar una síntesis de la crítica de los métodos de Línea de Pobreza (LP) y de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), que son los predominantes en América Latina y que son los que aplican -solos o

combinados- los tres organismos que estudiamos aquí<sup>2</sup>.

Antes de proceder a la crítica hagamos una exposición sintética de ambos métodos. El de LP consiste en comparar el ingreso (o el consumo) per cápita, o por adulto equivalente, de un hogar, con la llamada línea de pobreza, expresada en los mismos términos. Los hogares con ingresos menores que la línea de pobreza considera pobres, y la misma característica se atribuye a cada una de las personas que en ellos habitan. El punto clave de este método consiste en la forma como se define la línea de pobreza. En Estados Unidos y en América Latina ha predominado la variante que consiste en definir una canasta normativa alimentaria (CNA), calcular su costo y multiplicar éste por el recíproco del coeficiente de Engel (% del gasto que se dedica a alimentos) de algún grupo de hogares, para obtener la línea de pobreza. A este procedimiento le he llamado la variante de CNA del método de LP. El método tradicional de NBI consiste en comparar la situación de cada hogar, en cuanto a un grupo de necesidades específicas, con una serie de normas que, para cada una de ellas, expresa el nivel mínimo debajo del cual se considera insatisfecha la necesidad. Los hogares que tienen una o más necesidades básicas insatisfechas (NBI) se consideran pobres, lo mismo que todos sus miembros. Los puntos críticos de este método son la selección de necesidades, la definición de criterios mínimos para cada una de ellas, y el criterio de definición de pobreza (vg. si es suficiente una NBI para definir como pobre el hogar). En la práctica latinoamericana el método se ha visto restringido fuertemente por la información disponible a nivel de hogar, proveniente de censos y encuestas. Adicionalmente, sin embargo, los investigadores han seleccionado del universo disponible de indicadores un subuniverso. Esto ha hecho que en la práctica los indicadores utilizados sean los referidos a hacinamiento; viviendas inadecuadas (por sus materiales) o improvisadas; abastecimiento inadecuado de agua; carencia (o inadecuación) de sistemas para la eliminación de excretas; inasistencia a la escuela primaria de los menores; y un indicador

indirecto de los ingresos del hogar, que asocia el nivel educativo del jefe de éste, con la tasa de dependencia económica del mismo. Nótese que indicadores usualmente disponibles en censos y encuestas, como el nivel educativo de los miembros del hogar o el acceso a la electricidad, no son tomados en cuenta.

El punto conceptual de partida para el análisis crítico de estos métodos, es la postulación de que *la satisfacción de las necesidades básicas de una persona o de un hogar, depende de las siguientes seis fuentes de bienestar:*

- a) el ingreso corriente;
- b) los derechos de acceso a servicios o bienes gubernamentales de carácter gratuito (o subsidiados);
- c) la propiedad, o derechos de uso, de activos que proporcionan servicios de consumo básico (patrimonio básico acumulado);
- d) los niveles educativos, las habilidades y destrezas, entendidos no como medios de obtención de ingresos, sino como expresiones de la capacidad de entender y hacer.
- e) el tiempo disponible para la educación, la recreación, el descanso, y para las labores domésticas; y
- f) los activos no básicos o la capacidad de endeudamiento del hogar.

Entre algunas de estas fuentes de bienestar existe posibilidad de sustitución. Con un mayor ingreso se pueden sustituir algunos derechos de acceso, atendiendo necesidades como salud y educación privadamente, o sustituir la no propiedad de algunos activos de consumo (verbigracia, rentar una vivienda). Esta sustituibilidad no es perfecta, sin embargo. Con ingresos adicionales no se puede sustituir la falta de tiempo disponible para educación y recreación; si no están desarrolladas las redes básicas de agua y drenaje, no será posible (o será muy costoso) acceder a estos servicios por la vía privada.

La limitación principal de los métodos de Línea de Pobreza y de Necesidades Básicas Insatisfechas (tal como éste se ha



venido aplicando en América Latina) consiste en que proceden, el primero, como si la satisfacción de necesidades básicas dependiera solamente del ingreso o del consumo privado corriente de los hogares; el segundo, en sus aplicaciones usuales (haciendo caso omiso del último indicador), elige indicadores de satisfacción de necesidades que básicamente dependen de la propiedad de activos de consumo (vivienda) o de los derechos de acceso a servicios gubernamentales (agua, eliminación de excretas y educación primaria), por lo cual implícitamente deja de tomar en cuenta las demás fuentes de bienestar. Es decir, el método de LP no toma en cuenta las fuentes b) a f) cuando se compara la línea de pobreza con el ingreso del hogar, o las fuentes b) a e) cuando se compara con el consumo. Por su parte, el método de NBI, tal como se ha venido aplicando en América Latina, deja de considerar el ingreso corriente y las fuentes d) a f). Es decir, ambos tienen una visión parcial de la pobreza. En la medida en que las fuentes de bienestar consideradas por ambos métodos son distintas, de inmediato podemos concluir que más procedimientos alternativos, como se les suele considerar, son complementarios.

Es necesario señalar, además, que el método de NBI, tal como se aplica actualmente, tiene una característica muy dañina. Esta consiste en que el número de pobres identificados no es independiente del número de rubros de NB seleccionados. Mientras mayor es éste, mayor es la incidencia de la pobreza.

## MÉTODOS DE MEDICIÓN DE LA POBREZA UTILIZADOS EN LOS TRES ESTUDIOS

### EL MÉTODO DE LA CANASTA NORMATIVA ALIMENTARIA UTILIZADO EN EL ESTUDIO CEPAL-PNUD

Al procedimiento aplicado en el estudio CEPAL-PNUD lo he denominado la variante de la Canasta Normativa Alimentaria

(CNA) del método de la Línea de Pobreza (LP) (Julio Boltvinik, 1990, 1991, 1992). Consiste en los siguientes pasos:

a) Con base en dietas observadas en encuestas de ingresos y gastos de los hogares, y basándose en las recomendaciones de requerimientos nutricionales por edad, peso y talla, sexo y tipo de actividad, se define para el individuo promedio nacional (o para el individuo promedio de cada hogar) una CNA. Esta consiste en una lista de cantidades de alimentos que, para el "individuo" en cuestión, satisface los requerimientos nutricionales predefinidos (generalmente proteínas y calorías). A continuación, se multiplican las cantidades de los alimentos por los precios que, en principio, enfrenta cada hogar, aunque en la práctica se suele hacer con un juego único de precios (o uno rural y uno urbano). Se obtiene así el costo total de la canasta alimentaria per cápita (Notemos que se excluyen el combustible y todos los demás costos asociados a la preparación y consumo de los alimentos). Este costo es interpretado como la *línea de pobreza extrema o de indigencia per cápita*.

b) A continuación se divide tal línea entre el coeficiente de Engel (proporción del gasto del hogar destinado a la alimentación) para obtener lo que se denomina la *línea de pobreza per cápita*.

c) Las dos líneas de pobreza per cápita se comparan con el ingreso, también per cápita, del hogar. Los hogares que tienen ingresos per cápita inferiores a la línea de pobreza, se consideran pobres. Los que tienen ingresos inferiores a la línea de pobreza extrema o indigencia, se clasifican como pobres extremos. Las personas reciben el atributo del hogar.

Para apreciar por qué con este método se mide, más que la pobreza en general, la pobreza alimentaria, es necesario describir algunos de los pasos con más detalles y hacer explícitas sus implicaciones. El punto crítico del procedimiento es el paso de la línea de "pobreza extrema" (costo de la CNA), a la línea de pobreza. La primera observación que cabe hacer aquí, es que mientras la canasta alimentaria se detalla enorme-

mente, el resto de los satisfactores -de los cuales ni siquiera se hace una lista de rubros genéricos- quedan como una gran caja negra de la cual lo único que sabemos es su costo total. Es decir, que *mientras en alimentación se adopta una postura normativa, en el resto de las necesidades se asume una postura empírica.*

Con base en las encuestas de ingresos y gastos de los hogares, se busca el estrato de la población de más bajos ingresos cuya adquisición de alimentos lo sitúe por arriba de los requerimientos nutricionales. Los hábitos alimentarios de este grupo sirven de base para definir la canasta alimentaria. Adicionalmente, su coeficiente de Engel es el que se utiliza para transformar la línea de pobreza extrema en línea de pobreza<sup>3</sup>. Del grupo elegido sabemos que satisface sus requerimientos nutricionales, pero no sabemos su situación en otras necesidades. El supuesto implícito, explicitado por Oscar Altimir (1979, p. 42) es "... que los hogares que se hallan por encima del umbral mínimo de alimentación se hallan también por encima de los umbrales mínimos para otras necesidades básicas".

Como lo han demostrado los trabajos de Beccaria y Minujin (1987) en Argentina, de Kaztman en Montevideo (1989) y los del Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza del PNUD (1990, 1991, 1992) en numerosos países de América Latina, la evidencia empírica demuestra abrumadoramente que éste es un supuesto falso (Boltvinik, 1990). En efecto, muchos hogares no pobres por LP -y por tanto con satisfacción de la necesidad alimentaria- sí lo son por NBI, por lo que la satisfacción de aquélla no supone necesariamente la de vivienda, agua, asistencia escolar de los menores, etc.

Su falsedad, sin embargo, es sólo empírica, pues el supuesto lleva implícita una concepción particular sobre la satisfacción de las necesidades básicas, en la cual se produce un proceso de acercamiento simultáneo a la satisfacción de todas las necesidades y en la cual no existe variación individual

en el orden de su satisfacción. Bastaría con observar una de ellas para saber cuál es la situación de todas las demás. Como la satisfacción, real o potencial, de la alimentación es una de las más difíciles de observar empíricamente, sería un camino más eficiente observar la satisfacción de educación o vivienda y obtener inmediatamente el panorama general. En realidad, como han observado Mack y Lansley (1985, p. 170), en su exhaustivo estudio en Gran Bretaña, la pobreza requiere una "acción constante de búsqueda de equilibrio entre diferentes conjuntos de necesidades. Es una acción que nunca funciona. Decisiones imposibles tienen que tomarse acerca de cuáles necesidades quedarán insatisfechas. *Algunos cortarán aspectos básicos del vestido para asegurar una comida adecuada,, mientras otros se conformarán con una dieta monótona para que sus estándares en los aspectos más visibles de la vida sean aceptables. A medida que los niveles de vida caen más y más por debajo del mínimo, incluso este grado limitado de elección se pierde*" (subrayado JB).

Si el supuesto que da base al procedimiento de la CNA es no sólo empíricamente falso, sino además conceptualmente endeble, debemos preguntarnos si el método mide algo. En el promedio del estrato de referencia, cuya dieta sirve para construir la canasta alimentaria, y cuyo coeficiente de Engel sirve para transformar el costo de esta canasta en la línea de pobreza, resulta evidente que *es lo mismo comparar directamente el gasto alimentario per cápita con el costo de la canasta alimentaria per cápita, que comparar el gasto total per cápita, o el ingreso por persona del hogar, con la línea de pobreza.* Formalicemos esto. Sea  $E_r$  el coeficiente promedio de Engel del estrato de referencia elegido. Por definición éste será igual a:

$$E_r = G_{ar} / G_{tr}; G_{tr} = G_{ar} / E_r(1)$$

donde  $G_{ar}$  y  $G_{tr}$  son el gasto alimentario y total respectivamente, ambos per cápita, en el estrato de referencia. Recordemos también que la línea de pobreza se obtiene de la siguiente forma:

$$LP = LPE / E_r(2)$$

donde LP y LPE son las líneas de pobreza y de pobreza extremas.

El criterio de pobreza se suele definir como: son pobres todos los hogares en los cuales el gasto per cápita es inferior a la línea de pobreza per cápita:

$$G_r < LP(3)$$

Pero note el lector que esto es idéntico, para el estrato de referencia, al postulado: son pobres los hogares en los cuales el gasto alimentario es menor que la línea de pobreza extrema per cápita:

$$G_{ar} < LPE(4)$$

ya que basta dividir ambos lados de (4) entre  $E_r$  para obtener (3).

*Esto demuestra, de paso, mi aseveración de que el supuesto de Altamir antes citado -quien satisface la necesidad alimentaria, satisface las demás- equivale a suponer que el grupo de referencia elegido (del que sólo sabemos que satisface la necesidad alimentaria) no es pobre, haciendo de todo el procedimiento de la CNA uno de razonamiento circular (Julio Boltvinik, 1990, p. 38)<sup>4</sup>.*

La conclusión que se desprende del texto anterior es que el procedimiento de la línea de pobreza basado en la CNA es una manera de medir la pobreza alimentaria -identificar hogares que gastan en alimentos menos que el costo de la CNA-, por lo pronto del estrato de referencia. ¿Qué pasa, sin embargo, con los demás estratos? Los estratos inferiores al de referencia, lo sabemos por la Ley de Engel, gastan porcentajes más altos de su ingreso en alimentación, de tal manera que para ellos no es posible transformar la desigualdad (4) en la (3). Sin embargo, también sabemos, de los estudios empíricos, que si bien el porcentaje que se gasta en alimentación va disminu-

yendo con el ingreso, también va aumentando el valor absoluto del gasto per cápita en la materia, de tal manera que podemos estar seguros de que, en promedio, los hogares de los estratos inferiores al de referencia gastarán menos que éste en alimentos per cápita<sup>5</sup>. De esta manera, si el estrato de referencia fuera muy pequeño y gastara en alimentos exactamente lo mismo que el costo de la canasta, podríamos afirmar que, con el método de CNA de construir la línea de pobreza, podríamos identificar con casi absoluta certeza la población cuyo gasto alimentario per cápita es menor que el costo de la canasta alimentaria, población a la que tentativamente hemos calificado en situación de pobreza alimentaria, y que sería toda la que está debajo del estrato de referencia. Aunque estas condiciones no se cumplen, ya que en general los estratos de referencia seleccionados tienen un gasto alimentario ligeramente mayor que el costo de la canasta alimentaria y suelen ser muy numerosos (un cuartil en el estudio CEPAL-PNUD), es claro el sentido conceptual real del método de la CNA, al que, por tanto podemos llamar método de medición de la pobreza alimentaria e interpretar los datos de pobreza en América Latina, calculados con el procedimiento de CNA, en tal sentido<sup>6</sup>. Aunque debe haber un error en ello, cuya importancia sólo se puede estimar empíricamente, éste debe ser mucho menor que el derivado de interpretar estas cifras como pobreza en general<sup>7</sup>.

En cuanto a la línea de pobreza extrema, he dicho en otra parte (J. Boltvinik, 1990 y 1991) que la definición de pobreza extrema como la situación de aquellos hogares que aun dedicando todo su ingreso a alimentos, no podrían satisfacer sus necesidades en la materia, es inaceptable. Esto es así porque los alimentos no se pueden consumir sin cocinarlos, para lo cual se requiere al menos combustible y algunos enseres de cocina; porque los alimentos no se consumen con las manos directamente de la olla; se requiere, al menos, algunos implementos para consumirlos; porque la desnudez en lugares públicos es un delito en todos los países; y porque sin el gasto

de transporte no se puede llegar al lugar de trabajo, para sólo mencionar las contradicciones más obvias (1990, p. 38).

La evolución de los hábitos dietarios de la población en las últimas décadas en América Latina ha sido hacia una importancia creciente de los alimentos de origen animal y una disminución del peso relativo de los granos básicos (cereales y leguminosas). Esto ha sido documentado ampliamente por la División Agrícola Conjunta (CEPAL/FAO (1988). En este contexto histórico, y a la luz de requerimientos nutricionales modificados entre el comité de expertos FAO/OMS/ONU de 1971 y el de 1981, que en general significan recomendaciones más bajas de calorías y más altas de proteínas, es necesario indagar qué significa, desde el punto de vista alimentario, encontrarse bajo la línea de pobreza de la CNA. Lo primero que hay que señalar es que *no necesariamente conlleva una nutrición inadecuada*. Un individuo, o una familia, podría tener hoy día una dieta similar -hechas las correcciones en cuanto a los cambios en las recomendaciones nutricionales- a la que prevaleciera como norma si los patrones de consumo del entorno social no se hubiesen encarecido, es decir, con plena satisfacción de los requerimientos nutricionales, pero por abajo de las normas actuales que se basan en dietas con mayor presencia de productos de origen animal. Sin embargo, al sostener como lo hago, que dicha persona se encuentra en pobreza alimentaria, estoy introduciendo un concepto de alimentación humana ajustado a las pautas socialmente prevalecientes en cada sociedad concreta, tanto en el tiempo como en el espacio. En los extremos de la pobreza alimentaria, se presentan, sin duda, carencias biológicas, desnutrición, pobreza absoluta.

El enfoque de pobreza relativa no puede significar, sin embargo, el abandono del enfoque absoluto. Más que alternativos, ambos enfoques se complementan. De otra manera, el estudio de la pobreza se disuelve en el de la desigualdad. En las comunidades indígenas de Guatemala, Perú o México, en las que la desigualdad es menor que en los centros urbanos,

terminaría uno encontrando muy poca pobreza. La inadecuada nutrición humana es condición suficiente, pero no necesaria, de la pobreza alimentaria. Como lo han demostrado las encuestas de gastos alimentarios realizados por el INCO (1989), la estrategia de ajuste a la baja de los ingresos que adoptan las familias urbanas es la de sustituir alimentos caros con alimentos más baratos. Con un enfoque puramente absoluto de pobreza alimentaria es probable que no identificáramos cambios en la situación de la familia. En cambio, con el enfoque aquí propuesto de pobreza alimentaria relativa, esos cambios serían identificados de inmediato como una pauperización.

Ello nos alerta sobre otro problema metodológico presente en el estudio de la pobreza, referido a la velocidad con la que deben incorporarse los cambios observados en las normas, y si esta velocidad debiera ser igual al alza o a la baja. Durante una depresión, ¿debemos modificar la canasta normativa para ajustarla a los más bajos niveles de consumo del grupo de referencia? La respuesta del relativismo rígido, como ha dicho Amartya Sen, sería afirmativa. En una hambruna absolutamente generalizada, con este enfoque podríamos encontrar muy poca o nula pobreza alimentaria. En cambio, de acuerdo con mi concepción -que sigue aquí la de Amartya Sen- las normas no se modifican instantáneamente ni con el auge ni con la depresión. Quien acude a un banquete pantagruélico un día, no se encuentra en pobreza alimentaria al día siguiente con una comida normal. Quien ayunó ayer no tiene cero requerimientos alimentarios hoy. En términos operativos habría que redefinir las canastas (tanto alimentarias como globales) con base en, digamos, medias móviles de los últimos diez años. En cuanto a la selección del estrato de referencia -si se decide adoptar este procedimiento- éste debería estar basado no sólo en la satisfacción de requerimientos nutricionales, sino en la ausencia de pobreza en general, con base en las normas definidas en el período anterior.

## LOS PROCEDIMIENTOS DE MEDICION DE LA POBREZA DEL BANCO MUNDIAL

El Banco Mundial (BM 1990, 1992) en el estudio sobre la pobreza en el mundo, utilizó una línea de pobreza (LP) de 370 dólares per cápita al año, y una línea de pobreza extrema (LPE) de 275, ambas en dólares de paridades de poder adquisitivo (ppa) de 1985. Este trabajo incluye una gráfica en la que se muestra que las líneas de pobreza que se *utilizan* en los países son, en general, una función positiva del ingreso per cápita de éstos. Sin embargo, el BM escogió, para fines de comparación internacional, las líneas antes mencionadas "a fin de abarcar umbrales de pobreza estimados en estudios recientes sobre una serie de países con ingresos bajos en promedio, a saber: Bangladesh, Egipto, la India, Indonesia, Kenya, Marruecos y Tanzania" (1992, p. 325).

Un trabajo más reciente (Banco Mundial, 1993), que es el que discuto aquí en detalle, aborda la distribución del ingreso y la pobreza en América Latina durante la década de los ochenta. Este estudio se realizó, por lo que a pobreza se refiere, con el siguiente procedimiento:

a) El BM deja claro desde el título del capítulo que se trata de un estudio de *pobreza absoluta*, la cual define "como una medida de los individuos cuyo bienestar es menor que un *estándar absoluto*".

b) Este estándar absoluto lo define en términos de ingresos, lo cual coloca el trabajo en la tradición del método de LP. Esto lo justifica de la siguiente manera: "La mayor parte de las definiciones de pobreza se apoyan solamente en el ingreso para jerarquizar el bienestar, *aunque es posible crear índices ponderados que también incorporen atributos ajenos al ingreso como educación, salud, nutrición y vivienda*. Sin embargo, cuando una definición de pobreza incluye un número creciente de criterios, datos incompletos y no comparables pueden debilitar las comparaciones entre países y regiones. *Para minimizar los problemas de comparabilidad, este informe define*

*pobreza en términos del ingreso per cápita de los hogares*" (1993, p. 51, subrayados JB). ¿Está reconociendo aquí el BM la superioridad de un método integrado, puesto que su único argumento para no usarlo es el de la comparabilidad? Así parecería, ya que inmediatamente agrega: "Aunque el uso de la dimensión única del ingreso como criterio de bienestar deja de tomar en cuenta la importancia de beneficios recibidos de fuentes diferentes, es el factor individual más identificable para evaluar niveles de bienestar en encuestas de hogares disponibles a través de América Latina y el Caribe".

c) Enseguida señala que "El enfoque ideal para evaluar la pobreza es formular una *canasta constante* de bienes que satisfagan un conjunto de necesidades básicas en lo que se refiere a nutrición, vivienda, vestido, educación y salud. El costo de esta canasta constituye la línea de pobreza" (*Ibid.*). Naturalmente descubre un párrafo después que esta canasta constante no es fácil de construir porque la edad, el sexo y el medio ambiente afectan los requerimientos nutricionales, porque en la selección de la dieta intervienen las costumbres locales y porque los precios locales son distintos. Y entonces concluye: "Puesto que todos estos factores varían de región en región, *no hay una línea de pobreza definitiva que refleje adecuadamente un mismo conjunto de necesidades mínimas básicas para todos los lugares*" (*Ibid.*, subrayado JB). En otras palabras, parecería reconocer que la canasta constante no puede existir. El BM descarta los esfuerzos de construcción "científica de canastas" como un gasto excesivo de energía, pues en última instancia "*cualquier línea de corte reflejará algún grado de arbitrariedad debido a la subjetividad en la manera de definir la pobreza*" (p. 53, subrayado JB). Hasta aquí la argumentación ha sido para sostener que es imposible reflejar en una LP única (la canasta constante) el costo de satisfacción de las mismas necesidades en diferentes lugares, y que todo ejercicio de definición de una LP es arbitrario.

d) El BM continúa señalando que "las comparaciones de pobreza que se presentan en este informe requieren que el

punto de corte que distingue los pobres de los no pobres represente *un nivel uniforme de bienestar en todos los países*. En otras palabras, *el valor monetario escogido como la "referencia" o línea de pobreza debe tener un poder adquisitivo igual entre los países*". (Ibid. subrayado JB). ¿Cómo es posible, se preguntará el lector, que puedan definirse poderes adquisitivos iguales si no es posible la construcción de canastas constantes? En la comparación de poderes adquisitivos de las monedas intervienen también las costumbres locales, puesto que lo que en un hogar es un bien de consumo generalizado no se conoce en otro. ¿Cómo se definen entonces las paridades de poder adquisitivo? El BM toma los resultados de Summers y Heston (1988) sin discutir los múltiples problemas conceptuales y empíricos involucrados. Algunas preguntas obvias son las siguientes: ¿suponiendo que fuese posible definir la igualdad de poderes adquisitivos, en qué sentido una suma de igual poder adquisitivo significa igual nivel de bienestar? Los argentinos, que tienen una masa corporal bastante mayor que los guatemaltecos ¿alcanzan igual nivel de bienestar consumiendo la misma cantidad de tortillas de maíz que los guatemaltecos, aunque éstas no se produzcan en su país, ni formen parte de sus hábitos? Es obvio, por otra parte, que los estudios de pobreza deben basarse en el costo de los bienes y servicios que constituyen la canasta básica, mientras que los estudios del poder adquisitivo de las monedas deben incluir todos los bienes y servicios, incluyendo los suntuarios y los de inversión.

e) Definido el uso de una línea de pobreza y otra de pobreza extrema de "igual poder adquisitivo" para todos los países, veamos cómo fija su nivel el BM. Parte de las líneas de pobreza de la CEPAL cuyo procedimiento de construcción hemos estudiado en el inciso anterior, las transforma a dólares de paridades de poder adquisitivo (ppa) de 1985 y las compara entre países. Al observar que varían ampliamente, desde 67 dólares de ppa en Perú, hasta 146 en Colombia, concluye con la siguiente afirmación tajante: "Esto muestra claramente que un análisis de la pobreza basado en estas líneas no sería

comparable entre países" (p. 54, subrayado del BM). Esta afirmación, que pretende descalificar toda la tradición de estudios de pobreza de CEPAL (tanto el trabajo CEPAL-PNUD como CEPAL-70), es equivocada. Conviene reflexionar sobre cuáles son los requisitos de una comparación internacional. La opinión de Amartya Sen es que hay dos tipos de comparaciones válidas: "... al comparar la pobreza en dos sociedades, ¿cómo puede hallarse un estándar común de necesidades, si tales estándares varían de una sociedad a otra? Hay en realidad dos tipos distintos de ejercicios para esta clase de comparaciones entre comunidades. Uno apunta a la comparación de los alcances de la privación en cada comunidad en relación con sus estándares respectivos de necesidades mínimas. El otro se ocupa de comparar las privaciones de las dos comunidades en términos de un estándar mínimo dado: por ejemplo, el que predomina en una de ellas" (1992, p. 315). El trabajo de CEPAL-PNUD está más cerca del primero de estos ejercicios, en la medida en que, como vimos antes, las canastas alimentarias de cada país se construyen con las dietas observadas en ellos -de tal manera que la dieta argentina incluye mucha carne y la mexicana mucha tortilla. Vemos pues que la descalificación del estudio CEPAL-PNUD por parte del BM es, por decir lo menos, apresurada y, muy probablemente, cargada de intenciones políticas.

¿A cuál de los dos ejercicios descritos por Amartya Sen se acerca el del BM? Al parecer no corresponde a ninguno de los dos, pues el BM evade la definición de estándares, de normas: "... el enfoque adoptado *ha evitado deliberadamente intentar reformular un estándar funcional de las necesidades humanas básicas. Más bien el énfasis ha sido determinar un valor único que incorpore un nivel de bienestar que pueda ser uniformemente aplicado a todos*"... (BM, 1993, p. 53). Si no se definen estándares de pobreza cómo, se preguntará el lector, puede determinarse la pobreza? ¿Cómo llega el BM a ese valor único? Obtenidos los datos de la LP (de CEPAL-PNUD) y del PIB per cápita, ambos en dólares de ppa de 1985, el BM corrió una

regresión, con base en la cual se estimaron las LP de 7 países más (de la regresión se excluyeron los datos de Colombia cuya LP era, a juicio del BM, exageradamente alta). Las LP originales de CEPAL-PNUD y las 7 estimadas, las presenta el BM en el anexo 11 del trabajo que venimos comentando. Con base en el cual, y sin justificación adicional alguna, el BM dice: "De estos resultados, una línea de pobreza uniforme de \$ 60 dólares de ppa de 1985 mensuales por persona fue elegida como la línea nacional para toda la región de América Latina y el Caribe" (1993, p. 54).

Sólo 3 países tienen, según los datos del propio anexo 11, líneas de pobreza más bajas de 60 dólares, ninguno de ellos en los datos originales de CEPAL-PNUD, sino resultado de la regresión: Bolivia, El Salvador y Honduras. Concedamos de momento que tenga sentido hacer tal regresión. El lector atento notará que el rango de los PIB per cápita de los datos originales -con los cuales se hizo la regresión- va desde 473 dólares de ppa mensuales en Venezuela, hasta un mínimo de 147 en Guatemala. En cambio todos los valores estimados se refieren a países con PIB per cápita, en dólares de ppa, con valores mucho más bajos que descienden hasta 57 dólares. Esta es una aplicación dudosa, pues los datos nos dicen algo de las relaciones de las variables en el rango observado, pero no hay nada que asegure que la ecuación pueda usarse para valores fuera del rango. Además, son los valores extremadamente bajos de los países mencionados los que le sirven de apoyo al BM para fijar la LP en 60 dólares de ppa. El BM fija también una línea de pobreza extrema de \$ 30, suponemos que siguiendo la pauta de CEPAL-PNUD de que ésta sea la mitad de la de pobreza y que, si se alarga el argumento, debería ser igual al costo de los alimentos. El procedimiento en su conjunto es similar al utilizado por el BM en 1990 para el mundo en su conjunto: si para éste adoptó líneas de pobreza de países como Bangladesh o Egipto, para América Latina el BM usa las estimadas vía la regresión para Bolivia, Honduras, El Salvador. Quién sabe qué habría ocurrido si el BM hubiese

contado con datos para Haití. Estas maneras de proceder no deben sorprendernos, ya que el BM nos había advertido sobre la "arbitrariedad inevitable de la fijación de la norma y lo inútil de los intentos científicos de determinar una canasta".

f) El último paso antes de poder comparar el ingreso per cápita de los hogares con la línea de pobreza así desarrollada por el BM, es la corrección de los ingresos de las encuestas para hacerlos consistentes con cuentas nacionales. Aquí el BM vuelve a simplificar la metodología del estudio CEPAL-PNUD, y en vez de ajustar cada fuente de ingresos por separado, hogar por hogar, y adjudicar al grupo de ingresos más alto toda la subestimación de intereses y dividendos, utiliza un factor de expansión único por área rural y uno por área urbana. El efecto neto de esta simplificación es la reducción de la pobreza, y la reducción de la desigualdad, puesto que la renta de la propiedad y la empresarial están mucho más desestimadas que la remuneración de asalariados.

¿Qué significa la pobreza medida por esta *línea arbitraria* de 60 dólares de ppa por persona y por mes? Una idea general de lo que significa un dólar de ppa puede obtenerse del hecho que para numerosos países de América Latina cada dos dólares de ppa representaban, aproximadamente, un dólar de tipo de cambio en 1990. Una idea más precisa puede obtenerse de los valores de estas líneas en monedas nacionales, valores que el Banco proporciona. Una evaluación completa requeriría un análisis para cada país. Nos limitaremos, por restricciones de espacio, a analizar el caso de México: la línea de pobreza de 60 dólares (ppa de 1985) equivale a un ingreso, en pesos corrientes de junio-agosto de 1989, de 75,600 pesos mensuales per cápita. Para una familia de 5 personas el monto requerido sería, por tanto, de 378 mil pesos al mes, lo que correspondía a 41.3 días de salario mínimo de D.F. Es decir, si en el hogar promedio de 4.93 personas -según ENIGH-89- en el cual trabajan 1.63 personas, todos ellos lo hicieran a cambio de un salario mínimo, el hogar tendría un ingreso de 448 mil pesos, casi 20% arriba de la LP y 2.4 veces la línea de pobreza

extrema (LPE), ambas del Banco Mundial. Por tanto, *con el nivel promedio de participación en la PEA y con niveles de salario mínimo, la familia mexicana de tamaño promedio no sería pobre en 1989 de acuerdo con los patrones del BM.* Nuestros 1.63 ocupados se podrían emplear por la mitad del salario mínimo y todavía no ser pobres extremos. Los salarios mínimos reales de 1989 eran aproximadamente el 50% de lo que fueron en el período 1976-1981 (en otros términos, los salarios de este período eran el doble de los de 1989) por lo que en esos años *nuestra familia se situaba a 2.4 veces la LP y a 4.8 veces la LPE.* Por tanto, se hace evidente que, desde el punto de vista del BM, era necesario, con o sin crisis, un "ajuste estructural" como el realizado a partir de diciembre de 1982, que evitara el desperdicio consistente en que los trabajadores mexicanos vivieran por arriba de las posibilidades de la economía del país; de esta manera, la reducción de los salarios mínimos y de los salarios en general habría sido un gran acierto de política económica para evitar tal desperdicio. De 1989 a la fecha los salarios mínimos reales han seguido perdiendo poder adquisitivo, seguramente en consonancia con los resultados que acabamos de ver: para el BM estaban todavía demasiado altos.

En términos de la Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales (CNSE) que desarrollé como parte de los trabajos de COPLAMAR (Boltvinik, 1984), la LP del Banco Mundial representa el 28.9% de su costo y la de la pobreza extrema el 14.5%. La LPE del BM no alcanza para adquirir la canasta de alimentos COPLAMAR 1, representa sólo el 76.4% de ella y sólo el 54% de la de CEPAL-PNUD. Por tanto, *la LPE del BM representa sólo el 41.2% de la LPE de CEPAL.* La LP del Banco Mundial, que es el doble de la LPE, permite adquirir, por tanto, el 82.4% de la canasta alimentaria de CEPAL-PNUD si se dedica todo el ingreso a alimentos. La LP del BM es más baja que la LPE de CEPAL-PNUD. ¿Qué significado tiene entonces la pobreza que mide el BM? Si la pobreza que media la LP de CEPAL-PNUD era la pobreza alimentaria tal como se la definió y la de pobreza

extrema la desechamos como inconsistente, ¿qué puede medir una línea de pobreza que es menos de la mitad de la de CEPAL y menor que la LPE de esta institución?

Tomemos en cuenta la enorme variabilidad de soluciones de dietas nutricionalmente aceptables. La canasta alimentaria COPLAMAR 1 tiene un costo de 54% de la de CEPAL-PNUD (Boltvinik, 1992). Aquella canasta, es necesario aclararlo, contiene sólo 34 alimentos, no contiene ninguna bebida ni lácteos (excepto leche), y no contiene alimentos consumidos fuera del hogar. La línea de pobreza del BM representa el 152.7% del costo de esta canasta, lo que significa que hogares que dediquen el 65.5% de su ingreso a alimentos crudos, podrían con este ingreso adquirir la Canasta COPLAMAR 1. A nivel nacional, según la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de 1989 (ENIGH-89), el gasto en alimentos -incluyendo alimentos consumidos fuera del hogar- representa el 32.3% del gasto total de todos los hogares (monetario y en especie). Por deciles, la ENIGH-89 sólo permite analizar el coeficiente de Engel del gasto monetario. Este resulta del 56.3% en el decil I (el más pobre); 52% en el decil II y sigue disminuyendo de ahí en adelante. Es decir, que la LP del Banco Mundial no mide siquiera la pobreza alimentaria, ni siquiera la de una canasta alimentaria muchísimo más barata y reducida que la de CEPAL-PNUD.

Desde luego, es posible construir canastas todavía más baratas que la COPLAMAR 1. Ésta está construida con base en los hábitos alimentarios del decil V nacional de la encuesta de ingresos y gastos de 1977. Esto sería demasiado caro para el BM, ya que de acuerdo con éste (1990, p. 30 subrayado JB): "el costo de adquirir alimentos suficientes para *una ingestión calórica mínima... puede calcularse examinando los precios de los alimentos que constituyen la dieta de los pobres*". Nótese primero que el BM reduce los requerimientos nutricionales a calorías, lo cual va contra todas las recomendaciones de la FAO/OMS/ONU, y segundo que lo dé la dieta de los pobres, tomando literalmente, podría significar dietas que casi se



reducen exclusivamente a Chile, tortilla, frijoles y sal, en México. La dieta del decil I nacional, los pobres, según la propia ENIGH, comprende sólo un 15.4% del gasto total en carnes, contra 34% en la canasta COPLAMAR 1. Parecería entonces que *la línea de pobreza del Banco Mundial se podría interpretar como una línea de desnutrición o línea de sobrevivencia física*. Es posible que reduciendo el costo de la canasta alimentaria más abajo de la COPLAMAR 1, la LP del BM permitiera que una persona con ese ingreso, y dado su coeficiente de Engel, adquiriera esa dieta de pobres para cubrir sus requerimientos calóricos. Por abajo de ese ingreso, con casi cero posibilidades ya de encontrar alimentos más baratos, la reducción del consumo alimentario significaría desnutrición calórica. Algunos gastos no alimentarios son muy rígidos y difícilmente pueden reducirse. Naturalmente, si las demás necesidades quedan en un umbral de incertidumbre con la línea CEPAL-PNUD, *puede afirmarse, sin temor a equivocarse, que con la del Banco Mundial todas las demás necesidades quedan insatisfechas. Naturalmente, la LPE del Banco no tiene ningún sentido. Según lo dicho más arriba, las gentes con ese nivel de ingresos deben estar técnicamente muertas*. Por tanto, los datos del BM sobre la pobreza en América Latina, si se han de utilizar para algo, pueden usarse como indicativos de la población cuya sobrevivencia está en peligro. Los de pobreza extrema deben, de plano, desecharse.

Bajo la excusa de que las normas de pobreza son arbitrarias, el BM fija umbrales de pobreza -mágicamente separados de las necesidades humanas- que, en el caso de México, corresponden -ex post- a la estricta sobrevivencia física, mientras que las de pobreza extrema no corresponden a ningún nivel de vida con sentido, ya que se encuentran muy por abajo de tal nivel. Según lo discutido en Sen (1981, 1992) y en Boltvinik (1994), en el estudio científico de la pobreza, las normas no son arbitrarias sino que por el contrario se encuentran prescritas socialmente. Una de las dificultades -y de los objetos de estudio más importantes- en el tema de la pobreza

es precisamente el proceso social de determinación y formulación -no siempre explícita- de las normas. Una tarea fundamental del investigador sobre la pobreza es conocerlas, sistematizarlas y operacionalizarlas. El Banco evita esta tarea, ya que como dijimos antes, opina que se ha gastado mucho esfuerzo en la construcción científica de canastas básicas, cuando la definición de pobreza es, a su entender, subjetiva.

## EL METODO DE NBI-LP USADO POR EL PROYECTO REGIONAL DE POBREZA DEL PNUD

Siguiendo una línea analítica iniciada por Beccaria y Minujin (1988) y por Kaztman (1989), y una postura conceptual señalada por primera vez por Julio Boltvinik (1989, 1990) en el sentido que el uso simultáneo de los procedimientos de NBI y de LP constituían un nuevo método, el PRSP-PNUD impulsó y llevó a cabo la medición de la pobreza por este nuevo método, al que de aquí en adelante llamaremos NBI-LP, en varios países de América Latina y realizó una estimación del total latinoamericano en 1986, así como proyecciones a 1990, 1995 y 2000. En lo que sigue, expongo y analizo críticamente este método.

El método LP-NBI consiste en el uso simultáneo, pero acrítico, de los métodos de LP y de NBI tal como se venían usando en la práctica latinoamericana, es decir, la variante de Canasta Normativa Alimentaria (CNA) que hemos expuesto y criticado con detalle y que se utilizó en el trabajo CEPAL-PNUD, y por otra parte, el procedimiento conocido como NBI, cuyo modelo prototípico es el trabajo *La Pobreza en Argentina* (INDEC, 1986) y que pasamos a exponer y a criticar en detalle. Para distinguir este procedimiento de NBI de la versión mejorada, que he desarrollado como componente del Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP), en el texto que sigue se le refiere como método tradicional de NBI<sup>9</sup>.

El criterio de pobreza adoptado en el método consiste en

considerar como pobres aquellos hogares (y sus ocupantes) cuyo ingreso per cápita se encuentre por debajo de la línea de pobreza per cápita y/o tenga una o más necesidades básicas insatisfechas. Es decir, se consideran pobres los hogares que se encuentran en la unión de ambos conjuntos. Con esto el total de pobreza encontrada en cualquier país se eleva, a veces considerablemente, respecto a lo encontrado por cualquiera de los dos métodos que integra. Cuatro categorías resultan de la combinación de ambos métodos: a) los pobres por ambos métodos (la intersección de los conjuntos); b) los pobres por LP y no pobres según NBI; c) los pobres por NBI y no pobres por LP; y d) los no pobres por ambos métodos.

En la crítica del método LP-NBI se pueden distinguir los siguientes elementos: a) el análisis crítico de los dos métodos parciales que integra; b) la discusión de la manera en que logra dicha integración; c) la discusión del criterio de pobreza. En cuanto al primer elemento, he presentado una crítica general de los métodos de LP y de NBI en la sección II, así como una crítica específica de la variante de la CNA del método de LP, que es la que han utilizado prácticamente todos los autores que han puesto en práctica el LP-NBI, en la sección III. Resta, por tanto, evaluar críticamente el procedimiento de NBI. Esto se hace en la siguiente subsección. En cuanto a los otros dos elementos, procedemos de inmediato a abordarlos.

Los dos métodos se integran por el expediente simple de aplicar ambos al mismo universo de hogares y aplicarles el criterio de pobreza arriba descrito. Esto, sin embargo, equivale a una integración mecánica, puesto que ni siquiera se analiza la posible existencia de duplicidades. Una de ellas resulta evidente: el indicador indirecto de ingresos de NBI (que se construye como un indicador compuesto del nivel educativo del jefe del hogar y la tasa de dependencia económica del mismo) y el de ingresos de LP. Otra muestra del carácter mecánico de la integración radica en el hecho de que la línea de pobreza no se sujeta a revisión alguna, cuando cabría la posibilidad de que algunos rubros identificados por NBI ya no

requirieran verificarse por LP -por ejemplo la vivienda.

No es evidente que un hogar deba ser considerado pobre si tiene alguna necesidad insatisfecha o se encuentra por debajo de la línea de pobreza. En Boltvinik (1992a) exploré sistemáticamente esta pregunta. En la intersección de los conjuntos la duda no surgiría. Es sólo respecto a los casos de pobreza por solamente una de las dos dimensiones que ella surge. Una manera de hacer evidente las razones de esta duda es llevando la situación de no pobreza en una de las dimensiones al extremo. Si el hogar es no sólo no pobre por ingresos, sino millonario, parecería que la presencia de una NBI, digamos la no asistencia escolar de uno de los niños, no calificaría al hogar como pobre. Igualmente, la pobreza por ingresos -sobre todo en la medida que el período de referencia para captarlos sea más corto, y que la variable utilizada sea ingresos y no consumo- no necesariamente nos hace concluir que el hogar es pobre. Finalmente, los hogares ricos pueden vivir muy bien durante años "comiéndose sus ahorros" con ingresos iguales a cero.

### CRITICA DEL METODO TRADICIONAL DE NBI

El método de NBI ha sido descrito en rasgos generales en la sección II. El procedimiento seguido puede formalizarse como sigue. Los indicadores se construyen como indicadores de carencia (p) y a cada indicador se le otorga un puntaje 1 si la necesidad está insatisfecha y un 0 si está satisfecha. Es decir, es un sistema binario, cumple-no cumple, cero-uno. En consecuencia el *criterio de pobreza* es el siguiente: será pobre todo hogar donde la suma de los puntajes de los diferentes indicadores sea igual o mayor que 1; será pobre extremo el hogar donde la suma sea igual o mayor que 2. Formalmente:

$$P_j = (\sum p_{ij}) \geq 1 \quad \text{criterio de pobreza(5)}$$

$$P_j = (\sum p_{ij}) \geq 2 \quad \text{criterio de pobreza extrema(6)}$$

En (5) y (6) los subíndices  $i$  y  $j$  se refieren al indicador  $i$  en el hogar  $j$ , de tal manera que la calificación final, o índice de privación del hogar  $j$ , denotado  $P_j$ , es igual a la suma del conjunto de los indicadores  $p_{ij}$ , cada uno de los cuales expresa el valor obtenido (0 ó 1) por el hogar  $j$  en el indicador  $i$ .

Independientemente de los indicadores que se utilicen, este método tiene dos problemas principales:

1) *La proporción de hogares pobres y pobres extremos no es independiente del número de indicadores utilizados.* Como ya se señaló más arriba, mientras más indicadores se utilicen mayor será la proporción de pobres y de pobres extremos. Esto es así porque al añadir un nuevo indicador no es posible que ningún hogar deje de ser pobre y sí, en cambio, que algunos que no lo eran pasen a serlo<sup>9</sup>.

2) *En general, el método no permite conocer la intensidad de la pobreza, ni tampoco los índices de pobreza más complejos.* Aunque al nivel de cada hogar se puede distinguir entre pobreza y pobreza extrema (que es una forma de distinguir 2 estratos de intensidad de la pobreza), no se cuenta con un procedimiento para la definición de la intensidad de la pobreza -ni por tanto para los índices HI o los que toman en cuenta la distribución entre los pobres- ni a escala del hogar ni a escala social, como sí existe para el método de LP.

En el estudio de la pobreza hay dos pasos iniciales: la identificación de la pobreza (que da respuesta a la pregunta de quiénes y cuántos son los pobres) y la medición de la intensidad de la pobreza (que responde a la pregunta de qué tan pobres son los pobres). La mera identificación de los pobres, el cálculo de la proporción de los pobres en la población total, que se denota en la literatura sobre el tema con  $H$  ( $=q/n$ , donde  $q$  es el número de pobres y  $n$  la población total), no toma en cuenta, como ha dicho Amartya Sen (1992), el nivel de la brecha de pobreza, contando por igual a los que se encuentran ligeramente por debajo de las normas de pobreza como a los que se encuentran muy por debajo de ellas, viviendo en aguda

miseria. En consecuencia si se priva de un servicio a un individuo pobre para otorgárselo a uno no pobre,  $H$  sigue sin modificación a pesar de que es obvio que la pobreza ha aumentado. De ahí la importancia de conocer la intensidad de la pobreza, denotémosla  $I$ , que sí reflejaría este aumento de la pobreza.

Las ecuaciones (5) y (6) muestran claramente que el procedimiento habitual pierde dos oportunidades obvias de acercarse a la medición de la intensidad de la pobreza. La primera consistiría en abrir la segunda categoría para identificar población que tiene 3, 4, hasta  $n$  necesidades insatisfechas, conformando así  $n$  estratos según su intensidad de la pobreza. La segunda se pierde debido al sistema binario de calificación, que otorga un puntaje de 1 siempre que la necesidad está insatisfecha, perdiendo las gradaciones que muchas veces la variable original permite identificar. Por ejemplo, tomemos la asistencia escolar de los niños. Es evidente que la situación de carencia de un niño de 10 años que no asiste a la escuela y que nunca ha asistido, es más intensa que la de otro de la misma edad que tampoco asiste pero que tiene tres grados aprobados. Esta información está disponible en los censos de población.

En América Latina son ya al menos 11 países los que han construido mapas de pobreza basados en el método de NBI (para un resumen de sus resultados véase Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza, PNUD, 1991 y 1992, así como Beccaria, Boltvinik, Fresneda, Sen, et. al., 1992). En casi todos ellos se ha utilizado el mismo grupo de indicadores de NBI, aunque con algunas diferencias.

El análisis que sigue de los indicadores utilizados lo hago utilizando el ejemplo de Bolivia, en el entendido que la crítica es válida, en general, para todos los demás. Igualmente son válidas para todos ellos las críticas generales arriba señaladas. Los indicadores utilizados en el trabajo de Delfin y Donoso (1990) para Bolivia son: 1. *Hogares en viviendas con materiales inadecuados:* en el medio urbano se consideran como tales las

que tienen piso de tierra. En el medio rural se clasifican así las que, además de piso de tierra, tienen paredes de madera, caña, palma, troncos, adobe revocado o sin revocar, y techos de paja, caña o palmas. 2. Hogares en viviendas sin servicios básicos: en el medio urbano, las que carecen de agua por cañería (dentro o fuera de la vivienda) o de servicio higiénico (excusado). En las áreas rurales, los hogares que se aprovisionan de agua de ríos, lagos, vertientes y similares y que carezcan de excusado. 3. Hogares con hacinamiento crítico (Nota: a partir de este indicador se eliminan las diferencias entre los medios rural y urbano sirviendo un mismo indicador para ambos medios): Hogares con cuatro o más personas por cuarto. 4. Hogares con niños en edad escolar que no asisten a la escuela: hogares con al menos un niño entre 8 y 12 años de edad que no asiste a la escuela. 5. Hogares con elevada carga económica (o indicador indirecto de ingresos): hogares con más de tres personas por ocupado, cuyo jefe tenga escolaridad inferior a tres años.

El indicador número 5 es de naturaleza distinta a los demás. Mientras los primeros cuatro se refieren a la insatisfacción de necesidades básicas específicas, ubicándose por tanto en la alternativa metodológica de lo que Amartya Sen llama el método directo, el último se ubica en la perspectiva del método indirecto, es decir, en el cual no se verifica directamente la satisfacción de necesidades sino que se verifica la capacidad de los hogares, vía ingresos, para satisfacer sus necesidades básicas. Este carácter mixto del método se explica porque nació para enfrentar el cálculo de pobreza a partir de fuentes de información que no proporcionaban ingresos de los hogares (censos). Se partía de la concepción, implícita en el ya clásico trabajo de Oscar Altimir, de que los ingresos corrientes son la vía para la satisfacción de ciertas necesidades (alimentación, vestido y calzado, transporte, etc.), mientras que otras necesidades se satisfacen a través del acceso a servicios públicos de tipo gratuito (servicios sanitarios, educación)<sup>10</sup>.

De alguna manera, entonces, el indicador de elevada

carga económica vendría a identificar, a través de un indicador sustituto (un proxy), la incapacidad de satisfacción del primer grupo de necesidades, es decir, estaría identificando la pobreza por ingresos. Si el indicador funcionase adecuadamente y lograrse identificar a los pobres por ingresos, resultaría evidente que se trataría de un indicador mucho más importante que cada uno de los otros cuatro, equivalente en importancia, por lo menos, al conjunto de ellos. Sin embargo, en la aplicación empírica del método de NBI en 11 países de América Latina ha resultado uno de los indicadores de más baja incidencia, menos de 20% en promedio, lo cual está muy por debajo del 44% en que CEPAL-PNUD calculó la incidencia de la pobreza por ingresos en la región en 1986. En el caso de Bolivia, el indicador arrojó en 1988 sólo 6,7% a nivel nacional, 4,3% del medio urbano y 9,3 % en el rural. Compárese este 4,3 % del medio urbano con el cálculo de la pobreza por ingresos que arroja 62,7%. Es decir, como proxy de la pobreza por ingresos este indicador simplemente no funciona. Independientemente de que no haya funcionado empíricamente, parece haber una inconsistencia metodológica en la forma de tratar el indicador como si fuese uno más de los indicadores de NBI, dándole el mismo peso -implícitamente- que los materiales de la vivienda o el hacinamiento. Si se pudiese identificar un proxy adecuado de los ingresos, podríamos calcular el MMIP sin contar con los datos de ingresos.

La mitad de los indicadores restantes se refiere a aspectos privados de la vivienda (materiales y espacio), 25% a servicios de la vivienda y 25% a educación. Esta es una estructura bastante sesgada, y aunque parte de la explicación radica en la disponibilidad de indicadores a nivel censal, se podría haber balanceado mejor la estructura de los indicadores de NBI, conformando un indicador compuesto con los 2 indicadores privados de la vivienda, y reforzando el indicador educativo con grados de instrucción y condición de alfabetismo de la población adulta, de tal manera de conformar tres bloques: adecuación de la vivienda (materiales y hacinamiento); servi-

cios de la vivienda, donde tendría que haberse incluido el sistema de eliminaci3n de excretas y la electricidad; y educaci3n (asistencia y nivel de instrucci3n). De esta manera cada uno de estos bloques hubiese representado el 33% del total con un balance más adecuado.

Analicemos la distinción entre el medio rural y el urbano que se hace en los dos primeros indicadores. En las áreas urbanas se fija como indicador de insatisfacci3n de *materiales de la vivienda*, el piso de tierra, lo que implícitamente deja al piso de cemento como la norma mínima. Al no hacerse especificaci3n de los materiales de techos y muros, se infiere que no intervienen en la definici3n de la adecuaci3n normativa de la vivienda, de tal manera que resulta inadecuada una vivienda que tenga piso de tierra, así sus muros y techos sean del mejor material. A la inversa, se consideran viviendas adecuadas las que tengan piso de cemento o calidad superior, así sus techos y muros sean de materiales de desecho o de la peor calidad. Esto s3lo se podría justificar si hubiese una correlaci3n perfecta o casi perfecta entre estas tres dimensiones de materiales, de tal manera que bastase captar una de ellas para tener las de las tres. Consultando los datos urbanos de la Encuesta Nacional de Poblaci3n y Vivienda de 1988 (ENPV88) observamos que ello no es así. Sin detenernos a analizar lo relativo a techos, pues lo anterior parece bastar, obtenemos nuestra primera conclusi3n: *resulta incorrecto reducir el análisis de materiales en el medio urbano a pisos.*

En cuanto al medio rural, se exige para quedar como necesidad básica insatisfecha que, además de tener piso de tierra, tenga materiales inadecuados en techos y muros simultáneamente. Es decir, se juzga la inadecuaci3n de materiales en la vivienda rural como la intersecci3n de tres conjuntos, reduciendo así sustancialmente la incidencia de esta NBI. En el medio rural boliviano, el 74% de las viviendas tienen piso de tierra. Al exigir conjuntamente el cumplimiento de otros dos requisitos, el indicador se redujo a 36.9%, menos de la mitad.

Así, la introducci3n de indicadores diferenciales urbano-rurales reduce las disparidades entre las carencias de ambos medios de una relaci3n de 4.2 a 1, a una de 2.1 a 1.

En el caso de los servicios los diferenciales de los indicadores son similares. En el urbano se consider3 la necesidad insatisfecha cuando el hogar carecía de agua de cañería o de excusado, es decir, la uni3n de los conjuntos, mientras que en el medio rural se consider3 la NBI en la intersecci3n de dos conjuntos, es decir, que se aprovisionara de agua (no entubada) procedente de río, lago, o similar, y que careciera de excusado. El notable contraste entre el medio urbano y el rural en estos dos servicios, se reduce a una práctica igualdad al aplicar estos indicadores diferenciales: 38.5% de viviendas carenciadas en el medio urbano y 40.3% en el rural.

La pregunta de fondo es si debieran fijarse normas diferenciales entre el medio urbano y el rural. Si contest semos que s , entonces deberíamos preguntarnos por qué no se fijaron diferenciales para los indicadores educativo, de hacinamiento y de elevada carga econ3mica. Para justificar esto tendríamos que argumentar que solamente en materiales y en servicios se requiere tal diferencial. Sin embargo, las necesidades de agua y de servicios sanitarios son esencialmente las mismas en los medios rural y urbano. En materia de agua, la norma debería ser, en principio, la misma para cualquier medio geográfico: *agua entubada dentro de la vivienda*. En cambio algunas *soluciones sanitarias* como la letrina, inaceptables en el medio urbano, s  lo son en el rural concentrado, y otras más lo son también en el rural disperso, como el pozo ciego. Lo ideal sería, pues, tener normas sanitarias diferenciales para urbano, rural concentrado, y rural disperso. (Para una discusi3n más detallada de estos diferenciales urbano-rurales en Bolivia, véase Boltvinik, 1992b). Algo similar se podría sostener para los materiales de la vivienda. En principio las necesidades funcionales que requiere la vivienda son las mismas en ambos medios (resistencia estructural, privacidad, comportamiento térmico, etc. Sin embargo, se tendría que

aceptar que ciertas soluciones de muros y techos, inaceptables en el medio urbano (entre otras razones por la cercanía de las viviendas entre sí, lo que obliga a que los materiales aseguren la privacidad acústica y visual de las viviendas) podrían serlo en el medio rural (caña, palma). En general, aunque no se pretende resolver este difícil problema de los estudios de pobreza aquí, sí se puede sostener que los diferenciales utilizados en el método de NBI en Bolivia, y en muchos de los otros países, exageraron los contrastes a tal extremo que distorsionaron la presencia de carencias entre uno y otro medio. El camino correcto en éste como en otros temas es el conocimiento de si las normas que efectivamente rigen la vida social en cada uno de los medios son diferentes. Veamos los otros dos indicadores para los que no se estableció una diferencia entre los medios rural y urbano.

Dos son las deficiencias del indicador de hacinamiento. Uno es el uso de la variable general de cuartos, que no toma en cuenta la diversidad de necesidades de espacio para las diversas actividades familiares -mucho más allá de dormir y cocinar. Otro es lo poco exigente de la norma. El indicador actual define como norma implícita menos de 4 personas por cuarto. Es decir, se considera no hacinado un hogar con, por ejemplo, 7 personas en dos habitaciones (que resulta en un indicador de 3.5). Aceptando, como lo hace la norma implícitamente, que se pueda dormir en todos los cuartos, excepto cocina y baño que no cuentan como tales, se requeriría que la pareja durmiese en una habitación -para salvaguardar su privacidad sexual- y cinco personas en la otra, o bien que la pareja durmiese con una persona y otros cuatro en la otra habitación. Ambas soluciones son inaceptables porque implican inevitablemente promiscuidad, independientemente de otros requerimientos de espacio que quedarían insatisfechos. En la mayoría de los países latinoamericanos en los que se ha calculado la pobreza por NBI se ha utilizado como criterio de hacinamiento más de tres personas por cuarto, es decir, la norma mínima es tres personas por cuarto. Aunque la diferen-

cia no es muy grande, clasificaría al hogar de nuestro ejemplo como hacinado. En México se utilizó como norma urbana hasta dos personas, y como norma rural 2.5 personas por cuarto (Véase COPLAMAR 1982a).

El indicador de hogares con niños en edad escolar que no asisten a un centro educativo tiene algunas ventajas y desventajas. Una primera desventaja es que se aplica solamente a los hogares en los que vivan menores de 8 a 12 años de edad, parientes del jefe del hogar. Esta población representa aproximadamente el 13% de la población de Bolivia, por lo cual debe haber numerosos hogares en los que no hay ningún menor de estas edades. Por tanto, equivale a no identificar la insatisfacción de la necesidad educativa en estos hogares que terminan, por tanto, con tres indicadores solamente, todos ellos referidos a vivienda y sus servicios, y el de alta carga económica. Una segunda desventaja es que, aún desde el punto de vista de los menores, el indicador es claramente insuficiente. No es lo mismo un niño de 12 años que no asiste a la escuela pero que ha aprobado cinco grados, que otro que no asiste y que nunca ha asistido. Ambos son calificados igual con este procedimiento, que por cierto se ha usado no sólo en Bolivia sino en todos los países. Pero lo que es aún peor, mientras al hogar de nuestro infante con 5 grados aprobados se le califica con la necesidad básica insatisfecha y por tanto como pobre, en cambio, al hogar de un niño de la misma edad que asiste pero que no tiene ningún grado aprobado, es calificado con la necesidad básica satisfecha, es decir, los califica exactamente al revés de lo que la lógica indica. En conclusión, un indicador adecuado de educación para los niños en edad escolar requiere combinar la asistencia escolar con los grados aprobados. Una tercera desventaja es que, aun si el indicador educativo se corrigiese en los términos del párrafo anterior, es evidente que no podemos juzgar las características educativas de un hogar por uno de sus menores. Una razón de ello, sin salirnos del campo de estos menores, es que el indicador no distingue los diversos grados de carencia que pueden presentarse. Por

ejemplo, califica por igual a dos hogares en los que haya cuatro menores entre 8 y 12 años, aunque en uno de ellos tres asistan a la escuela y uno no lo haga, y en el otro ninguno de los cuatro asista. Otra razón es que no sólo importa la educación de los menores sino de todos los miembros del hogar.

### LA MAGNITUD DE LA POBREZA EN AMERICA LATINA, TRES VERSIONES

En el cuadro 1 se presentan las cifras de incidencia de la pobreza en América Latina según los tres organismos. Lo primero que resalta es la muy diversa incidencia de la pobreza entre ellos. Mientras que el del Banco Mundial identifica a menos de la tercera parte de la población de América Latina como pobre (31.5% en 1989), CEPAL-PNUD sitúa la cifra en un poco menos de la mitad (47% en 1990) y el Proyecto identifica arriba del 60% (61,8% en 1990). Este último porcentaje es casi el doble que el del BM. En términos absolutos la cifra mínima, la del BM arroja 133 millones de personas. La intermedia, de CEPAL-PNUD, 203 millones. Y la del proyecto, la más alta, 271 millones. Más de 130 millones separan los dos extremos. La intermedia, de CEPAL-PNUD, se encuentra casi exactamente a la mitad. Como dijimos, la del BM puede interpretarse como una línea de sobrevivencia física (o de pobreza alimentaria absoluta) y la de CEPAL-PNUD como una línea de pobreza alimentaria relativa. La del Proyecto estaría más cerca de una imagen global de la pobreza, en la cual, sin embargo, como se señaló antes, hay factores de subestimación (el concepto limitado con el que se construye la línea de pobreza y el nivel muy poco exigente de algunos indicadores de NBI) y otros de sobreestimación (el criterio de pobreza, que identifica la unión de ambos conjuntos como pobres), cuyo balance sólo podrá conocerse a medida que se avance en el trabajo empírico en el MMIP.

Cuadro 1

### Incidencia de la pobreza en América Latina Según tres organismos

Año	CEPAL LP (CNA)	Bco. MUNDIAL LP=60 dol.ppa	PRSP-PNUD LP-NBI
1970	47%	130m	
1980	41%	144m	26.5 % 91m
1986	43,5%	175m	61.5 % 248
1989			31,5 % 133m
1990	47e	203m	61.8 % 271
2000	44e	232m	56.0 % 296
incr.	70-80	14m	80-89 42m
	80-90	59m	
incr	70-80	18.4 %	80-89 54m
marg.	80-90	70.2 %	

\*Proyecciones del PRSP-PNUD.

Tanto en el estudio del Banco Mundial como en el de CEPAL-PNUD podemos observar la evolución durante los años ochenta del tipo de pobreza que cada uno identifica. A pesar de la diferencia importante en los conceptos de pobreza manejados (que se reflejan en las líneas de pobreza dispares utilizadas en ambos estudios) y, en consecuencia, de las muy contrastantes incidencias que identifican, coinciden dramáticamente en un aspecto: el fuerte incremento de la pobreza en la década perdida. La proporción de personas en pobreza alimentaria relativa pasó, según CEPAL, de 41% en 1980 a 47% en 1990 (un incremento de 6 puntos porcentuales que representa alrededor del 15% en relación al porcentaje inicial) y que supone la vuelta a los niveles de 1970; la proporción de personas en pobreza alimentaria absoluta, según el BM, pasó de 26.5% a 31.5% (un incremento de 5 puntos porcentuales, que representa el 19% respecto al nivel inicial). En ambos

casos se trata, como se ve, de aumentos porcentuales muy importantes, aunque en términos relativos resulta mayor el identificado por el BM, especialmente si se toma en cuenta que se refiere a un período de 9 años contra 10 de CEPAL.

En términos absolutos, el incremento de pobres alimentarios relativos fue de 59 millones, mientras el de pobres alimentarios absolutos habría sido de 42 millones. Expresando ambos incrementos en relación al incremento poblacional ocurrido en el período, obtenemos la incidencia marginal de la pobreza, que nos dice del total de habitantes que se añadieron al stock poblacional, qué proporción se encuentra en pobreza. Esta incidencia marginal resulta del 70.2% y del 54%, en los casos relativo y absoluto de la pobreza alimentaria, lo que muestra la gravedad del proceso ocurrido. Si relacionamos esta incidencia marginal con la media de 1980, confirmamos una vez más que la pauperización que capta el estudio del Banco Mundial fue más acelerada que la que capta CEPAL-PNUD: en el primer caso la relación es 2.04 y en el segundo es 1.72. Si diéramos a estos estudios la categoría de rigurosos -el de CEPAL-PNUD está menos lejos de serlo que el del BM- y tomáramos, por tanto, sus resultados como reflejo de los cambios ocurridos en la realidad, concluiríamos que el proceso de pauperización acelerado de los ochenta, lo fue más en los estratos de la pobreza más aguda.

La interpretación anterior de los estudios de CEPAL-PNUD y del BM puede ponerse a prueba empírica al compararlos con los resultados de un trabajo de la unidad conjunta FAO/CEPAL (Cuadro 2). La lectura de los datos del cuadro no es obvia, sin embargo. Existe una gran variabilidad al comparar país por país, pues hay al menos dos dimensiones fuera de control. Por una parte, el año de las observaciones, que no siempre coincide, y por otra parte la cobertura (urbana, nacional o metropolitana) de las estimaciones del Banco Mundial (en el estudio CEPAL-PNUD, este problema se resolvió en diversos países con base en estimaciones, de tal manera que los resultados presentados son siempre a nivel nacional). A

pesar de esos problemas, se aprecia la gran similitud en las estimaciones (ambas para 1980) del subconsumo alimentario de FAO/CEPAL y las de pobreza CEPAL-PNUD (44% vs. 41%), lo que vendría a confirmar el sentido de pobreza alimentaria del método de la CNA. Si se comparan individualmente estas dos estimaciones para los países en los cuales el año es el mismo o cercano, se confirma este sentido interpretativo (Brasil: 46 vs. 45%; Colombia: 48% vs. 42%; Guatemala, 63% vs. 71%; México: 43.3% vs. 40.0%; etc.).

Por lo dicho antes las comparaciones con los datos del Banco Mundial son menos fáciles de hacer. Sin embargo, resulta claro que la pobreza global que para América Latina estima el BM en 1980 resulta más cercana a la estimación de desnutrición de FAO/CEPAL que a la de subconsumo alimentario de la misma fuente; y que en varios países la estimación del BM es sustancialmente inferior a la de desnutrición de FAO/CEPAL.

La evidencia presentada refuerza en términos generales las conclusiones que se derivan del análisis crítico de los métodos aplicados: se confirma el carácter de pobreza alimentaria relativa que tiene el método de CNA y el de pobreza alimentaria absoluta (sobrevivencia física) en el adoptado por el Banco Mundial.

Es claro que el concepto de pobreza adoptado no sólo condiciona los resultados que se alcanzan, sino también la postura adoptada ante el problema y el carácter de las soluciones. Cuando se busca identificar a los que literalmente se están muriendo de hambre, o están en serio riesgo de ello, es evidente que el propósito puede ser diseñar las medidas asistenciales requeridas para evitar que ello ocurra. Como vimos, políticas clave como las salariales no son puestas en duda por el enfoque del BM, como no se pone en duda el conjunto de políticas económicas que, como resultado de las presiones y condicionalidades de dicha institución y del FMI, se han puesto en práctica en todos los países. Se trata entonces, en el tema de la pobreza, de evitar las consecuencias



sociales más desagradables, como las hambrunas. Cuando se trata, en cambio, de evaluar el modelo de desarrollo en térmi-

Cuadro 2

Análisis comparado de estimaciones de pobreza Cepal- PNUD y Banco Mundial con las de subconsumo alimentario y desnutrición de FAO/CEPAL. %				
País	FAO/CEPAL desnutrición	FAO/CEPAL Subconsumo	Pobreza CEPAL/PNUD	Pobreza Banco Mundial
Argentina	5.6 (82)	17.9	10.0 (80)	3.0 (BA80)
Brasil	24.2 (84)	46.0	45.0 (79,87)	34.1 (79)
Chile	12.5(82)	35.2	44.0 (89)	n.d.
Colombia	24.8 (82)	48.0	42.0 (80)	13.0 (U80)
Guatemala	38.7 (80)	62.9	71.0 (80)	66.4 (87)
Honduras	41.3 (82)	61.4	n.d.	48.7 (U86)
México	25.5 (77)	43.3	40.0 (77)	16.6 (84)
Panamá	13.1 (82)	48.4	42.0 (42)	27.9 (79)
Perú	40.5 (78)	61.8	53.0 (79)	31.1 (L85)
Venezuela	12.7 (82)	37.5	25.0 (81)	4.0 (81)
América Lat.	16.0% (1980)*	44.0**	41.0 (80)	26.5 (80)

\*Encuesta Mundial Alimentaria, FAO.  
\*\* Promedio ponderado de los 10 países.

nos de su capacidad para distribuir ampliamente sus beneficios y acercar a todos a la posibilidad de una vida digna, en términos de fines del siglo XX, es evidente que se necesita una identificación amplia de las carencias como en el método de LP-NBI, y que tal enfoque conduce a replantear a fondo el modelo de desarrollo adoptado, entre otras razones porque no se puede adoptar un enfoque asistencialista para más de la mitad de los habitantes de un país.

## LAS POLITICAS DE LUCHA CONTRA LA POBREZA DE LOS TRES ORGANISMOS

### RASGOS GENERALES

Empiezo explorando ciertos rasgos generales de las políticas del Banco Mundial, CEPAL y PRSP-PNUD. En primer lugar, su naturaleza y sus relaciones con otras políticas, particularmente con la política macroeconómica. En su relación con ésta, un aspecto interesante es el grado en el cual las políticas macroeconómicas se toman como dadas y, por tanto, como una restricción.

Para el Banco Mundial la lucha contra la pobreza es el elemento que viene a complementar sus políticas de ajuste estructural. Insertado plenamente en lo que se ha llamado el Nuevo Modelo Económico o modelo neoliberal (de aquí en adelante NME), del cual el BM es uno de sus líderes y promotores más destacados, las propuestas en materia de política de lucha contra la pobreza se insertan plenamente en él. De hecho uno de los cuatro principios básicos del NME es justamente el compromiso de lucha contra la pobreza absoluta. Los otros tres son: 1) el nuevo y más reducido papel del Estado en favor del creciente rol de las fuerzas del mercado; 2) la altísima prioridad a la estabilidad macroeconómica -mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos básicos: baja inflación, equilibrio presupuestal, y equilibrio externo-; y 3) una mayor apertura de la economía al comercio internacional y a los flujos internacionales de capital privado (Véase C.D. Scott, 1994). El BM adopta el paquete completo del NME y, por tanto, en materia de pobreza propone sólo medidas que no contradigan los otros tres pilares. Por tanto, evita cualquier acción que interfiera con la acción de las fuerzas del mercado, porque ello, de acuerdo con la teoría económica estándar -o neoclásica- lleva a ineficiencias en la asignación de recursos. La inclusión de la lucha contra la pobreza viene del reconocimiento de los

seguidores de estas ideas, que el mercado es incapaz de resolver eficientemente algunos aspectos del desarrollo como la formación de recursos humanos o el cuidado de la salud, y de una evidente -aunque no siempre explícita- preocupación por la estabilidad política.

CEPAL formula una estrategia de desarrollo que denomina "enfoque integrado" en la cual se plantea avanzar simultáneamente en el crecimiento económico y la equidad. Rechaza, para ello, la visión que plantea la necesidad de crecer primero para distribuir después, así como la postura que supone que a la política económica toca la promoción del crecimiento y a la social el tema de la distribución, para arribar a la conclusión de que no puede "generarse crecimiento con equidad sin que ambos constituyan objetivos tanto de la política económica como de la política social" (CEPAL, 1992, p.16).

Esta propuesta no utiliza, a diferencia de las otras dos, de manera central el término de pobreza sino de equidad (más adelante se discute su significado). Aunque rebasa los límites de este ensayo probarlo, me parece que CEPAL parte de la aceptación de la política económica del NME, con ligeros matices, particularmente porque percibe la necesidad de un Estado más promotor y en algunos casos más interventor<sup>11</sup>. Este marco de política económica se verá matizado, además, para alcanzar la equidad, por el enfoque integrado que implica "por una parte, preferir aquellas políticas económicas que favorecen no sólo el crecimiento, sino también la equidad, y por otra, destacar en la política social el efecto productivo y de eficiencia, y no sólo de equidad" (Ibid, p.16, subrayado añadido).

El planteamiento del PRSP-PNUD de "desarrollo sin pobreza" supone, desde el diagnóstico y la medición, un carácter integrado. Por ejemplo: "Es necesario atacar, con diferencias de énfasis relativo en cada país, las tres raíces conceptuales de la pobreza; la insuficiencia del excedente generado, su apropiación inequitativa, y las inadecuaciones en la estructura de la oferta y de la demanda de ciertos satisfactores". (PRSP-

PNUD, 1990, y.101). La superación de la pobreza se convierte en el objetivo central del desarrollo, apoyándose en las mediciones realizadas: "En tanto más de la mitad de la población latinoamericana es actualmente pobre y la mayor parte de ella tiene un origen estructural, la superación de la pobreza no puede seguirse viendo como un programa o como una tarea parcial a cargo de la política social sino que debe concebirse como *objetivo central del desarrollo*" (p.102, subrayado en el original). "La tarea de superación de la pobreza es una tarea conjunta de las políticas económicas y de las políticas sociales" (Ibid). Aunque asume básicamente como dado el marco de política macroeconómica, sugiere un cierto grado de heterodoxia: "En la transición a la estabilidad, sin embargo, la combinación de una política macroeconómica ortodoxa con mecanismos "heterodoxos" de concertación y fijación de precios básicos parece, sin embargo, la mejor opción como lo indica en América Latina la experiencia mexicana" (PRSP-PNUD, 1990, p.118).

Los tres organismos coinciden en que los objetivos de tipo social no pueden alcanzarse en ausencia de crecimiento económico, al cual los tres consideran una condición necesaria pero no suficiente para alcanzar los objetivos. Antes de analizar los objetivos y las estrategias de cada organismo, conviene analizar la lectura que cada uno tiene de la realidad de la pobreza.

## LAS RAICES DE LA POBREZA SEGUN LOS TRES ORGANISMOS

El *Banco Mundial* sostiene, acudiendo a un análisis, contrafactual, que la evolución de la pobreza, que aumentó sustancialmente, como hemos visto en la sección anterior, durante los ochenta en América Latina, hubiese sido peor si las reformas económicas no se hubiesen puesto en práctica, lo cual se comprobaría por el hecho de que los países que llevaron a cabo las reformas requeridas tuvieron un mejor

desempeño que los que no las efectuaron (Véase C.O.N. Moser, et. al., 1993, p.ii). En América Latina "en el curso de la década, los países que no fueron capaces de implementar efectivamente las reformas económicas requeridas experimentaron los aumentos más rápidos en pobreza (vg. Brasil y Perú)". (Banco Mundial, 1993, p.ix).

Es necesario, antes de proseguir con la visión del BM, notar un par de cosas. La primera es que el análisis contrafactual que realiza la institución no cumple con los requisitos científicos requeridos para llegar a conclusiones. En efecto, se requeriría que el Banco Mundial, el FMI y otras instituciones internacionales hubiesen otorgado el mismo trato a los países que hicieron las reformas y a los que no las hicieron. De otra manera es imposible separar el efecto de las reformas de los efectos de los premios por haberlas llevado a cabo, o castigos por no haberlas realizado.

La segunda observación es la manera como el BM maneja los datos para mostrar lo que quiere mostrar. En efecto, comparemos México y Brasil: el BM insiste que la pobreza aumentó más en Brasil (que no ajustó) que en México (que sí ajustó). Para ello pone énfasis en los valores absolutos y en la pobreza urbana, que creció según los datos del Banco rápidamente (97% de incremento en el período) y se olvida de la pobreza rural que prácticamente se mantuvo constante (0.8% de incremento en el número de personas en el período). Naturalmente, poniendo el énfasis en el aumento absoluto de la pobreza urbana del Brasil y su participación en el aumento total de la pobreza en América Latina, se transmite la idea de que a Brasil le fue mucho más mal que a los países que sí ajustaron, como México: "Un impresionante 44% del incremento en el número de pobres ocurrió en las ciudades de Brasil"... (*Ibid.* p.112). Si comparamos estos datos en términos de incrementos porcentuales, notamos que incluso el impresionante incremento de la pobreza urbana del Brasil es ligeramente menor a la reportada para México urbano: 97.5%; por otra parte, la pobreza rural habría aumentado según las cifras

del BM en 43% en México contra el 0.8% del Brasil. Por ello, con sus propias cifras la pobreza aumenta en 69.5% en México en el período contra 45% en Brasil. De ser tan sofistas como el BM usaríamos estas cifras para mostrar que ellas prueban que el ajuste es el que produce la pobreza. Todo esto sin necesidad de revisar la validez de los datos ni de México ni de Brasil, ni de evaluar la "metodología de medición" que usa el BM, lo que hemos hecho antes. Lo mismo habría que hacer con los datos del Perú, el otro ejemplo usado por el BM.

La visión de las raíces de la pobreza, parcialmente explícita en el discurso del BM, es la de atribuir al menos una parte importante de ella al manejo incorrecto de la política macroeconómica. Los casi 40 años de sustitución de importaciones en la región habrían sido un error, pues se interfirió con la libre competencia internacional y, por tanto, no se lograron desarrollar los campos en los que los países tienen ventajas comparativas, manteniendo graves distorsiones que bajaron mucho la eficiencia en la asignación de recursos; el Estado intervino demasiado, tanto como empresario como en la formación de precios; por ejemplo, la legislación de los salarios mínimos impediría el aprovechamiento pleno de la fuerza de trabajo porque mantendría artificialmente altos los salarios; lo mismo se puede decir respecto del papel de los sindicatos. El manejo inadecuado de la política macroeconómica habría llevado también a períodos inflacionarios importantes que serían los causantes de buena parte de la pobreza.

Volveremos con las interpretaciones del BM. Pero echemos primero una mirada al diagnóstico de la CEPAL. El trabajo de CEPAL donde se expone el enfoque Integrado dedica un capítulo a analizar las condiciones sociales de la región, el cual titula "Los Rezagos en Materia de Equidad". CEPAL constata que las tasas de fecundidad de la población pobre son más altas que las de los no pobres. Y que los países más pobres registran tasas de crecimiento poblacional más alto que los menos pobres. De aquí, sin embargo, pasa a una tesis malthusiana notable y lamentable: "...se estimó que en Guate-

mata 98% de la cantidad adicional de pobres e indigentes surgida durante la década se atribuiría al crecimiento natural de la población en tales condiciones, porcentaje que sólo alcanzaría a 55% en Costa Rica. Esto significa que en el caso del último país otros factores socioeconómicos, y no sólo los demográficos, explicarían el aumento de la pobreza" (CEPAL 1992, p.33, Recuadro I-I, énfasis añadido). Naturalmente, después de tan sabia tesis, se seguiría que la única política para evitar el crecimiento de la pobreza es el control natal, al menos en Guatemala (en Costa Rica sería ya no la única pero sí la más importante) y todo el resto del libro de CEPAL quedaría sobrando, así como el resto del análisis del capítulo que nos ocupa, que pretende relacionar la crisis con los movimientos de la pobreza. El planteamiento es casi racista: hijo de madre pobre nace pobre y pobre se queda. La pobreza es genética y se hereda. Es notable que este texto exista y que en el resto del capítulo se actúe como si no existiera. Es obvio que la dinámica demográfica consiste no sólo en nacimientos y muertes, sino en la formación y disolución de hogares. La población crece básicamente a través del crecimiento en el número de hogares, ya que el tamaño promedio de los hogares es bastante estable y con una tendencia a disminuir lentamente. Por tanto, suponiendo que los hogares preexistentes se conserven y mantengan su status de pobreza-no pobreza, el punto decisivo en términos del crecimiento de la pobreza resultaría ser el status de los nuevos hogares, de los nuevos matrimonios. Esto, naturalmente, depende fundamental, aunque no exclusivamente, de la inserción ocupacional de los adultos activos de estos hogares. Y esto es un fenómeno económico y no demográfico. La contabilidad absurda de CEPAL haría que toda la explicación de la pobreza en el mundo se pudiera explicar por el empobrecimiento de Caín -dadas sus malas costumbres- y la alta tasa de fecundidad de él y sus descendientes. Es incompatible con períodos de baja en la pobreza y predeciría mayores tasas de crecimiento de la pobreza en los sesenta y setenta que en los ochenta.

Pasando al tema de la ocupación. CEPAL hace notar claramente que "el ritmo de expansión de la población económicamente activa sobrepasó claramente la capacidad de generar empleo productivo de las economías de la región, que habían permanecido estacionarias" (p.34). Esta brecha no sólo se manifestó en desempleo abierto, que aumentó en la mayor parte de los países de la región, sino también en un descenso del producto por persona ocupada. Esto, aunado al intento de los hogares por incorporar al empleo asalariado gente adicional, habría contribuido al deterioro del salario. Un fenómeno particularmente grave es el aumento del número de jóvenes que no trabajan ni estudian, especialmente en los hogares jóvenes. La distribución del ingreso se hizo más concentrada como resultado de la disminución de las remuneraciones medias de los asalariados y la baja en los ingresos medios de los trabajadores por cuenta propia. CEPAL explica estas disminuciones por el desempleo, por las medidas adoptadas que "perjudicaron el desempeño de los sindicatos", por las políticas adoptadas en materia de salarios y de seguridad social, y por la reducción del gasto público. Como consecuencia, "el porcentaje del producto interno bruto que representaban los salarios disminuyó drásticamente" en la mayoría de los países, lo que para CEPAL es congruente con

"la información derivada de las encuestas de hogares. En efecto, se contrajeron severamente los salarios y los ingresos de los trabajadores por cuenta propia no calificados, en tanto que las ganancias de los empleadores fueron menos afectadas y, en ocasiones, hasta aumentaron... En la mayoría de los casos el contraste entre bienestar y pobreza se agudizó debido a que el 75% de la población de menores ingresos registró una mayor reducción de éstos que el 25% con ingresos superiores, en tanto que el 5% más acaudalado mantuvo o aumentó los suyos".

CEPAL concluye de aquí:

"...no sorprende que aumentaran los porcentajes de la población en condiciones de pobreza y de indigencia, en

contraposición a la tendencia predominante durante las tres décadas de la posguerra". En cuanto al tipo de pobreza mayoritario, señala:... "al finalizar la década, y a diferencia de otras regiones en desarrollo, la mayor parte de los pobres vivía en áreas urbanas, en tanto que la mayoría de los indigentes lo hacía en zonas rurales". (CEPAL, 1992, pp. 31-39).

Más adelante señala que, en contraste, los indicadores básicos de salud y educación mejoran durante la década, aunque se produce un deterioro en la calidad de algunos servicios. CEPAL nos alerta certeramente que "en la medida en que se deteriore la calidad de la educación pública y los estratos de mayores ingresos prefieran la opción privada, tenderán a consolidarse circuitos estratificados de educación, trabajo y bienestar".

Este es un diagnóstico muy claro y que contrasta con el desafortunado malthusianismo analizado antes. Intentemos una síntesis: 1) las políticas adoptadas influyen de manera determinante en el deterioro de los salarios (vg. el salario mínimo se deteriora más rápidamente que el medio y lo mismo pasa con los salarios del sector público); 2) los ingresos de los trabajadores por cuenta propia, que dependen de la demanda del sector formal, se deterioran también; 3) las utilidades, en cambio, se mantienen o incluso crecen; 4) por tanto, se deteriora la distribución funcional y personal del ingreso; 5) aumenta la pobreza.

El diagnóstico del PRSP-PNUD para la década del ochenta es similar al de CEPAL en algunos aspectos, pero difiere en otros. En primer lugar, en cuanto al "tamaño del pastel" anota la baja del PIB per cápita; deterioro que se sintió en mayor medida en el medio urbano, habiendo aumentado un poco la participación de la agricultura en el PIB; se deterioró el consumo privado por habitante y el coeficiente de ahorro. En cuanto a salarios y distribución del ingreso, señala la alta concentración familiar del ingreso -no dispuso de datos para mostrar su evolución-; y la evolución a la baja de los salarios mínimos y medios en términos reales. En términos de empleo resalta la

existencia de tres tipos de ajuste en el mercado de trabajo: en las empresas privadas modernas, el ajuste se hizo vía disminución del empleo manteniendo la productividad; un ajuste político en el sector público que llevó a aumentos del empleo público en algunos países, y el tercer tipo de ajuste consistió en la absorción del empleo en el sector informal urbano, lo que significó un cambio en la composición del empleo hacia ocupaciones de menor productividad e inferior remuneración. De acuerdo con datos del PREALC citados en *Desarrollo sin Pobreza*, la economía popular, entendida en términos operativos como las unidades económicas de menos de 10 personas, generaron el 78% de los puestos de trabajo de toda la economía latinoamericana entre 1980 y 1987 (PRSP-PNUD, 1990, pp. 88-91).

Al respecto, basándose en escenarios económicos contruados ad hoc, y apoyándose en una opinión similar de CEPAL<sup>12</sup>, este trabajo llega a una conclusión prospectiva de la mayor importancia: "...durante la década de los noventa, el papel de la economía popular en la generación de empleo seguirá siendo decisivo". De aquí se deriva el rol central que el apoyo a la economía popular desempeña en su estrategia de superación de la pobreza (p.105).

En términos más amplios, y más allá de la situación específica de la década, el PRSP define tres "raíces conceptuales de la pobreza: "a) insuficiencia del excedente<sup>13</sup>; b) apropiación inequitativa del excedente; c) no disponibilidad del satisfactor en cuestión, sea por inadecuación en la estructura de la oferta o de la demanda". En términos históricos, "el carácter masivo de la pobreza latinoamericana tiene un origen estructural, no simplemente accidental. Dichos factores estructurales tiene que ver con la incapacidad crónica de algunos países para generar excedente en las cuantías necesarias para toda la población; con el filtro del ahorro hacia inversiones improductivas; con el rezago tecnológico y la falta de espíritu empresarial; con la concentración de la propiedad y del ingreso; con la insuficiencia, ineficacia e inequidad del gasto públi-

co social; y con unas relaciones estado-sociedad civil de carácter patrimonial y clientelista". El trabajo liga estas raíces con las fuentes de bienestar de los hogares, cuyas insuficiencias imponen requisitos a la estrategia de superación de la pobreza. Así, la insuficiencia del ingreso corriente de los hogares impone la necesidad de mayores oportunidades de trabajo e ingresos, salarios reales más altos así como una mejor distribución de los activos productivos; la insuficiencia de los derechos de acceso a servicios gratuitos del sector público, supone aumentar la suficiencia, eficiencia y equidad del gasto público social; la insuficiencia de los activos de consumo básico, particularmente de la vivienda, supone una estrategia legal, crediticia y de apoyo; la de las habilidades y niveles educativos, requiere políticas de satisfacción de necesidades básicas que mejoren la salud de la población, y de educación, capacitación y asistencia técnica para aumentar los conocimientos y habilidades; y, por último del tiempo disponible, lo que supone, fundamentalmente, elevar la productividad del trabajo y los ingresos derivados de éste, para hacer innecesarios el trabajo infantil, las sobrejornadas laborales y las dobles jornadas de la mujer.

## OBJETIVOS Y COMPONENTES DE LAS ESTRATEGIAS

Analicemos los objetivos que cada uno de los organismos propone para los países. La del Banco Mundial es "la reducción sostenible de la pobreza en el mundo en desarrollo" (BM, 1993c, p.ix). En el Informe de 1990, concebido como el planteamiento estratégico de la Institución, se introduce el término "políticamente sostenible". Naturalmente se trata de reducir la pobreza alimentaria absoluta que el Banco identifica como el problema, según el análisis de las secciones III y IV.

El objetivo que plantea CEPAL es "crecimiento con equidad, ambientalmente sustentable y en democracia". Equidad la operacionaliza la CEPAL señalando que ésta "mejora con avances en al menos uno de los tres objetivos siguientes: El

primero...minimizar la proporción de personas y hogares cuyas condiciones de vida se ubican por debajo de lo que la sociedad considera aceptable... El segundo es promover (sic)... el desarrollo de talentos potenciales... eliminando progresivamente los privilegios y las discriminaciones... así como la desigualdad de oportunidades de cualquier tipo... El tercero es buscar (sic) que no el poder ni la riqueza, ni tampoco los frutos del progreso, se concentren de tal manera que se restrinja, para las generaciones futuras y presentes, su ámbito de libertad" (CEPAL, 1992, p.15).

El primer criterio de mejoría en la equidad se puede expresar más brevemente como reducción de la pobreza relativa (aunque sorprende la evasión del término pobreza por parte de la institución, más adelante presento una hipótesis que la explica). Aunque la redacción de los objetivos segundo y tercero no es muy transparente, éste muestra una amplia e imprecisa tolerancia a la concentración del poder, de la riqueza y del ingreso, ya que el requisito de no reducción del ámbito de libertad se presta a diversidad de interpretaciones. El segundo parece anunciar la identificación entre equidad por una parte, y ausencia de discriminaciones e igualdad de oportunidades por la otra, sentido de equidad en las tradiciones más ultraliberales. Es decir, el término equidad que podríamos haber asociado a disminución sustancial de la desigualdad efectiva, se reduce a disminución de la pobreza<sup>14</sup> y a igualdad de oportunidades. La desigualdad es tolerada mientras no afecte el ámbito de libertad.

Para el PRSP-PNUD "el objetivo único del desarrollo es aumentar la calidad y la cantidad de la vida de los miembros de la sociedad" (1990, p.102). En este marco, el objetivo de la estrategia es el desarrollo sin pobreza o la superación de la pobreza, el cual se operacionaliza de la siguiente manera: "satisfacer en todos los países de la región el componente universal de las necesidades básicas para toda la población. Los componentes relativos de la pobreza, que varían de país en país, ubican para algunos de ellos, el nivel de los objetivos por

encima de la norma general" (PRSP-PNUD, 1992, p.113).

Aunque el objetivo de CEPAL no está fraseado en términos de pobreza, la explicitación del significado del término equidad hace evidente que la reducción de la pobreza es el más sustancial de sus acepciones operativas. Queda entonces claro que la discusión de los métodos de medición de la pobreza de cada organismo cobra una gran vigencia pues nos debería informar plenamente, si hubiese coherencia completa entre lo que se mide y lo que se busca reducir -como el médico que busca reducir el azúcar en la sangre de su paciente diabético y mide, para monitorear el avance del tratamiento, exactamente la misma variable-, lo que la estrategia de cada institución se propone lograr. Naturalmente ello significaría traducir el objetivo en metas específicas, lo que hace solamente el PRSP-PNUD, pero no las otras dos instituciones<sup>15</sup>.

Lamentablemente, sólo en el caso del PRSP-PNUD hay coherencia plena entre lo que se mide y lo que se quiere lograr. El BM, en agudo contraste, llama pobres solamente a aquellos que tienen un ingreso menor a la línea de pobreza, pero como veremos, propone un paquete de políticas dirigido no sólo a mejorar el ingreso sino también el acceso a los servicios sociales, acceso que el BM mide en forma fragmentaria y separada de la medición de la pobreza (mientras la unidad de observación y análisis de ésta son los hogares, los indicadores sociales se miden a nivel agregado o por áreas geográficas).

CEPAL, como vimos, evita llamarle pobres a quienes tienen "condiciones de vida que se ubican por debajo de lo que la sociedad considera aceptable", eludiendo así la contradicción del BM. En efecto, cuando presenta cifras de pobreza se refiere a las que he presentado en la sección III, a las que he calificado como pobreza alimentaria relativa. Y aunque padece la misma "esquizofrenia estadística" que el BM, y usa indicadores sociales tradicionales en forma escindida de las mediciones de pobreza, ha evitado caer en una contradicción lógica abierta como el BM, ya que no ha usado el término pobreza en su objetivo y puede, por tanto, interpretarlo como

un efecto conjunto de la disminución de la pobreza y de mejoría en indicadores de salud, saneamiento, educación. Sin embargo, con sus indicadores escindidos, el objetivo que se persigue no puede ser adecuadamente monitoreado.

Una observación adicional es necesaria. Mientras el PRSP-PNUD intenta la definición de un objetivo único al cual subordinar el conjunto de las políticas económicas y sociales -la elevación de la calidad y la cantidad de la vida- la CEPAL de manera explícita y el BM de manera más bien implícita -dado el NME que promueve- sostienen una dualidad de objetivos: el crecimiento económico y la reducción de la pobreza (mejoría de la equidad). Naturalmente la CEPAL y el BM no responden la pregunta de crecimiento para qué. La postura del PRSP-PNUD es coherente, por otra parte, con los *Informes sobre el Desarrollo Humano* de las oficinas centrales del propio PNUD. (PNUD, 1990-1994). Ambos niveles de esta institución han desarrollado enfoques de medición del desarrollo que tratan de transformar la manera en la que se evalúa el desarrollo, poniendo en el centro el bienestar humano en vez de la producción de cosas. En el primer caso se trata del Índice de Progreso Social, en el segundo del Índice de Desarrollo Humano (Véase PNUD 1990-1994, Meghnad Desai, Amartya Sen y Julio Boltvinik, 1992, Julio Boltvinik, 1993 y 1994). Aunque el tema da para más, rebasa los límites de este trabajo.

Veamos ahora los componentes de la estrategia de cada una de las propuestas. Los componentes de la propuesta del Banco Mundial son:

- a) "Promover el uso productivo del activo más abundante de los pobres: la mano de obra. Requiere políticas que movilicen hacia tal fin los incentivos del mercado, las instituciones sociales y políticas, la infraestructura y la tecnología".
- b) "Proveer servicios sociales básicos a los pobres. Atención primaria de la salud, planeación familiar, nutrición y educación primaria son especialmente importantes".
- c) Programa de transferencias bien focalizadas y redes de seguridad. Esto está dirigido a "muchos de los pobres del

mundo" los enfermos, los viejos, los que viven en regiones pobres en recursos, y otros -que a pesar de la implementación de los dos primeros componentes de la estrategia anterior- continuarían sufriendo severa privación.

El Banco concibe que los dos primeros elementos se refuerzan mutuamente. Que uno sin el otro resulta insuficiente. (BM, 1990, p.3).

La estrategia de *Transformación Productiva con Equidad de la CEPAL*, tiene los siguientes componentes que la institución llama ejes centrales:

a) *Progreso Técnico*. Este es el centro del planteamiento de la CEPAL: "la transformación productiva sustentada en una incorporación deliberada y sistemática del progreso técnico".

b) "*Logro del pleno empleo productivo... principal mecanismo mediante el cual las grandes mayorías pueden contribuir al desarrollo y participar de sus frutos. Como la masa salarial (el producto del empleo y el salario) depende, por sobre todo, del aumento en la productividad total, y ésta, de una modernización tecnológica, sólo una transformación productiva dinámica será capaz de generar una expansión sólida y sostenida tanto del empleo productivo como de la masa salarial. De ahí que deba descartarse como ilusoria la posibilidad de un crecimiento significativo liderado por el sector informal... El crecimiento no espurio y la modernización del sector informal acompañarán la transformación productiva, pero no podrán encabezarla*". CEPAL piensa que el conflicto entre mayor productividad y mayor empleo no siempre se presenta. En primer lugar, aclara que la mayor productividad se refiere a la productividad total de los factores y no sólo a la de la mano de obra. En segundo lugar, que el cambio tecnológico suele inducir ahorros no sólo de mano de obra sino también de capital, por lo cual "una tecnología que genere un mayor empleo por unidad de producto, y que por lo tanto, aparezca como menos productiva, puede ser económicamente la más provechosa y la de mayor productividad total si permite ahorrar suficiente capital, con lo que desaparece el aparente conflicto entre

productividad y empleo". En tercer lugar, el problema se presentará sólo cuando la nueva tecnología permita ahorrar más mano de obra que capital, en cuyo caso bajarán los salarios y se hará necesario aplicar políticas compensatorias, cuya naturaleza queda de momento sin aclarar.

c) *Inversión en Recursos Humanos*. Bajo este rubro se incluyen "acciones tendientes a facilitar la acumulación de capital humano (capacitación, educación, nutrición de madres embarazadas y niños, y salud, que incluye infraestructura de agua potable y alcantarillado)". Según CEPAL, estas "acciones y especialmente la inversión en educación ilustran nítidamente la complementariedad entre medidas tendientes a cumplir con los objetivos de crecimiento y equidad" (pp. 16-19).

El PRSP-PNUD plantea una estrategia formada por siete componentes:

a) El desarrollo de la capacidad de crecimiento sostenido con equidad, lo cual implica la reactivación económica, la transformación productiva de las economías latinoamericanas, e incrementos importantes en los salarios reales.

b) El apoyo masivo a la economía popular por medio de la promoción, la asistencia técnica, el crédito y el apoyo a la comercialización.

c) Una política de satisfacción de necesidades básicas específicas, o política social para superar la pobreza, lo que supone una transformación profunda de la política social.

d) Una política de desarrollo sociocultural, para fortalecer las capacidades de los pobres y reforzar, así, su papel protagónico en la superación de la pobreza.

e) La reforma y modernización del Estado a fin de desarrollar un estilo gerencial proparticipativo, flexible y adaptativo.

f) La dimensión de género, cuyo objetivo es complementar la equidad social con la de género.

g) La dimensión tecnológica que, abordando explícitamente la innovación para superar la pobreza, contribuye al logro de muchos de los anteriores componentes (PRSP-PNUD, 1991a, pp. 115-116; y PRSP-PNUD, 1992b, p. 455).



Conviene intentar una comparación general entre las tres propuestas. Para ello conviene tomar de la propuesta del PRSP-PNUD sólo los elementos centrales, conformados por los tres primeros componentes. Las tres propuestas incluyen la *generación de mayores ingresos entre los pobres*, lo cual es planteado por el BM y por CEPAL esencialmente como mejor aprovechamiento de la mano de obra ("uso productivo del activo abundante de los pobres" y "logro del pleno empleo productivo" respectivamente), mientras que el Proyecto de Pobreza lo plantea en términos de salarios reales más altos y de apoyo a la economía popular (rural y urbana).

Como se indicó al presentar el diagnóstico, el PRSP llega a la conclusión de que la absorción masiva de empleos en la economía popular será, durante la década de los noventa, una realidad, aunque en menor cuantía que en los ochenta. Así, percibe que el planteamiento de CEPAL de pleno empleo no es viable si se concibe como una meta por alcanzar por la vía principal del sector moderno de la economía (y se apoya en la cita del trabajo CEPAL 1990 presentada en el pie de página N° 13). "Abandonada a sus propias fuerzas, la economía popular creará -señala el PRSP- en los noventa, entre 16 y 39 millones de empleos. Sin embargo, los ingresos medios en ella generados seguirán bajando, como ocurrió entre 1980 y 1990. Por eso, concluye *Desarrollo sin Pobreza*, más que un esfuerzo de generación de empleos lo que la economía popular requiere es un programa masivo destinado a mejorar su productividad e ingresos".

En contraste, el Banco Mundial procede como si el problema de la pobreza fuese un problema de empleo, y éste un problema de distorsiones en el llamado mercado de trabajo. Por ejemplo, "los Gobiernos -dice el informe de 1990- pueden promover la creación de empleos urbanos evitando distorsiones severas en los mercados de productos y factores y proveyendo infraestructura urbana adecuada" (p. 56). Las políticas adoptadas tradicionalmente por muchos gobiernos estarían sesgadas, según el Banco, contra la creación de empleos. La eliminación

de las distorsiones severas puede significar, como en Perú, la instrumentación de reformas laborales que permitan al patrón la reducción de los salarios, el ajuste de los horarios de trabajo, el despido de personal al tiempo que se elimina la indexación de los salarios. De niveles de salarios no se habla. ¿Serán los salarios mínimos también una distorsión severa de los mercados de trabajo, que por tanto habría que eliminar? Por el lado de los mercados de productos, el Banco sostiene que a mayor protección, mayor intensividad de capital y, por tanto, menor empleo.

Todo esto viene a confirmar el marco de la política del Banco señalada en las primeras secciones del documento. Se puede proponer cualquier política que tienda a reducir la pobreza siempre y cuando no contradiga el marco global del Nuevo Modelo Económico y las reglas de asignación eficiente de recursos que la economía estándar señala. Por ello no se habla de política salarial -la única posible en el esquema del Banco sería actuar sobre los factores que determinan la demanda de mano de obra de tal modo que esto elevara el salario- o de precios de garantía agrícolas. En cambio si se aborda el tema del sector informal en el informe de 1990 e incluso se ve con buenos ojos esquemas crediticios como el del Grameen Bank, que no otorga créditos subsidiados, mientras éstos son atacados severamente. También se aborda la necesidad de que los pobres del medio rural tengan un mayor acceso a la tierra, aunque se advierte que las transferencias de tierra, la reforma agraria, tenga éxito sólo en condiciones muy especiales.

El informe de 1990 es más que una propuesta de estrategia, un análisis de diversos tópicos. De esta manera, su lectura no permite derivar cuáles son las líneas de trabajo con las cuales el Banco se compromete de verdad. Como se dijo al principio, a diferencia de CEPAL y del PRSP-PNUD, la estrategia del Banco está puesta en operación, de tal manera que la forma más efectiva de juzgar su verdadero sentido sea analizando los préstamos del Banco y las recomendaciones o

condicionalidades que impone a los países. De acuerdo con un documento muy reciente del Banco (1993c):

"El progreso en la implementación de la política de reducción de la pobreza es claramente visible en la composición de los créditos del Banco. Mientras el volumen nominal de los créditos agrícolas ha permanecido constante en términos nominales, los créditos para infraestructura (por ejemplo caminos, infraestructura de los poblados y electrificación) se han expandido. Mientras tanto, los créditos de inversión para el desarrollo de los recursos humanos han aumentado casi cinco veces desde el comienzo de los ochenta; aumentó desde 5 por ciento del total de los préstamos del Banco en los años fiscales 1981-83 a 14% en 1990-1992. En particular, el crédito se está concentrando ahora en el desarrollo y extensión de los servicios sociales básicos, tales como atención primaria de salud y educación primaria, con énfasis especial en salud materna e infantil y en mejorar las oportunidades educativas para las niñas. También, puesto que las altas tasas de fecundidad y la pobreza forman un círculo vicioso, el banco continúa integrando sus actividades de población con las de salud" (p. xi).

Queda aquí claro cuáles son las prioridades efectivas del Banco. De los tres componentes enunciados al principio, los que realmente merecen crecientemente la atención del Banco son los dos últimos, referidos a los servicios sociales y a las redes de seguridad. El componente productivo viene quedando rezagado y, al parecer, se limita desde siempre al sector agropecuario. Los montos asignados al sector agropecuario y al desarrollo rural, actividad a la que se dedican y ámbito donde vive la inmensa mayoría de los pobres del mundo según el propio Banco, se estancan nominalmente y, en términos porcentuales, decrecen desde el 27% al 17% (cuadro 4, p. 17). En tanto el apoyo para el sector informal es cero.

Los documentos en los que el Banco formula recomendaciones de política para países específicos, llevan la advertencia para uso oficial solamente. Sin embargo, el trabajo que acaba-

mos de citar tiene pequeñas síntesis de las recomendaciones de los llamados "poverty assessments" (evaluaciones de pobreza) en 6 países del mundo, entre ellos dos latinoamericanos (México y Venezuela) que podemos mirar.

En México la evaluación "encontró que la pobreza es fundamentalmente rural"<sup>16</sup> y que está asociada con el desequilibrio en los gastos públicos entre el medio rural y el urbano. Consistente con este hallazgo, los préstamos a la agricultura y al desarrollo rural han aumentado como proporción del programa anual de créditos, desde menos del 20% a finales de los ochenta hasta cerca del 49% desde 1991" (p. 14). Hasta aquí parecería haber consistencia y el empleo productivo habría aparecido con verdadera fuerza en los planteamientos operativos del Banco. Pero el texto continúa y nos explica el contenido del último préstamo del sector: "Un préstamo de ajuste estructural reciente apoyó la racionalización de la inversión pública, la privatización de paraestatales y un proyecto piloto de nutrición y salud para los grupos más pobres". Como se ve, preocupaciones alejadas de la capacidad productiva de los pobres y más cercanas a la puesta en vigor del Nuevo Modelo Económico en México, como lo muestran la siguiente frase con la que el texto continúa: "Los subsidios generales están siendo eliminados y los subsidios focalizados están siendo mejorados". Más adelante señala los préstamos a cuatro Estados de los más pobres del país y al analizar el contenido de éstos queda claro que se refieren fundamentalmente a infraestructura social y a servicios sociales. Al famoso paquete de capital humano del Banco. En Venezuela los préstamos mencionados se refieren exclusivamente a los sectores sociales.

Está claro que la estrategia de tres componentes del Banco Mundial se reduce, en la práctica, al predominio de sólo el componente del capital humano, esto es los servicios sociales<sup>17</sup>. Queda el paquete del sector agropecuario, cuyo contenido habría que analizar para cotejar su supuesta orientación hacia los pobres. Esto rebasa los límites de este trabajo. Sin

embargo, el préstamo agrícola a México, mencionado antes, no parece fortalecer mucho esta presunción del Banco -que clasifica todos los créditos agrícolas y de desarrollo rural como focalizados en la pobreza.

Analicemos ahora en forma más detenida algunas características de la propuesta de CEPAL. Esta institución intenta distinguir sus propuestas de las neoclásicas más ortodoxas (incluidas las del Banco Mundial) cuando señala que... "la eliminación de las distorsiones y el establecimiento de precios "correctos" no bastan para lograr crecimiento y equidad... requiere no sólo precios "correctos" sino también intervenciones selectivas"... Las principales tesis de este documento, por lo que aquí interesa, son:

a) Tres mecanismos institucionales resultan esenciales para avanzar simultáneamente, y de manera sustentable, en crecimiento y equidad. Primero, el eficaz funcionamiento de los mercados no sólo implica precios libres y desregulación... sino que a menudo también requiere una intervención activa para crear o simular mercados ausentes, insuficientes o segmentados... Segundo... a menudo la intervención no corresponde aplicarla en el mercado donde se manifiesta la falla, sino en el mercado en que ésta se originó. Es el caso del desempleo y del subempleo: desde una perspectiva de largo plazo, el origen de éstos no se encuentra tanto en el mercado de trabajo sino en el de capital... Tercero, además del perfeccionamiento del mercado, se requiere realizar cambios estructurales e institucionales. Ejemplo... modernizar las relaciones laborales e inducir la participación de los trabajadores en los resultados de la empresa".

b) Las condiciones iniciales de América Latina y el Caribe la distinguen de otras regiones del mundo, lo que debe hacer variar las propuestas concretas para crecer con equidad. Otra vez se trata de una distancia respecto del Banco Mundial, uno de cuyos rasgos es que propone el mismo paquete de propuestas para todas las regiones y países en desarrollo. América Latina tiene una plataforma industrial significativa ya instalada,

una población predominantemente urbana con grados importantes de educación, por lo que las ventajas comparativas de la región "han de buscarse cada vez más en actividades productivas intensivas en mano de obra calificada o semicalificada y no simplemente en mano de obra no calificada". Una tesis interesante pero controvertible y además no generalizable a la región dados los desniveles entre países.

c) La elevación del ahorro de los trabajadores permite "eludir el aparente dilema de tolerar estructuras distributivas no equitativas en aras de mantener elevados niveles de ahorro... En lugar de elevar el ahorro transfiriendo ingresos de los asalariados a los rentistas -como a menudo se sugiere- es preferible incrementarlo restringiendo el consumo presente de los asalariados pero dándoles derecho a gozar de los frutos de la mayor inversión a que dio lugar su esfuerzo de ahorro".

d) La insuficiente movilidad del capital está detrás de la falta de empleos productivos (o de la presencia de subempleo) y contribuye, junto con la concentración de capital y tierras en pocas manos, a la "prematura" intensividad de capital en muchas empresas y del otro lado de la moneda, el grueso de las empresas se ve obligado a trabajar en situación de insuficiencia de capital o tierra. Es necesario, por tanto, superar los vacíos más importantes del mercado de capitales... entre los cuales destaca la ausencia de un mercado de capitales de largo plazo para el grueso de las empresas y un mercado para la inversión en capital humano. Asimismo, escasean mecanismos supletorios o sustitutivos de garantías para una gran cantidad de pequeñas empresas. En cuanto al mercado de la tierra, un porcentaje significativo de las tierras carece de títulos legales y la propiedad está muy concentrada.

e) A fin de generar empleo productivo es necesario realizar cambios sustanciales en las relaciones laborales. Modernizar las empresas en el sentido de estructuras menos verticales y jerárquicas y más horizontales y flexibles, implica que la empresa trate a los trabajadores como socios colaboradores, más que como meros factores de producción y un

movimiento sindical consciente de que su "adversario" no es tanto el empresario como la competencia y que, por tanto, debe incluir el aumento de la productividad entre sus propios objetivos. Un mecanismo que podría facilitar la cooperación en vez de la confrontación es el de los salarios participativos que consisten en que una parte del pago recibido sea función de las utilidades, ventas o modalidades análogas, lo que estimula la productividad y tiende a aumentar el empleo.

f) En materia de gasto social -salvo las tareas asistenciales cuya ausencia pondría en riesgo la sobrevivencia- debe otorgarse preferencia a las políticas sociales funcionales al desarrollo y las orientadas a romper el círculo vicioso de la pobreza, como la paternidad responsable, los programas de atención materno-infantil, la educación pre-escolar y los programas de capacitación de los trabajadores. El sistema de seguridad social debe ampliarse en su cobertura. Deben canalizarse bonificaciones al salario a los jefes de hogar de más bajos ingresos.

El planteamiento se enraiza profundamente en el nuevo modelo económico pero a la vez intenta separarse de él. Muchas de las propuestas están en la discusión pública desde hace mucho, como la reforma laboral. O como la creación o simulación de mercados que es una de las modas del pensamiento económico. Sin embargo, CEPAL las envuelve en un halo de novedad. Cada una de ellas, que hemos presentado en términos muy generales, requeriría discutirse en detalle, lo que se pospone para la versión final de este ensayo. Lo que sí resulta evidente es que CEPAL carece de una respuesta a los problemas básicos de la pobreza, que su propio diagnóstico puso de relieve.

## **BIBLIOGRAFÍA**

ALTIMIR, Oscar (1979), "La Dimensión de la Pobreza en América Latina", Cuadernos de la CEPAL, núm. 27, Santiago de Chile.

BANCO MUNDIAL (1990 y 1992) La Pobreza. Informe sobre el Desarrollo Mundial 1990, Banco Mundial Washington, D.C. Las partes centrales del capítulo 2 fueron reproducidas en Comercio Exterior, Vol. 42, número 4, abril de 1992.

BANCO MUNDIAL (1993), Poverty and Income Distribution in Latin America. The Story of the 1980s, Banco Mundial, Washington, D.C.

BANCO MUNDIAL (1993a), Poverty Reduction Handbook, Washington, abril, 317 pp.

BANCO MUNDIAL (1993b), C.O.N. Moser. A.J. Herbert, R.E. Makonnen, Urban Poverty in the Context of Structural Adjustment. Recent evidence and Policy Responses, TWU Discussion Paper, May, Washington, 140 pp.

BANCO MUNDIAL (1993c), Implementing the World Bank's Strategy to Reduce Poverty. Progress and Challenges, Washington, 98 pp.

BANCO MUNDIAL (1993d), World Development Report. 1993: Investing in Health, Oxford University Press, Oxford, 329 pp.

BARREIROS, Lidia (1987 y 1992), "La pobreza y los patrones de consumo de los hogares", capítulo II en Lidia Barreiros, Arend Kouwenaar, Rudolf Teekens y Rob Vos, Ecuador. Teoría y Diseño de Políticas para la Satisfacción de las Necesidades Básicas, Instituto de Estudios Sociales de La Haya-Organización Internacional del Trabajo, La Haya, 1987. Reproducido en Comercio Exterior, vol. 42, núm.4, abril de 1992.

BECCARIA, Luis y MINUJIN, Alberto (1987), "Métodos alternativos para medir la evolución del tamaño de la pobreza", Documento de Trabajo núm. 6, Instituto Nacional de Estadística y Censos, Buenos Aires, 1987.

BECCARIA, Luis y MINUJIN, Alberto (1991), "Sobre la medición de la Pobreza: enseñanzas a partir de la experiencia argentina", UNICEF Argentina, Documento de Trabajo N°8, noviembre.

BECCARIA, Luis, Julio Boltvinik, Oscar Fresneda, Amartya Sen y otros (1992), América Latina: El Reto de la Pobreza Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza, PNUD, Bogotá, 1992.

BOLTVINIK, Julio (1984), "Satisfacción desigual de las necesidades esenciales en México", en Rolando Cordera y Carlos Tello (coords.), La Desigualdad en México, Siglo XXI editores, México, D.F., pp. 17-64.

BOLTVINIK, Julio (1986), "Modo de Producción Estatal y Satisfacción de Necesidades Esenciales en México", Investigación Económica, N° 177, julio-septiembre de 1986, pp. 195-244.

BOLTVINIK, Julio (1986a), "Sistema de Necesidades y Modo de Vida en México", Investigación Económica, N° 175, enero-marzo, pp. 169-204.

BOLTVINIK, Julio (1990), Pobreza y Necesidades Básicas. Conceptos y Métodos de Medición, Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza (PNUD), Caracas.

BOLTVINIK, Julio (1991), "La Medición de la Pobreza en América Latina", Comercio Exterior, vol. 41, N° 5, mayo de 1991, pp. 423-428.

BOLTVINIK, Julio (1992), "Pobreza alimentaria en América Latina", Archivos Latinoamericanos de Nutrición, vol. 42, N° 4, diciembre, pp. 116-125.

BOLTVINIK, Julio (1992a), "El método de medición integrada de la pobreza. Una propuesta para su desarrollo". Comercio Exterior, Vol. 42, N° 4, abril, pp. 354-365.

BOLTVINIK, Julio (1992b), "Metodología para el Mapa de Pobreza de Bolivia. Informe al Gobierno de Bolivia". (Inédito).

BOLTVINIK, Julio (1993), "Mediciones de Pobreza e Indicadores Alternativos de Desarrollo", Estudios Sociológicos, vol. XII, N° 33, septiembre-diciembre.

BOLTVINIK, Julio (1994), "Poverty Measurement and alternative Indicators of Development" en Rolph van der Hoeven and Richard Anker (editores), Poverty Monitoring. An International Concern, Mac Millan, Londres, 1994, pp. 57-83.

CEPAL (1990), Transformación Productiva con Equidad, Santiago de Chile, 185 pp.

CEPAL (1992), *Equidad y Transformación Productiva: un Enfoque Integrado*, Santiago de Chile, 254 pp.

CEPAL-UNESCO (1992), *Educación y Conocimiento: Eje de la Transformación Productiva con Equidad*, Santiago de Chile, 269 pp.

CEPAL/FAO, División Agrícola Conjunta (1988), "Sistemas alimentarios: estructura, evolución y lineamientos de una política de seguridad alimentaria", LC/R.666, Santiago de Chile, 1988.

CEPAL-PNUD (1990 y 1992), "Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta", Santiago de Chile, 1990. En *Comercio Exterior*, vol. 42, N° 4, pp. 340-353, se reproducen los capítulos I y II de este trabajo, con el título "Procedimientos para medir la pobreza en América Latina con el método de línea de pobreza".

COPLAMAR (1982), *Alimentación, Serie Necesidades Esenciales en México, Siglo XXI editores, México, D.F.*

COPLAMAR (1982a), *Vivienda, Serie Necesidades Esenciales.*

COPLAMAR (1983) *Macroeconomía de las Necesidades Esenciales en México, Siglo XXI editores, México, D.F.*

DESAI, Meghnad, Amartya Sen y Julio Boltvinik, *Social Progress Index. A Proposal*, PNUD, Bogotá, 1992, 101 pp. (Existe también versión en español con la mismas características).

Hobsbawm, Eric (1968), "Poverty", *International Encyclopedia Of the Social Sciences*, Nueva York.

INSTITUTO NACIONAL DEL CONSUMIDOR (1989), "El gasto alimentario de la población de escasos recursos de la ciudad de México", *Comercio Exterior*, vol. 39, núm.1, México, D.F., enero de 1989.

INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos) (1984), *La Pobreza en Argentina*, Buenos Aires.

KAZTMAN, Rubén (1989), "la heterogeneidad de la pobreza. El caso de Montevideo", *Revista de la CEPAL*, núm. 37, abril de 1989, pp.141-152.

LARREA, Carlos (1990), *Pobreza, necesidades básicas y desempleo. Area Urbana del Ecuador*, Instituto Nacional del Empleo-Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, Quito.

MACK, Joanna y Stewart Lansley (1985), *Poor Britain*, George Allen & Unwin, Londres, 1985.

MARKUS, Giorgy (1973), *Marxismo y "Antropología"*, Ediciones Grijalbo, Barcelona, 1973.

MARX, Carlos (1857), *Introducción General a la Crítica de la Economía Política*, en *Contribución a la Crítica de la Economía Política*, Siglo XXI editores, México, D.F., 1980.

ORSHANSKY, Mollie (1965), "Counting the Poor: another look at the poverty profile", *Social Security Bulletin*, Washington, U.S. Department of Health, Education and Welfare, vol. 28, N°1, enero, pp. 3-29.

PNUD (1990-1994), Informe sobre el Desarrollo Humano. Los informes de 1990, 1991 y 1992, en español, fueron publicados por Tercer Mundo Editores, Bogotá. El de 1993 lo editó el centro de Comunicación, Investigación y Documentación entre Europa, España y América Latina (CIDEAL), Madrid. El de 1994 fue publicado por el Fondo de Cultura Económica, México. En inglés lo publica Oxford University Press, Oxford.

Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza en América Latina, PNUD (1990), Desarrollo sin Pobreza, Bogotá.

Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza en América Latina, PNUD, Hacia un Desarrollo sin Pobreza en América Latina y el Caribe. Memorias de la II conferencia Regional de Pobreza, Bogotá, 1991.

Proyecto Regional para superación de la Pobreza en América Latina, PNUD, (1991), Pobreza, Violencia, Desigualdad: Retos para la Nueva Colombia, Bogotá.

Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza en América Latina. PNUD, (1991a), Development Without Poverty, Second, Revised Edition, Bogotá.

Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza en América Latina, PNUD, (1992a), "Magnitud y evolución de la pobreza en América Latina", Comercio Exterior, Vol. 42, N° 4, pp. 380-392.

Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza en América Latina y el Caribe, PNUD, (1992b), "Una Estrategia para la Superación de la Pobreza en América Latina", Comercio Exterior, vol. 42, N° 5, mayo, pp. 454-464.

SCOTT, C.D., "El Nuevo Modelo Económico en América Latina y la Pobreza Rural", Ponencia presentada al "Seminario Internacional sobre Nuevos Procesos Rurales en México: Teorías, Estudios de Caso y Perspectivas", INAHUNAM, Taxco, Gro., 30 de mayo-3 de junio 1994.

SEN, Amartya (1981), Poverty and Famines. An Essay on Entitlement and Deprivation, Clarendon Press, Oxford. 1981. Los tres primeros capítulos están traducidos al español (por J. Boltvinik) en Luis Beccaria, Julio Boltvinik, Amartya Sen, Oscar Fresneda y otros (1992). Igualmente pueden encontrarse los capítulos 2 y 3 en Comercio Exterior, vol. 42, N° 4, abril de 1992, pp. 310-322.

SMITH, Adam (1776), La Riqueza de las Naciones, Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1981.

TERRAIL, Jean Pier (1977) "Producción de necesidades y necesidades de la producción", en J.P. Terrail et. al. Necesidades y Consumo en la Sociedad Capitalista Actual. Editorial Grijalbo, México, D.F., 1977, pp. 13-34.

SUMMERS, Robert y Alan Heston (1988), "A new Set of International Comparisons of Real Product and Price Levels Estimates for 130 countries, 1950-1985", Review of Income and Wealth (marzo), pp. 1-24.

TOWNSEND, Peter (1979), Poverty in the United Kingdom, Penguin, Harmondsworth, Gran Bretaña, 1979.

Notas:

<sup>1</sup> Las fuentes para conocer los resultados del primer trabajo son CEPAL-PNUD (1990 y 1992). Así como Beccaria, Boltvinik, Fresneda, Sen, et.al. Del segundo, principalmente O. Altimir (1979).

<sup>2</sup> El lector interesado en el desarrollo pleno de esta crítica, y en una exposición más detallada de ambos métodos, puede consultar J. Boltvinik, 1991.

<sup>3</sup> El procedimiento descrito en el texto para elegir el coeficiente de Engel es solamente uno de los posibles. También se suele escoger el coeficiente de Engel promedio de toda la población, o de los grupos más pobres. Para una descripción y crítica de estas opciones, véase Lidia Barreiros, 1987, 1992.

<sup>4</sup> Beccaria y Minujin (1991, p. 6) han señalado: "Ya Boltvinik (1990) señaló la inconsistencia lógica de este método al tener que suponerse con anterioridad a la tarea misma de identificar a los pobres, quienes no lo son. En efecto, es a partir de la observación del comportamiento de un grupo de los no pobres que se calcula el coeficiente de Engel, insumo para poder decidir quién es pobre".

<sup>5</sup> A niveles muy intensos de pobreza se ha observado, sin embargo, que el coeficiente de Engel -al aumentar el ingreso- aumenta primero antes de empezar a disminuir. Sin embargo, si las observaciones se hacen a nivel de deciles en América Latina, este fenómeno no logra apreciarse -se requiere desagregar el decil I para captar el fenómeno-, por lo cual el punto fundamental del texto, un coeficiente de Engel mayor entre los grupos de población por debajo del estrato de referencia, pero un monto absoluto de gasto alimentario menor, es en términos generales correcto (véase Barreiros, 1992, p. 368).

<sup>6</sup> Lidia Barreiros (1992, p. 368) hace una interpretación similar: "Luego de LP puede interpretarse como el nivel de gasto total en consumo per cápita que permite al hogar proporcionar a sus miembros una dieta adecuada y al mismo tiempo ofrece otras posibilidades de consumo básico, lo cual se refleja en el coeficiente de Engel". Note el lector que la autora sólo califica como adecuado el consumo alimentario, pero no el referido a las otras necesidades.

<sup>7</sup> Lamentablemente el estudio CEPAL-70 (Véase O. Altimir, 1979) incurre en la arbitrariedad de adoptar un mismo coeficiente de Engel (0.5), para todos los países a pesar de la amplia variabilidad mostrada en los datos observados. El estudio CEPAL-PNUD (1990, 1992) cometió la doble arbitrariedad de usar el mismo coeficiente de Engel de CEPAL 70 para todos los países, a pesar, nuevamente, de la evidencia. Con estas arbitrariedades, el uso empírico de los datos se oscurece, aunque el conceptual permanece claro.

<sup>8</sup> Para la definición de la versión mejorada de NBI, así como los resultados de su aplicación al censo de 1992, véase Ministerio de Desarrollo Humano, República de Bolivia (1993).

<sup>9</sup> Empíricamente se puede ilustrar esto con los cálculos de Larrea (1990) para el Ecuador. El autor calcula la población urbana de dicho país que es pobre por NBI, tanto con los indicadores usuales de NBI como añadiendo a éstos desnutrición infantil y analfabetismo de los mayores de 12 años. Mientras en el primer caso quedan identificados como pobres por NBI 37,5% de los hogares, en el segundo el porcentaje aumentó a 50,1%.

<sup>10</sup> Esta concepción, en cambio, está explícitamente desarrollada con gran detalle, en los trabajos de COPLAMAR (1982 y 1983) y de Boltvinik (1984, 1986a, 1986b).

<sup>11</sup> Por ejemplo, adopta la premisa fundamental del NME de que "una política macroeconómica coherente y sostenida, que incluya un tipo de cambio alto y estable, así como la racionalización y reducción de los aranceles... parece ser condición necesaria, pero no suficiente, para avanzar en materia de competitividad internacional. También será necesario considerar, entre otras medidas, subsidios para sufragar gastos de investigación y desarrollo en líneas selectivas de exportación..." (CEPAL, 1992, p. 21).

<sup>12</sup> El PRSP cita la siguiente conclusión de *Transformación Productiva con Equidad* (CEPAL, 1990, p. 81): "las tasas de crecimiento requeridas para permitir un descenso sustantivo de la subutilización de la fuerza de trabajo desbordan cualquier pronóstico realista".

<sup>13</sup> Define el excedente como el valor agregado por el trabajo humano.

<sup>14</sup> Lamentablemente no está bien enunciado este principio, ya que como explicamos en la sección III, la proporción de personas en pobreza es un indicador absolutamente inadecuado de medición de la pobreza y es necesario, al menos, combinarlo con la intensidad de la misma.

<sup>15</sup> Las metas de *Desarrollo sin Pobreza* para el fin del milenio y para el conjunto de América Latina están expresadas de la siguiente manera: una meta general o global consistente en reducir la incidencia de la pobreza de 62% a 40% (a esta manera de formular la meta de pobreza se le puede hacer la misma crítica que la presentada en la nota anterior sobre el planteo de la CEPAL, pero en este caso el PRSP-PNUD no podía hacer otra cosa, ya que el MMIP que manejaba no permitía el cálculo de la intensidad de la pobreza, tal y como la expliqué en el inciso III): metas específicas para eliminar -y en algunos casos en los que ello no es viable, reducir- las brechas sectoriales en vivienda, en los servicios de agua, drenaje y electricidad, educación primaria, alfabetización de adultos, así como en desnutrición y esperanza de vida. El documento presenta también el costo de eliminar tales brechas: 282 mil millones de dólares de 1988, equivalentes al 70% de la deuda externa de la región en dicho año, por lo cual el documento considera viable la eliminación de tales brechas, que equivalen a la reducción a casi cero de la pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).



<sup>16</sup> Recuerde el lector el análisis que hemos hecho de la línea de pobreza del Banco Mundial, en la que mostramos su bajísimo nivel para México. Aunque, al parecer, la evaluación de México a que se refiere es la realizada por Santiago Levy que fue publicada por el Banco sin restricciones de uso, y que recientemente fue publicada en español como parte de Félix Vélez (1993), la línea de pobreza extrema que éste utiliza es igualmente baja y es la que le resulta en una pobreza (extrema) predominantemente rural.

<sup>17</sup> Muy significativo es a este respecto el discurso del Presidente del Banco Mundial en el Foro organizado por PNUD-BID en 1993, llamado Reforma Social y Pobreza. En éste el Presidente del Banco enuncia los tres componentes y después analiza exclusivamente del de servicios sociales.

---

## **DEL AJUSTE ESTRUCTURAL AL AJUSTE SOCIAL**

**JOHN DILLON**