

Salvador Arriola  
Julio Boltvinik  
Philippe Erard  
Enzo Faletto  
Cedric Grant  
Enrique Iglesias  
Rashleigh E. Jackson  
Ricardo Lagos  
Federico Mayor  
Mercedes Pulido de Briceño  
Osvaldo Rosales  
Heinz Sonntag

ISBN 980-317-090-2

SELA/UNESCO UNA MIRADA HACIA EL SIGLO XXI

# UNA MIRADA HACIA EL SIGLO XXI

Desarrollo, paz y cultura en  
América Latina y el Caribe

SELA/UNESCO

 Sistema Económico  
Latinamericano-SELA

 UNESCO

Nueva  
Sociedad 

Primera edición: 1995

La posición de los autores de este libro no refleja necesariamente los puntos de vista oficiales de las instituciones que han auspiciado su publicación.

© SELA  
© UNESCO  
© Editorial NUEVA SOCIEDAD  
Apartado 61.712 Caracas, 1060-A, Venezuela  
Telfs.: (058-2) 265.18.49, 265.53.21, 265.99.75  
Fax: (058-2) 267.33.97, Télex: 25163 ildis-vc

Edición al cuidado de Eufemia Hernández  
Diseño de portada: Carmela Gutiérrez

Composición electrónica: Cecilia Zuvic  
Impreso en Venezuela  
ISBN: 980-317-090-2

## Índice

Presentación .....	7
¿Y si esta vez sí se pudiera? Opinión esperanzada sobre el futuro de América Latina y el Caribe .....	9
<i>Federico Mayor Zaragoza</i>	
El gran desafío de América Latina y el Caribe: crecimiento económico con desarrollo social .....	21
<i>Salvador Arriola</i>	
América Latina: temas de la agenda económica 1990 .....	31
<i>Oswaldo Rosales</i>	
Sociedad y política en los desafíos del futuro .....	51
<i>Enzo Faletto</i>	
La pobreza en América Latina. Análisis crítico de tres estudios .....	61
<i>Julio Boltvinik</i>	
El papel de la reforma social en las nuevas estrategias de desarrollo .....	91
<i>Enrique Iglesias</i>	
Derechos humanos, consolidación democrática y apertura internacional .....	107
<i>Ricardo Lagos</i>	

La familia y la mujer: mediadores de la equidad _____	119
<i>Mercedes Pulido de Briceño</i>	
La sociedad mundial _____	131
<i>Rashleigh Jackson</i>	
La economía política del Caribe en el nuevo contexto de cambios internacionales _____	147
<i>Cedric Grant</i>	
El papel empresarial en el proceso de reforma _____	169
<i>Philippe Erard</i>	
No a modo de conclusión: el desarrollo social como problema _____	181
<i>Heinz Sonntag</i>	
Autores _____	191

## La pobreza en América Latina. Análisis crítico de tres estudios.

*Julio Boltvinik*

Este trabajo analiza críticamente tres enfoques (vertidos en tres estudios recientes) sobre la pobreza en América Latina: los trabajos de CEPAL (1970) (ver Altimir, 1979) y CEPAL-PNUD (1990; ver también Beccaria et al., 1992); el del Banco Mundial (1993); y el del Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza del PNUD (1990, 1991, 1992a y 1992b; véase también Beccaria et al., 1992). Se trata de los únicos tres estudios disponibles de cobertura latinoamericana con datos recientes. Fueron realizados por tres influyentes organismos internacionales que se disputan entre sí el liderazgo 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 fundamentalmente metodológico; sus consecuencias son eminentemente prácticas.

### Marco conceptual

Cualquier aproximación conceptual de la pobreza remite a su fundamento: la concepción sobre las necesidades humanas y sobre la manera específica en que se configuran en una sociedad concreta.

Es necesario empezar señalando que mediante el trabajo el hombre no sólo transforma la naturaleza sino también se transforma a sí mismo, por lo cual las capacidades y necesidades humanas son tan producidas como los bienes y servicios. De aquí se desprenden tres consecuencias. En primer lugar, el carácter histórico (dinámico y cambiante) de las necesidades humanas. En segundo lugar, la negación de la tesis de que las necesidades proceden del sujeto como su fuente original. En tercer lugar, el rechazo de la concepción de la producción como un mero instrumento al servicio de la satisfacción de necesidades preexistentes (ver Boltvinik, 1990; Markus, 1973).

Aunque el punto histórico de partida de la producción es el conjunto originario de las necesidades biológicas del hombre, son las necesidades generadas por la producción las que van orientando el proceso de producción ulterior. Este carácter histórico y cada vez más multilateral, más universal, de las necesidades humanas, que contrasta con las necesidades permanentes, biológicamente determinadas del animal, se manifiesta de dos maneras. Por una parte, en la humanización de las necesidades biológicas del hombre. Este hecho fue expresado magistralmente por Marx en la Introducción a la crítica de la Economía Política: «El hambre es hambre, pero el hambre que se satisface con carne cocida, comida con cuchillo y

tenedor, es un hambre muy distinta del que devora carne cruda con ayuda de manos, uñas y dientes» (Marx, 1980, p. 290). Por otra parte, el carácter histórico de las necesidades humanas se manifiesta en la creación de necesidades nuevas, de carácter no biológico, como la curiosidad científica, la necesidad estética, la necesidad religiosa.

La determinación de las necesidades sociales concretas en una sociedad específica es un proceso complejo, para cuyo conocimiento se han desarrollado cuando mucho guías metodológicas muy generales. Para Terrail et al. (1977), los elementos fundamentales que es necesario analizar para entender la formación de necesidades sociales son la naturaleza del proceso de producción (condiciones de trabajo) y la naturaleza del proceso de consumo (condiciones de restitución y de reproducción de la fuerza de trabajo): a medida que las relaciones mercantiles se expanden y van haciendo retroceder las formas precapitalistas de producción y de consumo, «...las actividades tradicionalmente domésticas (cocina, confección, conservación de la ropa, cuidado de los niños) tienden a escapar cada vez más del marco familiar. Esta evolución favorece el trabajo femenino, lo que a su turno acelera dicha evolución. Las formas de la vida familiar tienden a modificarse en profundidad. La concentración de la producción supone la urbanización masiva de la población, la disposición, por parte de la fuerza de trabajo, de formas de habitación y de transporte adecuados. La elevación de la calificación media necesaria de la fuerza de trabajo, la desaparición de las formas individuales de transmisión del saber, implican la generalización y la prolongación de la instrucción pública» (p. 23).

A continuación exploraremos otros caminos con frecuencia adoptados en la práctica para identificar las necesidades sociales. Particularmente en el campo de la alimentación, se acude a los expertos para determinar las necesidades sociales. Los nutricionistas, se supone, están en mejor posición que nadie para determinar las necesidades nutricionales del ser humano. Sin embargo, una cosa es determinar las necesidades de nutrientes y otra muy distinta las necesidades de alimentos. Es decir, lo que los expertos en nutrición pueden aportar, haciendo a un lado las enormes dificultades presentes en esa determinación, es apenas un primer paso. El siguiente, la transformación de dichos requerimientos en una canasta alimentaria o en una dieta, es un asunto en el que difícilmente puede haber expertos que proporcionen las respuestas o las guías normativas externas. Mientras los requerimientos nutricionales del ganado se transforman fácilmente, mediante un ejercicio de programación lineal en el alimento balanceado que minimiza el costo para el ganadero, la alimentación humana está determinada culturalmente.

Otro camino posible, no excluyente del anterior, sino más bien complementario, útil sobre todo para algunas necesidades no alimentarias, es el análisis de la legislación, de las reivindicaciones populares y de las formas de acceso a los satisfactores (mercantil, autoproducción, transferencias). Este camino nos sirvió, por ejemplo, para identificar algunos de los rubros de la Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales en 1982 (Boltvinik, 1984) (1).

Otro camino consiste en acudir directamente a la población e intentar captar su percepción sobre lo necesario y lo prescindible. Este camino ha sido magistral-

mente emprendido por Mack y Lansley (1985) en Gran Bretaña, y replicado recientemente en Bogotá por un equipo del gobierno de Colombia (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, Encuesta sobre Pobreza y Calidad de Vida en Santafé de Bogotá, 1991) con nuestra asesoría. El camino consiste en definir una lista de bienes, servicios y actividades potencialmente susceptibles de ser considerados necesarios; para cada uno de los elementos de esta lista, se pregunta a la población de la muestra si considera el rubro enunciado necesario o solamente deseable pero no necesario. Para fines de identificación de situaciones de pobreza, se puede después preguntar, como se hizo en los estudios antes mencionados, si se tiene o no el rubro, y en este último caso, si ello es debido a incapacidad de cubrir sus costos. Con el primer conjunto de preguntas se puede determinar lo que la sociedad en su conjunto, o un segmento de ésta, considera necesario. Naturalmente con este procedimiento se capta la percepción de las necesidades y no las necesidades mismas. Parecería necesario enriquecerlo para identificar los sentimientos de vergüenza que se asocian a ciertas carencias (o inadecuaciones) de satisfactores que, por tanto, se deben considerar básicos, y que no necesariamente coinciden con los que las mismas personas han calificado como tales.

Una combinación creativa de todos los enfoques mencionados podría ser el camino aconsejable para abordar la identificación de los satisfactores básicos en una sociedad concreta. Ilustremos el sentido de esa combinación en el caso de la alimentación. Partiendo de nuestras premisas conceptuales definiríamos la necesidad alimentaria como una necesidad biológica humanizada y sabríamos que comer es, en el ser humano, no sólo nutrirse, sino mucho más. De un enfoque como el de Terrail y utilizando la categoría de formas de acceso, sabríamos que una pregunta esencial podría ser: ¿en qué medida la preparación de alimentos sigue siendo un asunto doméstico o en qué medida se está convirtiendo en una rama de la división social del trabajo en la forma de industria alimentaria, restaurantes, comedores industriales, etc.? La respuesta a esta pregunta podría apoyarse en el análisis de las condiciones sociales objetivas que determinan las necesidades, al estilo de Terrail, y reforzarse con las percepciones de la población. La respuesta podría ayudarnos a definir ciertos parámetros básicos como la importancia relativa de la alimentación fuera del hogar y de los alimentos listos para consumirse. Al construir la canasta de alimentos de preparación doméstica, utilizaríamos las recomendaciones nutricionales de los expertos, las dietas observadas, y las percepciones de la población sobre lo necesario y lo deseable pero no necesario, y sobre la manera en la cual las restricciones de ingresos afectan sus dietas.

Naturalmente, toda la discusión precedente conlleva la idea de que las necesi-

1. La CNSE es una canasta normativa completa que incluye un total de 308 satisfactores específicos de las necesidades de alimentación, vivienda, salud, educación, cultura y recreación, transporte y comunicaciones, vestido y calzado, y presentación personal. Los rubros están clasificados según sus formas predominantes de acceso: mercantil o de autoproducción por una parte, y transferencias públicas por la otra. El costo total de la primera para un hogar o una persona, constituye la línea de pobreza. La porción de transferencias públicas permite calcular los costos por hogar y *per capita* de las transferencias públicas. Véase COPLAMAR, 1983 (anexo metodológico) y 1982, así como Boltvinik, 1984.

dades humanas están determinadas y normadas socialmente y que son un objeto válido de conocimiento. Si el investigador puede conocer tales necesidades, no requiere incurrir en juicios de valor personales, ni arbitrariedad, para definir el umbral —o conjunto de normas— que delimitan la pobreza. Esta posición contrasta con la tesis, frecuentemente sostenida (vgr., Banco Mundial, 1993), sobre el carácter arbitrario de las normas que definen tal umbral. Los argumentos que contra esta tesis esgrime Amartya Sen pueden ayudar a clarificar el problema. Después de citar la frase de Mollie Orshansky (1965, p. 37): «la pobreza, como la belleza, está en el ojo de quien la percibe», nuestro autor señala que, «El ejercicio [de medición de la pobreza] parecería ser, entonces, fundamentalmente subjetivo: desplegar las normas morales propias sobre las estadísticas de privación». El profesor Sen refuta de la siguiente manera: «Me gustaría argumentar en contra de este enfoque. Es importante distinguir las distintas maneras en que la moral se puede incorporar en el ejercicio de medición de la pobreza. No es lo mismo decir que el ejercicio es prescriptivo de por sí, que decir que debe tomar nota de las prescripciones hechas por los miembros de la comunidad. Describir una prescripción prevaleciente constituye un acto de descripción, no de prescripción. Ciertamente puede ser, como ha dicho Eric Hobsbawm, que la pobreza 'se defina siempre de acuerdo con las convenciones de la sociedad donde se presente' (2). Pero esto no convierte al ejercicio de medirla en una sociedad dada en un juicio de valor, ni en un ejercicio subjetivo de algún tipo. Para la persona que estudia y mide la pobreza, las convenciones sociales son hechos ciertos (¿cuáles son los estándares contemporáneos?) y no asuntos de moral o de búsqueda subjetiva (¿cuáles deberían ser los estándares contemporáneos? ¿cuáles deberían ser mis valores? ¿qué siento yo respecto de todo esto?). Hace más de doscientos años, Adam Smith expuso el punto con gran claridad: 'por mercancías necesarias entiendo no sólo las indispensables para el sustento de la vida, sino todas aquellas cuya carencia es, según las costumbres de un país, algo indecoroso entre las personas de buena reputación, aun entre las de clase inferior... Su falta denotaría ese deshonoroso grado de pobreza en el que nadie podría caer sino a causa de una costumbre en extremo disipada...' (3). Acaso la descripción de «necesidades» diste mucho de ser ambigua. Pero la ambigüedad de una descripción no la convierte en un acto prescriptivo —sino sólo en uno de descripción ambigua—. Uno puede verse forzado a ser arbitrario para eliminar la ambigüedad, y en ese caso vale la pena registrar dicha arbitrariedad...» (1992).

Es necesario destacar dos elementos. Primero, es la comunidad en su conjunto la que prescribe, y no el investigador, que se limita a describir —y quizás a sistematizar— tales prescripciones. Estas prescripciones constituyen hechos ciertos y toman predominantemente la forma de convenciones sociales. Aunque Sen no menciona explícitamente el papel que en tal configuración desempeñan las prescripciones de los expertos, por ejemplo, las de los médicos, es evidente que el estudio de dicho papel constituye un campo importante de investigación. Segun-

2. Sen cita a Eric Hobsbawm, 1968, p.398.

3. Sen cita a Adam Smith (1981, p.769)

do, la arbitrariedad que puede llegar a ser necesaria es la que se requiere para eliminar la ambigüedad de una prescripción.

Deslindemos los conceptos de desnutrición o nutrición deficitaria, y pobreza alimentaria, conceptos que nos serán útiles más adelante. El punto de partida en el caso de la alimentación es la humanización de necesidades biológicas antes señalada. Desde la perspectiva biológica, la necesidad humana de nutrición es enteramente similar a la de ciertas especies animales. Sin embargo, como ya lo dejamos entrever antes, la alimentación humana tiene que concebirse como un fenómeno complejo, configurado no sólo por lo que se come, sino también por los modos de preparar la comida y de consumirla. Satisfacer los requerimientos nutricionales del ser humano, si bien es una condición necesaria de satisfacción alimentaria humana, no es condición suficiente. En la medida en que alimentarse para el hombre es mucho más que nutrirse, la necesidad alimentaria se define con normas sociales y no sólo biológicas. Entendemos por pobreza alimentaria la situación del hogar que no le permite acceder a «los tipos de dietas» (Townsend, 1979, p. 31), y participar en las actividades que conlleva el consumo de alimentos (como entretener a los amigos, celebraciones, fiestas, etc.) que «se acostumbra o por lo menos son ampliamente promovidas o aprobadas, en las sociedades a las cuales pertenecen» (ibíd.). Es decir, el umbral de pobreza alimentaria supone el acceso a dietas que no avergüencen a quien las consume (véase Smith, 1981, p.769). Por subnutrición entendemos la ingesta insuficiente de alimentos o su asimilación deficiente, que se manifiesta en pérdida de peso y otros síntomas.

#### Antecedentes metodológicos

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 se aplican —solos o combinados— en los tres estudios que son la materia de este trabajo (para el desarrollo pleno de esta crítica, y una exposición detallada de ambos métodos, ver Boltvinik, 1991).

Antes de proceder a la crítica, hagamos una exposición sintética de ambos métodos. El método de LP consiste en comparar el ingreso (o el consumo) *per capita*, 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 se consideran 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 hemos 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, expresan 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 (v. gr., si es suficiente una NBI para definir como pobre al hogar). En la práctica latinoamericana, el método se ha visto restringido fuertemente por la información disponible en los hogares, 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) ingreso corriente;
- b) derechos de acceso a servicios o bienes gubernamentales de carácter gratuito (o subsidiados);
- c) propiedad, o derechos de uso, de activos que proporcionan servicios de consumo básico (patrimonio básico acumulado);
- d) niveles educativos, habilidades y destrezas, entendidos no como medios de obtención de ingresos, sino como expresiones de la capacidad de entender y hacer;
- e) tiempo disponible para la educación, la recreación, el descanso, y para las labores domésticas; y
- f) 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 (vgr., 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 que 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 CEPAL-PNUD: la Canasta Normativa Alimentaria*

Al procedimiento aplicado en el estudio CEPAL-PNUD lo hemos denominado (Boltvinik, 1990, 1991, 1992) la variante de la Canasta Normativa Alimentaria (CNA) del método de la Línea de Pobreza (LP). Consiste en los siguientes pasos:

1. Con base en dietas observadas en encuestas de ingresos y gastos de los hogares, y 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 capita*. (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 capita*.

2. 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 capita*.

3. Las dos líneas de pobreza *per capita* se comparan con el ingreso, también *per capita*, del hogar. Los hogares que tienen ingresos *per capita* 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 detalle 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 enormemente, 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 (4). 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 no 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 cortarían aspectos básicos del vestido para asegurar una comida adecuada, mientras otros se conformarían con una dieta monótona para que sus estándares en los aspectos más visibles de la

4. 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 Barreiros, 1987, y 1992.

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».

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 capita* con el costo de la canasta alimentaria *per capita*, que comparar el gasto total o el ingreso *per capita* 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:

$$E_r = G_{ar} / G_{tr}; G_{tr} = G_{ar} / E_r \quad [1]$$

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

$$LP = LPE / E_r \quad [2]$$

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

Se suele definir como pobres todos los hogares en los cuales el gasto *per capita* es inferior a la línea de pobreza *per capita*:

$$G_{tr} < LP \quad [3]$$

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 capita*:

$$G_{ar} < LPE \quad [4]$$

ya que basta dividir ambos lados de [4] entre  $E_r$  para obtener [3].

Esto demuestra, de paso, nuestra aseveración de que el supuesto de Altimir antes citado de que 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 (Boltvinik, 1990, p. 38) (5).

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

5. 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».

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 disminuyendo con el ingreso, también va aumentando el valor absoluto del gasto *per capita* 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 capita* (6). 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 a la población cuyo gasto alimentario *per capita* 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 (7). Aunque debe haber un error en ello, cuya importancia sólo se puede estimar empíricamente, el grado de tal error es mucho menor que el derivado de interpretar estas cifras como pobreza en general (8).

En cuanto a la línea de pobreza extrema, hemos dicho en otra parte (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

6. 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 1 para lograrlo-, 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 correcto (véase Barreiros, 1992, p. 368).

7. Lidia Barreiros (1992, p.368) hace una interpretación similar: «Luego la LP puede interpretarse como el nivel de gasto total en consumo *per capita* 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.

8. Lamentablemente, el estudio CEPAL-1970 (véase 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-1970 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.

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, por 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). En este contexto histórico, y a la luz de requerimientos nutricionales modificados entre el comité de expertos FAO/OMS/UNU 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. 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 prevalecería 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 hacemos que dicha persona se encuentra en pobreza alimentaria, se introduce un concepto de alimentación humana ajustado a las pautas socialmente prevalecientes en cada sociedad concreta, tanto en el tiempo como en el espacio. 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, donde la desigualdad es menor que en los centros urbanos, terminaría uno encontrando muy poca pobreza. La estrategia de ajuste a la baja de los ingresos que adoptan las familias es la de sustituir alimentos caros con alimentos más baratos (INCO, 1989). 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 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) de acuerdo a, 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 a las normas definidas en el período anterior.

#### *Los procedimientos del estudio del Banco Mundial*

En su estudio sobre la pobreza en el mundo, el Banco Mundial (1990, 1992) utilizó una línea de pobreza (LP) de 370 dólares *per capita* al año, y una línea de pobreza extrema (LPE) de 275 dólares, 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 capita* 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, India, Indonesia, Kenia, Marruecos y Tanzania» (1992, p. 325).

Un trabajo más reciente (Banco Mundial, 1993), que es el que discutimos 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 capita* de los hogares» (1993, p. 51). ¿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) En seguida 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» (ibíd.) 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» (ibíd.). 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). 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» (ibíd.). ¿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 lugar 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). Esta afirmación, que pretende descalificar toda la tradición de estudios de pobreza de CEPAL (tanto el trabajo CEPAL-PNUD como el CEPAL-1970), 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 la cual, 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.

¿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 capita*, ambos en dólares de ppa de 1985, el BM corrió una regresión, de acuerdo a la cual se estimaron las LP de siete 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 siete estimadas, las presenta el BM en el anexo 11 del trabajo que venimos comentando, según 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 tres países tienen, según los datos del propio anexo 11, líneas de pobreza más bajas que 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 capita* 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 capita*, en dólares de ppa, con valores mucho más bajos que descenden hasta 57 dólares. Esta es un 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 dólares, 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 capita* 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 subestimadas 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 capita*. Para una familia de cinco personas, el monto requerido sería, por tanto, de 378 mil pesos al mes, lo que correspondía a 41,3 días de salario mínimo del DF. Es decir, si en el hogar promedio de 4,93 personas —según la 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 a 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

acuerdo 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 hemos desarrollado como parte de los trabajos de COPLAMAR (Boltvinik, 1984), la LP del Banco Mundial representa el 28,9% de su costo y la de 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 medía 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-1989), el gasto en alimentos —incluyendo alimentos consumidos fuera del hogar— representa el 32,3% del gasto total de los hogares (monetario y en especie). Por deciles, la ENIGH-1989 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. Esta está construida de acuerdo a 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): «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/UNU y, segundo, que lo de la dieta de los pobres, tomado 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 muertos. 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 debajo de tal nivel. Según lo visto en la sección anterior, 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 método de NBI-LP usado por el Proyecto Regional de Pobreza del PNUD*

Siguiendo una línea analítica iniciada por Beccaria y Minujin (1988) y por Kazzman (1989), y una postura conceptual señalada por primera vez por Boltvinik (1989, 1990) en el sentido de que el uso simultáneo de los procedimientos de NBI y de LP constituirían un nuevo método, el Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza del PNUD (de aquí en adelante el Proyecto) 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, expondremos y analizaremos críticamente este método.

El método LP-NBI consiste en el uso simultáneo, y 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, 1984), y que pasamos a exponer y a criticar en detalle. Para distinguir este procedimiento de NBI de la versión mejorada, que hemos 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. El criterio de pobreza adoptado en el método consiste en considerar como pobre aquellos hogares (y sus ocupantes) cuyo ingreso *per capita* se encuentre por debajo de la línea de pobreza *per capita* 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.

Del análisis de la evidencia empírica de los primeros trabajos realizados (véase Boltvinik, 1990), derivamos las siguientes conclusiones: a) la incidencia de la pobreza por NBI muestra una tendencia sistemática a la baja; b) la incidencia por LP fluctúa siguiendo los altibajos de la economía; c) en lo que respecta a los hogares definidos como pobres por ambos métodos, la correspondencia es muy baja en general: de la tercera parte en Montevideo; menor a la cuarta parte en el caso de Buenos Aires; en Perú urbano es del 40%, y en Perú rural es mayor a las tres cuartas partes; d) los pobres por NBI tienen una probabilidad más alta de ser pobres por encima del umbral mínimo de alimentación que hallan también por encima de los umbrales mínimos para otras necesidades básicas», en el que se basa la variante de la Canasta Normativa Alimentaria (CNA) del método de LP, que ha predominado en América Latina, es refutado por la realidad, puesto que los no pobres por LP están por definición arriba del umbral mínimo de alimentación, y un porcentaje importante de ellos muestra carencias por NBI.

En la crítica del método LP-NBI se pueden distinguir los siguientes componentes: 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 punto, ya hemos presentado una crítica general de los métodos de LP y de NBI, 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. Resta, por tanto, evaluar críticamente el procedimiento de NBI. Esto se hace en la próxima sección. En cuanto a los otros dos componentes, 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) exploramos sistemáticamente esta pregunta. En la intersección de los conjuntos la duda no surgiría. Ella surge sólo en una de las dos dimensiones. 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 en 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.

*Crítica del método tradicional de NBI.* El método de NBI ya ha sido descrito en rasgos generales. 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:

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

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

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: mientras más indicadores se utilicen mayor será la proporción de pobres y de pobres extremos, 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 (9).

9. Empíricamente se puede ilustrar esto con los cálculos de Larrea (1990) para el Ecuador. Con los indicadores usuales de NBI la población pobre es de 37,5% de los hogares; añadiendo a estos indicadores desnutrición infantil y analfabetismo de los mayores de 12 años, el porcentaje aumenta a 50,1%.

2) En general, el método no permite conocer la intensidad de la pobreza. Aunque al nivel de cada hogar se puede distinguir entre pobreza y pobreza extrema (que es una forma de distinguir dos estratos de intensidad de la pobreza), no se cuenta con un procedimiento para la definición de la intensidad de la pobreza, 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 son y cuántos son los pobres) y la medición de la intensidad de la pobreza (que responde a la pregunta 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 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 hacemos utilizando el ejemplo de Bolivia, en el entendido de 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 Delfín 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 (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) (10).

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 lograra identificar a los pobres por ingresos, resultaría evidente que se trataría de un indicador mucho más importante que 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% en el 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*

10. Esta concepción, en cambio, está explícitamente desarrollada en COPLAMAR, 1982 y 1983; y Boltvinik 1984, 1986a, y 1986b.

adecuado de los ingresos, podríamos calcular el MMIP sin contar con los datos de ingresos.

La mitad de los indicadores se refieren 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 dos 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); servicios de la vivienda, donde tendría que haberse incluido el sistema de eliminación de excretas y la electricidad; y educación (asistencia y nivel de instrucción). De esta manera cada uno de estos bloques hubiese representado el 33% del total con un balance más adecuado.

Analícemos 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 insatisfacción de materiales de la vivienda, el piso de tierra, lo que implícitamente deja al piso de cemento como la norma mínima. Al no hacerse especificación de los materiales de techos y muros, se infiere que no intervienen en la definición de la adecuación 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 sólo se podría justificar si hubiese una correlación 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 Población 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 conclusión: 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 inadecuación de materiales en la vivienda rural como la intersección 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 introducción de indicadores diferenciales urbano/rurales reduce las disparidades entre las carencias de ambos medios de una relación 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 consideró la necesidad insatisfecha cuando el hogar carecía de agua de cañería o de excusado, es decir la unión de los conjuntos, mientras que en el medio rural se consideró la NBI en la intersección 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 contestásemos que sí, entonces deberíamos preguntarnos por qué no se fijaron diferenciales para los indicadores educacional, de hacinamiento y de elevada carga económica. 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, sí 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 discusión 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 diferentes 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 cuatro 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 diferencia 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. En primer lugar, se aplica solamente a los hogares en los que vivan menores, parientes del jefe del hogar, entre 8 y 12 años de edad. 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. En segundo lugar, aun 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 aun 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 lo 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.

En tercer lugar, aun si el indicador educacional se corrigiese en los términos del párrafo anterior, es evidente que no podemos juzgar las características educacionales 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 América Latina. Tres versiones-

En el cuadro 1 se presentan las cifras de incidencia de la pobreza en América Latina según los tres estudios. 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 del 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.

Tanto en el estudio del Banco Mundial como en el de CEPAL-PNUD podemos observar la evolución del tipo de pobreza identificada durante los años ochenta. 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-PNUD, de 41% en 1980 a 47% en 1990 (un incremento de 6 puntos porcentuales que representa alrededor del 15% en relación con el 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

Cuadro 1

#### Incidencia de la pobreza en América Latina según tres estudios (Porcentaje y millones de personas)

Año	CEPAL-PNUD LP (CNA)	Banco Mundial LP = 60 dol.ppa	Proyecto LP-NBI
1970	47%	130m	
1980	41%	144m	26,5% 91m
1986	43,5%	175m	61,5% 248m
1989			31,5% 133m
1990	47% <sup>e</sup>	203m	61,8% 271m
2000	44% <sup>e</sup>	232m	56,0% 296m
incr.	1970-1980	14m	80-89 42m
	1980-1990	59m	
incid.	1970-1980	18,4%	80-89 54%
marg.	1980-1990	70,2%	

<sup>e</sup> = proyecciones del Proyecto.

Fuente: Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza en América Latina.

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-PNUD. 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 con el 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 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 a base de 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% versus 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 versus 45%; Colombia: 48% versus 42%; Guatemala: 63% versus 71%; México: 43,3% versus 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; 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.

Aunque rebasa los límites del presente trabajo cuyo propósito ha sido funda-

**Análisis comparado de estimaciones de pobreza CEPAL-PNUD y Banco Mundial con las de subconsumo alimentario y desnutrición de FAO/CEPAL**  
(En porcentajes)

País	FAO/CEPAL desnutrición	FAO/CEPAL subconsumo alimentario	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 Latina	16,0% (1980*)	44,0 (**)	41,0 (80)	26,5 (80)

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

Fuente: elaboración propia.

mentalmente metodológico, 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 términos 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 (11).

11. El análisis de las políticas de lucha contra la pobreza propuestas por las tres instituciones complementa el análisis de sus enfoques de medición del fenómeno. Desafortunadamente, ello rebasa el marco de espacio disponible en un artículo. Actualmente estamos preparando un análisis comparado de los materiales de las tres instituciones. El de CEPAL puede encontrarse en la serie de publicaciones asociadas al enfoque de *Transformación productiva con equidad*. Las del Banco Mundial pueden encontrarse en BM, 1990, así como en el *Handbook for Poverty Alleviation*. El del Proyecto se encuentra en *Desarrollo sin pobreza* (1990) y en su versión actualizada (1992a).

### Bibliografía

- Altimir, Oscar** (1979) La dimensión de la pobreza en América Latina, *Cuadernos de la CEPAL*, n° 27, Santiago de Chile.
- Banco Mundial** (1990) *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, n° 4, abril de 1992).
- Banco Mundial** (1993) *Poverty and Income Distribution in Latin America. The Story of the 1980s*, Washington, D.C.
- Barreiros, Lidia** (1987) La pobreza y los patrones de consumo de los hogares, en Barreiros, L./Kouwenaar, A./Teekens, R./Vos, R., *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 (reproducido en *Comercio Exterior*, vol. 42, n° 4, abril de 1992).
- Beccaria, Luis/Minujin, Alberto** (1987) Métodos alternativos para medir la evolución del tamaño de la pobreza, Documento de Trabajo n° 6, Instituto Nacional de Estadística y Censos, Buenos Aires.
- Beccaria, Luis/Minujin, Alberto** (1991) Sobre la medición de la pobreza: enseñanzas a partir de la experiencia argentina, Documento de Trabajo n° 8, UNICEF Argentina, noviembre.
- Beccaria, L./Boltvinik, J./Fresneda, O./Sen, A. et al.** (1992) *América Latina: el reto de la pobreza*, Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza, PNUD, Bogotá.
- Boltvinik, Julio** (1984) Satisfacción desigual de las necesidades esenciales en México, en Cordera, R./Tello, C. (coords.), *La desigualdad en México*, Siglo XXI Editores, México, D.F.
- Boltvinik, Julio** (1986a) Modo de producción estatal y satisfacción de necesidades esenciales en México, en *Investigación Económica*, n° 177, julio-septiembre.
- Boltvinik, Julio** (1986b) Sistema de necesidades y modo de vida en México, en *Investigación Económica*, n° 175, enero-marzo.
- 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, en *Comercio Exterior*, vol. 41, n° 5, mayo.
- Boltvinik, Julio** (1992a) Pobreza alimentaria en América Latina, en *Archivos Latinoamericanos de Nutrición*, vol. 42, n° 4, diciembre.
- Boltvinik, Julio** (1992b) El método de medición integrada de la pobreza. Una propuesta para su desarrollo en *Comercio Exterior*, vol. 42, n° 4, abril.

- Boltvinik, Julio** (s/e) Metodología para el mapa de pobreza de Bolivia. Informe al gobierno de Bolivia.
- CEPAL/FAO, División Agrícola Conjunta** (1988) *Sistemas alimentarios: estructura, evolución y lineamientos de una política de seguridad alimentaria*, LC/R.666, Santiago de Chile.
- CEPAL/PNUD** (1990) Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta, Santiago de Chile. (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** (1982a) *Alimentación. Serie necesidades esenciales en México*, Siglo XXI Editores, México, D.F.
- COPLAMAR** (1982b) *Vivienda. Serie necesidades esenciales en México*, Siglo XXI Editores, México, D.F.
- COPLAMAR** (1983) *Macroeconomía de las necesidades esenciales en México*, Siglo XXI Editores, México, D.F.
- Hobsbawm, Eric** (1968) Poverty, en *International Encyclopedia of the Social Sciences*, New York.
- INCO-Instituto Nacional del Consumidor** (1989) El gasto alimentario de la población de escasos recursos de la ciudad de México, en *Comercio Exterior*, vol. 39, n° 1, enero, México, D.F.
- INDEC-Instituto Nacional de Estadísticas y Censos** (1984) *La pobreza en Argentina*, Buenos Aires.
- Katzman, Rubén** (1989) La heterogeneidad de la pobreza. El caso de Montevideo, *Revista de la CEPAL*, n° 37, abril.
- Larrea, Carlos** (1990) *Pobreza, necesidades básicas y desempleo. Área urbana del Ecuador*, Instituto Nacional del Empleo-Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, Quito.
- Mack, Joanna/Lansley, Stewart** (1985) *Poor Britain*, George Allen & Unwin, Londres.
- Markus, Giorgy** (1973) *Marxismo y «antropología»*, Ediciones Grijalbo, Barcelona.
- Marx, Carlos** (1980) Introducción general a la crítica de la Economía Política, en *Contribución a la crítica de la Economía Política*, Siglo XXI Editores, México, D.F.
- Orshansky, Mollie** (1965) Counting the Poor: another look at the poverty profile, *Social Security Bulletin*, vol 28, n° 1, January, Department of Health, Education and Welfare, Washington, D.C.
- 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** (1991) *Pobreza, violencia, desigualdad: retos para la nueva Colombia*, Bogotá.
- Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza en América Latina, PNUD** (1992a) *Development Without Poverty*, Second, Revised Edition, Bogotá.
- Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza en América Latina, PNUD** (1992b) Magnitud y evolución de la pobreza en América Latina, en *Comercio Exterior*, vol. 42, n° 4.
- 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 Julio Boltvinik en Beccaria et al., 1992. Igualmente pueden encontrarse los capítulos 2 y 3 en *Comercio Exterior*, vol.42, n° 4, abril de 1992).
- Smith, Adam** (1981) *La riqueza de las naciones*, Fondo de Cultura Económica, México, D.F.

**Summers, Robert/Heston, Alan** (1988) A new Set of International Comparisons of Real Product and Price Levels Estimates for 130 countries, 1950-1985, en *Review of Income and Wealth* (marzo).

**Terrail, Jean P.** (1977) Producción de necesidades y necesidades de la producción, en Terrail et al., *Necesidades y consumo en la sociedad capitalista actual*, Editorial Grijalbo, México, D.F.

**Townsend, Peter** (1979) *Poverty in the United Kingdom*, Penguin, Harmondsworth.