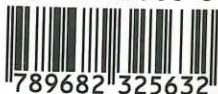


A MÁS DE DOS DÉCADAS del estallido de la crisis de la deuda y de la puesta en marcha de las políticas económicas neoliberales, ni en México ni en América Latina se ha logrado recuperar, y mucho menos sostener, el ritmo de crecimiento que se suele asociar con disminuciones significativas de la pobreza. El goteo hacia abajo no ha funcionado. En cambio, se redujo el tamaño de los frágiles Estados de Bienestar en casi todos los países de la región y parte de sus funciones se han pretendido reemplazar mediante programas focalizados de lucha contra la pobreza. Los defensores de la nueva modalidad de estos programas, que consiste en el apoyo a la educación de los niños y jóvenes a través de transferencias monetarias condicionadas, creen que con ello en el futuro los receptores de los beneficios superarán este flagelo, lo cual por su naturaleza no es posible constatar, aunque nuestro pasado reciente arroja evidencia empírica en sentido contrario. ¿Es éste el camino correcto?

El presente libro recopila diversos trabajos que intentan responder, desde diversas perspectivas, a esta pregunta. Incluye trabajos sobre los resultados de la política económica neoliberal; la evolución de la pobreza en México y el mundo; una revisión crítica de las agendas nacionales e internacionales de lucha contra este flagelo; los cambios en la política social y la evolución del Estado de Bienestar en América Latina y México; las experiencias de programas focalizados como el Progreso-Oportunidades; una propuesta de estrategia mundial de lucha contra la pobreza; y una discusión sobre los métodos de medición de la pobreza, resaltando sus ventajas y desventajas.

Todos los trabajos coinciden en que las políticas económicas y sociales emprendidas desde los años ochenta no fueron capaces de reducir la pobreza. No obstante, mientras unos autores proponen modificaciones o ampliación de las políticas prevalecientes, otros proponen un cambio radical en la forma de abordar este problema, ampliando la mirada para enfrentar la pobreza, con una visión del todo social que comprenda lo económico; de otra manera, lo económico seguirá creando pobreza, mientras lo social trata de paliar sus más graves consecuencias.

9 68-23-2563-3



9 789682 325632

XXI siglo
veintiuno
editores



TAMAULIPAS
GOBIERNO DEL ESTADO



LA POBREZA EN MÉXICO Y EL MUNDO
REALIDADES Y DESAFÍOS

JULIO BOLTVINIK
ARACELI DAMIÁN
COORDINADORES

LA POBREZA EN MÉXICO Y EL MUNDO

REALIDADES y DESAFÍOS

JULIO BOLTVINIK

ARACELI DAMIÁN

COORDINADORES



LA POBREZA
EN MÉXICO Y EL MUNDO
Realidades y desafíos

por

MICHELLE ADATO • JULIO BOLTVINIK • VIVIANE BRACHET-MÁRQUEZ
EDUARDO S. BUSTELO • JOSÉ LUIS CALVA • ARACELI DAMIÁN
AGUSTÍN ESCOBAR LATAPÍ • ÓSCAR FRESNEDA • FELIPE GONZÁLEZ
DAVID GORDON • EVELYNE HUBER • WILLEM JANSSEN
NORA LUSTIG • DOUGLAS PACHICO • STEIN RINGEN
PETER TOWNSEND • JOHN TOYE

coordinado por

JULIO BOLTVINIK

y

ARACELI DAMIÁN



TAMAULIPAS
GOBIERNO DEL ESTADO



siglo
veintiuno
editores



siglo xxi editores, s.a. de c.v.

CERRO DEL AGUA 248, DELEGACIÓN COYOACÁN, 04310, MÉXICO, D.F.

siglo xxi editores argentina, s.a.

TUCUMÁN 1621, 7 N, C1050AAG, BUENOS AIRES, ARGENTINA

diseño de portada: patricia reyes baca
corrección: josefina anaya

primera edición, 2004
© siglo xxi editores, s.a. de c.v.
en coedición con el gobierno de tamaulipas
segunda edición, 2005
© siglo xxi editores, s.a. de c.v.

isbn 968-23-2563-3

derechos reservados conforme a la ley
impreso y hecho en México/printed and made in Mexico

PRÓLOGO

La pobreza deshumaniza, reduce las capacidades, limita las libertades y genera en aquel que la padece la imposibilidad de imaginar un futuro diferente. Como concepto no alcanza a abarcar las dimensiones de lo que nombra. La realidad mundial de este fenómeno nos rebasa. Cruzamos el umbral de un nuevo siglo sin que en grandes regiones del planeta se logren avances sustantivos en su disminución, lo que nos pone a todos frente a un reto gigantesco, si queremos alcanzar un mundo más justo, democrático y realmente equitativo.

Como bien señala Miguel Székely, el primer estudio científico sobre la pobreza se realizó hace poco más de 100 años en Inglaterra. Desde entonces, las investigaciones y los estudios de académicos e instituciones públicas han desembocado en el diseño de diversos mecanismos para enfrentarla y tratar de erradicarla.

En el siglo XX, sin embargo, aumentó exponencialmente el número de pobres en el mundo. Problemas demográficos y paulatino deterioro ambiental, desastres naturales, guerras mundiales y regionales, el derrumbe de las economías totalitarias y el ensanchamiento de la brecha entre países pobres y ricos fueron las principales causas de esta situación. De lo que se trata, en estos primeros años del siglo XXI, es de revertir el fenómeno, integrando las experiencias y el conocimiento de la lucha contra la pobreza a nivel internacional, en la conciencia de que —dada la estrecha relación entre pobreza y degradación del medio ambiente— se trata también de una lucha por la supervivencia del planeta, como se planteó ya desde 1972 en Estocolmo, durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo Humano.

En México, más de la mitad de la población es pobre. Realidad que más que preocuparnos debe ocuparnos a todos, la comunidad académica, los organismos no gubernamentales y los distintos órdenes de gobierno, en impulsar alternativas de desarrollo sustentable y políticas diseñadas para cada región y comunidad, con atención a la educación, la salud, la nutrición y la vivienda, basadas en la participación democrática de las comunidades; políticas capaces de originar capital humano, que eleven las capacidades productivas de las personas, así como crear capital social que da fuerza y estimula las redes de inclusión en las comunidades.

En Tamaulipas el combate contra la pobreza es una de las prioridades de la política social del gobierno del estado. En ella la equidad, la justicia y la participación social son esenciales. El proyecto 2/40, por ejemplo, es un programa integral para 240 comunidades rurales con índices de marginación altos o muy altos. El proyecto, que ha dado resultados muy positivos, se basa en redes de inclusión y en el desarrollo local, respetando las relaciones sociales de cada comunidad e incentivando sus potenciales.

En este mismo sentido, del 23 al 26 de septiembre de 2003 tuvo lugar en la capital del estado el evento "Pobreza, Realidad y Desafío. Coloquio Internacional por la Dignidad Humana". Por la cantidad y la calidad de investigadores, académicos y hombres de estado que participaron se trató de un encuentro inédito en Tamaulipas. Nuestro acervo teórico y de experiencias exitosas creció significativamente gracias a las ideas y a los resultados que estos especialistas de diversos países, y por supuesto de Tamaulipas y de México, expusieron en sus ponencias y en las mesas de trabajo durante los cuatro días que duró el evento.

El coloquio ofreció un amplio panorama de la lucha contra la pobreza; se abordó la problemática de su definición y las diferentes metodologías para medirla; se compartieron las experiencias regionales y nacionales para combatirla, así como las propuestas de desarrollo y la prospectiva de su atención. La diversidad de conceptos y propuestas de los participantes, a la luz de sus plataformas teóricas y prácticas y de su elocuencia expositiva ha quedado entre nosotros como un valioso legado.

Tuvimos la oportunidad de contar con personalidades de la talla de Peter Hartman, Vivian Brachet, John Toye, Dave Gordon, Meghnad Desai, Eduardo Bustelo, David Barkin y Julio Boltvinik, entre otros destacados investigadores y académicos, y con la presencia de Felipe González, ex jefe del gobierno español.

Dentro del panorama internacional, John Toye nos habla de la necesidad de nacionalizar la agenda de la lucha contra la pobreza para darle viabilidad, y Peter Hartman señala que la pobreza ataca más frecuentemente a los gobiernos pobres y pone a la agricultura como el gran motor de la reducción del hambre y la miseria. La mejoría de la calidad de vida de las familias pobres va de la mano del incremento de su seguridad alimentaria. La mayoría de los investigadores coinciden en la necesidad de crear políticas sociales contra la exclusión; en la relación de la educación con los niveles de ingreso y con la formación de capital humano, y en el imperativo de una mejor distribución de la riqueza.

Sobre la caracterización y medición de la pobreza, Julio Boltvinik identifica seis fuentes de bienestar para desarrollar su Método de Medición Integrada de la Pobreza, que lleva implícita una crítica a lo que él llama métodos parciales de medición. Es necesario señalar que en este punto se generó y existe todavía un amplio debate. Una definición interesante es la de Stein Ringen, quien concibe la pobreza como una condición que niega cualquier posibilidad de llevar una vida de acuerdo con las aspiraciones y elecciones propias.

El efecto de programas sociales desarrollados en México, como Progresía y Oportunidades, se analiza desde una perspectiva crítica y a la vez constructiva, midiendo su resultado en las relaciones comunitarias; otros programas instaurados en países latinoamericanos, como el sistema de subsidios a la salud, en Colombia, son revisados desde esa misma perspectiva.

Al analizar igualmente modelos de bienestar, Eduardo Bustelo se pregunta si retornará lo social en los enfoques de lucha contra la pobreza. Después de la política económica pasa la política social, como si fuera una ambulancia reco-

giendo los heridos que deja la primera, dice con cierta ironía el investigador. En este rubro se estudia también el nacimiento, auge y declive del estado benefactor en México y la transformación de su sistema de bienestar social.

Este libro es, precisamente, la memoria de aquel coloquio. Las ponencias, las discusiones en las mesas de trabajo y las conferencias magistrales están reunidas aquí, con todo su valor testimonial, su riqueza de ideas y experiencias y su calidad polémica y discursiva. Estoy seguro de que será una valiosa herramienta de trabajo para todos aquellos interesados en la política social; para todos los que buscan hacer de nuestro país un lugar donde nadie quede excluido del desarrollo y el bienestar, un lugar donde sea posible imaginar un futuro diferente.

TOMÁS YARRINGTON RUVALCABA

1. INTRODUCCIÓN.
LA NECESIDAD DE AMPLIAR LA MIRADA PARA
ENFRENTAR LA POBREZA

JULIO BOLTVINIK y ARACELI DAMIÁN

La pobreza degrada y destruye, moral, social y biológicamente, el más grande milagro cósmico: la vida humana. La existencia de la pobreza es una aberración social.

A más de dos décadas del estallido de la crisis de la deuda en los países en desarrollo y de la puesta en marcha de las políticas económicas neoliberales, ni en México ni en América Latina se ha logrado recuperar, y mucho menos sostener, el ritmo de crecimiento que se suele asociar con disminuciones significativas de la pobreza. El goteo hacia abajo no ha funcionado. En cambio, el tamaño del frágil estado de bienestar se redujo en casi todos los países de la región y se ha pretendido remplazar parte de sus funciones mediante políticas focalizadas de lucha contra la pobreza. Los defensores de la nueva forma de estas políticas, basadas en el apoyo a la educación de los niños y jóvenes a través de transferencias monetarias condicionadas, anuncian que en el futuro los receptores de los beneficios superarán este flagelo, afirmación esta que no es posible constatar aunque nuestro pasado reciente arroja evidencia empírica en sentido contrario. Mientras tanto con los magros apoyos otorgados, los "blancos" (*targets*) de las políticas, es decir, los "beneficiarios" y sus familias, no podrán tener en el presente una vida digna. ¿Es éste el camino correcto?

En los estados de bienestar generosos, que corresponden a lo que Gosta Esping-Andersen llama los modelos socialdemócrata y de seguridad social obligatoria, que predominan en Europa, la lucha contra la pobreza está subsumida en la política amplia de bienestar, de tal manera que la identificación de los pobres, la medición de la pobreza, es un asunto secundario para los fines internos de la política social. En cambio, en lo que el mismo autor llama el modelo residual o liberal de estado de bienestar, la identificación de los pobres se vuelve central para la política misma, ya que es a éstos (más bien a los pobres extremos) a los que se apoya casi exclusivamente. Por tanto, la medición de la pobreza es un asunto central. No es por ello extraño que Estados Unidos sea uno de los pocos países del mundo que ha adoptado un método oficial de medición de la pobreza que se utiliza desde los años sesenta.

Por la creciente fuerza del modelo residual de política social, promovido desde los organismos financieros internacionales, la medición de la pobreza ha

cochado auge en el mundo. Se ha convertido, más allá de las necesidades de funcionamiento de las políticas, en un criterio importante para evaluar el desarrollo de los países y la gestión gubernamental. Se llevan a cabo, en general, tres tipos de mediciones de la pobreza: a] las mediciones requeridas para la operación de las políticas sociales residuales y de los programas específicos; b] las mediciones nacionales, y c] las mediciones comparativas entre países realizadas por los organismos internacionales (en el caso de América Latina, éstas las lleva a cabo la CEPAL desde 1979). Por estas razones, la discusión sobre los conceptos, enfoques y métodos para la medición de la pobreza en el mundo ha cobrado una enorme importancia.

El presente libro recopila algunos de los materiales presentados en el coloquio internacional "Pobreza, Realidad y Desafío", que tuvo lugar en septiembre de 2003 en Ciudad Victoria, Tamaulipas, México.¹ El coloquio fue organizado por iniciativa del gobierno del estado de Tamaulipas y tuvo como objetivo congregar a una amplia gama de especialistas en pobreza y política social de Argentina, Colombia, Gran Bretaña, Estados Unidos, Noruega y México, que evaluaron el estado del arte en estos temas a nivel internacional y nacional.

Asimismo, se contó con la participación de representantes de organismos internacionales y del gobierno federal y local. El coloquio estuvo organizado en mesas de debate y conferencias, donde se expusieron diversos puntos de vista en torno a cómo abordar el problema de la pobreza y cómo medirla; se analizaron experiencias de programas contra la pobreza a nivel nacional e internacional y se discutieron las estrategias para combatirla.

Existe una coincidencia en todos los trabajos en torno al fracaso de las políticas económicas y sociales emprendidas desde los años ochenta en cuanto a reducción de la pobreza. No obstante, mientras que unos autores plantean modificaciones o ampliación de las políticas preexistentes, otros proponen un cambio radical en la forma de abordar este problema.

El libro se divide en cinco partes. La primera analiza los motivos por los cuales la estrategia neoliberal ha fallado tanto desde el punto de vista económico como del social. Asimismo, se revisa la agenda de lucha contra la pobreza y los obstáculos que ésta enfrenta para su puesta en marcha. Finalmente, se presenta un balance de la evolución de la pobreza en México y América Latina durante el periodo de establecimiento del modelo neoliberal.

La segunda parte aborda en profundidad la política social en América Latina y México y sus cambios recientes, resaltando las debilidades teóricas y prácticas

¹ El presente libro no es una memoria del coloquio, ya que no se incluyen las transcripciones de las conferencias (salvo la del ex presidente Felipe González), ni las discusiones finales de cada mesa de debate. Tampoco se incluyen todas las ponencias presentadas. No obstante, los trabajos recopilados cubren los temas abordados. Agradecemos a los autores que nos hicieron llegar sus trabajos finales, así como a Evelyne Huber y Peter Townsend, quienes por problemas de agenda no pudieron acompañarnos, pero que nos enviaron trabajos que han sido incluidos en el libro.

que se enfrentan para construir un estado de bienestar universalista en nuestras sociedades. Se compara la evolución de los estados de bienestar en América Latina, marcando los diferentes caminos seguidos por los países que adoptaron un modelo universalista y los que siguieron el residual o focalizado, y se observan los resultados obtenidos en los países europeos y en los latinoamericanos. Esta sección cierra con un examen detallado de la construcción del estado de bienestar en nuestro país.

La tercera parte aborda las experiencias prácticas de los programas de lucha contra la pobreza. Se señalan sus posibilidades y alcances y se critican sus inconsistencias teóricas y de diseño. Todos los trabajos analizan los problemas de la focalización y algunos presentan propuestas para superarlos. Además de abordar la experiencia de programas de corte internacional, este capítulo contiene tres contribuciones que analizan el principal programa de lucha contra la pobreza en México, el Progreso, ahora Oportunidades.

La cuarta parte, integrada por un trabajo y un anexo, es una propuesta alternativa de estrategia mundial de lucha contra la pobreza a nivel mundial que se expresa formalmente en un manifiesto. La estrategia propuesta contrasta en forma aguda con la promovida actualmente por el Banco Mundial.

La quinta parte, con la que finaliza el libro, incluye algunos de los trabajos presentados en la mesa de discusión sobre métodos de medición. Se analizan, en las distintas contribuciones, las ventajas y las desventajas de los métodos de medición más comúnmente utilizados, el de línea de pobreza, el de necesidades básicas y los multidimensionales combinados. Los autores coinciden en la necesidad de hacer uso de métodos multidimensionales, ya que los unidimensionales, basados únicamente en el ingreso, no logran captar la diversidad de las fuentes de bienestar de los hogares y, por tanto, miden la pobreza incorrectamente, aunque están conscientes de los problemas de dichos métodos y de la falta de consenso para enfrentarlos.

PANORAMA GLOBAL DE LOS CAMBIOS EN LA ECONOMÍA, LA POLÍTICA ECONÓMICA, LA POLÍTICA SOCIAL, EN LA POBREZA Y EN LA AGENDA PARA COMBATIRLA

La primera parte del libro ofrece un panorama de la situación de la pobreza a nivel internacional y nacional, de los cambios en las políticas económicas y sociales y las dificultades que enfrenta la actual agenda para combatir la pobreza. En primer término tenemos el escrito de David Gordon, quien reflexiona sobre las razones por las cuales se ha ampliado la brecha entre las políticas de lucha contra la pobreza promovidas por el Banco Mundial y la que llevan a cabo los gobiernos europeos. Señala que el BM y el Fondo Monetario Internacional llevan 40 años promoviendo las mismas políticas antipobreza: crecimiento económico,

desarrollo del capital humano y sistemas sociales mínimos de apoyo para los pobres. Sin embargo, su falta de éxito se debe a su rígida adherencia a las políticas económicas neoliberales ortodoxas: privatización (que aumenta los precios para los bienes y servicios consumidos por los pobres); liberalización de los mercados de capitales (que permite a los especuladores desestabilizar las economías locales); establecimiento de mecanismos de libre mercado para la fijación de precios (que aumenta el costo de bienes básicos, como alimentos y energéticos para los pobres). Gordon sostiene que la historia ha mostrado que estas políticas liberales con frecuencia han provocado hambrunas e incremento de la pobreza.

El autor señala que la brecha creciente entre estas políticas de lucha contra la pobreza y las seguidas por los gobiernos europeos se explica por el rechazo de éstos al principio de la "carrera hacia abajo", ampliamente promovido por los organismos internacionales. Este principio busca reducir al mínimo y de manera progresiva los estándares laborales y de cobertura de las políticas sociales. A pesar de la presión ejercida sobre los gobiernos europeos, la mayoría de éstos no eliminaron los beneficios sociales, sino que emprendieron políticas de mejoramiento de las condiciones del empleo y la cobertura social. Con base en la cifras de pobreza en Europa y Estados Unidos, indica que, mientras más comprensiva sea la redistribución vía el estado de bienestar, menor es la proporción de pobres. Pone en duda la utilidad de los métodos de medición de la pobreza basados únicamente en el ingreso y propone ampliar la definición de pobreza con relación a otros aspectos que determinan el nivel de vida, como el acceso a bienes y servicios públicos. Considerando el análisis de los distintos métodos de medición utilizados por países europeos y diversas agencias internacionales, sostiene que son poco útiles para cuantificar la "pobreza general" (*overall poverty*). Critica severamente el umbral de 1 dólar (de paridades de poder adquisitivo) por día por persona utilizado por el Banco Mundial, y sostiene que, dado que esta línea de pobreza está subestimada, el cálculo de la pobreza mundial también lo está.

De acuerdo con Gordon, el método más adecuado para realizar comparaciones internacionales sobre pobreza y supervisar las políticas antipobreza es el de presupuestos familiares (*budget standards*), es decir líneas de pobreza construidas con base en canastas normativas de satisfactores específicos de las necesidades humanas (lista de bienes y servicios, cada una con sus cantidades requeridas y su costo), tomando en cuenta los patrones de consumo generalizados observados en una sociedad determinada.² No obstante, recomienda la utilización de índi-

² En México este método fue utilizado por primera vez en 1982 por la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar) para calcular el nivel de pobreza con datos de 1977 y desde entonces diversos analistas de la pobreza lo han utilizado (Boltvinik, Hernández-Laos, Alarcón, Levy, Damián). Para su versión original véase Coplamar, *Necesidades esenciales y estructura productiva en México. Lineamientos de programación para el proyecto nacional*, Presidencia de la República, Gobierno de México, 1982; así como Coplamar, *Macroeconomía de las necesidades esenciales en México*, México, Siglo XXI Editores, 1983; segunda edición, 1989. Para un

ces que midan directamente el nivel de satisfacción de las necesidades humanas básicas (alimentación, agua potable, drenaje, salud, vivienda, educación, información y acceso a servicios)³ para medir la pobreza absoluta y calcular la intensidad de la privación (ligera, moderada, severa, extrema). Con base en los cálculos sobre el bajo monto de recursos requeridos para sacar a la población de la pobreza en el mundo, este autor termina su análisis afirmando que, para acabar con este flagelo, no se requiere un mayor desarrollo científico para identificar la pobreza, sino la voluntad política para erradicarla. Advierte que "la pobreza es el asesino más cruel del mundo y la mayor causa de sufrimiento en la Tierra".

John Teye tiene un punto de vista complementario al de Gordon en torno a la reducida efectividad que han tenido las políticas neoliberales de lucha contra la pobreza. De acuerdo con el autor, el hecho de que la agenda de lucha contra la pobreza sea una agenda internacional dominada por el Banco Mundial la hace ajena a las élites nacionales, lo que le resta fuerza y viabilidad. Para él, el *problema de la pobreza* es específico de cada sociedad y tiempo y sostiene que de la forma en que la élite nacional identifique el problema de la pobreza dependerán las políticas que se adopten. La pobreza se convierte en un problema para la élite y la mueve a tomar (o apoyar) medidas de política pública sólo cuando percibe que su bienestar es interdependiente del de los pobres, que éstos lo pueden afectar a través del crimen, la insurrección o el contagio, y que las medidas del estado son eficaces para contrarrestar las amenazas,⁴ punto en el que coincide con Nora Lustig (capítulo 4 de este libro). El artículo de Teye es una crítica profunda a la ingenuidad tecnocrática que cree que sus mediciones (varias de cuyas debilidades señala) constituyen *el problema* de la pobreza. Es necesario reconocer, señala, que pocas veces las políticas contra la pobreza son una expresión de un impulso puramente humanitario. Para seguir demoliendo certezas, Teye ataca el "artículo de fe que las mejores políticas contra la pobreza son aquellas que hacen lo más que pueden para mejorar el bienestar de los más pobres entre los pobres". En su opinión, "se toma de manera axiomática que los recursos habría que concentrarlos en quienes sufren más". Una vez que se reconocen —dice Teye— características de inversión a las políticas contra la pobreza, la regla de concentrar recursos entre los más pobres de los pobres resulta problemática si, como consecuencia de su falta de activos o destrezas, son los menos aptos para hacer

desarrollo reciente de la canasta, así como una evaluación de su concordancia con las percepciones de la población, véase Julio Boltvinik y Alejandro Marín (2003) "La canasta normativa de satisfactores esenciales de la Coplamar. Génesis y desarrollos recientes", *Comercio Exterior*, vol. 53, núm. 5, mayo, pp. 473-484.

³ También en estos temas la investigación llevada a cabo en Coplamar fue pionera. Véase Coplamar, *Serie Necesidades Esenciales en México*, compuesta por 5 volúmenes: 1. Alimentación, 2. Educación, 3. Vivienda, 4. Salud y 5. Geografía de la marginación, Siglo XXI Editores, primera edición, 1982. Los volúmenes se han seguido reeditando y aún se consiguen en librerías.

⁴ Teye olvida que los pobres también tienen el arma del voto, como lo muestran los triunfos de Chávez en Venezuela y de Lula en Brasil.

que la inversión fructifique. Tøye termina este argumento con un símil: en el campo de batalla, señala, no hay que concentrar los escasos recursos médicos en los más seriamente heridos, debe haber algún sistema de prioridades (*triage*) que tome en cuenta también las probabilidades de supervivencia.

Nora Lustig aborda la relación entre pobreza y crecimiento económico. Muestra que la evidencia empírica confirma que el crecimiento económico (medido según el consumo por persona) logra reducir la pobreza. Sin embargo, señala que la magnitud en que se reduce la pobreza depende de la distribución del ingreso, tanto de la inicial como de su evolución, y que, dados los altos niveles de desigualdad en América Latina, se requeriría tener una tasa promedio de crecimiento del ingreso por habitante del doble de la registrada en la década de los noventa en la región (1.5%) para reducir a la mitad la proporción de personas que vive con menos de 2 dólares por día (en paridades de poder adquisitivo) para 2015.

Según esta autora, las relaciones entre crecimiento económico y pobreza manifiestan una doble causalidad, dado que el crecimiento reduce la pobreza y, además, la reducción de ésta genera mayor crecimiento económico. Desde su punto de vista, la pobreza puede ser un obstáculo para el crecimiento si está asociada a restricciones en la capacidad de invertir en capital humano y en innovación tecnológica. Asimismo, puede propagar comportamientos sociales disfuncionales dado que en contextos de injusticia social se pueden suscitar estallidos sociales o incluso violencia sostenida que afecte de manera negativa el crecimiento.

Sus propuestas para reducir la pobreza no se restringen a la inversión en capital humano, aunque considera éste un aspecto fundamental para ello. Recomienda además ampliar el crédito a los pobres, otorgar subsidios a la inversión en maquinaria y equipo, crear seguros para los pobres, apoyarlos tecnológicamente,⁵ proteger legalmente el gasto público destinado a ellos, contar con redes de protección social como programas temporales de empleo o de emergencia, invertir en infraestructura básica (agua potable, electricidad, transporte), ampliar la oferta de los servicios de educación y salud y los subsidios condicionados a la inversión en capital humano (como Oportunidades).

José Luis Calva analiza los cambios económicos impulsados en nuestro país por los organismos internacionales a raíz de la crisis de los ochenta. Este trabajo, además de abordar el desarrollo y la política económica de México, da un panorama de lo sucedido en varios países latinoamericanos y africanos.

⁵ La estrategia de apoyo a los pobres mediante innovaciones tecnológicas, crédito, etc., es analizada por Janssen y Pachico para el sector agrícola (capítulo 11 en este volumen). Estos autores consideran insuficientes estas estrategias dado que se requiere, también, apoyar a los pobres para que se organicen en cadenas productivas o de comercialización que les permitan negociar la venta de sus productos ante las grandes corporaciones o en el mercado mundial o local. Para estos autores, no son las limitaciones tecnológicas las que explican la pobreza de los productores sino las restricciones del mercado.

El autor señala que las políticas económicas representaron un viraje respecto de la estrategia económica de sustitución de importaciones (SI). Al comparar el desempeño de diversos indicadores económicos se muestra que el periodo de SI fue mucho más dinámico que el del modelo neoliberal (MNL).

Afirma que la concepción del estado emanada de la Revolución mexicana rechazó la ideología liberal del *laissez-faire* y que por tanto se configuró un estado rector y promotor activo del desarrollo económico y del bienestar social, mediante el establecimiento de leyes laborales y agrarias e instituciones educativas, de salud y de servicios básicos.⁶

A partir de 1983, con la crisis de la deuda, la estrategia económica neoliberal (el decálogo del consenso de Washington), impuesta por los organismos internacionales, se orientó a transferir a los agentes privados y al mercado las funciones económicas anteriormente asignadas al estado, con una apertura económica indiscriminada y acelerada, reducción de la inversión pública y, con ello, del tamaño del estado.

Esta política neoliberal de largo plazo, señala, se ha conjugado con estrategias macroeconómicas restrictivas de mediano plazo (aumento de los precios y tarifas de bienes públicos, reducción de salarios reales, restricción de la oferta monetaria y crediticia, subvaluación cambiaria, privatización, utilización del tipo de cambio como ancla de los precios, eliminación del déficit fiscal). La política restrictiva no logra conciliar los equilibrios macroeconómicos y, en cambio, ha provocado efectos perniciosos en la planta productiva y el bienestar social. Si bien se incrementaron las ventas al exterior, éstas no compensaron la contracción del mercado interno, desincentivando la inversión y reduciendo el empleo.

De acuerdo con Calva, "no es fácil decidir quién ha manejado peor las variables macroeconómicas, si los gobiernos 'populistas' de Echeverría y López Portillo, que operaron el último tramo del modelo sustitutivo de importaciones, o los gobiernos neoliberales; en ambos casos hay tremendos desequilibrios macroeconómicos, con dramático crecimiento de los pasivos externos, pero con los gobiernos 'populistas' por lo menos *hubo crecimiento económico*".

Cuestiona la obsesión de las políticas neoliberales por lograr el equilibrio macroeconómico general, siendo éste sólo un momento ideal; sostiene que "eventualmente hay que tolerar, con prudencia, cierto desequilibrio de una variable macroeconómica para propiciar la corrección o el mejor desenvolvimiento de otra (*v.gr.* cierto desequilibrio fiscal en aras del crecimiento económico; o cierta inflación en aras de la corrección de un desequilibrio externo); el punto está en el pronto retorno hacia el centro de la franja de seguridad o estabilidad macroeconómica".

Compara el desempeño de nuestro país con países como Corea del Sur (que antes de la apertura tenía un PIB per cápita menor al de México y actualmente lo

⁶ Véase el trabajo de Viviane Brachet-Márquez (capítulo 10 de este libro) sobre la evolución del estado benefactor en nuestro país.

ha superado con mucho) o China, ambos con fuerte intervención estatal, que combinaron las estrategias de sustitución de importaciones y la apertura económica. Señala (en concordancia con Gordon y Huber, capítulos 2 y 9) que el éxito de estos países se debe a que no siguieron los mandatos de los organismos internacionales, sino su propio camino.

La propuesta de Calva no es regresar al modelo de sustitución de importaciones pues reconoce los errores cometidos en ese periodo⁷ y las diferencias en el entorno internacional. Propone diez instrumentos de política económica viables para lograr que nuestro país, dentro de las realidades del nuevo entorno económico y político internacional, logre un desarrollo sostenido con equidad.

La primera parte del libro cierra con el trabajo de Araceli Damián, que presenta la evolución de la pobreza en América Latina y en México. La autora ofrece cifras de la evolución de la pobreza en América Latina según los datos publicados por la CEPAL y señala (en concordancia con David Gordon, Eduardo Bustelo y Evelyne Huber, capítulos 2, 7 y 9) que las políticas económicas neoliberales no han logrado restablecer los niveles (menos altos) de pobreza observados a inicios de los ochenta. Apunta que la reducción de los niveles de pobreza a inicios de los noventa permitió a los defensores de estas políticas argumentar en favor de su efectividad. No obstante, a finales de la década las crisis de Argentina y Uruguay, sobre todo, volvieron a poner en duda los alcances de tales medidas.

En la segunda parte del trabajo analiza las tendencias recientes de evolución de la pobreza según el género en América Latina y sostiene que durante los noventa la región pasó por un periodo de "masculinización" de ésta, revirtiendo las tendencias que otros investigadores habían señalado durante los setenta y los ochenta. Muestra, asimismo, que en los noventa se observa una reducción de la desigualdad de género en los indicadores de educación e ingreso. No obstante, señala que parte de la reducción de la brecha de ingresos se explica porque el salario masculino experimentó una contracción más fuerte que el femenino en varios países de la región.

Con base en los avances en los niveles educativos, sobre todo de las mujeres y de las generaciones jóvenes, pone en duda el supuesto de que a mayor educación menores serán los niveles de pobreza, sobre el que se basan los programas de transferencias condicionadas ligados a la educación, como el Oportunidades en México (que dan un apoyo monetario más alto para las mujeres). Como la evidencia lo constata para América Latina, el aumento en los niveles de educación no es condición suficiente para reducir la pobreza, ya que el nivel de ésta en la región es el mismo de dos décadas atrás.

⁷ Enumera los siguientes errores: una política cambiaria deficiente, crecimiento del déficit de cuenta corriente, intento de corregir el desequilibrio externo mediante un hipertrofiado proteccionismo comercial, sobrevaluación cambiaria provocando un sesgo antiexportador; manejo imprudencial de las finanzas públicas, ampliando la brecha ingreso-gasto público insostenible a largo plazo, economía del derroche; omisión de ajustes en la estrategia general de industrialización.

Sobre México, Damián ofrece cifras más detalladas de la evolución de largo plazo de la pobreza (1968-2000), utilizando varios métodos (el de la CEPAL, el que aplica el Banco Mundial, la línea de pobreza basada en la Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales de Coplamar y el Método de Medición integrada de la Pobreza, MMIP). Muestra que todos los métodos arrojan como resultado que la pobreza es más alta a finales de siglo que a finales de los sesenta.

Analiza las limitaciones del método oficial de medición de la pobreza utilizado en el país a partir de 2002 y muestra que éste también subestima la pobreza. Dedicó parte del trabajo a exponer los problemas de comparabilidad de las Encuestas de Ingresos y Gastos de los Hogares, 2000-2002, por las modificaciones que se hicieron a esta última, y señala que éstas imposibilitan comparar la evolución de la pobreza en México en ese periodo.

Presenta la evolución reciente de la pobreza en México utilizando el método oficial y compara estos resultados con los que se obtienen con la línea de pobreza 3 (LP3) propuesta por el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, y que el gobierno rechazó; con la LP3 corregida⁸ y finalmente con el MMIP. Concluye que, dada la subestimación de la LP oficial, un importante porcentaje de la población pobre en México ha quedado fuera de cualquier posibilidad de recibir apoyo de los programas gubernamentales de lucha contra la pobreza. Sostiene que la subestimación de la LP significa minimizar, en los hechos, los derechos humanos oficialmente reconocidos a la población mexicana en la legislación.

MODELOS DE BIENESTAR SOCIAL EN EL CENTRO Y EN LA PERIFERIA

Gosta Esping-Andersen ha desarrollado una tipología de estados de bienestar (EB) que es útil resumir para ubicar mejor la discusión de los trabajos que se presentan en la segunda parte del libro. Este autor dice que "en las sociedades pre-capitalistas pocos trabajadores eran mercancías en el sentido de que su supervivencia dependiese de la venta de su fuerza de trabajo. Es cuando los mercados se vuelven universales y hegemónicos cuando el bienestar de los individuos pasa a depender del nexo monetario. La introducción de los derechos sociales implica liberar a las personas del estatus de mercancía pura. La desmercantilización ocurre cuando un servicio es prestado como un derecho y cuando una persona puede sustentarse sin depender del mercado".⁹ La escuela primaria, pública y

⁸ La corrección consiste en seleccionar el grupo poblacional de referencia para el cálculo de la línea de pobreza, con el criterio de que su gasto per cápita en alimentos (y no su ingreso per cápita, como lo hizo el Comité) sea igual al costo per cápita de la canasta alimentaria.

⁹ Gosta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press, 1990, pp. 21-22.

gratuita, constituye un buen ejemplo de servicio que ha salido de la esfera del mercado y, al dejar de ser una mercancía, se convierte en un valor de uso social y colectivo, que el niño puede disfrutar sin depender de la capacidad de pago de sus padres.

Pero este autor lleva el concepto más allá, porque no sólo se refiere a los servicios prestados como un derecho sino también a la capacidad de sustentarse sin depender del mercado. Para él, el acto radical de desmercantilización consiste en hacer que la fuerza de trabajo no sea una mercancía de venta forzosa en el mercado para la subsistencia del individuo. Cuando esto ocurre los estados de bienestar logran la desmercantilización plena de la vida social. El autor clasifica los modelos del estado de bienestar en tres tipos:

El modelo dominado por la asistencia social, al que llama modelo "liberal" o residual, donde los derechos a la asistencia dependen de la demostración de necesidad. Para ser beneficiario, el individuo tiene que comprobar que no tiene medios suficientes y que, por tanto, necesita la asistencia social. Los beneficios son magros; sólo se ofrece una red de seguridad de última instancia, y se presiona a todos a participar en el mercado; la desmercantilización lograda es mínima. El arquetipo del modelo se encuentra en Estados Unidos. Es el que el Banco Mundial está promoviendo en los países periféricos.

El segundo modelo es el de la seguridad social obligatoria o "conservador corporativista", que provee derechos amplios a los asegurados pero los beneficios dependen casi totalmente de las contribuciones individuales y, por tanto, del empleo, lo que resulta en escasa desmercantilización en su sentido radical. Se cubre a toda la población a través del mecanismo de la seguridad social. El calificativo conservador se explica por el principio de subsidiariedad del estado benefactor respecto a la familia: éste sólo interviene si la familia no puede hacerlo, por lo cual el modelo no estimula la participación económica de la mujer ni la independencia de los jóvenes. Los prototipos son Alemania, Francia e Italia.

En el tercer modelo, al que Esping-Andersen llama "socialdemócrata", los principios de universalismo y desmercantilización fueron extendidos también a las nuevas clases medias, por lo cual se habría logrado una igualdad a nivel más alto y no una igualdad de necesidades mínimas. Otro elemento de este modelo es que los costos de la reproducción familiar son socializados, estimulando la independencia individual al otorgar transferencias directas a los menores y a los ancianos e inválidos. Pero el elemento distintivo es que el derecho al trabajo queda en condiciones de igualdad con el *derecho a la protección plena del ingreso*. Éste es, desde luego, el más desmercantilizado de los modelos; los prototipos son los países escandinavos.

La segunda parte del libro inicia con el trabajo de Eduardo Bustelo quien pone en tela de juicio las premisas sobre las que se basa la política social neoliberal puesta en marcha en América Latina a partir de la crisis de la deuda de los ochenta. Como la mayoría de los autores arriba mencionados, sostiene que, a pesar de las reformas económicas neoliberales, a principios del siglo XXI no se ha

logrado sentar las bases para un desarrollo económico y social que mejore el bienestar de los pueblos y corrija la desigual distribución de los ingresos y las disparidades sociales. Si bien se observa un "progreso" en indicadores sociales ("blandos"), como educación y salud, no sucede lo mismo con la pobreza, que permanece estable.

Señala que la falta de dinamismo económico, la volatilidad elevada y la recesión en casi toda la región ponen el equilibrio fiscal en primer plano, lo que hace que las políticas económicas se muevan procíclicamente agravando las recesiones. Examina en primer término cómo se dio el nacimiento del estado de bienestar en Europa y afirma que éste se construyó a partir de un proyecto nacional que buscaba edificar una sociedad más igualitaria basada en una solidaridad intra e inter clases. En ese contexto, contar con un empleo se constituyó en la dimensión básica de la ciudadanía, y el salario fundamentaba la autonomía vital y moral del ciudadano asociado a un sistema de protección para él y su familia a lo largo de la vida.

No obstante, afirma que, dado que la idea de sociedad en la cultura moderna cobijó una tensión entre ésta y lo individual, las crisis económicas y el retorno de la vertiente liberal resultaron a favor del individuo, las políticas se rediseñaron con base en el utilitarismo y se puso en el primer plano lo económico. En este marco, en el que se concibe que la garantía del éxito individual es posible gracias a las libertades "negativas", el individualismo se convierte en la cuna de la insensibilidad. Siguiendo a Durkheim, Bustelo afirma que el individualismo es casi sinónimo de anomia, lo que disuelve cualquier posibilidad de solidaridad orgánica.

Bustelo plantea que la idea de sociedad ha sido débil en América Latina dado que siempre tuvimos una sociedad poco integrada, con profundas segmentaciones y grandes disparidades. En el marco de la globalización, la viabilidad de una "sociedad nacional" se vuelve aún más endeble en la región, debido a que la política tiene ahora un carácter extraterritorial, en el sentido de que los estados nacionales ya no tienen posibilidades de controlar y regular las fuerzas económicas y sobre todo las financieras.

Por otro lado, las políticas neoliberales centradas en el interés individual pugnar por el desmantelamiento del Estado al acentuar la privatización del espacio público. Analiza cómo el surgimiento de las identidades sociales (ser mujer, niño, anciano, etc.) ha fomentado el individualismo, al mismo tiempo que el actuar de las ONG fomenta la fragmentación y la visión asistencialista de la política social.

Analiza la transformación de la educación, la cual se ha alejado de principios universalistas y conformadores de identidades nacionales y se orienta al éxito individual y económico. Asimismo, sostiene que el cambio de la relación capital-trabajo y el determinismo tecnológico¹⁰ que impera socialmente han llevado a

¹⁰ Es decir, el supuesto que sostiene que es la evolución tecnológica, no la sociedad, la que determina la relación capital-trabajo.

un excedente laboral, pero que, mientras en Europa la discusión es sobre cómo distribuir el tiempo libre socialmente, en los países latinoamericanos el problema es el exceso de tiempo en el cual no se trabaja con una remuneración adecuada que permita a un gran contingente asegurar su sustento. Como consecuencia no hay ciudadanía y, dada la situación de pobreza, tampoco autonomía moral sino dependencia.

Bustelo critica la introducción del lenguaje economicista en el de la política social. El concepto de sociedad se transforma así en el de capital social, el cual oculta las relaciones sociales de poder y, por tanto, desplaza a la política. Señala que el concepto de utilidad subyace al de capital social. A nivel microeconómico la función individual maximizadora de utilidad está definida por la elección de la "red social" que a uno más convenga. A nivel macroeconómico el capital social se define como un conjunto de valores que potencian las relaciones de confianza, minimizan los costos de transacción y favorecen el crecimiento económico. En el enfoque del capital social, las relaciones sociales están al servicio del mercado. En cambio, en el paradigma tradicional de política social la economía y los mercados eran vistos como la base material de la ciudadanía conformada por una sociedad de valores compartidos y con un condimento moral irreducible al cálculo económico.

Para Bustelo, lo social debe recolocarse dentro del espacio público, fortaleciendo la democracia y sus instituciones. Se requiere construir un orden moral de valores compartidos siendo el superior el de la justicia; resignificar lo social conlleva construir una sociedad autónoma con posibilidad de definir su propia vía; generar empleos productivos que posibiliten el acceso a una ciudadanía emancipada. Sin aferrarse a una visión nostálgica llama a plantear un nuevo concepto "social histórico" que se coloque en el eje de la igualdad.

La conferencia de Felipe González, ex presidente de España, reflexiona sobre las dificultades que enfrentan los países de América Latina para reducir la pobreza. Con base en su experiencia como gobernante del Partido Socialista Obrero Español (PSOE), y coincidiendo con Evelyn Huber, afirma que sí es posible lograr la reconversión industrial, la liberalización de la economía y el desarrollo social. Plantea que el problema de la pobreza en América Latina no se debe sólo a la falta de crecimiento económico sino también a una crisis de redistribución. Sostiene que eliminar la pobreza extrema es un desafío moral y ético, pero que la población requiere no sólo superarla sino alcanzar la dignidad y la ciudadanía. Para ello se necesita ir más allá de la alimentación. Propone establecer mecanismos que garanticen que los pobres tengan mayores derechos, como la seguridad de la tenencia de la tierra y el acceso a microcréditos.

El ex presidente señala que los países de la región enfrentan serios condicionamientos y restricciones por parte de los organismos internacionales que frenan su desarrollo económico y social, como la exigencia de mantener un alto superávit, o el cobro de elevados intereses, comparativamente con los que pagan los países más desarrollados. Plantea que para tener una política de lucha contra

la pobreza efectiva se requiere abolir los fundamentalismos (como los pregonados por el consenso de Washington o como la negativa absoluta a la liberación de las economías).

El trabajo de Evelyn Huber analiza la dinámica de la política social en América Latina en los ochenta y noventa. Examina los modelos de seguridad social tradicionales que prevalecían en los distintos países latinoamericanos antes de la crisis de la deuda, y muestra que su cobertura era muy desigual, fluctuando entre 10 y 60% de la población económicamente activa. De acuerdo con la autora, la limitada cobertura provocaba que en muchos casos el sistema fuera regresivo para el conjunto de la sociedad, ya que los impuestos de todos eran utilizados para los programas de unos cuantos afiliados. Sostiene que la parte más importante de la política social para los que se encontraban fuera del mercado laboral formal (y fuera de la seguridad social) era el control de precios y los subsidios a productos alimentarios y al transporte.¹¹

Observa que la puesta en práctica de las políticas neoliberales generó un crecimiento acelerado de las tasas de subempleo y desempleo, así como de las de pobreza, y los recortes al gasto social produjeron una caída en el valor real de los salarios, las pensiones, la cantidad y calidad de los servicios de salud, educación, etc. Uno de los efectos más negativos de la austeridad y el ajuste estructural fue la eliminación del control de precios y de los subsidios a los productos básicos. Por otra parte, la apertura de las economías nacionales produjo la quiebra de medianas y grandes empresas, con lo que sus empleados perdieron la cobertura de salud y seguridad social. El resultado en toda América Latina fue el aumento de la desigualdad en el ingreso y de la pobreza.

La autora distingue dos tipos de evolución del estado benefactor en los noventa en la región: 1] individualización y privatización de las pensiones aunada a una política social focalizada, lo que tuvo lugar en la mayoría de los países, y 2] universalización de los beneficios y mantenimiento de la responsabilidad del estado, que sólo ocurrió en Costa Rica y Uruguay. En algunos países el sistema de pensiones individualizado eliminó la responsabilidad del empleador de contribuir a éste, las tasas de interés pagadas a los asegurados en estos esquemas son bajas, y no se logró tampoco la cobertura universal, ya que, aunque los que trabajan en el sector informal pueden abrir sus cuentas, los pagos muy altos que tienen que hacer se han convertido en una barrera para que ello ocurra.

El gasto en programas focalizados fue mucho más bajo que el que se realizaba en los esquemas universales y, según la autora, aunque no resolvieron el problema de la pobreza, sí permitieron que no se deterioraran indicadores que son supervisados internacionalmente, como la mortalidad infantil. En contraste, en Costa Rica se fortaleció el sistema universalista de salud y pensiones y se buscó solidificar sus bases financieras. También se llevaron a cabo programas focaliza-

¹¹ Habría que añadir la educación pública gratuita y la construcción de redes de agua, alcantarillado y electricidad.

dos pero éstos más que sustitutos han sido complementarios de los programas universalistas.

En general, las reformas a los cuidados de la salud han sido más lentas y menos globales que las de pensiones. En este rubro se dio prioridad a los programas preventivos respecto de los curativos, con lo que se redujeron costos. Asimismo se buscó una combinación pública/privada de provisión de servicios.

Esta autora sostiene que, a pesar de que a principios de los noventa hubo crecimiento económico y aumentó el peso del gasto social en el total (como resultado de la contracción del gasto público total), y una caída de las tasas de pobreza en muchos países latinoamericanos, no se lograron restablecer los niveles más bajos de ésta observados a finales de los setenta.

De acuerdo con Huber, los organismos internacionales han mostrado, desde finales de los ochenta, preocupación no sólo por las reformas económicas sino también por las sociales, debido a tres razones: 1] consideran que las redes sociales de protección son esenciales para prevenir la posible interrupción del proceso de ajuste económico que podría ocasionar el brote de protestas sociales generalizadas;¹² 2] dado el peso fiscal muy alto que representan los esquemas de seguridad social en países más desarrollados, debían impulsarse cambios en ésta en los países en desarrollo para evitar poner en riesgo la estabilidad fiscal, y 3] reconocieron que, a pesar del crecimiento económico logrado a inicios de los noventa, no se redujo la pobreza en la medida prometida.

La autora cuestiona dos ideas difundidas por el Banco Mundial: 1] que el aumento en la inversión de capital humano reduce la pobreza y la desigualdad; 2] que los esquemas universalistas desperdician dinero en la clase media y alta. En cuanto a este último punto, afirma que pierde validez en un contexto donde exista un sistema de impuestos efectivo para recuperar dicha "pérdida". Critica el hecho de que la reforma fiscal, puesta en la agenda desde el inicio, no se relaciona con los esquemas de salud y seguridad social. Por el contrario, se promovieron la reducción de las tasas máximas de impuesto sobre la renta y el establecimiento de impuestos al valor agregado, con consecuencias regresivas en la distribución del ingreso.¹³

Huber señala que el tipo y grado de las reformas llevadas a cabo estuvieron determinados por el balance de poder entre los promotores (burguesía internacional, profesionales altamente calificados del sector privado, tecnócratas) y los opositores (burguesía orientada a la producción doméstica, sindicatos y movimientos sociales) de las reformas neoliberales.

Compara el desarrollo de los estados de bienestar en las últimas décadas entre los países de Europa occidental y los de América Latina y distingue las siguientes

¹² Esta preocupación también la manifiesta Nora Lustig (capítulo 4).

¹³ Es evidente que, siguiendo el argumento de la autora, se podrían haber mantenido las tasas máximas del impuesto sobre la renta para financiar los subsidios generalizados que fueron eliminados argumentando insuficiencia de recursos.

diferencias: 1] el proceso de globalización modificó en mayor grado las economías latinoamericanas; 2] el estado mismo, las instituciones democráticas y las fuerzas internas que apoyan el objetivo universalista y solidario de las políticas sociales de protección tuvieron menos fuerza en América Latina; 3] los partidos políticos, y en especial los democráticos de izquierda, son mucho más débiles en América Latina; 4] los sindicatos tienen menos peso y se debilitaron más con las crisis y los regímenes militares; por otra parte, los sindicatos, como en México y Argentina, están cooptados por los partidos que llevaron a cabo las reformas neoliberales; 5] dadas las diferencias en el nivel de endeudamiento y en los problemas para enfrentar los pagos, los países europeos estaban en una mejor posición para diseñar por sí mismos sus políticas de austeridad.

Con relación a la debilidad institucional en América Latina, Huber retoma el concepto de democracia "delegativa" de O'Donnell, que se refiere al comportamiento autoritario del poder ejecutivo en algunos países que se consideran depositarios del sentir nacional y miran las leyes como un obstáculo para lograr efectiva y eficientemente los objetivos nacionales. Por otra parte, este tipo de democracia se caracteriza por su poca supervisión y su control horizontal, es decir, la inexistencia (o debilidad) de instancias encargadas de asegurar el cumplimiento de las leyes.

La autora concuerda con Felipe González (capítulo 8) en el sentido de que la experiencia europea demuestra que se puede lograr una apertura económica compatible con un estado de bienestar generoso, que el éxito depende del camino adoptado para que las economías puedan competir mundialmente. El de la manufactura intensiva en mano de obra barata no es el apropiado para los países de América Latina, ya que simplemente no pueden competir con países como China en este tipo de mercados.¹⁴

Asimismo sostiene que la posibilidad de llevar a cabo políticas sociales comprensivas, universalistas y redistributivas depende de la capacidad regulatoria y extractiva del Estado, que en América Latina es baja. Señala que en los países de la región la sociedad (sobre todo las clases altas) no está dispuesta a pagar impuestos porque, dadas las características del estado de bienestar desarrollado no recibe ningún beneficio.

El trabajo de Viviane Brachet muestra los obstáculos que se han enfrentado en nuestro país para construir un estado de bienestar comprensivo. Sostiene que, mientras que en Europa hubo continuidad entre la obtención de los derechos civiles y la construcción del estado de bienestar (dado que los grupos subalternos ganaron espacios políticos mediante el sufragio), en nuestra región la construcción del estado de bienestar se dio en contextos autoritarios e inestables. Desde

¹⁴ La "carrera hacia abajo", como la llama Gordon (capítulo 1), y que en América Latina se ha llamado "dumping social", lleva a todos los países, a la larga, al agravamiento de la pobreza y al desmantelamiento de derechos sociales. Por ello, en última instancia, la batalla ya no puede ser en cada país, sino que tiene que hacerse a escala mundial.

inicio de la era independentista, en las nuevas repúblicas latinoamericanas el estado de bienestar fue impulsado por los gobernantes verticalmente con una racionalidad productiva pura.

De acuerdo con la autora, el estado independentista mexicano tuvo especial preocupación por ampliar la educación (primaria), dejando la salud en manos de la Iglesia, que tradicionalmente se había hecho cargo de la asistencia a los más pobres desde la colonia. Durante el porfiriato la pobreza fue vista como un mecanismo de eliminación de los menos aptos, por lo que no había ninguna obligación moral de aliviar las injusticias sociales.

Para Brachet-Márquez, la Constitución de 1917, si bien no logró conformar un estado de bienestar amplio, estableció las bases para el reparto de tierras, fijó los parámetros de la relación capital-trabajo, de la seguridad social (incluyendo salud), de la educación (gratuita, laica y obligatoria) y de la vivienda popular. La autora sostiene que los diversos gobiernos posrevolucionarios enfrentaron la resistencia de los empresarios y las clases altas para introducir beneficios para los trabajadores y sus familias. No obstante, se obtuvieron diversos logros, como el reparto de tierras a los campesinos y el establecimiento y promoción de los derechos de los trabajadores.

Señala que el estado mexicano limitó su idea de justicia social universalista a la educación (aunque dejó que las desigualdades regionales y sociales acumuladas se reprodujeran en la red educativa). Asimismo, los obreros fueron sometidos mediante el control férreo por parte del PRI y el establecimiento de procedimientos largos y complejos para hacer estallar huelgas. Por otra parte, se desarrolló un sistema de salud desigual, dividido entre los trabajadores y sus familiares (derechohabientes) y la llamada "población abierta".

La autora explica que durante el periodo de López Portillo el auge petrolero permitió construir programas novedosos para combatir la pobreza, establecer organismos de construcción de vivienda popular y de regularización de la tenencia de la tierra urbana; ampliar la cobertura educativa; establecer un sistema de venta de alimentos básicos con precios controlados (beneficiándose sobre todo pobres urbanos y sectores medios). También se buscó lograr la autosuficiencia alimentaria mediante el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), proyecto que, según la autora, no tuvo éxito. En su opinión, éste fue el único periodo gubernamental en el que se logró ganar la guerra contra la pobreza.

Brachet sostiene que, a pesar de que la crisis de 1982 fue aguda, el estado de bienestar no se dismanteló abruptamente, dado que se buscó protegerlo. Sin embargo, la promesa de reducir el gasto público hecha al FMI provocó una reducción del presupuesto con un desmejoramiento generalizado en la calidad de los servicios y las condiciones de trabajo en el sector educativo y de salud.¹⁵

¹⁵ Al respecto, Julio Boltvinik ("Welfare, Inequality, and Poverty in Mexico", en K. Middlebrook y E. Zepeda, *Confronting Development. Assessing Mexico's Economic and Social Policy Challenges*, Stanford,

Considera que el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), creado en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, es el primero que intentó demostrar las bondades de atacar la pobreza de forma directa.¹⁶ No fue sino hasta el sexenio de Zedillo cuando se puso en marcha el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá, ahora Oportunidades) con un sistema dirigido a las zonas de pobreza extrema rural.¹⁷ Otra de las reformas en este sexenio fue el sistema de pensiones, donde se privatizó la administración de los fondos de retiro, significando para los trabajadores un aumento de cotizaciones para alcanzar beneficios comparables a los esquemas anteriores, siendo los empresarios los favorecidos por la reducción del monto de sus contribuciones.

Concluye que la construcción del estado de bienestar ha estado controlada por las élites políticas y económicas, lo que ha producido que esté fragmentado y sea inequitativo e incompleto. En cuanto a las políticas de lucha contra la pobreza, sostiene que han dividido a la población entre los "no pobres" de ingreso modesto que fueron recibiendo cada vez menos apoyos en detrimento de su capacidad adquisitiva; los pobres que recibían algún beneficio (Coplamar, Pronasol, etc.) pero que fueron excluidos de los beneficios desde 1997; y los extremadamente pobres objeto de programas focalizados.

Brachet sintetiza de la siguiente manera los obstáculos reales para un desarrollo más amplio del estado de bienestar: "La situación de penuria presupuestal en el gasto social (con algunas interrupciones de prosperidad) es característica de todo el periodo considerado. Se debe, en primera instancia, a las dificultades, compartidas por otros países de la periferia, para extraer la plusvalía del aparato productivo por medio de impuestos. Pero esta penuria fiscal también se relacio-

Stanford University Press, 2003, pp. 385-446) construyó cuatro series de gasto público social per cápita para el periodo 1970-2000, usando cuatro diferentes deflatores del gasto social. Cuando se usan deflatores genéricos, como el índice de precios implícito del PIB o el índice nacional de precios al consumidor, el gasto social per cápita en términos reales cae abruptamente tanto después de la crisis de 1982, como de la de 1986 y 1994-1995. Si esto reflejara la realidad, el gasto social se habría reducido a la mitad entre 1981 y 1988. Se hubiese tratado de una auténtica catástrofe nacional. Pero estos índices, señala Boltvinik, no son adecuados como deflatores del gasto social. Cuando se usan índices de precios apropiados a la naturaleza del gasto social (el autor usó dos, el más adecuado de los cuales es el promedio de los índices de precios del consumo público de educación y el respectivo de salud) el panorama es completamente distinto: entre 1981 y 1988 el gasto social per cápita disminuye en 12%, muy lejos de la imagen catastrófica precedente (pp. 415-418 y gráfica 11.3). Por eso tiene razón Brachet cuando subraya el deterioro de las condiciones de trabajo en educación y salud, ya que lo que se deterioró brutalmente fueron los salarios reales de profesores, médicos y enfermeras.

¹⁶ La focalización del Pronasol, sin embargo, fue en barrios y comunidades, concepto diferente al de hogares individuales.

¹⁷ En realidad la focalización del Progresá es escalonada. Primero se seleccionaron localidades (con el criterio de grado de marginación) y después, dentro de ellas, se escogieron hogares. La selección de localidades se ha ido desdibujando al ampliarse el programa. Sin embargo, no es claro si todavía quedan localidades rurales excluidas por no ser de muy alta o alta marginación.

na con una voluntad política ampliamente compartida entre las élites de gastar lo menos posible en políticas sociales."¹⁸

EXPERIENCIAS DE LUCHA CONTRA LA POBREZA

La tercera parte de este libro trata sobre las experiencias concretas de lucha contra la pobreza. Inicia con el trabajo de Janssen y Pachico, quienes intentan evaluar cómo la investigación y los avances tecnológicos pueden usarse para combatir la pobreza. Describen las características de ésta en el mundo y sostienen que no está únicamente definida por las carencias de ingresos, sino que tiene muchas dimensiones.¹⁹ Consideran que, dado que mundialmente la pobreza es un problema rural más que urbano,²⁰ es importante considerar el potencial de las innovaciones en la agricultura para los pobres.

Comparan las estrategias seguidas en el periodo de la revolución verde con las que actualmente están en práctica y sostienen que la producción de granos en el mundo ha crecido considerablemente y que el reto ahora es aumentar el valor agregado, más que la producción en los campos de cultivo. Señalan que, incluso cuando los agricultores logran aumentar su producción mediante la adopción de nuevas tecnologías, éstos se enfrentan en diversas ocasiones a una demanda inelástica de productos.

Presentan datos sobre el efecto diferencial que tiene aumentar la producción *versus* el desarrollo de nuevos mercados y sostienen que esto último tiene mayores efectos en el ingreso de los agricultores. De acuerdo con ellos, en América

¹⁸ Hay aquí una doble coincidencia. Por una parte con Huber (capítulo 9), quien identifica la resistencia de la élite económica a pagar impuestos, y por otra parte da la razón a Tøye (capítulo 3).

¹⁹ En coincidencia total con los ponentes de la mesa de medición de la pobreza del coloquio. Véase la quinta parte de este libro, al igual que más adelante en esta introducción.

²⁰ La afirmación de los autores puede ser cierta para algunos criterios de pobreza, pero no lo es para todos. Manteniéndonos en el método de ingresos o de línea de pobreza, mientras más bajas son éstas, por ejemplo las que usa el Banco Mundial, mayor es la proporción de los pobres que vive en el medio rural casi en cualquier parte del mundo. La afirmación no es válida, sin embargo, para América Latina y para México con los métodos usualmente utilizados. Por ejemplo, para el conjunto de América Latina, usando un criterio de 2 500 habitantes para separar las áreas urbanas de las rurales, la CEPAL (*Panorama social de América Latina 2003*, portal electrónico de la CEPAL), del total de 221.4 millones de pobres de la región, 146.7 millones, casi dos terceras partes, vivían en áreas urbanas. En México, usando un límite urbano-rural de 15 000 habitantes, que exagera el peso de lo rural, con la LP3 corregida del Comité Técnico (CT), la proporción de pobres que viven en el medio urbano es de 56.5%; es de 53% tanto con la LP3 del CT como con el MMIP, y es de 49.6% con la línea oficial de pobreza llamada de patrimonio. Con las dos líneas inferiores que usa el gobierno, que llama de capacidades y alimentaria, confirmando lo dicho al empezar este pie de página, la mayor parte de los pobres, en cambio, viven en el medio rural (véase el artículo de Araceli Damián, capítulo 6, para una explicación de estas líneas de pobreza).

Latina los pequeños productores son pobres no por sus limitaciones tecnológicas sino por las restricciones de mercado que enfrentan.

Señalan que dado que los trabajadores agrícolas sin tierra están entre los más pobres es importante crear empleos y que la estrategia es distinta a la que se tiene que seguir en el caso de los pequeños agricultores. No obstante, la mejor opción tanto para aumentar el acceso al empleo como para mejorar las condiciones de vida de los pequeños agricultores la ubican en el desarrollo de mercados y ampliación de créditos y no tanto en la elevación de la productividad (salvo en lugares muy particulares). Sostienen que es importante fomentar la organización de los agricultores o que se integren en cadenas productivas, pero reconocen que la organización de los productores no es suficiente para asegurar su éxito; se requiere que logren niveles altos de calidad y suficiente peso para influir en la agenda nacional o internacional. Además resaltan el hecho de que la innovación en agricultura tiene poco que hacer para superar la pobreza si no se logra un mercado mundial justo.

Óscar Fresneda analiza los logros y deficiencias del sistema de subsidios a la salud en Colombia. La focalización está a cargo del Sistema de Selección de Beneficiarios (Sisben). Los beneficiarios de los subsidios deben pertenecer a hogares que tengan los niveles 1 o 2 del índice Sisben y se asignan los cupos dando prioridad a ciertos grupos de la población. El índice combina los ingresos del hogar con indicadores directos de condiciones de vida, ponderados a través de un método de componentes principales. Dado que el propósito es identificar los hogares que no pueden participar en el régimen contributivo de salud por sus bajos ingresos, Fresneda analiza la asociación entre el índice Sisben y el ingreso de los hogares. Encuentra un grado de asociación estadística altamente significativo que, sin embargo, "es insuficiente para determinar con precisión los niveles de ingresos de las familias en particular, con la perspectiva de asignación de subsidios". El autor procede, entonces, a analizar los *errores* de inclusión y exclusión que se cometen cuando se usa el índice Sisben en lugar de líneas de pobreza o la versión matricial del MMIP.²¹ Obtiene que con el Sisben se dan errores muy pequeños de inclusión pero muy altos de exclusión: 62.7% en las áreas urbanas y 31.9% en las rurales, lo que debe interpretarse tomando en cuenta que, como señala Fresneda, los errores de exclusión son "mucho más graves que los de

²¹ La versión matricial del MMIP es el método originalmente desarrollado por Julio Boltvinik, con la estrecha colaboración de Óscar Fresneda, en el Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza, RLA/86/004 del PNUD. La versión matricial consiste en considerar pobre cualquier hogar que sea pobre por LP o por NBI. Al considerar ambos métodos de identificación de los pobres, los hogares quedan clasificados en cuatro celdas: pobres por ambos métodos; pobres por LP y no pobres por NBI, pobres por NBI y no pobres por LP y, por último, no pobres en ambas dimensiones. El método fue aplicado en muchos países de América Latina. Para una imagen de los niveles de pobreza resultantes con el MMIP matricial y su relación con los niveles por LP y por NBI, véase Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza, "Magnitud y evolución de la pobreza en América Latina", *Comercio Exterior*, vol. 42, núm. 4, abril de 1992, pp. 380-392.

inclusión. Significan una negación, en la práctica, de derechos y servicios iguales para quienes tienen semejantes condiciones.”²² Cuando se evalúa contra los ingresos, el desastroso resultado lleva a Fresneda a concluir: “Se lograría un mejor resultado con un método de azar, con una moneda, por ejemplo.”

Fresneda relata cómo, en el curso de la investigación, fuera de registro y de forma anecdótica se encontraron testimonios de esa creatividad para acceder a privilegios de forma fraudulenta, desde la mentira directa, el ocultamiento de bienes como el televisor, la separación temporal de cónyuges para que la mujer pueda declararse como jefa de familia, el “préstamo” de niños para hacerlos aparecer como miembros del núcleo familiar y el alquiler de lugares precarios de habitación para que se aplique la encuesta. Una ilustración riquísima, aunque no se haya cuantificado su frecuencia, de algunos de los problemas previstos por Amartya Sen.²³

En el siguiente capítulo, Julio Boltvinik nos ofrece un análisis crítico del principal programa de lucha contra la pobreza puesto en marcha en nuestro país desde 1997: el Progresá, hoy Oportunidades. Inicia su análisis ubicando las reformas de política social recomendadas por los organismos internacionales dentro de los tres modelos de bienestar propuestos por Esping-Andersen. Afirma que éstas se ubican en el modelo liberal residual, que corresponde al que tienen países como Estados Unidos, Canadá y Australia; en este modelo no existe la cobertura universal de la seguridad social y el individuo; para tener derecho a la asistencia tiene que demostrar que está en situación de necesidad, que es lo que hace el Progresá/Oportunidades en el proceso de incorporación de beneficiarios desde sus inicios.

Boltvinik muestra que el gobierno mexicano ha seguido al pie de la letra las políticas neoliberales instauradas durante la dictadura de Pinochet en Chile (véase al respecto la contribución de Evelyne Huber, capítulo 9), las cuales están basadas en el principio de la subsidiariedad del estado, es decir que se abstiene de actuar, y sólo actúa cuando hay fallas de la familia, del individuo o del mercado. En cuanto a la pobreza, sólo procura erradicar la extrema dado que son sólo estos individuos los que no pueden competir en situaciones de igualdad en el mercado (quedando excluidos los pobres moderados).

Recoge las críticas realizadas por Sen en torno a los programas focalizados, entre los que se encuentran los altos costos administrativos, los incentivos negativos, las mentiras de la población para acceder al programa (como sucede actualmente en México), invasión de la privacidad (como también ocurre ahora

²² Coincide aquí Fresneda con lo que han sostenido Giovanni Andrea Cornia y Frances Stewart (“Subsidios alimentarios: dos errores de focalización”, *Comercio Exterior*, vol. 53, núm. 6, junio de 2003, pp. 563-573) respecto del costo social más alto de los errores de exclusión, incluso si se les estima con un criterio de productividad perdida. En el artículo de Julio Boltvinik sobre los programas focalizados en México (capítulo 13) se presentan las principales tesis del trabajo de Cornia y Stewart.

²³ Amartya Sen, “La economía política de la focalización”, *Comercio Exterior*, vol. 53, núm. 6, junio de 2003, pp. 555-562.

ahora con las visitas domiciliarias que llevan a cabo los promotores del Oportunidades en áreas urbanas para verificar que los solicitantes hayan dado información fidedigna). Asimismo, retoma a Cornia y Stewart, quienes han criticado estos programas por sólo centrarse en el cálculo del aumento de la eficiencia derivada de la eliminación de los errores tipo II (incluir a quienes no merecen el subsidio), mientras que los errores de tipo I (no incluir a quien sí lo necesita) no son evaluados y pueden ser más costosos socialmente incluso si se mide este costo con indicadores de productividad.

Al analizar el diseño de Oportunidades nos dice que, como el programa está diseñado para romper la transmisión intergeneracional de la pobreza, el cumplimiento de su objetivo no puede ser evaluado a corto plazo, ya que tendría que hacerse un seguimiento a los estudiantes beneficiarios años después de que dejaron de serlo para poder constatar si mejoraron su nivel de vida. Este autor inicia la crítica directa del programa señalando problemas muy graves de su diseño, como el que los apoyos diferenciados (apoyo monetario mínimo para alimentación, mientras el educativo, sustancialmente más alto, es sólo para los hogares con estudiantes de entre 9 y 20 años aproximadamente, con un tope máximo a las becas educativas por familia) aumentan las desigualdades entre los pobres, perjudicando a los hogares que no tienen miembros en edad de estudiar y a los más numerosos, dado que el apoyo per cápita se reduce.

Por otra parte, las diferencias en el otorgamiento de complementos alimentarios (papillas) dependiendo de la edad (para todos los menores de 2 años y sólo para los que tienen entre 2 y 5 años y que se les haya diagnosticado desnutrición) no están basadas en diferencias importantes en términos de los niveles de desnutrición observados entre estos dos grupos de edad. Cuestiona que se deje al desamparo, sin apoyo (de papilla o beca educativa) a los menores de entre 6 y 8 años de edad que están excluidos del programa en materia de apoyos monetarios o papilla. Condicionar el apoyo económico a la asistencia a visitas médicas y a pláticas educativas genera cargas de tiempo y dinero para el traslado que se pueden convertir en barreras en muchos casos.

Boltvinik también critica las diversas evaluaciones realizadas durante la presente administración, debido a que muchas de éstas no han seguido una metodología que permita realmente evaluar el impacto del programa. Pone en duda la utilidad de realizar las evaluaciones, ya que las recomendaciones emanadas de éstas no han sido incorporadas al diseño del programa. Por ejemplo, desde la primera evaluación se señaló que el beneficio económico de concentración en las comunidades (es decir, por hogares) es marginal y que las ha dividido (véase Michelle Adato, capítulo 14). Por otra parte, Boltvinik señala que la recertificación (es decir, la comprobación de que los hogares siguen necesitando el apoyo) no se ha llevado a cabo a pesar de que muchos beneficiarios llevan más de seis años en el programa y probablemente ya no tengan el perfil para seguir recibiendo el apoyo.

Todas las evaluaciones sobre el resultado educativo han indicado que éste es

muy bajo en el nivel de primaria, ya que, como se señala en ellas, hasta en las comunidades rurales más pobres existía un alto nivel de inscripción antes de la puesta en marcha del programa. El autor cuestiona que este tipo de apoyos pueda seguir vigente si no cumple el requisito de la focalización, es decir, hacer un uso "eficiente" de los recursos canalizados. Por otra parte, Boltvinik llama la atención en torno al escaso efecto del programa en la desnutrición; señala que en ocasiones la evolución es contraria a la esperada, dado que, como lo mostró la última evaluación del programa, la desnutrición (entre beneficiarios de Oportunidades) aumentó en el país en su conjunto levemente y muy rápido en los estados más pobres.

Irregularidades administrativas también han sido detectadas por los evaluadores, como falta de capacitación de los actores involucrados, cobro indebido de servicios de salud que deberían ser gratuitos, falsedad de la información proporcionada por los beneficiarios. Todos estos problemas también fueron observados en la evaluación del programa en zonas urbanas.²⁴

Una de las conclusiones de este autor es que la apuesta de invertir en capital humano, como lo hace Oportunidades, pierde validez al constatarse que en México (al igual que en América Latina), aun con la elevación de los niveles educacionales en las últimas dos décadas, la pobreza ha seguido aumentando. Se une al llamado realizado por otros autores de promover programas productivos que permitan obtener mejores empleos para la población en edad de trabajar.

Por último, señala que es necesario abandonar la forma prevaleciente de evaluar los programas públicos, y sobre todo los sociales, en donde el organismo que lleva a cabo las acciones (en este caso la Secretaría de Desarrollo Social) es el mismo que contrata a los evaluadores.

Al continuar con el análisis de Progresá, Michelle Adato sostiene que, si bien los programas condicionados de transferencias de efectivo han contribuido a mejorar los indicadores básicos de salud, nutrición y educación, también han incurrido en costos sociales en su esfuerzo por dirigirse a los "extremadamente pobres".

Presenta una serie de premisas sobre las que se diseñan las transferencias de efectivo: 1] que los menores dejan la escuela porque entran a trabajar para incrementar el ingreso del hogar; 2] que las redes de protección social no están enfocadas a los más necesitados; 3] que el uso de indicadores de pobreza sirve para identificar a los más necesitados; 4] que el apoyo monetario otorgado a las mujeres arroja una mayor transformación en satisfactores para los niños que los recursos manejados por los hombres. Lo anterior supone, además, que esto permite el empoderamiento²⁵ de las mujeres.

Señala que las evaluaciones realizadas a Progresá constataron que, desde el

²⁴ Véase, al respecto, el texto de Agustín Escobar, capítulo 15.

²⁵ Traducción de *empowerment*. Está de moda traducirlo como empoderamiento que, sin embargo, no existe en español.

punto de vista de los objetivos planteados, se alcanzaron metas importantes. Sin embargo, anota algunos problemas encontrados por los evaluadores, como el que los suplementos alimenticios no eran totalmente consumidos por los menores o lo eran por miembros del hogar a los que no estaban destinados. Asimismo señala que el impacto de la transferencia monetaria en el ingreso de los hogares se redujo en una tercera parte debido a los retrasos o el incumplimiento de las obligaciones contraídas para recibir el apoyo (las llamadas corresponsabilidades). Por otra parte, el consumo de alimentos se incrementó en una proporción menor a la esperada, dado que parte del dinero se utilizó para compra de durables o para ahorro.

Sostiene que si bien los beneficios no materiales son difíciles de medir sí es posible identificarlos. Uno de los más positivos encontrado por la autora fue que las mujeres entrevistadas que formaban parte del programa habían ganado una mayor participación en la toma de decisiones, la posibilidad de moverse más libremente y convivir en diversas actividades con otras mujeres.

Al igual que Boltvinik, critica la selección de las familias beneficiarias en el interior de las comunidades, ya que las evaluaciones han encontrado que el aumento logrado en la eficiencia en el uso de recursos no es significativo. A pesar de ello esta práctica se sigue utilizando en el Progresá/Oportunidades, provocando división en las comunidades, fragmentación de familias extensas y conflicto entre las promotoras y los no beneficiarios.

La evaluación cualitativa que la misma autora realizó del programa, con entrevistas a profundidad a beneficiarios, no beneficiarios, médicos y directores de escuela, encontró que existía un consenso de que la forma de selección en el interior de las comunidades no tenía sentido porque "todos son pobres".

Señala (al igual que Boltvinik y Escobar) que las razones por las que familias que necesitaban el apoyo quedaron excluidas fueron: no estaban en sus hogares cuando el censo se levantó; los entrevistados no entendieron las preguntas por la terminología utilizada; no contestaron por no haber sido informados del motivo de la entrevista; y mintieron por vergüenza.²⁶ Argumenta la autora que la distinción entre beneficiarios y no beneficiarios que se obtiene mediante el modelo estadístico usado para la focalización no es percibida socialmente por los actores entrevistados, provocando que los no beneficiarios dejen de participar en actividades comunales.²⁷

Esta parte del libro cierra con la evaluación cualitativa presentada por Agustín Escobar sobre el programa Oportunidades en su primera fase de expansión a zonas suburbanas (de 2 500 a 35 000 habitantes). La evaluación fue realizada

²⁶ Éste es un testimonio muy importante del estigma asociado a ser pobre. Su situación es tan grave que sienten vergüenza y ocultan su realidad. Si esto ocurriese de manera generalizada en las encuestas de ingresos y gastos de los hogares (ENIGH), con la cual se mide la pobreza en México, el número de pobres y la intensidad de la pobreza (qué tan pobres son los pobres) estaría subestimada.

²⁷ Con ello se destruye el tejido social de las comunidades, quizás de manera irreversible.

desde el punto de vista de las modificaciones en la condición de vulnerabilidad de los hogares al participar en el programa. Por tanto, además de evaluar cualitativamente la situación de la población en los tres componentes de Oportunidades (educación, alimentación y salud), se evalúan los efectos indirectos en la vivienda y el empleo.

En lo que respecta a la vivienda, se detecta una mejoría en las comunidades evaluadas, indistintamente de que los hogares pertenezcan a Oportunidades o no. Un factor que contribuye en ello son las remesas recibidas desde Estados Unidos. No obstante, Escobar sostiene que se encontraron diferencias, aunque "modestas", en la proporción de viviendas mejoradas (en calidad, servicios y seguridad de la tenencia) entre los hogares beneficiarios, una vez que se eliminó de la comparación a los que reciben las remesas.

En términos de educación se encontró una mayor permanencia de los menores en la escuela cuando son becarios del programa, esto debido a la clara conciencia que tienen de la condicionalidad de recibir el beneficio a cambio de continuar en la escuela. Escobar plantea que el efecto del programa en la proporción de egresados de primaria que continúan estudiando secundaria es mayor que lo que encontraron en evaluaciones realizadas a comunidades rurales. Este hallazgo contrasta con su afirmación de que en las escuelas de las comunidades evaluadas se encontró una estabilización en la matrícula y de hecho un descenso, aparentemente por emigración. Por otra parte, cabe resaltar que la evaluación cuantitativa del componente educativo no mostró mejoría en la matrícula en el nivel de primaria y en el nivel de secundaria una muy pequeña en las zonas urbanas.

En el componente de salud se encontraron fallas muy similares a las que se observaron en las zonas rurales: saturación de los servicios, doble pérdida de tiempo: en la obtención de la "ficha" y en la espera para la atención misma, y que, dada la escasez de personal, varios médicos han acordado con las familias no llevar a los miembros sanos a las visitas médicas y de todas maneras asistirlos; también se reportó desabasto de medicamentos y cobros indebidos por el servicio médico. En lo que respecta a planificación familiar, se encontró que las mujeres, a pesar de presentar cierta resistencia, acuden más frecuentemente a las visitas. Sin embargo, en la detección de cáncer cervicouterino se identificó insuficiente capacidad para atender toda la demanda. La saturación en el servicio y la consiguiente pérdida de tiempo afectan el tiempo de trabajo productivo de hombres y mujeres, con lo que se dificulta el cumplimiento de las responsabilidades.

En lo que respecta a alimentación, Escobar reporta que, según el personal médico, las papillas sí han ayudado a mejorar la situación nutricional; no obstante, se identificaron problemas en su distribución. Aunque afirma que los becarios van en mayor proporción desayunados a la escuela, llama la atención que, según él, los maestros están de acuerdo en que los niños del programa van mejor "comiditos cuando llega el dinero". Es importante resaltar este punto porque, precisa-

mente, el apoyo monetario se entrega cada dos meses y, posiblemente, los menores lleguen igual de "hambrientitos" cuando han pasado unas semanas de haber recibido el dinero. No obstante, la evaluación no apunta nada al respecto.

En cuanto a las condiciones de trabajo, Escobar señala que el panorama general de las localidades no mejoró con la puesta en marcha del programa y que su resultado posiblemente se vea en el futuro. No obstante, llama la atención a una situación muy grave observada. Los niños beneficiarios del programa no han dejado de trabajar, sino que han intensificado el tiempo dedicado a ambas actividades. Por otra parte, en las escuelas donde asisten niños trabajadores los directivos han llegado a acuerdos con los padres: les dan permiso de entrar tarde o salir temprano, dependiendo de las necesidades de sus horarios laborales. En una comunidad en la que se registra una reducción del trabajo infantil los beneficiarios afirman que "el problema es que no hay trabajo para los niños". Esta situación seguramente va en detrimento del rendimiento de los menores en la escuela, así como de su posibilidad de disfrutar de tiempo lúdico.

La disponibilidad de empleos y el nivel salarial de los adultos tampoco ha mejorado en las comunidades, por lo tanto no ha disminuido la situación de vulnerabilidad de los hogares beneficiarios. Por otra parte, se presenta incompatibilidad entre las actividades productivas y reproductivas de hombres y mujeres y los sistemas de revisión, pláticas y consultas requeridos en Oportunidades. Aunque esta evaluación no se proponía hacerlo, se identifican también diversos reportes de errores de exclusión.

Escobar analiza los cambios en las relaciones domésticas como consecuencia de que las mujeres reciban el apoyo, y observa situaciones muy graves: separaciones conyugales, abandonos familiares por parte de algunos hombres y disminución de aportaciones que éstos hacían al presupuesto familiar en comparación con un año antes. Además, afirma Escobar que no presenciaron procesos claros de "apoderamiento" femenino. Se encontró que aún no se percibían conflictos comunitarios, de parentesco o vecindad, debido a que las diferencias entre beneficiarios y no beneficiarios aún no eran muy claras. Esta situación, según los evaluadores, puede presentarse más adelante si las mejorías de los beneficiarios se hacen evidentes.

La cuarta parte del libro está formada por el trabajo de Peter Townsend y David Gordon y un anexo al mismo. Los autores advierten que la pobreza masiva no sólo va a persistir sino que aumentará. Según estos autores las desigualdades en los niveles de vida continúan creciendo entre grupos de países y dentro de los mismos. Esto es así aun cuando la riqueza es, como nunca en el mundo, gigantesca y sigue creciendo.

Para revertir este proceso recomiendan, en primer lugar, establecer un umbral de pobreza válido internacionalmente, basado en la cantidad de ingreso necesario para vencer la privación material y social, introduciendo los acuerdos de Copenhague en los que se definieron la pobreza absoluta y la pobreza en general.

Retoman a Galbraith, quien desde los años cincuenta sentenció que la disparidad de poder entre las grandes transnacionales y los fragmentados y débiles productores pequeños explica y perpetúa la pobreza masiva en el mundo. Ubican, de esta forma, al poder corporativo como la mayor causa de la pobreza.

Según Townsend y Gordon, el fracaso de las políticas neoliberales propuestas por los organismos internacionales se debe en gran medida a la idea simplificada de que, como en los países industrializados los niveles de pobreza fueron en algún momento menores que en los países subdesarrollados, un crecimiento del PIB en sí mismo elimina la pobreza. Por otra parte, afirman que las metodologías para comprobar lo anterior son defectuosas y que otros investigadores han encontrado que no existe una relación simple entre crecimiento del PIB y el aumento en el ingreso de los pobres.

Señalan que, aun cuando han existido propuestas alternativas a las políticas del consenso de Washington (véase la de José Luis Calva, capítulo 5), no han sido tomadas en cuenta, lo cual refleja la ausencia de una real democracia en el mundo. Por ello resaltan la necesidad de una integración institucional global que evite que los intereses privados distorsionen, como hasta ahora lo han hecho, la actuación de la política pública para que ésta pueda corregir las fallas del mercado. Asimismo, hacen un llamado a la necesidad de ampliar la democracia en los organismos internacionales, ya que sin un cambio global en la jerarquía de poder las propuestas alternativas no serán escuchadas.

Townsend y Gordon proponen una serie de medidas para modificar la jerarquía de poder a nivel internacional, sugiriendo, por ejemplo, que las agencias internacionales sean más representativas y democráticas para alcanzar una mayor independencia de los deseos de los gobiernos y corporaciones más poderosas. También señalan que se requiere una nueva ley internacional que exija a las transnacionales eliminar actividades antisociales y les impida obtener ganancias excesivas en los países en desarrollo.

Los autores afirman que otras medidas necesarias son: la eliminación de las barreras al comercio que enfrentan los países en desarrollo, ya que éstas representan el doble de la ayuda que reciben. Parte del problema, señalan, es la Organización Mundial de Comercio (OMC), ya que muchas de sus reglas sobre propiedad intelectual, inversión y servicios sólo protegen los intereses de los países ricos y las más poderosas transnacionales, por lo que proponen el establecimiento de una agencia internacional de pleno empleo y un acuerdo para lograr la redistribución de recursos entre países y en el interior de ellos. De esta forma, sostienen, se logrará acabar con la pobreza y establecer derechos humanos aceptables para todos.

Criticando los programas focalizados, ya que diversos estudios han probado su incapacidad para erradicar la pobreza, y proponen poner en marcha políticas universales que sí han probado su efectividad. Para ello, los estados deben jugar un papel importante en la reducción de las desigualdades, mediante la aplicación de impuestos progresivos y transferencias sociales. Sugieren también gene-

ralizar el acceso a los esquemas de seguridad social, las garantías de un ingreso mínimo, el acceso a salud, educación, agua potable, drenaje y una vivienda digna. Sus propuestas son la materia del Manifiesto Internacional de Acción contra la Pobreza, que se incluye como anexo.

MÉTODOS DE MEDICIÓN DE LA POBREZA. UN DEBATE

La quinta y última parte del libro conjunta una serie de artículos que discuten las distintas formas de medir la pobreza. El primer trabajo, elaborado por Julio Boltvinik, presenta una tipología de métodos de medición de la pobreza, seguida de una discusión de los métodos combinados, que el autor entiende como aquellos que utilizan tanto una perspectiva directa o fáctica como una indirecta o potencial (definida por los recursos disponibles) de la satisfacción de necesidades humanas o nivel de vida. El artículo retoma la concepción de las seis fuentes de bienestar de los hogares que ha servido a Boltvinik de marco conceptual para el desarrollo del Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP) y para la crítica de los métodos parciales de medición. La tipología presentada es una versión actualizada, y simplificada, de otras que ha elaborado. Contiene varias novedades que la enriquecen. Destaca la tendencia, tanto en América Latina como en Europa, a pasar de los métodos directos a los combinados, lo que lleva al autor a identificar una nueva corriente de pensamiento: la de los métodos combinados. Su análisis lo conduce, sin embargo, a discernir una diferencia fundamental entre los métodos latinoamericanos y los europeos. En éstos la medición directa ha estado orientada, desde el principio, a identificar carencias directas que se explican por la limitación de los ingresos, por lo cual, como lo ha expresado Halleröd, autor sueco que aplica un método combinado llamado "pobres de verdad consensuales", la "medición directa e indirecta son los dos lados de la misma moneda".

En agudo contraste, tanto en el MMIP como en el Índice de Progreso Social (IPS) se partió de la percepción de que los métodos directos e indirectos son complementarios porque toman en cuenta fuentes de bienestar diferentes e identifican carencias en distintas dimensiones. Ubicada esta diferencia en el carácter mismo de ambos grupos de métodos combinados, el autor concluye que ésta explica los divergentes criterios de pobreza que aplican unos y otros métodos. Mientras los métodos que se han llamado para "pobres de verdad", que son los que han sido desarrollados en Europa (Gran Bretaña, Irlanda y Suecia), identifican como pobres sólo a quienes lo son tanto en la dimensión directa como en la indirecta, es decir, en la intersección de los conjuntos, el MMIP puede identificar también como pobres, dependiendo de los valores específicos de sus índices, a algunos hogares que sólo lo son por una de las dos dimensiones, mientras que en el IPS se identifican como pobres todos los hogares que lo son sólo por la dimensión indirecta y algunos de los que lo son sólo por la directa.

La conclusión del trabajo es pesimista por lo que hace a los enfoques europeos. Boltvinik señala que alguna vez concibió el camino planteado por Mack y Lansley,²⁸ que es el que ha dado origen posteriormente a los métodos combinados que en la tipología se han denominado pobres de verdad, como una forma de reconocimiento de la multiplicidad de las fuentes de bienestar de los hogares y, por tanto, de la necesidad de desarrollar métodos que las comprendieran cabalmente. En cambio, concluye ahora, los métodos combinados agrupados con el nombre "pobres de verdad" terminan reduciendo, más implícita que explícitamente, todo su campo de cobertura a las consecuencias de un bajo ingreso corriente, reduciendo las seis fuentes de bienestar a una sola, dejando como únicas opciones de un enfoque integral las del MMIP y del IPS.

David Gordon, uno de los autores más importantes que ha estado aplicando un procedimiento que Boltvinik en su tipología asimiló al método de los pobres de verdad, comentó que en América Latina se llama pobreza, particularmente a través del MMIP, a lo que en Europa se llama exclusión social y que, por ello, las diferencias son más semánticas que de contenido. También señaló que la pobreza no es igual a la privación, sino a las privaciones extremas. Cuando se mide la pobreza por ingresos todos los que están debajo de la línea de pobreza son pobres, así estén un centavo por debajo de ella; las carencias directas de quienes no están por debajo de la línea de pobreza no pueden omitirse sino, por el contrario, como en el MMIP, deben valorarse y combinarse con la situación indirecta para definir si el hogar es o no pobre.

A continuación Oscar Fresneda ubica conceptualmente al MMIP utilizando las clasificaciones elaboradas por Boltvinik para clasificar los métodos de medición. Fresneda plantea que, al ser el MMIP un método combinado, es un híbrido, ecléctico, con ventajas prácticas pero con limitaciones conceptuales dado que es difícil conciliar los objetivos que los métodos indirectos y directos intentan captar: potencialidad de satisfacción de necesidades (los indirectos) *vs* satisfacción real de las mismas (los directos). Sugiere que es conveniente en este enfoque privilegiar el análisis de los recursos (fuentes de bienestar) y utilizar la satisfacción de necesidades de manera funcional para llenar vacíos de información.²⁹ Señala las

²⁸ Joanna Mack y Stewart Lansley, *Poor Britain*, Londres, George Allen and Unwin, 1985. El método que desarrollaron estos autores se denomina, en la tipología que venimos describiendo, el método de carencias forzadas de satisfactores básicos socialmente percibidos (CFSBSP). Es un método directo multidimensional, al que Boltvinik, en tipologías anteriores, había llamado método generalizado de NBI y que considerado que tomaba en cuenta todas las fuentes de bienestar de los hogares.

²⁹ En la mesa de medición de la pobreza, Boltvinik tuvo la posibilidad de responder a los comentarios de Fresneda. Señaló que en sus desarrollos de medición de la pobreza siempre ha predominado un enfoque de recursos, que ello está explícito desde los primeros escritos en que desarrolló el MMIP. Que el eclecticismo no aparece, por tanto, en el plano conceptual sino en el metodológico, en el cual su opinión es que hay que medir cada dimensión del bienestar humano como mejor se pueda medir. Algunas de ellas, por ejemplo, el acceso a servicios de salud, se mide mucho mejor con base en las respuestas a dos preguntas dicotómicas (¿el hogar/individuo tiene acceso al servicio de salud

ventajas de la multidimensionalidad del método asegurando que ésta le da la posibilidad de convertirse en una forma efectiva de analizar el enfoque de las capacidades de Amartya Sen. En cuanto a la tipología presentada por Boltvinik en este mismo libro, Fresneda no concuerda con la separación entre métodos normativos y no normativos de medición. A su modo de ver es más conveniente analizar los métodos desde la dualidad de los conceptos de pobreza absoluta y relativa.

Continuando con la discusión en torno al MMIP, el artículo de Araceli Damián explora el sustento teórico y la viabilidad práctica de uno de los componentes de este método: la pobreza de tiempo, tema que ha sido largamente ignorado en el análisis de las condiciones de vida. En su trabajo Damián realiza una revisión de los distintos aportes teóricos que hacen referencia al tiempo como un elemento fundamental para la satisfacción de las necesidades humanas, sin embargo, han sido insuficientemente incorporados en los métodos de medición de la pobreza. Identifica dos métodos, desarrollados de manera independiente, que consideran el tiempo como una variable que debe ser medida: el *estándar generalizado de pobreza*, propuesto por Claire Vickery en los años setenta, y el índice de *exceso de tiempo de trabajo* (ET), que forma parte del MMIP desarrollado por Julio Boltvinik en los años noventa.

La autora compara ambas metodologías y señala que, mientras la primera intenta establecer el máximo de horas que un adulto puede dedicar a trabajo doméstico y/o extradoméstico, la segunda pretende identificar a los hogares cuyos miembros carecen de tiempo libre. Damián concuerda con Boltvinik en cuanto a que el tiempo libre es una necesidad humana básica en la sociedad capitalista, y sostiene que el *estándar generalizado de pobreza* tiene un enfoque minimalista en términos de la posibilidad de disfrutar de tiempo (así como desde el punto de vista de los requerimientos de ingreso), mientras que el ET establece una norma más generosa en torno a este satisfactor.

El único método utilizado en México para medir la pobreza de tiempo hasta ahora es el ET. Sin embargo, sus parámetros normativos nunca habían sido evaluados y contrastados con las prácticas sociales observadas en México (o a nivel internacional), por lo que Damián realiza una evaluación basada en evidencia empírica. Para ello utiliza el módulo de uso de tiempo de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 1996 y la Encuesta Nacional de Empleo del mismo año.

Una vez evaluados dichos parámetros, la autora compara las diferencias en el uso de tiempo entre pobres y no pobres por esta dimensión, utilizando la información del módulo de uso de tiempo de la ENIGH. Concluye que el método iden-

X?, y ¿es éste un servicio de salud adecuado?) que con base en cualquier cálculo de montos de recursos que pudiera hacerse, cuyos requerimientos serían muy diferentes si el servicio es público que si es privado. Lo mismo pasa con la vivienda. Son sus características las que determinan su adecuación y no el nivel de la renta o el costo monetario.

tífica con amplio grado de certeza a los hogares que carecen de tiempo libre. Observa cómo se modifica la magnitud de la pobreza al combinar pobreza de tiempo con pobreza de ingresos, y señala que, mientras el porcentaje total de pobres identificados no aumenta sustancialmente, los cambios más importantes se dan entre los distintos estratos de pobreza. La autora concluye que es indispensable utilizar este tipo de metodologías que permiten tener una visión más amplia de las dificultades que enfrentan los hogares para satisfacer sus necesidades básicas, que no se restringen únicamente a la disponibilidad de ingreso, sino también al tiempo.

Por último Stein Ringen plantea que el problema de la medición es visto como uno de identificación y agregación; sin embargo, añade, primero es necesario resolver algunos problemas filosóficos. Propone establecer una serie de principios para reexaminar el problema de la pobreza. En primer lugar, identifica la pobreza como la falta de libertad, entendiendo que una condición de esta última es "la ausencia de privación involuntaria de condiciones de vida material a tal grado que le nieguen a uno cualquier posibilidad de llevar una vida de acuerdo con las aspiraciones y elecciones propias". El autor afirma que si los recursos con los que una persona cuenta son absorbidos por la necesidad no queda nada que elegir.

Establece que la pobreza es privación material. En términos materiales, la libertad, dice el profesor de Oxford, surge de las posesiones que pueden tener la forma de capital "físico" (monetario, ahorros y propiedades) y humano (salud y conocimientos). La pobreza viene en grados, señala, y define tres: indigencia (*destitution*), carencia (*want*) y vulnerabilidad.

De acuerdo con Ringen, para que la privación pueda ser llamada pobreza debe ser inaceptable, es decir que las personas carezcan de los medios materiales que son inevitablemente necesarios. Establece que el criterio para indigencia es carecer de las cosas más indispensables (lo que Rowntree llamó el "mantenimiento de la mera eficiencia física") y que el criterio de carencia es la vergüenza, en el sentido de no poder participar en el estilo de vida (como lo planteó Adam Smith).

Ringen sostiene que la medición de la pobreza se lleva a cabo en el plano de la lucha política; que sería deseable que los científicos nutrieran a los políticos de su conocimiento para atacar la pobreza. No obstante, reconoce que desde los grupos de "derecha" y la secretaría del Tesoro (Hacienda) se desea escuchar que el nivel de pobreza es bajo, mientras que desde la "izquierda", que es alto, estando los científicos inmersos en ese debate aunque intenten apartarse.

Desde su punto de vista, una metodología para medir la pobreza debe buscar una forma de informar sobre el problema de manera persuasiva. Para ello la base científica debe ser sólida y la metodología transparente, para aquellos que desean conocer el problema. Propone que, para lograrlo, los científicos deben aplicar el principio de "cautela" inventado por Rowntree, el cual establece que la medida de pobreza *es deliberadamente tacaña* para que no quede duda de que se

se está exagerando sobre la verdadera magnitud de la pobreza.

Concluye que es necesario utilizar indicadores múltiples de pobreza basados en el principio de negación de libertad³⁰ que permitan identificar grados de privación y riesgo con respecto al capital físico y humano. El reto, según el autor, es construir una medida simple que permita mostrar la información fácilmente.

En el coloquio, Ringen dijo, entre otras cosas, que: 1] la ciencia no puede contestar la pregunta sobre la pobreza; 2] que está de acuerdo con el planteamiento de Boltvinik de que son seis las fuentes que determinan el bienestar de los hogares (ingreso corriente, activos básicos, activos no básicos, acceso a bienes y servicios gratuitos o subsidiados, tiempo libre, y conocimientos y habilidades), pero que en su opinión resulta imposible aplicarlo, lo cual ilustró con unos cálculos que llevó a cabo hace algunos años para incorporar en la medición de la pobreza los bienes y servicios producidos en el hogar (en su intervención en el taller, que giró sobre la pobreza de tiempo, que incluye el requerido para el trabajo doméstico, Araceli Damián le hizo notar que ello sí es posible con datos sobre México); 3] recomendó la simplificación en las mediciones para tener éxito político, punto en el cual lo secundó Meghnad Desai.

REFLEXIÓN FINAL

La política social tiene que visualizarse como construcción de igualdad, de justicia distributiva. Como plantea Bustelo, no se puede seguir planteando un "social" como simulacro: lucha contra la pobreza; metas para erradicarla; trabajo con los pobres; compromiso con los pobres, mientras aumenta la desigualdad y las disparidades. Uno de los resultados más perversos de la implantación de gobiernos neoliberales en nuestros países es que en las estructuras gubernamentales (sin tomar en cuenta las áreas administrativas ni las asociadas con la seguridad o los procesos electorales) se ha producido una escisión tajante: por una parte, los que se ocupan de lo social y de la pobreza; por la otra quienes se ocupan de lo económico; éstos tienen prohibido pensar en objetivos como igualdad, reducción de la pobreza, protección de la población. Su criterio casi único es la eficiencia y, a veces, el crecimiento. Se va desarrollando en esas áreas una insensibilidad social total. Esto no era así antes del neoliberalismo. Todas las áreas gubernamentales al ocuparse de sus asuntos, fuesen agrícolas, pesqueros, industriales, de comunicaciones, introducían en sus programas criterios de bienestar social.

Ahora no es así; ahora el bienestar social y el combate a la pobreza son tareas sólo de las secretarías especializadas en ello. Así se ahonda la separación entre lo

³⁰ A nuestro juicio esto no es compatible con el principio de "cautela".

económico y lo social y se estrecha la mirada. Con tapaojos se mira la pobreza y todo lo social. Así, ni se entiende ni se puede resolver.

Es necesario extender la mirada para enfrentar la pobreza. Ampliarla hacia una del todo social que comprenda lo económico, para alcanzar una visión societal. Ampliar la mirada para formar un frente unificado económico y social de lucha contra la pobreza a nivel nacional. De otra manera, lo económico crea pobreza, produce pobreza y se le exige a lo social que palie un poco las consecuencias.

Es necesario extender la mirada para tener una visión internacional del problema, ya que, como plantean diversos autores del libro, metidos los países en la "carrera hacia abajo" o en el "dumping social", en lugar de resolver los problemas se agravan. Ampliar la mirada para formar un frente internacional de lucha contra la pobreza. Los esfuerzos nacionales son insuficientes.

PRIMERA PARTE

GLOBALIZACIÓN, AJUSTE ESTRUCTURAL Y PANORAMA INTERNACIONAL Y NACIONAL DE LUCHA CONTRA LA POBREZA

de los registros de afiliación de los dos regímenes sólo perpetúa la segmentación. Ante este panorama deben plantearse directrices que lleven a conciliar los criterios de asignación de subsidios, teniendo en cuenta la privación de capacidades en el campo específico de la salud, con el de falta de capacidad de pago. Sobre el primer criterio el mismo sistema de salud tiene ventajas para aportar la información necesaria. En relación con el segundo, una vez logrado un grado significativo de afiliación, el sistema puede crear mecanismos que provean los datos requeridos por medio de un registro único de afiliados y personas atendidas por la red pública de salud para identificar no sólo a los más pobres, sino también a los grupos a los que se asignen subsidios parciales y los que correspondan con distintos niveles de tarifas. La perspectiva es consolidarlos y para ello utilizar el Sisben y otras fuentes de información con este propósito.

Asimismo, es preciso crear mecanismos complementarios para corregir los errores de selección de beneficiarios, en especial los que excluyen de los subsidios a las familias en pobreza extrema y a los sectores vulnerables. Entre estos mecanismos están los análisis sobre las condiciones de las familias excluidas, para corregir los resultados de los sistemas masivos de identificación e instaurar las formas de participación de la sociedad civil a fin de identificar los casos particulares de personas vulnerables y pobres excluidas de la afiliación subsidiada, tomando en cuenta las condiciones particulares de los hogares ("tribunales de equidad").

Por último, se requiere investigar de qué manera los incentivos promovidos en forma de asignación de subsidios influyen en los comportamientos individuales y en los valores e instituciones de la sociedad. Sobre esta base podrán afrontarse mejor los riesgos que implica tomar en cuenta la capacidad de pago para el otorgamiento de subsidios en campos como el de la salud.

13. POLÍTICAS FOCALIZADAS DE COMBATE A LA POBREZA EN MÉXICO. EL PROGRESA/OPORTUNIDADES

JULIO BOLTVINIK

I. LA VISIÓN DE LA POBREZA Y UNA TIPOLOGÍA DEL ESTADO DE BIENESTAR

La actitud hacia la pobreza y en consecuencia las políticas públicas relacionadas con ésta en gran medida están determinadas, o al menos fuertemente relacionadas, con la idea que se tenga sobre el origen de la pobreza. De manera caricaturesca pero significativa históricamente, quienes piensan que la pobreza se origina en fallas del comportamiento del individuo, como la vagancia, el vicio, el alcoholismo, etc., van a tener una actitud hacia los pobres y hacia la pobreza en general muy diferente de quienes piensan que ésta se debe a fallas de los sistemas sociales. Por eso, los que piensan que la pobreza tiene su origen en fallas individuales adoptan una actitud severa hacia los pobres, un tratamiento poco generoso. En distintos momentos de la historia se los ha considerado como delinquentes; en la Inglaterra victoriana ser pobre era equivalente a ser vago y merecía cárcel. Si bien ha habido cambios ésta sigue siendo, en alguna medida, una actitud presente en muchas personas y en muchos grupos ideológicos.

Esta percepción va normalmente asociada a la clasificación de los pobres en *merecedores* y *no merecedores*. Los primeros son aquellos a los que, incluso dentro de esta línea de pensamiento, no se les puede culpar de su propia pobreza (los niños, las viudas, los ancianos). Los pobres merecedores reciben un trato distinto al de los no merecedores, típicamente aquellos adultos varones de cuerpo sano, en uso de sus plenas capacidades, considerados vagos, flojos, alcohólicos y a quienes se trata de manera radicalmente distinta.

En concordancia con lo anterior, las formas del estado de bienestar (como resumen de las políticas públicas relacionadas principalmente con la pobreza) son englobadas por Gosta Esping-Andersen, uno de los autores más importantes en la materia, dentro de una tipología que permite ver muy claramente dónde estamos y hacia dónde empujan los programas de lucha contra la pobreza en nuestro país.

En este contexto, Esping-Andersen dice que "en las sociedades precapitalistas pocos trabajadores eran mercancías en el sentido de que su supervivencia dependiese de la venta de su fuerza de trabajo. Es cuando los mercados se vuelven universales y hegemónicos cuando el bienestar de los individuos pasa a depender

del nexo monetario. La introducción de los derechos sociales implica liberar a las personas del estatus de mercancía pura. La desmercantilización ocurre cuando un servicio es prestado como un derecho y cuando una persona puede sustentarse sin depender del mercado.¹ La categoría "desmercantilización" es la pieza central en el análisis tipológico de Esping-Andersen y es muy relevante tenerlo presente.

Así, la escuela primaria, pública y gratuita, constituye un buen ejemplo de un servicio que ha salido de la esfera del mercado y al dejar de ser una mercancía se ha convertido en un valor de uso social y colectivo. Entonces el disfrute de las ventajas de la educación lo puede tener el niño independientemente de los ingresos y de la capacidad de pago de sus padres. Es decir: el servicio de educación al estar fuera del mercado se independiza del valor de cambio. Pero Esping-Andersen lleva el concepto más allá, porque no sólo se refiere a los servicios prestados como un derecho sino también a la capacidad de sustentarse sin depender del mercado.

Para Esping-Andersen, el acto radical de desmercantilización consiste en hacer que la fuerza de trabajo no sea una mercancía de venta forzosa en el mercado para la subsistencia del individuo. Cuando esto ocurre los estados de bienestar han logrado la desmercantilización plena de la vida social. Así, el autor clasifica los modelos del estado de bienestar en tres tipos:

El modelo dominado por la asistencia social, al que llama modelo "liberal" o residual, donde los derechos a la asistencia dependen de la demostración de necesidad. El individuo, para tener derecho a la asistencia, tiene que demostrar que está en situación de necesidad, tiene que comprobar que no tiene medios suficientes y que, por tanto, necesita la asistencia social. Los beneficios son magros y están asociados al estigma social; la ayuda a los pobres ofrece una red de seguridad de última instancia y, al igual que en las leyes de pobres del siglo XIX, busca presionar a todos los beneficiarios a participar en el mercado; la desmercantilización así lograda es mínima. Los arquetipos del modelo se encuentran en los países desarrollados como Estados Unidos, Canadá y Australia. Este modelo es el que el Banco Mundial, entre otras instituciones internacionales, está promoviendo en los países periféricos.

El segundo modelo del que habla Esping-Andersen es el de seguridad social obligatoria o "conservador corporativista", que provee derechos amplios a los asegurados, pero los beneficios dependen casi totalmente de las contribuciones individuales y, por tanto, del empleo, lo que resulta en escasa desmercantilización. En este caso se cubre a toda la población a través del mecanismo de la seguridad social, porque todos: o son trabajadores directos de empresas formales o bien son derechohabientes asociados a ese trabajador. El calificativo conservador

¹ Gosta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press, 1990, pp. 21-22.

lo asocia el autor al modelo por el principio de subsidiariedad del estado de bienestar respecto a la familia. Es decir, el estado sólo intervendrá si la familia no puede hacerlo, por lo cual el modelo no estimula la participación económica de la mujer ni la independencia de los jóvenes. Los prototipos son Alemania, Francia e Italia. Se promueve ampliamente el reforzamiento del esquema familiar y la conservación de los modelos tradicionales del hombre y de la mujer.

En cambio, en el tercer modelo, al que Esping-Andersen llama "socialdemócrata", los principios de universalismo y desmercantilización fueron extendidos también a las nuevas clases medias, por lo cual se habría logrado una igualdad a nivel más alto y no una igualdad de necesidades mínimas. El autor explica que al aumentar las expectativas vitales de las clases medias en los países europeos y Estados Unidos hubo dos reacciones de los modelos de bienestar social. Una, la que prevaleció en la mayoría de los países, fue dejar que esas mayores expectativas se atendieran por el mercado privado, lo cual segmentó los servicios sociales. Tanto los servicios educativos como los de salud y seguridad social se dividieron entre los servicios básicos proporcionados por el estado para la gran mayoría, mismos que fueron perdiendo calidad, y los servicios privados de mejor calidad sólo para quienes podían pagarlos. Eso, dice Esping-Andersen, lo evitaron los países que adoptaron el modelo socialdemócrata elevando la calidad de las prestaciones que el estado proporciona y, por tanto, incorporando plenamente a toda la población. Otro elemento de este modelo es que los costos de la reproducción familiar son socializados, estimulando la independencia individual al otorgar transferencias directas a los menores y a los ancianos e inválidos. Es decir, a diferencia del modelo conservador que lo hace todo a través de la familia y, por tanto, mantiene la dependencia de los jóvenes respecto a sus padres, en el modelo socialdemócrata las transferencias son directas, con lo cual éste se libera de ese autoritarismo familiar que tantos hombres y mujeres jóvenes sufren. Pero el elemento distintivo es que este modelo está comprometido con la garantía del pleno empleo; de tal manera que el derecho al trabajo queda en condiciones de igualdad con el *derecho a la protección plena del ingreso*. Éste es, desde luego, el más desmercantilizado de los modelos; predominante sobre todo en los países escandinavos.

De los tres modelos, el que se ha promovido en nuestros países es el primero: el residual o liberal, en el cual la asistencia social solamente se otorga a quienes ya se encuentran en la situación de pobreza y donde no existe la universalidad de los servicios sociales.

Para entenderlo mejor y encontrar sus raíces ideológicas veamos cómo lo describe una autora latinoamericana, Pilar Vergara, cuando hace un estudio de las políticas hacia la extrema pobreza en Chile entre 1973 y 1988, o sea, en los años de la dictadura pinochetista.² La autora, de manera muy clarificadora, define los

² Pilar Vergara, *Políticas hacia la extrema pobreza en Chile 1973/1988*, Santiago de Chile, FLACSO, 1990.

siguientes principios de la política social y consecuentemente de la lucha contra la pobreza.

En primer lugar: "El principio de subsidiariedad del estado, según el cual éste debe abstenerse de toda forma de intervención, salvo aquellas que los particulares no pueden desempeñar adecuadamente."

El segundo principio es que "los dos valores sociales fundamentales, la libertad individual y la igualdad de oportunidades, requieren como condición fundamental el principio de subsidiariedad".

La igualdad de oportunidades, el tercer principio, es definida como "la ausencia de discriminación en oposición al intervencionismo estatal. Ella se alcanzará sólo cuando es el mercado —que somete todas las decisiones a reglas impersonales y uniformes— y no el poder arbitrario y discrecional de las burocracias públicas el que regula el suministro y acceso a las prestaciones sociales".

En cuarto lugar define: "para que todos los miembros de la sociedad disfruten de una real igualdad de oportunidades, se requiere que estén en condiciones de satisfacer, a un nivel siquiera mínimo, sus necesidades básicas", es decir, que no sean pobres extremos. Mientras este objetivo no se alcance, las personas afectadas por pobreza extrema se encuentran inhabilitadas para participar en el mercado, por lo que ni pueden ejercer su libertad ni impera para ellas una auténtica igualdad de oportunidades. Por tanto, el gobierno debe intervenir sólo en los casos de pobreza extrema. De ahí en adelante las desigualdades subsistentes serían atribuibles sólo al esfuerzo o al mérito de los individuos.

"La auténtica igualdad de oportunidades —declaraba el informe social de Chile en 1983— se contraponen con la tendencia hacia la igualdad de resultados, la que, aparte de conspirar contra la libertad, implica uniformar, colectivizar, en suma, eliminar al individuo."

Todo esto tiene sus raíces en el pensamiento de Hayek y en Milton Friedman, ideólogos en última instancia del neoliberalismo, pero fue en el gobierno de la dictadura chilena donde quedaron expresados de manera transparente. De esa manera se configuró en Chile una suerte de dualismo en la acción que el estado despliega en el ámbito social: privatización y libre elección en el mercado para algunos; para los otros (los pobres extremos), el asistencialismo y dependencia de subsidios estatales para asegurar la subsistencia, no así la movilidad social.

Es importante entender que la lucha contra la pobreza extrema es parte integral del neoliberalismo, no es un adorno ni un acto externo al modelo; está en su esencia misma. En el mismo Hayek se encuentra la idea de que para alcanzar la igualdad de oportunidades todos tienen que tener suficientes capacidades para jugar dentro de las reglas del mercado. Por eso no debe sorprendernos el énfasis en el discurso de la política en México sobre la lucha contra la pobreza extrema y no contra la pobreza en general.

Esto da una idea más clara del papel del estado en la ideología neoliberal. Es decir, salvo en el "estado policía" prácticamente desaparecido, la pobreza extre-

ma es la gran excepción a la regla de "no intervención" del estado en el juego de la economía.

Dos de los modelos de la tipología de Esping-Andersen, el conservador corporativista y el socialdemócrata, entraron en una crisis muy seria en los años ochenta. En su origen incidieron factores tales como el envejecimiento de la población, la elevación de los costos de muchos de los servicios proporcionados por sus sistemas, particularmente en salud, y el deterioro de las finanzas públicas. Por esto se produjo una crisis de los estados de bienestar en los países del primer mundo, señalando Esping-Andersen que la enfermedad que aflige a los sistemas avanzados de seguridad social influye en el pensamiento estratégico en las democracias industriales emergentes.³ En esta coyuntura, el pensamiento neoliberal sugiere que el camino al crecimiento y a la prosperidad está pavimentado de flexibilidad y desregulación. Su principal recomendación para América Latina y Europa del centro-oeste consiste, por tanto, en emular la privatización chilena y no el estatismo sueco del bienestar. Por eso conviene analizar con cuidado la experiencia chilena, que ha sido elevada al rango de paradigma no sólo para América Latina sino para el tercer mundo en su conjunto.

La situación previa a la dictadura militar en Chile —según Evelyne Huber, autora norteamericana que estudia el caso—⁴ ofrecía una amplia cobertura para todos los riesgos sociales al 60-70 por ciento de la población; empero, el sistema de seguridad social era probablemente el más fragmentado de América Latina. El gobierno de Allende tenía un proyecto de reforma comprensiva para crear un estado universalista de bienestar, pero todo lo que pudo lograr fue extender la cobertura a los autoempleados y ampliar la accesibilidad de la asistencia social.

A su vez, la reforma pinochetista tuvo los siguientes elementos centrales:

- 1] La eliminación de los subsidios generalizados a la población.
- 2] La privatización del sistema de pensiones, convertidas en un sistema de capitalizaciones individuales.
- 3] La privatización del sistema de salud para las clases medias y altas; los llamados institutos de salud previsionales o ISAPRES, con primas muy altas y que sólo cubrían a 16% de la población en 1990. El resto, mientras tanto, permaneció con el sistema público de salud, que se ha venido deteriorando rápidamente.
- 4] La reactivación y creación de nuevos programas dirigidos a los más pobres a través de mecanismos de focalización a hogares, y finalmente:

³ Gosta Esping-Andersen, "After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy", en Gosta Esping-Andersen (ed.), *Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economies*, Londres, Sage Publications, 1996, pp. 1-2.

⁴ Evelyne Huber, "Options for Social Policy in Latin America: Neoliberal versus Social democratic Models", en Gosta Esping-Andersen (ed.), *op. cit.*

5] La operación privada de la educación básica manteniendo empero su gratuidad.

Es notable que las reformas a la seguridad social que instauraron el sistema de capitalizaciones individuales en Chile no incluyeran a los militares ni a la policía; los grupos privilegiados de la dictadura no fueron reformados, para librarlos del efecto negativo en los niveles reales de las pensiones que genera el sistema de capitalizaciones individuales. En México ya se han incorporado algunos elementos del esquema chileno; la reforma del IMSS en los años de Zedillo, por ejemplo, es casi copia al carbón del ejemplo chileno. Ocurre lo mismo con la eliminación de subsidios generalizados y el avance sustancial de los programas dirigidos a los pobres extremos con Progresas/Oportunidades.

II. EL MODELO DE ATENCIÓN FOCALIZADO

Los programas de combate a la pobreza desde la perspectiva de focalización ya han cobrado fuerza en México, inicialmente con el Progresas, continuado como Oportunidades. En éstos se pone en práctica el modelo liberal residual, en el cual reciben transferencias del estado sólo aquellos que prueben no tener medios para resolver sus necesidades. Conviene, por tanto, revisar en detalle en qué consiste este enfoque, pues se ha proclamado como la mejor solución al problema porque cuesta menos, es más eficiente y no hay dispendio porque no se otorgan apoyos a quienes no los necesitan.

Todos los programas dirigidos a los pobres, como se verá en las referencias que siguen, cometen inevitablemente dos errores conocidos como tipo I y II. El error del tipo I, o error de exclusión, consiste en descartar de los beneficios a individuos realmente pobres. En el error de tipo II, o de inclusión, se admiten no pobres entre los beneficiarios. En los programas focalizados se intenta solamente prevenir el error tipo II o de inclusión, y por ello se termina incurriendo en el primer tipo de error; al evitar el dispendio de beneficiar a quien no lo necesita, se afecta a muchos que en realidad están en situación de pobreza o de pobreza extrema.

Veamos qué tiene que decir al respecto un economista, que respetan tanto neoliberales como sus críticos, laureado con el Premio Nobel de Economía en 1998. Sobre el tema Amartya Sen inicia señalando los términos del problema:

Ver los objetos focalizados como *pacientes* y no como *agentes* puede menoscabar el propósito de erradicar la pobreza de muy diversas maneras [...] El punto teórico a favor de la focalización es muy claro: mientras más certero sea un subsidio en llegar a los pobres [y sólo a ellos], menor será el desperdicio y menor el costo para alcanzar el objetivo deseado. Si los así llamados objetos focalizados [*targets* en inglés] fueran todos identificables y

no reaccionaran, ahí terminarían las cosas: todos aceptaríamos una buena estrategia cuyos méritos reconoceríamos [...] Ciertos estruendosos clamores a favor de dicha estrategia le dan a uno la terrible sensación de que ésta es, en efecto, la forma en que algunos promotores de "focalizar y dejarse de tonterías" ven el problema de la erradicación de la pobreza.⁵

La naturaleza del problema real de la eliminación de la pobreza difiere de esta visión precisamente porque la gente involucrada actúa y reacciona en respuesta a las políticas dirigidas a la remoción de la pobreza. Si el subsidio está dirigido a los pobres, identificados por un criterio específico, aquellos que no lo cumplen pueden, señala, pretender lo contrario proporcionando información inexacta. Cualquier sistema de vigilancia que intente atrapar a los tramposos cometerá errores, dejará fuera algunos casos de buena fe y desestimulará las solicitudes de otros, concluye. Al intentar prevenir el tipo de error II, el que consiste en incluir no pobres entre los beneficiados por el programa, algunos errores del tipo I, no incluir algunos realmente pobres, se cometerán sin duda. Esto llega a niveles muy altos en el Oportunidades (antes Progresas), como se muestra después.⁶

Cualquier sistema de focalización, señala nuestro autor, excepto los que operan a través de la autoselección, involucra premios discriminantes en los cuales algunas personas, típicamente funcionarios gubernamentales, juzgan las solicitudes de los aspirantes a beneficiarios. El problema es no sólo la pérdida de privacidad, sino también los costos asociados de los programas de investigación y de vigilancia. Algunas de estas investigaciones, señala Sen, pueden ser particularmente repugnantes tratando a cada solicitante como un criminal potencial. En México este aspecto ya está asomando la cabeza. Ya en la incorporación urbana al Oportunidades se hace una visita domiciliaria para verificar la información proporcionada por el solicitante. El asunto llega al extremo en los barrios de las ciudades colombianas, como puede verse en el artículo de Fresneda. El otro punto importante es la creación de pequeños potentados. Por ejemplo, en el Oportunidades un ejército de médicos, enfermeras y profesores de escuela son los que "ponen la palomita" (certifican asistencia a la escuela y a la clínica), sin la cual se pierde el subsidio, lo que les da un poder que es ingenuo pensar que no se usa en provecho propio. Estos temas no han sido abordados en las evaluaciones del Oportunidades.

En otro magnífico trabajo, Giovanni Andrea Cornia y Frances Stewart⁷ (muy

⁵ Amartya Sen, "La economía política de la focalización", *Comercio Exterior*, vol. 53, núm. 6, junio de 2003, pp. 555-562.

⁶ También véase Julio Boltvinik y Fernando Cortés, "La identificación de los pobres en el Progresas", en Enrique Valencia *et al.* (coords.), *Los dilemas de la política social*, México, U. de G., IITESO, UIA, 2000, pp. 31-61.

⁷ Giovanni Andrea Cornia y Frances Stewart, "Subsidios alimentarios: dos errores de focalización", *Comercio Exterior*, vol. 53, núm. 6, junio de 2003, pp. 563-573.

conocidos también por ser autores principales del famoso estudio de UNICEF, *Ajuste con rostro humano*), comienzan señalando:

Podría parecer que la mejor manera de lograr la transferencia de recursos hacia los hogares pobres consiste en diseñar intervenciones que logren minimizar la fuga de beneficios hacia la población no pobre [...]. Sin embargo [esto no es así por] la existencia de *dos errores de focalización*: errores de omisión o *exclusión* [errores tipo I] de los pobres y errores de *inclusión* de los no pobres [errores tipo II]. En el diseño de intervenciones focalizadas se registra una tendencia a centrar la atención en los errores que genera la cobertura excesiva [de inclusión] y poca atención se ha prestado a los errores que resultan de no llegar a los grupos destinatarios [de exclusión]. En buena medida, cuando se procura un nivel bajo de errores de *inclusión* tienden a aumentar los errores de *exclusión*.

Los autores analizaron programas alimentarios (tanto focalizados como subsidios universales) en 8 países (incluido México) de Asia, África y América Latina y entre sus conclusiones destaca que los subsidios universales tienen altos errores de inclusión y bajos errores de exclusión y que mejoran la distribución del ingreso. Los programas focalizados tienen importantes errores de exclusión y menores de inclusión que los programas universales. Además de destacar la importancia de considerar ambos tipos de errores en la evaluación de los programas de apoyo alimentario, otra contribución de los autores es su aproximación a una valoración de los errores de exclusión, que no se toman en cuenta en la evaluación de estos programas. En primer lugar, muestran que las ordenaciones de mejor a peor de los programas alimentarios dentro de cada uno de los 8 países varían así: cuando sólo se ordenan los programas según los errores de inclusión, los programas focalizados son siempre mejores que los universales; cuando sólo se valoran los errores de exclusión, los subsidios generalizados son siempre mejores; cuando se valoran ambos los resultados dependen de varios factores, entre ellos el ponderador de cada error. Para acotar el rango de valores de los ponderadores de ambos tipos de error, los autores exploran una amplia bibliografía sobre dos relaciones: la de la nutrición de la población adulta y su productividad laboral inmediata y la que existe entre los efectos de la desnutrición infantil y la productividad laboral cuando son adultos. Aunque los autores no precisan el orden de magnitud final de los ponderadores de los errores de exclusión en relación con los errores de inclusión, el que se infiere de sus datos es de 6 a 1 para los programas de apoyo alimentario a la infancia y una media por arriba de 4 para los programas de apoyo alimentario a adultos que trabajan. En las conclusiones señalan: "los resultados preliminares sugieren que la focalización puede generar elevados costos de bienestar y eficiencia [...] En virtud de tales costos, la mejor manera de lograr el doble objetivo de llegar al mayor número posible de pobres al tiempo de minimizar las filtraciones estriba en recuperar una parte o la totalidad de los derivados de la cobertura excesiva mediante diversas medidas impositivas directas e indirectas".

Óscar Fresneda estudió los logros y deficiencias del sistema de subsidios a la salud en Colombia, y al analizar los *errores* de inclusión y exclusión en dicho sistema particularizado concluyó que se obtienen muy pequeños errores de inclusión pero muy altos de exclusión: 62.7% en las áreas urbanas y 31.9% en las rurales, lo que debe interpretarse tomando en cuenta que, como señala Fresneda en coincidencia con Cornia-Stewart, los errores de exclusión son "mucho más graves que los de inclusión. Significan una negación, en la práctica, de derechos y servicios iguales para quienes tienen semejantes condiciones". Cuando se evalúa este sistema contra los ingresos de la población, el desastroso resultado lleva a Fresneda a concluir: "Se lograría un mejor resultado con un método de azar, a través de una moneda, por ejemplo." Fresneda relata cómo, en el curso de la investigación, fuera de registro y de forma anecdótica, se encontraron testimonios de esa creatividad para acceder a privilegios de forma fraudulenta, desde la mentira directa, el ocultamiento de bienes como el televisor, la separación temporal de cónyuges para que la mujer pueda declararse como jefa de familia, el "préstamo" de niños para hacerlos aparecer como miembros del núcleo familiar, y el alquiler de lugares precarios de habitación para cuando se aplique la encuesta.⁸ Una ilustración riquísima, aunque no se hayan cuantificado sus frecuencias, de algunos de los problemas previstos por Amartya Sen.

III. EXCLUSIÓN EN EL PROGRESA/OPORTUNIDADES

Cuando en el sexenio de Zedillo se decidió arrancar un nuevo programa de combate a la pobreza, se partió de una definición fundamental: delimitar la aplicación del programa sólo a los pobres extremos identificados en localidades rurales de alta y muy alta marginación, de acuerdo con el índice determinado por el Consejo Nacional de Población para 1995.⁹ Como dicho índice tipifica localidades según su grado de marginación, pero no los hogares, se aplicó una encuesta en cada una de ellos, la ENCASEH (Encuesta de Caracterización Socioeconómica de los Hogares), que permitía completar el panorama socioeconómico y determinar así quién era pobre, que por tanto se incorporaba al nuevo programa, y quién no y que en consecuencia se excluía. Con esta definición se excluyeron de entrada a todos los pobres extremos que vivían en localidades urbanas o en una rural que no fuera de muy alta o alta marginación.

⁸ Óscar Fresneda, "El sistema de selección de beneficiarios y el régimen subsidiado de salud en Colombia", *Comercio Exterior*, vol. 53, núm. 6, junio de 2003, pp. 574-586.

⁹ Debido a que no existe cambio sustancial sexenal en los programas de combate a la pobreza, Oportunidades es la continuación de Progresá en sus elementos básicos, las críticas aquí expresadas son válidas y actuales, tanto a su diseño como a sus contenidos. La diferencia ahora es que el programa ha ampliado la cobertura, ampliando asimismo los problemas relacionados con la exclusión (véase Escobar en este libro).

Con base en la Encuesta Nacional Ingreso-Gasto de Hogares (ENIGH) 1996¹⁰ calculé el tamaño de esta primera exclusión en el Progresá. En principio hay que apuntar que se trata de un ejercicio que apunta a delimitar la población potencialmente atendida, y que los resultados guardan cierta distancia con su práctica real. En primer lugar, porque se usa la ENIGH96 y no las ENCASEH del Progresá. En segundo lugar, porque sólo se aplica la LP y no el análisis estadístico subsecuente que utiliza Progresá (el análisis discriminante), que en el ejercicio que Gómez de León presenta a nivel nacional implicó un aumento del número de pobres. En tercer lugar, porque la condición adicional para inclusión: la cercanía de servicios educativos y de salud, no se puede aplicar en el cálculo.

Aplicando la LPE de Progresá a todos los hogares del país en la ENIGH96, obtenemos una población en pobreza extrema de 21.7 millones (3.6 millones de hogares). En un programa de focalización a pobres extremos, que no tuviera errores de exclusión y suponiendo de momento que este procedimiento de identificación fuese el correcto, toda esta población (y sólo ella) debería ser cubierta por el programa. Sin embargo, todos los pobres extremos urbanos quedan excluidos (8.7 millones de personas, 40% de los pobres extremos). Pero, además, al seleccionar sólo las localidades de muy alta y alta marginación, quedan excluidos 40% de los 9.9 millones que habitan fuera de ellas, y que también son pobres extremos. Con la LP del Progresá, la incidencia rural de la pobreza extrema es de 51.3%; naturalmente, ésta debe ser más baja en las localidades que no son de muy alta y alta marginación, luego entonces el cálculo de 40% sería optimista. Al sumar estos 4 millones a los 8.7 millones de las ciudades, obtenemos la cifra de 12.7 millones excluidos del Progresá, que representa 58.5% de los pobres extremos (21.7 millones) identificados; mientras la población incluida sería de sólo 9 millones.¹¹ Es decir, con la propia LP del Progresá, el error de exclusión es de 141% si se calcula sobre la población incluida, y de 58.5% si es sobre el universo que debió incluirse.

Pero ésta no es toda la exclusión. Los cálculos anteriores subestiman fuertemente la población en pobreza extrema, ya que están hechos con la LPE de Progresá, que representa solo el costo de una canasta alimentaria austera, lo que equivale a suponer que los hogares pueden destinar 100% de su presupuesto a alimentos crudos, empero, la proporción del ingreso destinado a alimentación (o coeficiente de Engel) en el caso de los más pobres del medio rural puede estimarse en alrededor de 0.5. Esto significaría que la línea de pobreza extrema correcta (si uno reduce la pobreza extrema a su dimensión alimentaria) debería

¹⁰ Pues nunca se obtuvieron las bases de la ENCASEH.

¹¹ El lector no debe sorprenderse al comparar esta cifra con las que manejaba el Progresá de participantes en el programa, que son sustancialmente más altas. Por una parte, por la presión de los gobernadores y otras razones se han estado incluyendo algunas localidades de marginación media en el programa. Además, como se señaló, el análisis discriminante añade pobres extremos a los calculados por línea de pobreza extrema.

ser alrededor del doble que la que usa Progresá. Utilizando otras líneas de pobreza más altas (la de Santiago Levy y la de la CEPAL) el error de exclusión aumenta considerablemente. La pobreza extrema a nivel nacional pasa de 21.7 millones a 28.6 con la de Levy, a 38.7 millones con la línea de pobreza extrema de la CEPAL y a 66.6 millones con la de pobreza de la misma organización. Los hogares incluidos naturalmente van convirtiéndose en una fracción decreciente de estos universos de pobres, y los excluidos en una proporción creciente. Esta última proporción pasa de 58.4%, al usar la LP de Progresá, a 61.7% con la de Levy, a 69.6% con la LPE de CEPAL, hasta llegar a 78.4% con la LP. Es decir, la proporción de incluidos va descendiendo de 41.7% a 38.3%, a 30.4% y a 21.6%. En ninguno de los casos la inclusión llega a la mitad del universo de pobres extremos. En la última incluye casi sólo uno de cada cinco pobres extremos. En conclusión, buscando limitar el error de tipo II, se excluyeron millones de personas pobres y que realmente necesitaban el apoyo del programa.¹²

IV. EL DISEÑO ORIGINAL DEL PROGRAMA

Desde su arranque, el Progresá fijó como su objetivo "romper la transmisión intergeneracional de la pobreza", lo que lo convierte en un programa estrictamente evaluable sólo en la próxima generación, dentro de 20 años, cuando los escolares de hoy sean adultos y conformen sus propios hogares. Progresá/Oportunidades está basado en la idea del triángulo "alimentación, salud y educación" que persigue que los jóvenes aumenten su nivel educativo y, por tanto, se dice, sean menos pobres en el futuro. Empero, introduce dos nuevas desigualdades en el ingreso de los propios hogares pobres: primero, entre los que tienen hijos en edades escolares y quienes no los tienen; misma que puede llegar a ser de 10 a 1. En segundo lugar, discrimina a los hogares más grandes, para los cuales el apoyo per cápita es menor, particularmente el apoyo alimentario. Las características específicas de cada línea de apoyo son las siguientes.

Apoyos alimentarios. El programa entrega a las mujeres embarazadas y en lactancia un suplemento alimenticio en especie, que "busca combatir la desnutrición" (7 sobres al mes de 240 g del "suplemento", cada uno rinde 5 porciones), y otro suplemento para los niños con una diferencia: a todos los niños de entre cuatro meses y dos años, y entre dos y cinco años sólo cuando se detecte algún grado de desnutrición (6 sobres al mes de 240 g de "papilla", rindiendo cada sobre 5 porciones). Según el documento del programa, estos suplementos "aportarán en

¹² En el caso reciente del Oportunidades, considerando al total de familias definidas como de pobreza de capacidades (cuyo ingreso sólo cubre, en teoría, los gastos en alimentación, salud y educación), era de un poco más de 40% en las zonas urbanas (cálculos propios con base en la ENIGH 2002).

promedio el 20% de las calorías necesarias y el 100% de los micronutrientes". Tanto en el documento de programa como en los manuales se reitera que "el alimento enriquecido sólo debe ser consumido por estos miembros de la familia".

Además, los hogares seleccionados reciben un apoyo mensual en efectivo que empezó en 125 y que en 2003 estaba en 155 pesos (ya que se va aumentando cada seis meses de acuerdo con la inflación), que debiera destinarse a gastos de alimentación. La condición para recibir éste es que todos los miembros de la familia asistan a las citas médicas estipuladas en la cartilla familiar y la beneficiaria titular deberá concurrir, además, a una plática educativa mensual (a los estudiantes de educación media superior, al ampliarse las becas a este nivel, también se les está exigiendo ir a las pláticas de salud). Si se falla a cualquiera de estas citas, se suspende este apoyo. En los manuales se reitera que los apoyos recibidos deben utilizarse para mejorar la alimentación del hogar.

Este "apoyo" implica serias deficiencias e induce nuevas desigualdades; por ejemplo, mientras con los niños de 4 a 24 meses se adopta una actitud preventiva de la desnutrición con los preescolares (2 a 5 años) la postura es curativa: la papilla sólo para los que muestren desnutrición. Sin embargo, los datos de las encuestas del Instituto Nacional de la Nutrición (INN) muestran que las diferencias de desnutrición entre niños de menos de 2 años y los de 2 a 5 no son significativas. En 1989, en el medio rural, la encuesta del INN mostró que 58.4% de los niños menores de 5 años estaban desnutridos, mientras el dato equivalente para los de 2 a 5 años era de 44.7%. Si la práctica de la lactancia, como es frecuente, se prolonga hasta los dos años en el medio rural, los menores son beneficiados también por el suplemento otorgado a la madre, lo que refuerza el argumento en favor de un cambio de actitud respecto a los preescolares. Adicionalmente, a partir de los cinco años los niños quedan sin protección especial. Esto se reflejará en que, mientras las familias con bebés pequeños y/o madres embarazadas recibirán por partida doble los suplementos alimentarios (una ración para la madre y otra para el bebé), los hogares con niños mayores (cuyos requerimientos nutricionales son mayores) no recibirán ningún apoyo alimentario en especie, lo cual parece, al menos, contradictorio.

Por otra parte, el programa está diseñado como si la población beneficiaria fuese inerte (*targets*, diría Amartya Sen) y no reaccionara a los programas. Una conducta básica en familias al borde del hambre es la redistribución de los alimentos apenas aparece un alimento adicional. Las familias tienen sus prioridades basadas en una lógica de reproducción en condiciones agudas de escasez. Éstas no tienen por qué coincidir con las fijadas por el programa.

A su vez, en muchas comunidades el traslado es complicado y costoso, por lo cual los requisitos de asistencia a la clínica para la plática educativa, para recoger los suplementos alimentarios y asistir a las múltiples citas pueden convertirse en una barrera de acceso adicional. El costo, sobre todo si se considera la desatención que implica de sus obligaciones domésticas y laborales y la necesidad probable de trasladar a los niños en la mayoría de las visitas (al no tener con quien

dejarlos) puede hacer poco atractivo el beneficio. En un reporte del Progresá en 1998 se señalaba que el 5% de los hogares seleccionados no se incorporan al programa y también menciona la no asistencia a cobrar los beneficios.

Atención a la salud. En este segundo elemento del programa, el énfasis está puesto por el lado de la demanda de servicios y, por tanto, del uso pleno de las capacidades ya instaladas. En este sentido, las acciones para ampliar la oferta rebasan las responsabilidades estrictas del programa, pues corresponden al ámbito estatal o al de los sectores salud y educación. El hecho mismo de que hayan sido eliminadas las comunidades que no contaban con servicios de educación y de salud en un radio de 5 km muestra el énfasis en hacer que la población atienda su salud y asista a la escuela. Si existe clínica en las cercanías de la localidad, ello es indicativo de que la población ya tenía cobertura de servicios de salud, de tal manera que el cambio se da de una actitud pasiva, esperar que la población acuda a los servicios, a promover la asistencia periódica. Lamentablemente esta promoción toma la forma de un trámite obligatorio (una coacción) para recibir los apoyos.

Educación. Este componente es el más importante del programa, tanto porque en torno de él se sitúa su objetivo principal: romper el círculo vicioso intergeneracional de transmisión de la pobreza, como por el hecho de que las becas educativas representan las transferencias mayores del programa. Igual que en salud, se busca estimular la demanda más que ampliar la oferta. El programa ofrece becas educativas, que se entregan a la madre de los estudiantes, por la asistencia regular (al menos 85% de los días de clases), del tercer año de primaria al tercero de secundaria, y recientemente se incorporó el bachillerato. Las becas incrementan su monto conforme avanzan de grado y, a partir de secundaria, son más altas para las niñas. La beca educativa de una niña en secundaria es dos veces y media el apoyo monetario para alimentos de todo el hogar. Las de bachillerato son todavía mayores. Además, se otorgan apoyos entre 120 y 240 pesos por ciclo escolar para útiles escolares. Las becas educativas se suspenden en vacaciones de julio y agosto. Todos los apoyos se entregan bimestralmente, a bimestres vencidos.

El diseño de este componente presenta varios problemas. En primer lugar, no es claro por qué las becas empiezan en tercer grado de primaria. Por una parte, el documento del programa señala que "es común que los niños de las familias pobres inicien su educación escolar a edades tardías y sin que hayan recibido alguna instrucción que despierte desde el inicio sus habilidades primarias para el conocimiento". Por otra parte, el propio programa marca cómo, a partir de los doce años, la presión es más fuerte para que los niños trabajen, lo que haría más lógico estimular el comienzo temprano de la escuela para que a los doce hubiesen terminado la primaria. Además, el mismo documento señala que "es común que los profesores deban atender simultáneamente a alumnos de diversos grados (escuelas multigrado) o que los planteles escolares no cuenten con los servicios completos (hasta sexto grado de primaria)", aunque esta afirmación no está

cuantificada. El argumento de que la deserción escolar es mayor a partir del tercer grado de primaria requeriría haberse evaluado más adecuadamente en dos aspectos. Por una parte, para verificar que la afirmación sea válida es necesario deslindar la deserción de la reprobación; parte de ésta puede deberse a problemas de la vista, del oído o a otro tipo de discapacidades que no se resuelven, en general, con becas en efectivo, sino con atención médica y apoyo para lentes y auxiliares auditivos. Por otra parte, los niños pueden dejar de ir a la escuela por falta de oferta. Es probable que las escuelas incompletas a que alude el programa expliquen una parte importante de la aparente deserción escolar. Esta decisión de diseño del Progres a crea una brecha de apoyos de siete años entre el del suplemento alimentario, concentrado en la madre-hijo (menor de dos años), y el apoyo vía becas educativas, que empieza cuando los niños tienen 9 años. En estos siete años el "capital humano es descuidado".

En segundo lugar, no se explicita en ninguna parte del programa o de los manuales la razón para no otorgar la beca en los meses de vacaciones. Se ignora, con ello, uno de los rasgos básicos de la pobreza extrema rural: el carácter estacional del hambre. Los meses previos a la cosecha de temporal, en la mayor parte del país de julio a octubre, son los de hambre más aguda. Dada la forma en la que se pagan las becas, a bimestre vencido, el primer pago de cada ciclo escolar llegará en noviembre, dejando un enorme hueco de percepciones entre julio y noviembre en que se puede agudizar el hambre.

En tercer lugar, el fundamento para hacer más alta la beca de las niñas, que suelen asistir en menores proporciones que los hombres a las escuelas a partir de los 13 años, se contradice con otra argumentación, del mismo documento del programa, que asocia el monto de la beca al costo de oportunidad de la asistencia escolar. Es claro que el costo de oportunidad es, en general, más alto para los varones.

En cuarto lugar, la forma de pago (bimestral), muy cómoda para el Progres a, puede tener implicaciones serias en las pautas de uso de los recursos a las que da lugar. En los hogares cercanos al límite de la subsistencia es casi imposible contener los gastos cuando se dispone de recursos, puesto que siempre hay deudas, atrasos, hambre acumulada, etc.¹³ Una mayor frecuencia de pago probablemente sería más benéfica para las familias, siempre y cuando no tuviesen que trasladarse.

¹³ Veamos el testimonio de Agustín Escobar como resultado del trabajo de campo antropológico en siete comunidades beneficiarias del Progres a: "las promotoras, el personal de las clínicas y el personal que hace la asamblea de incorporación recomiendan a las mujeres que gasten el dinero del Progres a en alimentos de alto valor proteico y de larga duración (sardinas, atún). Las animan además a comprar tan pronto como reciben el dinero porque si el dinero llega a la casa de la beneficiaria se desvía muy fácilmente a otros usos, notablemente en caprichos de los hombres (alcohol). Por eso las mujeres llegan cargadas de bolsas de comida el día de pago de Progres a. Si las mujeres hacen esto, esos alimentos duran en promedio unas dos semanas o un poco más. Depende de una evaluación médica establecer si este cambio de la dieta de dos semanas sobre 8 logra cambios en el bienestar físico de los beneficiarios" ("Progres a y cambio social en el campo en México", ponencia presentada en el seminario "Teorías vigentes sobre el combate a la pobreza", Universidad de Guadalajara e ITESO, 1999).

A la luz de estas limitantes en cobertura y en diseño, parecería bastante complicado el documentar en evaluaciones serias su impacto positivo, algo que ha intentado al respecto la Sedesol casi desde el arranque del programa, como se verá a continuación.

V. EVALUACIONES DEL PROGRES A

Desde el arranque del Progres a uno de sus méritos indudables, contrastantes con Solidaridad, Coplamar y otros programas sociales, ha sido la gran cantidad de evaluaciones realizadas que son de carácter público, característica que ha continuado Oportunidades. Gracias a esto se cuenta ahora con una serie de estudios que permiten confrontar la promesa con los logros. Revisemos qué información presentan las referidas evaluaciones.

Antes, sin embargo, conviene precisar una cuestión central sobre los estudios de impacto de los programas de lucha contra la pobreza (en realidad de cualquier programa público). No se trata de constatar que el programa tiene un impacto positivo. Si se inyectan 20 mil millones de pesos o más a los barrios y comunidades más pobres del país es evidente que habrá un impacto positivo. El problema principal de las evaluaciones de impacto es el de encontrar un patrón de referencia para poder identificar si el resultado logrado por unidad de recursos invertidos (digamos por cada mil millones de pesos) es más bajo, igual o más alto que el de otras formas de intervención. En los famosos estudios de costo-beneficio, que se llevan a cabo sobre todo para decidir qué proyectos de inversión deben realizarse, lo que se hace (o más bien debe hacerse) es ordenar la cartera de proyectos con base en su tasa interna de rendimiento y llevar a cabo aquellos que tuvieran las más altas hasta agotar el presupuesto. Muchos proyectos rechazados con este procedimiento pueden tener tasas de rendimiento positivas e incluso superiores a una norma prefijada (a veces llamada la tasa social de descuento). Algo similar tendría que hacerse en las evaluaciones de impacto de los programas sociales. En el caso del Progres a/Oportunidades, no se trata tanto de dilucidar si su efecto es positivo o no, si no si es suficientemente alto para justificar la permanencia de este diseño particular de intervención pública.

Durante el gobierno de Zedillo el Progres a se sujetó a diversos ejercicios de evaluación, mismos que se concentraron en dos publicaciones. Una es la memoria de un seminario realizado en diciembre de 1998 organizado por el CIESAS (Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social) y Sedesol.¹⁴ En el volumen se incluye la evaluación de corte antropológico que el CIESAS llevó a cabo en 12 comunidades beneficiarias del programa. El otro volu-

¹⁴ CIESAS-Progres a, *Alivio a la pobreza. Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación dentro de la política social*, 1998.

men disponible¹⁵ recoge las evaluaciones ejecutadas por el International Food Policy Research Institute, así como otros textos evaluativos realizados por personal del propio programa. Aunque ambas fueron por encargo del Progresá, contienen algunos elementos críticos.

Como se ha comentado, aunque el horizonte de cambio se define en la siguiente generación, en el corto plazo se encuentran cambios y no todos positivos. Así, en el volumen del CIESAS John Scott¹⁶ comenta que "la focalización dentro de las localidades puede tener costos sociales importantes en la cohesividad [sic] de las comunidades". En el mismo volumen, en las conclusiones de un trabajo de evaluación en 12 comunidades, Salomón Nahmad y coautores muestran esa posibilidad convertida en realidad. Los autores, antropólogos sociales, explican que uno de los rasgos esenciales de las comunidades campesinas e indígenas es su "sistema de redistribución igualitaria por diferentes mecanismos de control social". Añaden cuál es el efecto del programa: "está generando alteraciones en el orden interno y las autoridades manifiestan inconformidad por el procedimiento externo y vertical". Como ejemplo señalan: "En el caso de las becas de niños en Solidaridad, en la comunidad de Xitlama, Puebla, los padres de familia decidieron que se distribuyeran entre todos los niños, comprando uniformes para todos los alumnos de la escuela." Concluyen apuntando: "*Los vínculos de amalgamamiento social están siendo fragmentados por decisiones externas, lo cual genera conflictos en las familias extensas, entre barrios, o entre las promotoras y las no beneficiarias. A futuro se prevé un conflicto más profundo en cada comunidad. Las formas de gobierno y liderazgo tradicional no han sido tomadas en consideración, por lo que éste es otro punto de conflicto a futuro.*"

Tanto Scott como Nahmad *et al.* proponen que no haya hogares excluidos en las localidades donde opera el Progresá. Esta recomendación fue apoyada en el seminario y concitó el consenso de los asistentes, de posturas y formaciones muy diversas. Empero, la recomendación no fue atendida y se persistió en la focalización individualizada. Cabe entonces preguntarse: ¿Para qué llevar a cabo las evaluaciones si no se van atender recomendaciones tan importantes como ésta?

Pero éste no fue el único problema encontrado. Se documentaron casos de corrupción, abuso de los beneficiarios, problemas con la oferta educativa y de salud y muchos otros. El mismo documento apunta uno que resulta de una falta de comprensión de las especificidades de la vida rural. El diseño del programa supone que la población permanece a lo largo del año en la localidad. No tiene en cuenta que la pobreza obliga a una proporción de los campesinos a migrar constantemente; en consecuencia, muchas familias fueron excluidas del Progresá porque no estaban cuando se levantó el cuestionario de selección. Pero la movilidad geográfica no sólo interfiere con la incorporación al programa, sino

¹⁵ Progresá, *Más oportunidades para las familias pobres. Evaluación de resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. Primeros avances*, Secretaría de Desarrollo Social, 1999.

¹⁶ *Alivio a la Pobreza. Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación*, CIESAS-Progresá, 1999.

que afecta la posibilidad de cumplir con las reglas de asistencia a la escuela o clínica. Nahmad narra que una familia de Tehuipango, Veracruz, cada año migra a Huatusco, a trabajar en el corte de café, donde permanece dos o tres meses a partir de noviembre. Esta familia es beneficiaria del Progresá, así o se violan las reglas del programa o la familia será dada de baja. Los migrantes, como se sabe, son los más pobres de los pobres y las reglas del Progresá tienden a excluirlos. Así, comenta Agustín Escobar:¹⁷ "en algunos casos las razones para no quedar incluidos tienen que ver con su pobreza. Conocimos casos de madres viudas o abandonadas que no se encontraban en la rancharía porque trabajaban en otro pueblo por su extrema pobreza, y el cuestionario del hogar no se contestaba".

A su vez, en el reporte "¿Está dando buenos resultados Progresá?", del International Food Policy Research Institute, IFPRI, institución con sede en Washington se presentan resultados de una evaluación realizada en un proceso largo, que tomó de dos a tres años. Los documentos de este estudio fueron escritos por investigadores residentes en EUA, muchos vinculados a universidades prestigeadas.

En el informe final se alaba el programa diciendo: "México está implantando un programa efectivo que sirve como modelo y que está marcando precedente a lo largo de Latinoamérica, en países como Honduras, Nicaragua y Argentina." La pregunta clave es *si el Progresá es un modelo porque sus evaluaciones fueron positivas o si éstas fueron positivas porque de inicio ya era un modelo*. Es decir, si se trata de ejercicios objetivos (en los límites de las ciencias sociales) o al menos neutrales. En el informe final se describen resultados positivos del Progresá en los tres campos que cubre el programa aunque reconoce un lado oscuro. El informe apunta un resultado sorprendente para los apologistas del programa: el sistema de focalización individual arroja beneficios que "*no son significativamente mayores a los de los programas dirigidos a la totalidad de la población*". El efecto cuantitativo adicional (la mayor eficiencia) resulta magro. Además, el sentido común de la población la considera innecesaria según el mismo informe: "entre las comunidades visitadas para la evaluación se atestiguó que sus habitantes consideran que todos deberían ser sujetos de asistencia, puesto que la pobreza es común, con excepción de los dueños de negocios". El asunto no es menor. La focalización en hogares o personas individuales es uno de los rasgos esenciales del pensamiento neoliberal en política social. La comprobación empírica de su escaso o nulo efecto en *el programa modelo* pone a temblar las creencias del neoliberalismo en política social.

El mismo equipo de IFPRI presenta un trabajo titulado: "Focalizando hacia los pobres en México. Una evaluación de la selección de hogares en el Progresá", que forma parte del informe final y cuyos autores son Emmanuel Skoufias (coordinador general del proyecto), Benjamín Davis y Sergio de la Vega (del equipo del Progresá). Este trabajo calcula cuál sería el nivel de pobreza simulando la

¹⁷ "Progresá y cambio social en el campo en México", ponencia presentada en el seminario "Teorías vigentes sobre el combate a la pobreza", Universidad de Guadalajara-ITESO, agosto de 1999.

asignación de recursos en cuatro situaciones hipotéticas, incluyendo la seguida por el Progresá (véase cuadro 1). Los autores señalan que, salvo el primer índice de pobreza, el simple porcentaje de personas pobres, en los otros dos índices el Progresá ocupa el segundo lugar en mayor reducción de la pobreza, sólo después de lo que los autores consideran el método perfecto (y que es por cierto con el que miden la pobreza en todos los casos, sin percatarse de la circularidad argumental). Sin embargo, no pueden dejar de notar que las diferencias entre el Progresá y los otros dos métodos (transferencia uniforme o focalización sólo por localidades) son mínimas: entre 0.1 y 0.4 puntos porcentuales en el caso del índice P(1), que es el más adecuado para medir pobreza en mi opinión, y órdenes de magnitud ligeramente mayores en el caso de P(2). Los autores, ante estas magras diferencias, señalan: "si estos beneficios exceden los costos no económicos del programa asociados a la focalización, es algo imposible de determinar en el marco adoptado en este trabajo".

Adicionalmente, estudios cualitativos realizados en la evaluación del Progresá revelan que los costos no económicos pueden ser significativos (Michelle Adatto), sugiriendo que esta dimensión debe ser considerada para entender el costo total de la focalización; empero, vale la pena hacer notar que para calcular la reducción de la pobreza sin focalización (renglón 2 del cuadro) suponen una transferencia igual en valor absoluto para todos los hogares, a pesar de que la pobreza la miden con el consumo por adulto equivalente. Con esto se influye en

CUADRO 1
ÍNDICES DE POBREZA BAJO DIFERENTES SISTEMAS DE FOCALIZACIÓN/TRANSFERENCIAS
CON UN PRESUPUESTO FIJO E INCLUYENDO LOS COSTOS DE LAS TRANSFERENCIAS
(PORCENTAJE DE CAMBIO RESPECTO A LA SITUACIÓN SIN TRANSFERENCIAS)

<i>Forma de asignación</i>	<i>Incidencia % de pobres</i>	<i>P(1)</i>	<i>P(2)</i>
1. Sin transferencias	0.7800	0.3142	0.1577
2. A todos los hogares un monto igual (sin focalización)	0.6434 (-17.52)	0.2256 (-28.19)	0.1006 (-36.18)
3. Focalizado a los pobres extremos según su consumo (ideal)	0.7691 (-1.40)	0.2158 (-31.30)	0.0797 (-49.42)
4. Progresá	0.7029 (-9.88)	0.2203 (-29.88)	0.0874 (-44.58)
5. Focalización sólo por localidades (basada en índice de marginación)	0.6948 (-10.92)	0.2214 (-29.51)	0.0900 (-42.94)

FUENTE: Emmanuel Skoufias, Benjamín Davis y Sergio de la Vega. "Una evaluación de la selección de hogares en el Progresá", Informe final, International Food Policy Research Institute (IFPRI), tomado de su página de internet.

el efecto de este esquema en la reducción de la pobreza. Es probable, por tanto, que con una asignación por adulto equivalente entre todos los hogares el esquema sin focalización saliera mejor librado que el del Progresá.

En la colaboración de Michelle Adatto en este libro, la autora señala que desde su evaluación cualitativa del Progresá realizada para el IFPRI había señalado que la "focalización al nivel de hogares también ha tenido efectos adversos en las relaciones sociales, produciendo envidias y divisiones, con frecuencia expresadas como el hecho de que los no beneficiarios no desean participar en las actividades comunitarias porque no son parte del Progresá. Todo esto puede tener consecuencias adicionales en el capital social". La autora concluye recomendando pasar bien a un sistema de focalización geográfica, a uno de autofocalización o a uno en el cual se mantiene la focalización pero se amplía la banda y se hacen más claros los criterios de exclusión.

Este efecto en la división de las comunidades fue del conocimiento del Progresá al menos desde finales de 1998, a partir del seminario del CIESAS. ¿Por qué no se le puso remedio? Reiterando, ¿para qué evaluar si no existe la intención de corrección, sentido último de estos ejercicios?

VI. EVALUACIONES DEL OPORTUNIDADES

Este contrasentido, de evaluar sólo para confirmar lo que se quiere aseverar e ignorar todo dato contrario a ello, siguió como tónica en el Oportunidades durante el gobierno de Fox. Los ejercicios se realizan anualmente y si bien se divulgan resultados las recomendaciones se soslayan o ni siquiera se atienden. De los propios documentos, empero, es posible extraer conclusiones relevantes, como se verá en la siguiente revisión.

Entre éstas se incluye la elaborada por Luis Rubalcava Peñafiel del CIDE y Graciela Teruel de la UIA, presentada en septiembre de 2002. La primera sorpresa es encontrar que no se trata de una evaluación: "las conclusiones que se derivan del presente trabajo son exclusivamente de carácter descriptivo y no deben interpretarse como efecto general del programa Oportunidades sobre el bienestar de la población beneficiaria", dado que los autores consideran que la evaluación del efecto de un programa requiere comparar los cambios en la población beneficiaria con los ocurridos en la población no beneficiaria (o testigo), cosa que no pudieron hacer, el trabajo entonces no es una evaluación en opinión de sus propios autores. El documento que elaboraron, denominado "Análisis preliminar sobre el cambio en variables demográficas y económicas de los hogares beneficiarios del Programa Oportunidades",¹⁸ tiene un problema de origen en

¹⁸ Hay ambigüedad en la autoría del trabajo: en la versión disponible en el portal electrónico, sólo aparece como autor Rubalcava Peñafiel. Sin embargo, en la presentación, la dispositiva con el

la información. La situación inicial de los hogares fue captada a través de una encuesta (ENCASEH) que se aplicó a todos los hogares en las localidades de muy alta y alta marginación para empezar el programa en 1997 y 1998. A futuro, si se había definido que el modelo de evaluación requería captar la situación tanto de la población beneficiaria como de la no beneficiaria, era evidente que se necesitaba volver a hacer lo mismo. Sin embargo, alguien decidió realizar un nuevo tipo de encuestas, dirigidas sólo a la población beneficiaria con propósitos de recertificación. Desde el diseño del programa se previó que después de tres años de participar los beneficiarios tendrían que pasar por un proceso de recertificación; si habían dejado de cumplir los criterios de selección del programa deberían ser excluidos del mismo. Sin este mecanismo, la focalización pierde toda su "eficiencia". Las ENCASEH servirían a este propósito pero además permitirían verificar si los excluidos originalmente del programa por no cumplir los requisitos, o por otras razones, podrían ser incorporados ahora. Empero, ninguna de las evaluaciones externas presentadas utilizó datos de las ENCASEH, ni menciona las recientes. Sin embargo, según información de la oficina de evaluación del Oportunidades se siguen levantando, por lo que la única explicación posible es que no se pueden utilizar.

Estas encuestas, que no sirven para evaluar el programa por no incluir a la población no beneficiaria, tampoco han servido para recertificar a los hogares, como lo señalan los autores: "al día de hoy, el retiro de los apoyos a las familias que ya no los necesitan no ha sido puesto en marcha, aun cuando el programa ha cumplido más de tres años de operación en algunas localidades del país". Sólo si estos requisitos fuesen perfectos se podrían identificar como reflejo de las necesidades efectivas de la población. La recertificación, que no se ha hecho, parecería destinada a seguir esperando, ya que la recomendación final de los autores es que, "debido a la importancia que adquiere [*sic*] el cambio en bienestar atribuible al ingreso del hogar, se sugiere considerar la posibilidad de, una vez revisado por posible error de medición, incorporar esta variable como un componente adicional del puntaje de elegibilidad". Los autores advierten, además, que: "Es posible que los informantes del hogar, al saberse encuestados de nuevo por el programa Oportunidades, decidieran subreportar sus fuentes de ingreso para de esta forma disminuir en forma deliberada su nivel de ingreso ante los registros del Programa", olvidando que éste no cuenta en el sistema de puntajes del Oportunidades. O suponen que las beneficiarias coinciden con ellos en cuanto a que el ingreso debería formar parte del sistema de puntajes o consideran que ellas viven en la ignorancia sobre el verdadero sistema de puntajes.

La sugerencia de incluir ingresos en el sistema de puntajes llevaría no sólo a la posposición, nuevamente, de la recertificación, sino que se estaría cambiando el método de identificación de los pobres en el Oportunidades. Esto lleva a las

título incluyó a Teruel. Ambos forman parte también del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza y de un comité o comisión científica de Sedesol.

contradicciones internas en los métodos de identificación de los pobres en la Sedesol. A pesar de que ésta adoptó oficialmente un método de medición de la pobreza (resultado de los trabajos del Comité Técnico que reclutó la Sedesol, del que forman parte Rubalcava y Teruel) basado únicamente en el ingreso del hogar, el Oportunidades usa un método que no incluye el ingreso para el mismo propósito, es decir, el antípoda. Buena parte de los hallazgos del trabajo que venimos comentando están centrados en las contradicciones que aparecen en la evolución de los hogares usando el método del Oportunidades en comparación con los ingresos de los hogares. La más notable es que el ingreso de hogares que eran no pobres en 1997-1998 y que sí son pobres en el 2000-2001 (utilizando el método actual de identificación de beneficiarios) aumentó en 22% según la tabla 4 (y en 40% según el texto). Mientras los indicadores muestran un deterioro del nivel de vida de este grupo, sus ingresos aumentan sustancialmente. Ante esta paradoja, los autores suponen que hay errores en los datos.

Estas deficiencias de las evaluaciones del programa Oportunidades siguieron en la ronda de 2003.¹⁹ De los cuatro documentos contenidos en el volumen dado a conocer, el más general fue elaborado por investigadores del Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), titulado "Evaluación del cumplimiento de metas, costos unitarios y apego del Programa Oportunidades a las reglas de operación". El documento tiene tres componentes: 1] análisis basados en información estadística recopilada por el propio programa y por la Secretaría de Salud; 2] resultados de una encuesta realizada por el grupo de investigadores, y 3] análisis de la evolución de 2001 a 2002 y de 2002 a 2003 de las reglas de operación del programa. Aunque el documento continúa algunas de las inercias apologéticas de la mayor parte de las evaluaciones previas, avanza al plantear algunos problemas y transparentar algunas opiniones críticas.²⁰

Así, en materia de alimentación los autores informan que la proporción de menores de dos años reportados como desnutridos oscila entre 15 y 16% del total de beneficiarios de esa edad. Cuando se comparan los bimestres septiembre-octubre, añaden, la proporción de desnutridos sube de 15.9% en 2001 a 16.3% en 2002 y se mantiene igual para 2003. En algunos estados, los más pobres, los aumentos son muy fuertes: en Chiapas, de 15.8 a 17.6%; en Oaxaca, de 17.1 a 21.8%; en Puebla de 11.4 a 13.6% y en Veracruz de 8.7 a 11.4%. Ahora, disminuir la desnutrición infantil es uno de los propósitos fundamentales del programa; sin

¹⁹ Las evaluaciones "externas" están recopiladas en un único volumen de 299 páginas, titulado *Resultados de la evaluación externa del programa de desarrollo humano Oportunidades, 2003*.

²⁰ En mis entregas de la columna semanal que publico en *La Jornada*, con el título de *Economía Moral* del 25/04/03, 09/05/03 y 16/05/03, analicé lo que llamé evaluaciones *light* del Oportunidades en la ronda de 2002, mostrando su espíritu apologético. A invitación de Mauricio Hernández, quien funge como el líder del grupo evaluador del INSP, asistí en mayo de 2003 a la sede del Instituto y conversé con él y con otro evaluador sobre las deficiencias que encontraba en las evaluaciones de la ronda 2002. Algunas de las cuestiones que comenté con ellos se reflejan en la nueva evaluación.

ello, las becas educativas no podrán ser aprovechadas. Constatar que la proporción de menores desnutridos está aumentando debería ser un hallazgo grave; sin embargo, los autores minimizan estos datos de dos maneras. En primer lugar, guardan silencio sobre el aumento a nivel nacional y, respecto al de las entidades, lo atribuyen enteramente a la ampliación en la proporción de menores sometidos a control. Sin embargo, la explicación podría funcionar bien para Oaxaca, que efectivamente registra un incremento fuerte en la proporción de menores bajo control nutricional (de 70.1 a 98%); funcionaría en menor medida en Veracruz que tiene un moderado crecimiento en dicha proporción (de 89.2 a 96.7%), pero no funciona ni para Puebla ni para Chiapas, que tenían ya en 2001 muy altos niveles (97.7 y 96.4% respectivamente), valores que aumentan marginalmente.

Aunque la tendencia en el grupo entre 2 y 4 años no es al aumento de la desnutrición, ya que la proporción de desnutridos en este grupo pasa de 26.3% en 2001, a 25.6% en 2002 y a 25.1% en 2003, llaman la atención dos hechos. En primer lugar, que la proporción de desnutridos sea mucho mayor en este grupo que en el de los más pequeños. En segundo lugar, que en las mismas entidades señaladas antes la tendencia al aumento de la desnutrición se manifieste también.

La recuperación de los niños desnutridos parece ser muy ineficiente en general y lo es sin duda en el Oportunidades, donde además viene bajando: mientras en 2001 se recobraron 5 681 menores de 2 años de edad, que representaban 6.6% de los niños desnutridos, en 2003 sólo “se recuperaron 5 003, que correspondieron a 4.4%, situación similar a las de los menores de 2 a 4 años de edad, que de 6.5% (de recuperación) pasaron a 4.5% en 2003”. Algo funciona mal en el programa. O la papilla no sirve, la gente no la consume, o el apoyo alimentario es demasiado bajo, o todo junto, el hecho es que la desnutrición no baja y los menores desnutridos permanecen en esa condición.

En efecto, la evaluación reporta problemas con la cobertura del suplemento alimentario. Entre los menores de dos años, la proporción que lo recibe bajó entre 2001 y 2002 de 79.3 a 77.5% y luego se recuperó, en el 2003, para quedar al mismo nivel inicial. El suplemento sólo se proporciona a los menores de entre 2 y 4 años cuando les ha sido identificada la desnutrición, sin embargo, la cobertura reportada a nivel nacional es superior al 100%. La “evaluación de metas” reporta grandes problemas con la distribución del suplemento: “en algunos lugares hay sobreabasto de sobres y el personal de salud prefiere entregar más número del normado y a más personas para evitar que el almacenamiento prolongado deteriore el valioso suplemento”.

El grupo evaluador diseñó cuestionarios y los aplicó en 25 localidades (15 urbanas y 10 rurales) de cinco estados, a beneficiarias, a directores de escuela y a personal de salud. La encuesta está llena de problemas. Las beneficiarias (se entrevistó a 25 en cada localidad) no entendieron algunos de los conceptos del cuestionario dirigido a ellas. Así, como reporta la “evaluación de metas”, “aun cuando la incorporación de familias al programa en el área urbana fue por medio de módulos a los cuales acuden las personas que se consideran posibles

beneficiarias, sólo 61% mencionaron haber solicitado la incorporación”; en contraste, “a pesar de que la incorporación de las familias del área rural es a través de un censo, del total de las mujeres entrevistadas del área rural, 63% dijeron que habían solicitado su incorporación”.

El grupo reporta varias opiniones muy críticas sobre el proceso de focalización. Una vocal de salud entrevistada señaló “que a veces no entienden cómo seleccionaron a las personas porque hay familias que tienen recursos económicos [...] y que están dentro del programa y hay familias o abuelitos que no trabajan y no son beneficiarios”. Un médico declaró, mostrando que la cultura de la trampa está desatada en el Oportunidades:

que los encargados de la incorporación deberían buscar otras estrategias para la incorporación al programa, debido a que algunas familias proporcionaron información falsa dando un domicilio diferente al suyo, y claro, cuando habían ido a verificar los datos proporcionados en el módulo, las familias eran consideradas como pobres e incorporadas al programa.

Otro testimonio apunta hacia algo más grave, aunque predecible: la mentira concertada entre quienes operan y dirigen el programa, la *escenografía institucional*. Mientras 67% de los médicos entrevistados afirmaron que no los capacitaron para el programa, un médico dijo: “Me capacitaron porque sabían que ustedes llegaban.” Éste no es el único caso de escenografía institucional. Los evaluadores del INSP señalan: “En la comunidad de Vargas se dio el caso de que el personal de salud, al enterarse de la visita del equipo de investigación, les cambió un día antes las cartillas a las mujeres beneficiarias.”

Mientras las reglas de operación del programa establecen la gratuidad plena del servicio “el 11% de las beneficiarias entrevistadas (en las áreas urbanas y 15% en las rurales) dijeron que pagan por la consulta; en promedio pagan 18 pesos y el promedio de pago por concepto de medicamento es de 22 pesos”.

De sus tres componentes, la educación es la razón de ser de Oportunidades. A la familia se la apoya para mejorar su alimentación y su salud, y se otorgan becas educativas *para que los niños asistan a la escuela*, ya que se asume que la mayor escolaridad de los hijos de los pobres extremos hará que, cuando formen sus propios hogares, superen esta condición. Por tanto, la evaluación idónea del programa sería seguirles la pista a los ex becarios y verificar si superan el nivel de vida de sus padres y el umbral de la pobreza y si lo hacen gracias al mayor nivel educativo que el programa les habría permitido adquirir. Lo que se ha venido haciendo, en cambio, son evaluaciones fragmentarias del programa, observando sus consecuencias inmediatas en los componentes que integran el programa (alimentación, educación y salud). Pero no sólo eso, sino que los tres elementos se han estado evaluando no por sus resultados intermedios (mejor nutrición, mejor salud, mejor educación), sino por los medios usados (más asistencia escolar, más asistencia a consultas, más compra de alimentos).

La evaluación del componente educativo, tanto del ejercicio 2002 (presentada en el 2003) como la del ejercicio 2003 (presentada en el 2004), fue realizada por Susan Parker (investigadora del CIDE) quien fue designada por la Sedesol. La evaluación en ambos años ha consistido en algo muy elemental: constatar el cumplimiento de la obligación que el programa le impone a los millones de becarios a cambio de las becas educativas. Aunque Parker sostiene que está midiendo el resultado del programa en la matrícula escolar, es evidente que si la condición para recibir la beca educativa es concurrir a la escuela, y si hay 4.19 millones de becarios del Oportunidades en el país, a los cuales no se les ha suspendido la beca por inasistencias escolares o por reprobar dos veces el mismo grado, esos 4.19 millones *están asistiendo a la escuela*, o al menos eso dicen los registros administrativos. Como el programa se ha expandido rápidamente desde 124 mil hogares en 1997 hasta 4.24 millones en 2003, es claro que la población que asiste a la escuela *por contrato con el gobierno federal* ha crecido mucho y que ello se debería reflejar en el aumento de la matrícula. Si esto no ocurriera, significaría que la población que recibe un pago por ir a la escuela sólo habría pasado de asistir sin pago a hacerlo con remuneración y que, por tanto, este gasto no habría tenido efecto alguno.

De los 4.19 millones de becarios de *Oportunidades*, 2.48 millones (59.2%) son becarios de primaria. El resto se reparte entre secundaria (1.28 millones) y educación media superior (0.42 millones). Veamos qué dice Susan Parker sobre el "impacto" del Oportunidades en la matrícula de primaria:

Parker 2002 [se refiere a la evaluación que realizó el año anterior] presenta un análisis detallado de los efectos del programa sobre inscripción en primaria, encontrando, como fue el caso en estudios anteriores, *efectos muy bajos*. Realizamos regresiones considerando el nuevo ciclo escolar para el que tenemos información (2002-2003) y *seguimos encontrando impactos muy bajos de Oportunidades a nivel primaria*.

Esos efectos "muy bajos" deben ser o muy cercanos a cero o incluso negativos, lo que explicaría que no quedasen incluidos en el documento. Con ello se minimizan los resultados negativos y se destacan los positivos de los otros niveles educativos: "Este estudio se concentra en los posibles efectos de Oportunidades sobre la inscripción al nivel secundaria y medio superior [*sic*]."

En pocas palabras, el gobierno federal ha contratado a 2.48 millones de becarios, pagándoles a sus familias un monto cercano a 4 mil millones de pesos anuales, sin resultado alguno ya que la asistencia escolar es exactamente la misma que habría sin las becas. Esto se conoce desde 1999; por ejemplo, Parker cita un trabajo de Mónica Orozco y M. Huerta de 1999, en el que encuentran que *el efecto sobre la inscripción en primaria es muy pequeño o nulo*, lo que atribuyen a que la inscripción en primaria, incluso en zonas rurales marginadas, era superior a 90%, antes de la puesta en marcha del programa. Por tanto, concluye Parker, "la capacidad de Oportunidades para incrementar la inscripción estaba ya muy limitada".

reconociendo implícitamente el error de diseño. Sin embargo, el programa no ha sido rediseñado para corregir estos problemas, y seguirá expandiendo las becas para primaria. Este año 2004 el Oportunidades alcanzará una cobertura de 5 millones de hogares. La expansión se hará casi exclusivamente en las ciudades, donde es muy claro que no se necesitan las becas educativas para aumentar la asistencia a primaria (dado que la inscripción está muy cerca del máximo posible, que nunca es 100%). No se trata de ahorrar estos recursos, que los pobres necesitan, sino de asignarlos mejor. Los apoyos alimentarios que reciben todos los hogares beneficiarios del programa, a diferencia de las becas educativas, son muy raquíuticos y no cambian en nada la vida de las familias que sólo reciben estos montos. Los apoyos alimentarios, además, están mal diseñados pues entregan el mismo monto a un hogar unipersonal que a uno de siete u ocho integrantes, haciendo que el apoyo per cápita sea muy desigual.

La autora lleva a cabo una medición del "impacto" del Oportunidades en la reprobación y el "abandono" escolar en primaria. Concluye que "Oportunidades parece tener un efecto en reducir tanto el abandono escolar como la reprobación en primaria en zonas rurales". Pero problemas de diseño hacen que estos y los demás cálculos de Parker sean inútiles. Además, en el caso de la reprobación y el abandono, los resultados no parecen consistentes con los de la matrícula. Parker señala que los efectos del Oportunidades en la matrícula de primaria son casi nulos. Sin embargo, no se percata de que este resultado no parece consistente con el abatimiento, modesto, de la reprobación y el abandono. El término abandono se refiere a niños inscritos al principio del año escolar y que ya no aparecen en los registros de fin de año, mismos que no sólo no aprueban, sino que probablemente ya no se inscriban al año siguiente. Aunque la relación entre reprobación y deserción se transforma con la introducción de las becas, es posible que a menor reprobación siga bajando también el número de desertores. Reprobación y abandono no se convierten necesariamente en deserción, pero son causas muy fuertes de ella. Por tanto, si disminuyen, como dice Parker que ocurrió como consecuencia del Oportunidades, la matrícula debería crecer, lo que no ocurre de acuerdo con su informe.

Su evaluación tiene una deficiencia de método que le quita valor a los resultados; esta hecha con una base de datos de la SEP sobre la matrícula por escuela en el periodo 1996-1997 a 2002-2003. Con la base de datos de los becarios, que incluyen la clave del plantel al que asisten, clasificó las escuelas en Oportunidades y no Oportunidades. Esta división dicotómica es burda, pues las escuelas Oportunidades son las que *tuvieron al menos un becario del programa en algún año del periodo 1997-2003*. Las demás son no Oportunidades. Al analizar la evolución de las variables matrícula, abandono y reprobación en los dos universos, y aplicando el concepto de la doble diferencia, determina el efecto del Oportunidades. El criterio de la doble diferencia significa que se atribuye como resultado del programa la diferencia entre el incremento en matrícula logrado en todas las escuelas Oportunidades entre el año base y el final, menos el incremento logrado en

las escuelas no Oportunidades. Si bien éstas parecerían estar fuera de las consecuencias del programa y, por tanto, parecen buenos testigos de lo que hubiese ocurrido sin él, las escuelas Oportunidades no pueden considerarse un universo homogéneo, pues incluyen aquellas con cualquier número de becarios, desde uno hasta 100%. Es evidente que lo que ocurra en una escuela con proporciones bajas de becarios no puede ser atribuido al programa. Salvo las secundarias rurales, donde éstos representan, en promedio, casi las dos terceras partes de los estudiantes, en las otras cinco categorías de escuelas (primarias urbanas y rurales, secundarias urbanas y escuelas del nivel medio superior de ambos medios), la proporción promedio de becarios respecto al total de estudiantes varía entre 11 y 46%. Por tanto, no se puede considerar que la evolución de la matrícula de estas escuelas refleje lo que ocurre en el programa.

Agustín Escobar Latapí y Mercedes González de la Rocha²¹ llevaron a cabo la evaluación cualitativa de este programa en 2003. En 2002 habían realizado también el único estudio crítico. En este año se repite la situación. Frente a las evaluaciones insulsas arriba analizadas, la de estos autores es interesante y mucho más crítica. A continuación destaco algunos de los problemas que identificaron al considerar la incursión del Oportunidades en localidades de 50 mil a 1 millón de habitantes. Los autores ubican, al principio de su texto, dos temas que les interesó centralmente dilucidar: 1] "si el esfuerzo de acceso a los centros de servicios y el cumplimiento con las corresponsabilidades implicarían mayor o menor sacrificio en cuanto a tiempo y esfuerzo" (que en las zonas rurales y suburbanas) y sus repercusiones "en un mayor o menor éxito de la escolarización y de otros componentes de Oportunidades"; 2] las implicaciones de la mayor participación laboral de las mujeres en el medio urbano: "dada la preminencia de las mujeres en el programa y su responsabilidad en el cumplimiento de tareas prescritas por él, es necesario establecer si sus empleos y estas corresponsabilidades son igualmente compatibles en las zonas urbanas que en las rurales" (p. 271).

Una clarificación metodológica fundamental, que los autores destacan, es que, a diferencia del estudio de 2002, que se dividió en dos etapas (identificación de la situación antes de la puesta en marcha del programa o situación basal, y estudio de seguimiento un año después) en este caso no hubo estudio previo a la introducción del programa, por lo cual la metodología para comparar el antes y el después debe basarse en lo que se llama retrospectiva, que supone pedir a los entrevistados que recuerden la situación antes de la entrada del programa. Los autores no explican las razones para no realizar el estudio en dos etapas, pero reconocen abiertamente la mayor calidad de este procedimiento respecto al de retrospectiva:

²¹ Profesores-investigadores del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) de Occidente. Su informe se titula: "Evaluación cualitativa del Programa Oportunidades en zonas urbanas, 2003".

En nuestra opinión, el método basal-seguimiento de la evaluación de los años anteriores es más confiable y certero que la retrospectiva [...] En este caso resultó en especial notorio porque para los jefes y jefas del hogar resultaba difícil reconstruir con precisión el estado de sus ingresos, egresos, activos y deudas a un año de distancia [...] para ellos y para nosotros fue complicado establecer 1] las diferencias entre sus economías inmediatamente antes de las primeras transferencias y en el momento de la entrevista; y 2] si los cambios en sus familias tenían que ver con el programa o con variaciones en su inserción laboral, los rendimientos de sus actividades por cuenta propia... etc. (p. 272).

¿Es esto un reflejo, junto con los problemas para que los autores de las evaluaciones usen las encuestas que levanta el Oportunidades, del deterioro de las tareas de información para la evaluación en el programa?

Los autores describen el nuevo procedimiento de selección e incorporación de beneficiarias en estas localidades, al que clasifican como de "autofocalización por módulos" (lo que como veremos no es estrictamente correcto), e identifican 5 etapas: 1] definición estadística de zonas de atención (zonas de mayor concentración de hogares pobres) a las que se dio atención especial durante los procesos de difusión; 2] "difusión del proceso de incorporación, que informa a la población de esas manzanas y otras de la ciudad que cierto tipo de familias (definidas por sus carencias) pueden acceder al programa;²² 3] la operación por tres meses de módulos de atención; 4] el proceso de selección instantáneo que, en los módulos, informa a las personas si califican para ingresar al programa, y 5] la verificación de la información ofrecida por las candidatas por medio de visitas a sus hogares.

La calificación de autofocalización, término que en la bibliografía de política social se entiende de una manera precisa (donde no hay criterios establecidos sobre quién califica y quién no, y no hay intervención de la autoridad en seleccionar a los beneficiarios),²³ no se puede aplicar al procedimiento de módulos descrito ya que en él hay tres momentos en los que la autoridad selecciona: las zonas de atención; a los que pasaron la primera prueba (la selección instantánea); y entre éstos a los que pasan la prueba de verificación.

De acuerdo con Escobar y González de la Rocha "los estudios de caso de hogares no beneficiarios muestran que el tiempo necesario para dedicar al proceso de incorporación desalentó a muchos" (p. 266). Esta situación es aún más grave en

²² Lamentablemente, los autores no profundizan en los contenidos de esos perfiles de los aspirantes. Aquí caben dos posibilidades: una descripción vaga que no permite a la población identificar si son candidatos o no, y una descripción más o menos precisa que les permita prepararse para hacerse pasar como aspirantes legítimos, lo que, como veremos, parece ocurrir de manera generalizada.

²³ Ejemplos clásicos de programas "autofocalizados" son los de empleo temporal o de emergencia, donde sólo los que están dispuestos a trabajar por un salario bajo y de manera temporal buscan el empleo; la autoridad contrata a todos los solicitantes, o por orden de llegada hasta agotar el presupuesto, sin evaluar ningún atributo de ellos y sin poner ninguna barrera de acceso (como documentos de identidad o la realización de trámites que consumen tiempo).

los hogares donde las mujeres trabajan o tienen mucha carga doméstica, las cuales no pudieron acudir a los módulos (p. 281). Esta falla también es señalada en la evaluación realizada por el grupo de investigadores del INSP que afirman que la incorporación mediante módulos "abre la posibilidad de una autoselección o autoexclusión de familias, ya que se puede dar un sesgo si las personas con más recursos y mayor capital social son las que acuden a los módulos" (p. 94).

De acuerdo con Escobar y González de la Rocha "las presiones de las responsabilidades de las faenas (organizadas, estas últimas, por las vocales, maestros o personal de salud) recaen casi siempre en las mujeres... y son poco compatibles con las rutinas cotidianas de mujeres urbanas" (p. 266). Además de la pérdida de tiempo, en la evaluación del programa en zonas urbanas se reporta maltrato del personal de salud, falta de medicamentos, cuotas o cooperación por atención a enfermos, siendo esto último un acto de corrupción, ya que la atención a la salud debe ser gratuita. Asimismo, los padres mostraron insatisfacción respecto a la calidad y trato en las escuelas, la precariedad de las instalaciones, la inasistencia de los maestros, etcétera.

Por otra parte, los padres informaron que al recibir el apoyo económico del Oportunidades se aumentaron las cuotas por concepto de contribuciones escolares, y los precios en las tiendas locales los días en que reciben el pago. En las áreas urbanas se sigue el mismo esquema de apoyo a la educación que en las rurales (iniciar el otorgamiento de las becas educativas a partir del tercer año de primaria). Con ello quedan excluidos una importante proporción de los hogares más pobres con hijos pequeños. Como lo señalan Escobar y González de la Rocha, "los grupos domésticos jóvenes enfrentan tensiones y presiones económicas más severas que los hogares más consolidados" (p. 277). Como puede observarse, se han reproducido los mismos problemas a medida que más zonas y áreas se integran al programa por la falta de incorporación de las recomendaciones señaladas por las evaluaciones.

VII. REFLEXIONES FINALES

El programa Oportunidades se ha constituido en el programa más importante de lucha contra la pobreza en México. Este 2004 llegará a 5 millones de hogares y su presupuesto será cercano a los 25 mil millones de pesos. El programa, sin embargo, no ha sido debatido a nivel nacional ni local. Urge hacerlo. Como he mostrado en las secciones anteriores, tiene muchos problemas y debe ser reformulado. Oportunidades involucra a tres secretarías de estado, a todos los gobiernos de las entidades federativas y a la mayoría de los municipios. Rebasa, por ello mismo, a la Sedesol, y aunque tiene sus órganos de gobierno propio, donde participan otras instituciones, éstas son sólo del gobierno federal. Como una manera de iniciar este debate, es necesario mirar algunas de las cuestiones más básicas

del diseño mismo del Oportunidades y someterlas a crítica. Esta discusión es tanto más necesaria porque la Sedesol ha extendido el programa al medio urbano aplicando el diseño original casi sin cambio alguno, en contra de algunas opiniones y sin que mediara un debate más amplio, ni consulta alguna a la población; la cúpula burocrática del programa decidió aplicarlo tal cual.

En el diseño del Progres/Oportunidades se partió de un diagnóstico según el cual el círculo vicioso de la pobreza está determinado por la interacción perversa entre bajos niveles educativos y bajos ingresos. Veamos cómo expresa esta hipótesis el documento original del programa:²⁴

La educación es un factor estratégico para romper este círculo vicioso que sobresale en la extensa discusión y en las evidencias internacionales que se tienen sobre los factores que promueven el desarrollo y abaten la pobreza y la desigualdad. [p. 5]...La educación primaria y secundaria rinde altos beneficios a los niños y a la sociedad en su conjunto, ya que las capacidades y habilidades que desarrollan los niños en la escuela les permiten utilizar información que les servirá para incorporarse en los procesos sociales y económicos [...] De ahí que el acceso a una educación básica *de calidad* sea *uno de los factores* que contribuyen a igualar las oportunidades, ya que provee a los niños y jóvenes con los recursos esenciales para mejorar su condición socioeconómica, propiciando así su movilidad social... Es por esto por lo que una de las orientaciones estratégicas de la política de combate a la pobreza es su énfasis en la educación para impulsar genuinas oportunidades educativas entre los hogares más pobres, y en particular entre las mujeres. Cabe señalar que los beneficios de la inversión en educación tienen distintos tiempos de maduración. Por supuesto, *los más plenos beneficios se materializan en el mediano plazo cuando, como adultos, los niños y jóvenes que hoy estudian puedan incorporarse a actividades productivas y acceder a trabajos bien remunerados.* [p. 31]

Si la educación es la que rompe el círculo vicioso de la pobreza, entonces la permanencia en la pobreza se ha de explicar por la no asistencia a la escuela. Así lo plantea el documento que venimos examinando con base en evidencia rural:

Los índices de deserción y reprobación entre los alumnos en condiciones de pobreza son más elevados que en el resto de las familias. La deserción escolar tiende a aumentar significativamente a partir de los 12 años. Este descenso [*sic*] es más marcado entre las niñas de hogares que viven en situación de pobreza extrema. [p. 21]

Sin embargo, señala, y esto parece haberlo olvidado al diseñar el programa, que "incluso en las localidades rurales con mayor marginación, alrededor del 95% de los niños y niñas de 8 años asiste a la primaria" (p. 21). Según la gráfica 1.6 de dicho documento la asistencia alcanza su máximo a los 9 y 10 años de edad y empieza a descender a partir de los 11, para disminuir más rápido a partir de los

²⁴ Poder Ejecutivo Federal, *Programa de Educación, Salud y Alimentación*. Aunque el documento carece de fecha y de pie de imprenta, fue impreso en 1997, año de arranque del programa.

12 años de edad. Para este diagnóstico, es importante hacerlo notar, el programa sólo utilizó los datos captados en su propia encuesta (realizada sólo en áreas de alta y muy alta marginación en localidades menores a 2 500 habitantes) y no los comparó con indicadores nacionales, urbanos y rurales, provenientes de otras fuentes. El documento reconoce que el aumento de la educación no será suficiente:

La pobreza no sólo es causa y resultado de escasas capacidades básicas y, *por ende*, del bajo rendimiento en el trabajo y de ingresos precarios, sino que obedece a otros factores, como son la falta de acceso a empleos productivos y servicios sociales esenciales. Por eso, la sola adquisición de herramientas básicas entre los miembros de las familias en pobreza extrema no es condición suficiente para reducir su marginación; *es necesario generar oportunidades productivas y mejor remuneradas...* [p. 29]

Sin embargo, el programa no incorporó en su diseño actividades de generación de oportunidades productivas bien remuneradas, sino que lo dejó a que alguien más lo hiciera, a pesar de la evidencia de los 15 años anteriores en que no se había hecho. De esta manera, el programa se quedó en actividades para aumentar las capacidades básicas de los menores, en particular los educativos, apostando a que si logra aumentar la educación de "los niños y jóvenes que hoy estudian pueden incorporarse a actividades productivas y acceder a trabajos bien remunerados". Como lo prueba la evidencia que hemos señalado y la que veremos a continuación, si se repite lo que ha pasado en los últimos 20 años, eso no ocurrirá.

La evidencia en la que se basó el Progreso proviene de una encuesta en zonas rurales. Es lo que se conoce como información de corte transversal, que compara la situación de distintas personas y hogares en un momento dado del tiempo. Con estas encuestas los resultados son que a menor nivel educativo mayor es la pobreza. Lo que significa, de una manera muy gruesa, que los puestos disponibles en la economía se reparten entre la población que quiere trabajar dando preferencia, entre los aspirantes al puesto, a quien tenga mayor nivel educativo.

Veamos la evidencia de tipo vertical o de evolución a través del tiempo para ver si esto se confirma. Los niveles educativos de la población de 15 y más años en el país (que son básicamente los que trabajan y, por tanto, donde tiene que observarse la relación entre educación e ingresos), medidos por su inverso, la pobreza educativa, evolucionaron de la siguiente manera en las tres últimas décadas: la incidencia equivalente de la pobreza educativa, que en 1970 era de 62.1%, bajó a 26.3% en 2000. Como se aprecia, una reducción drástica casi a la tercera parte del nivel original (el dato de 2000 es sólo 37% del de 1970). Las tasas de descenso anual de la pobreza educativa son altas en las tres décadas pero lo son mucho más en los años setenta: -3.5, -2.2, -2.8% respectivamente en los años setenta, los ochenta y los noventa.²⁵

²⁵ Datos tomados de Julio Boltvinik, "Welfare, Inequality and Poverty", en K. Middlebrook y E. Zepeda, *Confronting Development. Assessing Mexico's Economic and Social Policy Challenges*, Stanford,

Varias cuestiones deben destacarse. En primer lugar, que mientras la pobreza educativa de los adultos disminuyó aceleradamente durante estos treinta años, la pobreza de ingresos en el periodo 1968-2000 se mantuvo prácticamente constante (bajando de 72.6% en 1968 a 68.5% en 2000). Comparando los extremos solamente, la hipótesis del bajo nivel educativo como elemento causal *principal* de la pobreza de ingresos (que está detrás del diseño del Progreso, como vimos) tendría que ser rechazada.²⁶ En el periodo 1980-2000, encontramos que mientras la pobreza equivalente educativa *disminuyó* en 60%, de 43.7 a 26.3%, la de ingresos aumentó en 41%, de 48.5% en 1981 a 68.5% en el año 2000. Por lo menos en la historia reciente de México podemos afirmar que la evolución de los ingresos de los hogares (y por tanto su pobreza de ingresos) no está asociada con el nivel educativo de sus adultos. Por tanto, si el Oportunidades hubiese sido diseñado en 1980, habría perdido su apuesta central: *los niños y jóvenes que estudiaban en 1980 y años siguientes no se habrían podido incorporar a actividades productivas y acceder a trabajos bien remunerados*. Lo que ocurre cuando aumentan los niveles educativos pero la economía no crece ni se moderniza, y por tanto no se generan puestos de trabajo adicionales y con mayores niveles de productividad, es que ante el exceso de solicitantes de empleo los empleadores elevan los requisitos educativos y cierran los rangos de edad, para evitar tener que escoger entre un número muy grande de solicitantes. Con ello, los mismos tipos de puestos de trabajo que antes realizaban personas sin educación los realizan ahora personas con primaria completa; los que ocupaban los que tenían primaria completa ahora los desempeñan los que tienen secundaria completa, y así sucesivamente. Sirvientas con primaria completa, meseros con preparatoria, etcétera. Para colmo, como la política económica ha frenado el crecimiento de la economía y desvalorizado el trabajo humano, las mismas actividades, realizadas hoy por personas con mayores niveles educativos, reciben menores remuneraciones y la pobreza por ingresos aumenta, aunque haya disminuido la pobreza educativa.

Datos provenientes de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) de 2002 muestran que la pobreza del hogar en el que viven,

Stanford University Press, 2003, pp. 385-446. Los datos se presentan en el cuadro 11.4. La norma educativa, de acuerdo con la legislación nacional, es que toda persona de 15 o más años debe haber concluido la educación básica (primaria y secundaria). Quienes no lo han hecho se consideran en pobreza educativa. La pobreza educativa se subdividió en tres estratos: indigencia educativa (sin instrucción); pobreza extrema educativa (primaria incompleta); y pobreza moderada (primaria terminada pero sin secundaria completa). La incidencia equivalente es la suma ponderada de las incidencias de cada uno de estos estratos, ponderados cada uno por su intensidad media estimada.

²⁶ Entre 1968 y 1977 la pobreza de ingresos bajó muy rápidamente, de 72.6 a 58%. Si supusiéramos que esta baja se distribuyó homogéneamente en el periodo, la cifra correspondiente a 1970 puede estimarse en 69%, con lo cual quedaría claro que en el periodo 1970-2000 la pobreza por ingresos, en los extremos, no cambió. Aunque la fuente citada en el pie de página anterior contiene una gráfica con esta evolución, los datos precisos pueden encontrarse en Araceli Damián y Julio Boltvinik, "Evolución y características de la pobreza en México", en *Pobreza urbana. Perspectivas globales, nacionales y locales*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2003, pp. 201-227.

incluso utilizando criterios gubernamentales minimalistas como el de pobreza de capacidades, no se traduce en inasistencia escolar significativa en los menores de 12 años de edad, pero sí en los de 13 a 15 años y, todavía en mayor medida, entre los de 16 y más. En los hogares que el gobierno califica como pobres de capacidades, no asiste a la escuela 4.4% de los menores entre 8 y 12 años de edad a nivel nacional, mientras que entre los no pobres de capacidades no asiste 1.6% del mismo grupo de edad. La diferencia es de sólo 2.8 puntos. La brecha se amplía mucho en los otros dos grupos de edad. Entre los pobres de capacidades no asiste a la escuela 26.8% y 73.4% de los de 13 a 15 y 16 a 20 años respectivamente, mientras entre los no pobres de capacidades las cifras son 14.8 y 51.4%, en ambos casos una diferencia como de 12 puntos porcentuales.

Estas cifras revelan: 1] Que habría que concentrar la atención educativa en los pobres entre adolescentes y jóvenes más que entre los niños, lo que coincide con la conclusión a la que han llegado todas las evaluaciones del Progreso/Oportunidades en el sentido de que el programa no tiene efecto en la asistencia escolar a primaria, sin embargo, 59% de las becas educativas del programa son a estudiantes de primaria; 2] que entre los no pobres de capacidades hay una significativa ausencia escolar de adolescentes y jóvenes, que queda sin atención en el programa. La inasistencia de no pobres de capacidades de 13 a 15 años de edad es el triple que la de niños pobres de 8 a 12 años, mientras la de 16 a 20 es 12 veces más alta. También es importante recordar que la diferencia de ingresos entre tener y no tener preparatoria o nivel profesional es alta, mientras que entre haber cursado primaria o secundaria o no es baja.

A lo largo de este ensayo situé la práctica de la focalización como parte del modelo residual o liberal de bienestar. He mostrado que en América Latina el modelo tuvo su implantación inicial en Chile y señalé la ideología explícita que lo respaldó. En la bibliografía internacional exploramos las serias dudas existentes sobre sus supuestas ventajas, sobre todo cuando se toman en cuenta no sólo los errores de inclusión sino también los de exclusión. El Progreso genera un nivel muy alto de exclusión entre los propios pobres extremos, y en términos generales el diseño original del programa presenta inconsistencias e introduce aumento de desigualdad. En seguida reseñé y comenté los resultados principales de las evaluaciones tanto del Progreso como del Oportunidades. En estas reflexiones finales se muestran las evidencias empíricas sobre la evolución dispar de la pobreza de ingresos y los niveles educativos en el país, poniendo en duda el elemento central del diseño del Oportunidades, que apuesta todo a que el aumento en el nivel educativo de las nuevas generaciones los hará salir de la pobreza cuando sean adultos. La evidencia analizada señala que en los últimos 30 años personas con mejor educación tienen ingresos cada vez más bajos.

Quiero concluir señalando la necesidad de avanzar hacia un diseño institucional de la evaluación de los programas sociales más autónomo. En múltiples ocasiones he señalado que, cuando la parte examinada es la misma que fija la agenda de la evaluación y contrata a los encargados, se generan evaluaciones *light*

tanto porque en la agenda se evitan los temas más espinosos, como porque se establece una relación proveedor-cliente en la que el primero quiere, ante todo, conservar al cliente. Como las evaluaciones son públicas, evita las críticas más severas. La Ley General de Desarrollo Social aprobada en diciembre de 2003 y promulgada en enero de 2004 prevé la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, tanto para que se haga cargo de las evaluaciones de los programas sociales como para que defina el método de medición de la pobreza y lleve a cabo mediciones periódicas. A pesar de que el diseño institucional previsto en la ley define un consejo con una autonomía parcial, a la hora de revisar este texto prevalece en la Sedesol una actitud de evitar a toda costa las evaluaciones autónomas, lo que se refleja en los borradores de reglamento de la ley que ha redactado esta institución.

17. MÉTODOS DE MEDICIÓN DE LA POBREZA. UNA TIPOLOGÍA.
LIMITACIONES DE LOS MÉTODOS TRADICIONALES Y
PROBLEMAS DE LOS COMBINADOS*

JULIO BOLTVINIK

INTRODUCCIÓN

En algunos trabajos anteriores he abordado la discusión conceptual y metodológica de los métodos de medición de la pobreza disponibles en la bibliografía internacional. Por una parte, en un largo trabajo elaboré una amplia tipología de dichos métodos y critiqué con detalle los más importantes.¹ La tipología en él construida clasifica los métodos de medición de la pobreza, en primer lugar, en normativos, no normativos y seminormativos. Entiendo por métodos normativos aquellos que definen el o los umbrales que separan a los pobres de los no pobres con base en una noción del mínimo nivel de vida aceptable o en una noción de las necesidades básicas que deben ser satisfechas y los satisfactores requeridos para que esta condición se cumpla. Los normativos y seminormativos se clasifican adicionalmente con base en dos características: la naturaleza directa o indirecta de la medición del bienestar (o de las carencias)² y el uso de indicadores en una o varias dimensiones. Los métodos que utilizan tanto indicadores directos como indirectos los llamé combinados. Por otra parte, en un trabajo más breve³ discutí las opciones metodológicas para México, organizando la discusión

* Documento de discusión para las mesas 3 y 4 de "Pobreza: Realidad y Retos. Coloquio Internacional por la Dignidad Humana. Ciudad Victoria, Tamaulipas, septiembre 2003.

¹ Con ligeras variantes, el trabajo mencionado fue publicado en dos lugares distintos. Dividido en dos artículos, el primero titulado "Métodos de medición de la pobreza. Conceptos y tipología" y el segundo, "Métodos de medición de la pobreza. Una evaluación crítica", se publicó en los números 1 y 2, octubre de 1999 y mayo de 2000, de *Socialis. Revista Latinoamericana de Política Social*, publicada por FLACSO (sede Argentina), Universidad Nacional de Rosario y Universidad de Buenos Aires, pp. 35-74 y 83-123 respectivamente. También fue publicado completo, en una versión un poco más amplia, como "Métodos de medición de la pobreza. Conceptos y tipología", en L.R. Gallardo, J. Osorio y M. Gendreau (coords.), *Los rostros de la pobreza*, tomo III, México, ITESO-Universidad Iberoamericana, Limusa Noriega Editores, 2002, pp. 17-116.

² La medición directa es la que se basa en las condiciones de vida percibidas en los hogares. Es decir, que observa si las necesidades se satisfacen o no. La indirecta se basa en si los recursos (usualmente reducidos al ingreso corriente) de que dispone el hogar son o no suficientes para satisfacer las necesidades, independientemente de si esto ocurre o no. Otra manera de distinguir ambos procedimientos, por tanto, es llamándole fáctica a la directa y potencial a la indirecta.

³ Julio Boltvinik, "Opciones metodológicas para medir la pobreza en México", *Comercio Exterior*, vol. 51, núm. 10, octubre de 2001, pp. 869-878. Este trabajo había sido presentado, en marzo del

en torno a lo que denomino los dos ejes del desacuerdo, con los cuales se puede construir otra tipología, ligeramente diferente a la anterior. Tales ejes los describí de la siguiente manera: "a] los criterios para la fijación de las normas (umbrales o líneas) que separan a los pobres de los no pobres, las cuales pueden basarse en un concepto absoluto (o biológico) de la pobreza, que trasluce una actitud avara sobre lo que todos debieran tener (derechos sociales), o en un concepto relativo (social) de la misma, que refleja un actitud generosa sobre los derechos sociales; y b] el carácter multidimensional (varias dimensiones del bienestar) o unidimensional (una sola dimensión) de los indicadores elegidos para las mediciones".⁴

Para situar al lector adecuadamente, comienzo retomando el planteamiento de las fuentes del bienestar de los hogares, que me ha servido de hilo conductor tanto para la crítica de los métodos parciales (pobreza por ingresos y por necesidades básicas insatisfechas) como para el desarrollo del Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP), y presento una versión sintética, pero actualizada, y en algún sentido modificada, de la tipología de métodos de medición. Una vez presentada se compara, sucintamente, con la elaborada por Stein Ringen y con la descripción de Gordon *et al.* En esta primera parte del ensayo se describen brevemente los métodos de medición unidimensionales de la pobreza y los directos multidimensionales y se apuntan algunas de sus limitaciones. En la segunda parte se analizan los métodos combinados que de alguna manera intentan superar las limitaciones de los anteriores. Describo y discuto con cierto detalle en la sección final los métodos combinados más importantes.

Hay una tendencia, tanto en América Latina como en Europa (además de Gran Bretaña, analizo métodos combinados desarrollados en Irlanda y en Suecia) a pasar de los métodos directos a los combinados, lo que me lleva a identificar una nueva corriente de pensamiento: la de los métodos combinados. Su análisis conduce, sin embargo, a discernir una diferencia fundamental entre los métodos latinoamericanos (incluyendo el índice de progreso social de Desai en este grupo por razones que serán claras más adelante) y los europeos. En éstos la medición directa ha estado orientada, desde el principio, a identificar carencias directas que se explican por la limitación de los ingresos, por lo cual, como lo ha expresado Halleröd, autor sueco que aplica un método combinado llamado "pobres de verdad consensuales", la "medición directa e indirecta son los dos lados de la misma moneda". En agudo contraste, tanto en el método de medición integrada de la pobreza (MMIP) como en el índice de progreso social (IPS) se partió de la percepción de que los métodos directos e indirectos son complementarios porque toman en cuenta fuentes de bienestar diferentes e identifican carencias en distintas dimensiones. Identificada esta diferencia en el carácter

mismo año, en el "Simposium Internacional Pobreza: Conceptos y Métodos", organizado por Sedesol en la ciudad de México.

⁴ *Ibid.*, p. 870.

mismo de los métodos combinados, concluyo que ésta explica los divergentes criterios de pobreza que se aplican en unos y otros métodos. Mientras los que se han llamado "pobres de verdad" identifican como pobres sólo a quienes lo son tanto en la dimensión directa como en la indirecta, es decir que constituyen la intersección de los conjuntos, el MMIP puede reconocer también como pobres, dependiendo de los valores específicos de sus índices parciales, a algunos hogares que sólo lo son por una de las dos dimensiones, mientras en el IPS se definen como pobres todos los hogares que lo son sólo por la dimensión indirecta y algunos de los que lo son sólo por la directa.

Mi conclusión es pesimista por lo que hace a los enfoques europeos. Alguna vez concebí el camino planteado por Mack y Lansley,⁵ que es el que ha dado origen, posteriormente, a los métodos combinados que se denominan "pobres de verdad", como una forma de reconocimiento de la multiplicidad de las fuentes de bienestar de los hogares y, por tanto, de la necesidad de desarrollar métodos que las comprendieran cabalmente. En cambio, ahora concluyo que los métodos combinados agrupados con el nombre "pobres de verdad" terminan reduciendo, más implícita que explícitamente, todo su campo de cobertura a las consecuencias de un bajo ingreso corriente, convirtiendo las seis fuentes de bienestar en una sola, dejando como únicas opciones de un enfoque integral, en mi opinión, las del MMIP y del IPS.

En la tipología no he incluido el enfoque de las *capabilities* de Sen, ya que en mi opinión no ha sido estructurado para medir pobreza o nivel de vida. Tampoco he incluido la medición de la exclusión social, en este caso porque, independientemente de las serias dificultades que se enfrentan para precisar el concepto y pasar a la etapa de medición, es una idea diferente a la de pobreza.

LAS FUENTES DE BIENESTAR Y LA CRÍTICA GENERAL DE LOS MÉTODOS PARCIALES DE LP Y DE NBI

El bienestar de los individuos y de los hogares depende de las siguientes fuentes directas: 1] el ingreso corriente; 2] el patrimonio familiar, entendido como el conjunto de bienes durables y activos que proporcionan servicios básicos a los hogares (por ejemplo, la vivienda y el equipamiento doméstico); 3] los activos no básicos y la capacidad de endeudamiento del hogar; 4] el acceso a los bienes y servicios gratuitos (o fuertemente subsidiados) que ofrece el gobierno; 5] el

⁵ Joanna Mack y Stewart Lansley, *Poor Britain*, Londres, George Allen and Unwin, 1985. El método que desarrollaron estos autores se denomina, en la tipología que venimos utilizando, el método de carencias forzadas de satisfactores básicos socialmente percibidos (CFSBSP). Es un método directo multidimensional, al que en tipologías anteriores había llamado método generalizado de NBI y pensaba que, con él, se tomaban en cuenta todas las fuentes de bienestar de los hogares.

tiempo libre y el disponible para el descanso, el trabajo doméstico y la educación; y 6] los conocimientos de las personas —entendidos no como medios para la obtención de ingresos, sino como satisfactores directos de la necesidad humana de entendimiento y como indicadores inmediatos del nivel de desarrollo cognitivo— y sus habilidades (cuadro 1).

Nótese que las fuentes del bienestar pueden también interpretarse como recursos (véase la columna 1 del cuadro 1), aunque a costa de reducir su contenido.⁶ En efecto, podemos pensar en los “recursos económicos”, el recurso humano (o capacidades de las personas) y el recurso tiempo. Las tres primeras categorías significan recursos económicos privados, sea bajo la forma de flujos o de acervos; la cuarta categoría representa el flujo de recursos económicos públicos (el así llamado salario social). En conjunto, estas cuatro primeras categorías representan los recursos económicos *que es posible expresar en términos monetarios*. La quinta y sexta categorías tienen sus propias unidades de medida, que no se pueden reducir a un valor monetario. En suma, los recursos económicos, el tiempo libre y los conocimientos y habilidades son *tres dimensiones irreductibles* de las fuentes de bienestar (véase cuadro 1).

Estas seis fuentes de bienestar tienen dos características principales. La primera es su grado de *sustituibilidad*. El dispendio o falta de ahorro de activos no básicos o el endeudamiento pueden sustituir un ingreso corriente bajo sin afectar la satisfacción de necesidades. Sin embargo, no sucede lo mismo con los activos básicos porque su venta para compensar un ingreso corriente afecta la satisfacción de otras necesidades. De esta manera, si un individuo reduce sus ahorros bancarios (un recurso no básico), puede sostener el consumo privado corriente. Pero si esa persona lleva su televisor, su refrigerador o su cama a la casa de empeño, la ganancia en liquidez no compensa la pérdida en términos de los servicios básicos que le proporcionan estos activos. Un mayor ingreso corriente puede sustituir la falta de acceso a los servicios gratuitos (por ejemplo, pagando la educación privada y la atención a la salud) o bien la falta de un patrimonio familiar (con la renta de una casa o un departamento amueblado). Sin embargo, esta sustituibilidad tiene límites. Un ingreso mayor no puede compensar ni la falta de tiempo libre ni la ignorancia.

El hecho de que no exista sustituibilidad total entre las fuentes de bienestar tiene que ver con su segunda característica: la *especificidad*. En términos generales, estas fuentes no son genéricas y no satisfacen todas las necesidades. Sin embargo, existen diversos grados de especificidad entre diferentes fuentes. Aunque el ingreso monetario corriente y los activos no básicos permiten la satis-

⁶ Los conocimientos y habilidades, y el tiempo de las personas, vistos como recursos, se reducen a medios, cuando en muchos sentidos, tal como se expresó en el primer caso, y que se aplica también en el segundo, más allá de su visión utilitarista, son fines en sí mismos, satisfactores directos de necesidades humanas de entendimiento, de apropiación de la herencia humana y de reposo y juego.

CUADRO 1
LAS FUENTES DE BIENESTAR DE LOS HOGARES Y LA CRÍTICA DE LOS MÉTODOS PARCIALES DE MEDICIÓN DE LA POBREZA. PUNTO DE PARTIDA PARA EL DESARROLLO DEL MMIP

Recursos económicos	Fuente específica		Métodos parciales que las consideran		Consecuencias
	Tipo de fuente				
"Capacidades" Tiempo disponible	Privados	1. Ingreso corriente	LP	LP sólo toma en cuenta, en el mejor de los casos, las fuentes de bienestar 1 y 2	NBI sólo toma en cuenta, en sus variantes restringidas, en el mejor de los casos, las fuentes de bienestar 2 a 5 Ninguna toma en cuenta el tiempo libre (fuente 6) En consecuencia, ambos métodos se basan en una situación parcial de los hogares y, por tanto, ordenan incorrectamente a los hogares
		2. Activos no básicos	LP	(sólo el basado en gastos de consumo, de manera indirecta)	
		3. Activos básicos		NBI restringido	
	Públicos (sociales)	4. Acceso a bienes y servicios gratuitos (consumo público)		NBI restringido	
		5. Conocimientos y habilidades		NBI restringido (algunas variantes)	
		6. Tiempo libre		Ninguno	

facción de una gama amplia de necesidades (en principio, cualquier necesidad que pueda satisfacerse a través del consumo de bienes y servicios disponibles en el mercado), otras fuentes son más específicas. El ingreso corriente no monetario y el patrimonio básico asumen la forma de bienes específicos que proporcionan servicios particulares (por ejemplo, el maíz, una casa, una mesa). Por tanto, sólo pueden satisfacer necesidades específicas. Los programas sociales gubernamentales generalmente proporcionan bienes y servicios en especie (educación, atención a la salud, alimentos) relacionados con una necesidad específica.⁷

Desde otro punto de vista, con frecuencia son necesarias varias fuentes de bienestar para satisfacer las necesidades. Por ejemplo, para que un niño aumente sus conocimientos debe asistir a la escuela, que si es gratuita forma parte de la fuente 4. Esto, a su vez, implica dedicar *tiempo personal* a este esfuerzo (fuente 5). El gobierno puede proporcionar servicios escolares gratuitos, pero el niño requerirá útiles escolares, ropa adecuada y transporte, necesidades que generalmente se satisfacen a través del mercado y se financian con un ingreso familiar corriente o a través del gasto de activos no básicos (fuentes 1 y 2). Alimentar a los miembros de la familia requiere tanto ingresos (fuente 1) como trabajo doméstico para prepararlos, que involucra una inversión de tiempo (fuente 5).

Una medición adecuada de la pobreza (y del nivel de vida) deberá tomar en cuenta simultáneamente las seis fuentes de bienestar y sus interrelaciones. Unos ejemplos bastarán para ilustrar las consecuencias de no hacerlo. Como resultado de la incorporación creciente de la mujer al trabajo remunerado, el ingreso monetario de muchos hogares aumenta. Si éste es un proceso generalizado en un país, las cuentas económicas nacionales registrarán un aumento tanto del PIB como del ingreso neto de los hogares. El método de línea de pobreza (LP) mostrará una disminución de la proporción de hogares y personas en la pobreza. Sin embargo, una parte del crecimiento del PIB y de la disminución de la pobreza será espuria. Ciertamente se ha ampliado el mercado (el mundo de los valores mercantiles medidos por las cuentas económicas nacionales) pero en términos de bienestar, de satisfacción de necesidades básicas, la mejoría puede ser mucho menor o incluso nula. Al considerar las seis fuentes de bienestar se ve un incremento del ingreso corriente pero disminuyó el tiempo disponible de la mujer. Si no existen otras personas adultas en el hogar con tiempo disponible susceptible de ser reasignado que puedan hacer las labores domésticas antes realizadas por la mujer, será necesario contratar una persona, los servicios de una guardería o duplicar la jornada de trabajo de la mujer. Además, es muy probable que se realicen gastos de transporte, comidas fuera del hogar y otros gastos. Como conse-

⁷ En los términos de la economía política clásica y del marxismo, los ingresos monetarios son valores de cambio expresados en cantidades del equivalente general que pueden transformarse en casi cualquier valor de uso a través del intercambio mercantil. El ingreso no monetario, el patrimonio básico y los bienes y servicios que el gobierno proporciona de manera gratuita son valores de uso específicos.

cuencia, el hogar tendrá ingresos monetarios más altos pero también requerimientos de gasto monetario más altos para el mismo nivel de bienestar. El balance final puede ser positivo, neutro o negativo en el bienestar familiar. Igualmente, entre dos familias de tamaño y estructura de edades y sexos iguales, y con ingresos corrientes iguales, si sus posiciones en otras fuentes de bienestar son diferentes, tendrán distintos niveles de vida. Por ejemplo, si una tiene derechos de acceso a servicios médicos y educación gratuitos y la otra no; o si una tiene niveles educativos más altos.

Las tendencias del bienestar de una sociedad son resultado de los cambios en el nivel y la distribución entre las personas de las seis fuentes de bienestar antes esbozadas. Al mismo tiempo, el nivel y distribución de cada fuente tienen determinantes específicos. Por ejemplo, el ingreso promedio real de un hogar en cualquier año específico se determina por las condiciones que rigen la economía en un contexto más amplio y los factores que las conforman, incluida la política macroeconómica. El acceso a los bienes y servicios gubernamentales gratuitos, tanto en términos de nivel como de distribución, depende casi por completo de la política social (expresada en el gasto público para bienestar social) y de la legislación en que se basa. El tiempo libre va de acuerdo con las costumbres relativas a la duración del día de trabajo, de los periodos semanales y anuales de descanso e, inversamente, del ingreso del hogar (los que tienen menor ingreso se sentirán presionados para prolongar el día de trabajo) y de las preferencias individuales. Aunque los determinantes de los orígenes de cada fuente de bienestar son bastante diferentes, esto no significa que sean por completo independientes entre sí. El tiempo libre y la política social, por ejemplo, pueden estar influidos (aunque no mecánicamente determinados) por lo que sucede con la economía. El bienestar de la población es, a su vez, el determinante fundamental de las tasas de mortalidad de grupos de edad específicos, como lo demuestran las relaciones empíricas que existen entre los niveles de vida y la esperanza de vida al nacer en diferentes países.

Para resumir, el bienestar social está señalado por fuentes múltiples cuya evolución puede ser diversa en el tiempo porque sus determinantes son diversos. En el análisis de sección transversal no deben esperarse correlaciones perfectas ni muy altas en el nivel de las fuentes (y en el resultante nivel de vida) entre hogares. Por tanto, en el estudio de las tendencias del bienestar en una sociedad (tanto con un enfoque micro como con uno macrosocial), debemos tomar en cuenta las diversas fuentes de bienestar y sus determinantes.

Los elementos involucrados en la discusión previa de las fuentes de bienestar son enfocados en la corriente dominante del pensamiento económico, que reconoce la insuficiencia del ingreso corriente como un índice del control o disposición de recursos, a través de "indicadores compuestos del estatus económico de los hogares". Aldi Hagenars⁸ describe las adiciones sucesivas de rubros adicionales

⁸ *The Perception of Poverty*, Amsterdam, North Holland, 1986, pp. 9-10.

les a estos indicadores compuestos. Poniéndolos juntos, la disposición sobre recursos sería igual a la suma del ingreso corriente, más el valor de la producción doméstica, el valor del ocio, el flujo anual derivado de los acervos netos de capital y el valor de las transferencias no monetarias (públicas y privadas). Irwin Garfinkel y Robert Haveman,⁹ partiendo de Gary Becker,¹⁰ han desarrollado el concepto de la capacidad para obtener ingresos (*earning capacity*), "diseñado para medir la habilidad de una unidad doméstica para generar una corriente de ingresos si usara todo su capital humano y físico a capacidad" (p. 50). Aunque el punto de partida de estos enfoques y el mío son similares, tres diferencias generales destacan: 1] todos los elementos constitutivos son vistos estrictamente como medios en el enfoque de estatus económico, mientras yo concibo que el tiempo y los conocimientos son, al menos parcialmente, fines en sí mismos; 2] un claro contraste se establece entre mi postura sobre el carácter irreducible del tiempo y los conocimientos y la reducción a términos monetarios de todos los elementos en el enfoque del estatus económico; 3] la ausencia en mi postura de condiciones virtuales máximas, que están presentes en Becker y en Garfinkel y Haveman;¹¹ 4] mientras mi enfoque lo aplico cotidianamente en la práctica de medición, no ocurre lo mismo con el del estatus económico, hasta donde estoy enterado.

En resumen, he identificado seis fuentes que determinan el bienestar de hogares e individuos, que pueden evolucionar de manera diversa, incluso contrapuesta, a través del tiempo, debido a que están sujetas a distintos factores determinantes.¹² Por tanto, al estudiar las tendencias de bienestar de una sociedad

⁹ "Earnings Capacity, Economic Status and Poverty", *The Journal of Human Resources*, vol. XII, 1977, pp. 49-70.

¹⁰ "A Theory of the Allocation of Time", *Economic Journal*, 1965, pp. 493-517.

¹¹ Aunque en el cálculo de la pobreza en el MMIP (Método de Medición Integrada de la Pobreza) uso la estructura de los costos sociales para ponderar las dimensiones específicas de NBI (necesidades básicas insatisfechas) entre sí y respecto a la situación del hogar en materia de ingresos (previamente combinados con el indicador de tiempo disponible) en relación con la línea de pobreza, esta ponderación se lleva a cabo después de haber evaluado la posición de cada hogar en cada una de las dimensiones directas específicas. Esto debe contrastarse con un procedimiento en el cual todos los componentes son transformados a términos monetarios, sumados, y entonces el resultado agregado es usado como si fuera unidimensional. Por otra parte, pienso que el procedimiento de ponderación que he venido usando en el MMIP no es esencial, ya que no constituye la única opción sensata. En esta categoría se encuentra el procedimiento de ponderación usado por Desai y Shah y por Desai, ambos basados en ponderadores derivados de la proporción de personas/hogares que satisfacen cada rubro.

¹² Más allá de la posibilidad lógica, así ha ocurrido en México y en otros países de América Latina en décadas recientes. Para un análisis de la evolución radicalmente distinta de las fuentes de bienestar en México y, por tanto, de la incidencia de la privación humana en diferentes componentes, véase Julio Boltvinik, "Welfare, Inequality, and Poverty in Mexico, 1970-2000", en Kevin J. Middlebrook y Eduardo Zepeda, *Confronting Development. Assessing Mexico's Economic and Social Policy Challenges*, Stanford University Press, pp. 385-446. Entre otras cosas, en este ensayo muestro que mientras la incidencia de la pobreza por ingresos tuvo un comportamiento mixto en los diversos subperiodos (decreció entre 1968 y 1981 para luego aumentar de manera ininterrumpida hasta 1996 y descender entre ese año y el 2000), terminando el milenio por arriba del nivel de 1977 y 1981, las incidencias

determinada deben tomarse en cuenta tanto las diferentes fuentes de bienestar como sus determinantes.

La limitación principal de los métodos parciales (que sólo toman en cuenta una o una parte de las fuentes de bienestar), entre los cuales se encuentran el de línea de pobreza (o pobreza de ingresos) y el de necesidades básicas insatisfechas (NBI), y que en el cuadro 1 se han identificado simplemente como NBI, consiste en que proceden *como si la satisfacción de necesidades básicas dependiera solamente de algunas fuentes de bienestar*. El de LP se comporta como si la única fuente de bienestar fuese el ingreso corriente, aunque en las aplicaciones que comparan el consumo corriente con la LP se toman implícitamente en cuenta los activos no básicos (y la capacidad de endeudamiento de los hogares). El de NBI, en sus variantes restringidas utilizadas en América Latina, 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 (cuadro 1).

Es decir, el método de LP no toma en cuenta las fuentes 2 a 6 cuando se compara la línea de pobreza con el ingreso del hogar, o las fuentes 2 y 4 a 6, cuando se compara con el gasto de consumo. Por su parte, el método de NBI restringido en su variante original deja de considerar las fuentes 1 y 2 (el ingreso corriente y los activos no básicos) y la fuente 6, el tiempo libre. Ambos tienen una visión parcial de la pobreza, la medición obtenida estará sesgada. A principios de los años noventa¹³ concluí que ambos métodos más que alternativos son métodos complementarios; así nació el MMIP original. Los caminos para una medición adecuada hay que buscarlos entre los métodos que toman en cuenta, implícita o explícitamente, todas las fuentes de bienestar.

TIPOLOGÍA DE MÉTODOS DE MEDICIÓN DE LA POBREZA.

En el cuadro 2 se presenta una versión sintética y actualizada de la tipología de métodos de medición de la pobreza que he presentado en publicaciones pre-

de las pobrezas de educación, vivienda, servicios de la vivienda y acceso a servicios de salud descenden a todo lo largo del periodo, quedando sus niveles en el 2000 a menos de la mitad del de 1970. La excepción entre las pobrezas específicas es la de seguridad social, que experimentó una tendencia a la baja en el periodo en su conjunto pero aumentó entre 1989 y 1995 y se estancó en los años noventa. Estas tendencias contrastantes muestran que las fuentes específicas de bienestar de los diferentes componentes se movieron en direcciones opuestas.

¹³ Julio Boltvinik, "Hacia una estrategia para la superación de la pobreza", en *Necesidades básicas y desarrollo*, ILPES, ILDIS; La Paz, Instituto de Estudios Sociales de La Haya, 1990. Julio Boltvinik, *Pobreza y necesidades básicas. Conceptos y métodos de medición*, Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza, PNUD (RLA/86/004), Caracas.

TIPOLOGÍA DE MÉTODOS DE MEDICIÓN DE LA POBREZA. VERSIÓN SINTÉTICA

Unidimensionales (1)		Multidimensionales (2)	
Indirectos	No normativos (1)	Líneas de pobreza (LP) * Puramente relativistas (OCDE) * Otras LP no normativas (<i>v.gr.</i> punto Wolf) * Otros (<i>v.gr.</i> coeficiente de Engel)	
	Seminormativos y normativos (N) (2)	* Canasta Normativa Alimentaria (CNA) ¹ (SN) (Orshansky, CEPAL, Gob. de México) Gasto alimentario <i>vs.</i> costo de la CNA * Canasta normativa generalizada ¹ (N) (Coplamar, Bradshaw) * LP subjetivas (Leyden, Hagenaars, Callan) ²	* Ingreso-tiempo (Vickery, Boltvinik-Damián) (N) * Ingreso-activos (sugerido por Townsend) (N)
Directos	Normativos (N) (3)		* Necesidades básicas insatisfechas (NBI): Variante original (INDEC, PNUD, RLA/86/004) (N) Variante mejorada (Boltvinik, UDAPSO) (N) * Índice de privación Variante original (Townsend) (N) Variante mejorada (Desai-Shah) (N) * Carencia forzada de factores básicos socialmente percibidos (CFBSP) (Mack-Lansley) (N consensual)
Combinados	Seminormativos (SN) y normativos (N) (4)		* Línea de pobreza objetiva (Townsend-Gordon) (N) * Normas de NBI reveladas (Progresos/Oportunidades) (N) * MMIP versión original (PNUD, RLA/86/004) (N) * MMIP, versión mejorada (Boltvinik) (N) * Índice de progreso social-privación vital (Desai) (N) * "Pobres de verdad" (Nolan-Whelan, Gordon, <i>et al.</i>) (SN) * "Pobres de verdad consensuales" (Hallerod) (N consensual)

¹ En cualquiera de estos métodos la LP se puede comparar contra el ingreso o el gasto.

² Cuando el procedimiento se apoya en la pregunta sobre el ingreso mínimo para cualquier hogar, es normativo consensual; cuando se basa en preguntas sobre si el ingreso de su hogar es o no adecuado, como las citadas en el cuadro, no normativas.

NOTAS

Celda 1.1. Para las fuentes del método del punto Wolf, que consiste en considerar pobres a los hogares cuyo ahorro es igual o menor que cero, y del procedimiento del coeficiente de Engel (% del ingreso o del gasto destinado a alimentos), que elige un valor de éste como punto de corte, véase J. Boltvinik, "Métodos de medición de la pobreza..." (obras citadas en nota 2); y Lidia Barreiros, "La pobreza y los patrones de consumo de los hogares en Ecuador", *Comercio Exterior*, vol. 42, núm. 4, abril de 1992, pp. 366-379.

Celda 2.1 Para los procedimientos del método de la CNA véase Boltvinik, "Métodos de medición de la pobreza...", *op. cit.* El trabajo original (Orshansky, Mollie, "Counting the Poor. Another Look at the Poverty Profile", *Social Security Bulletin*, Washington, U.S. Department of Health, Education and Welfare, vol. 28, núm. 1, 1965) se convirtió, desde entonces, en el método oficial del gobierno de Estados Unidos. El desarrollo original de la variante de CNA usada por la CEPAL se encuentra en Óscar Altimir, "Procedimientos para medir la pobreza en América Latina con el método de línea de pobreza", *Comercio Exterior*, vol. 42, núm. 4, abril, pp. 340-353. Para la metodología de canasta normativa generalizada, véase Coplamar, *Necesidades esenciales y estructura productiva en México*, Presidencia de la República, México, 1982; y Coplamar, *Macroeconomía de las necesidades esenciales en México*, Serie Necesidades Esenciales de Coplamar, México, Siglo XXI Editores, 1983; así como Julio Boltvinik y Alejandro Marín, "La canasta normativa de satisfactores esenciales de Coplamar. Génesis y desarrollos recientes", en el próximo número de *Comercio Exterior*. La línea de pobreza subjetiva es conocida también como la línea de pobreza de Leyden, por haberse desarrollado en la Universidad de Leyden (Bélgica). La variante normativa de la línea de pobreza subjetiva, en la cual ésta es igual a la media de la respuesta a la pregunta sobre el ingreso mínimo para un hogar representativo, ha sido aplicada por L. Rainwater, *What Money Buys: Inequality and the Social Meaning of Income*, Nueva York, Basic Books, 1974, entre otros. La variante no normativa, en la cual la línea de pobreza es igual a la media del ingreso que tienen aquellos que consideran que éste es suficiente, fue desarrollada por T. Goedhart *et al.*, "The Poverty Line: Concept and Measurement", *Journal of Human Resources*, 12, 1977, pp. 503-520. Para una excelente reseña de esta historia y una aplicación propia de la LP de Leyden, véase Aldi Hagenaars, *The Perception of Poverty*, Amsterdam, North-Holland, 1986.

Celda 2.2. La combinación de los recursos ingresos y tiempo ha sido realizada en Estados Unidos por Clair Vickery, "The Time-Poor: A New Look at Poverty", *The Journal of Human Resources*, vol. 12, núm. 1, pp. 27-48, e Irwin Garfinkel y Robert Haveman, "Earning Capacity, Economic Status, and Poverty", *The Journal of Human Resources*, vol. 12, núm. 1, 1977, pp. 48-70, y en México por Julio Boltvinik (capítulo 5 en Julio Boltvinik y Enrique Hernández Laos, *Pobreza y distribución del ingreso en México*, Siglo XXI Editores, 1999, y por Araceli Damián, *Cargando el ajuste...*, *op. cit.*). Para una comparación de las metodologías de Vickery y Boltvinik (la dimensión tiempo del MMP), así como para una evaluación detallada de los parámetros utilizados por éste, véase Damián, "La pobreza de tiempo...", *op. cit.* El método de ingresos y activos, sugerido por Peter Townsend, *Poverty in the United Kingdom*, Harmondsworth, Penguin Books, 1979, no ha sido aplicado.

Celda 3.2. La variante original del método de NBI, aunque fue aplicada al parecer por primera vez en Chile (Oficina de Planificación Nacional, ODEPLAN, e Instituto de Economía de la Universidad de Chile, *Mapa de la Extrema Pobreza*, Santiago de Chile, 1975) se generalizó a partir de la aplicación, guiada por Óscar Altimir, del Instituto Nacional de Estadística y Censos, INDEC, *La pobreza en Argentina*, Buenos Aires, 1985. La mayor parte

(cuadro 2, continúa)

de las aplicaciones de finales de los ochenta y principios de los noventa fueron promovidas por el Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza (RLA/86/004) del PNUD y están sintetizadas en Luis Beccaria, Julio Boltvinik, Oscar Fresneda y Amartya Sen, *América Latina: El reto de la pobreza*, Bogotá, PNUD, 1992. La versión mejorada de NBI, que elimina las deficiencias de la versión original, en gran medida al convertir las variables dicotómicas en variables métricas, fue desarrollada por Boltvinik como parte del MMIP, pero puede aplicarse también como un método independiente, como ocurrió en el *Mapa de pobreza de Bolivia*, La Paz, UDAPEO, 1994. El índice de privación fue utilizado por Townsend, *op. cit.*, como un paso intermedio para derivar su línea de pobreza objetiva (método combinado). Sin embargo, constituye un método independiente, muy cercano al de NBI. M. Desai y A. Shah ("An Econometric Approach to the Measurement of Poverty", *Oxford Economic Papers*, vol. 40, pp. 505-522) propusieron una variante mejorada del mismo, que hace algo similar a lo que Boltvinik hizo para NBI: transformar las variables dicotómicas en variables métricas. Para más detalles véase Boltvinik, "Métodos de medición..." (*op. cit.*). J. Mack y S. Lansley (*Poor Britain*, Londres, George Allen & Unwin, 1985) desarrollaron un nuevo método (carencias forzadas de satisfactores básicos socialmente percibidos, cfsbsp), al cual, en versiones anteriores de la tipología, llamé la variante generalizada de NBI. Este método parte del índice de privación de Townsend y de las críticas al mismo, especialmente por parte de D. Piachaud "Peter Townsend and the Holy Grail", *New Society*, vol. 57, pp. 419-421, extractos reproducidos en Peter Townsend, *The International Analysis of Poverty*, Londres, Harvester Wheatsheaf, 1981, pp. 113-120. Mack y Lansley introducen dos innovaciones: es la población misma la que define lo necesario y no necesario y se introduce un procedimiento para distinguir las carencias derivadas de la falta de recursos de las asociadas a gustos o preferencias.

Para las fuentes de los métodos combinados, celda 4.2, véase el texto adelante.

vias¹⁴. Está construida en tres ejes. Por una parte, en las columnas, el carácter uni o multidimensional de cada método. En los renglones se indica si es indirecto, directo o combinado el método y su carácter no normativo, seminormativo o normativo. Estas dos últimas categorías han sido agrupadas. Dado que todos los métodos no normativos son indirectos, la categoría no normativo sólo se ha abierto para ellos. Con estas simplificaciones se redujo una matriz de 18 celdas potenciales (3 x 3 x 2) a una de 8, en la que, además, como se muestra con el sombreado, tres celdas están vacías. De este modo, quedan agrupados todos los métodos analizados en 5 categorías: indirectos unidimensionales no normativos (celda 1.1); indirectos unidimensionales seminormativos y normativos (celda 1.2); indirectos multidimensionales normativos (celda 2.2); directos multidimensionales normativos (celda 2.3); y combinados multidimensionales normativos y seminormativos (celda 2.4). Esta nomenclatura es muy farragosa y podemos simplificarla, sin que haya lugar a confusión para que quede como métodos: 1. no normativos; 2. indirectos unidimensionales; 3. indirectos multidimensionales; 4. directos, y 5. combinados. A los rubros de los renglones 2 y 4 se han añadido las abreviatura que distinguen los métodos normativos (N) de los seminormativos (SN). Igualmente he agregado algunos autores ejemplificativos del procedimiento y realicé algunos cambios en los nombres de métodos específicos con respecto a publicaciones previas. Tanto las referencias completas, como los nombres con los que identifiqué algunos de estos métodos, se proporcionan en las notas del cuadro 2.

En la tipología del cuadro 2 hay varias novedades respecto a lo que he publicado antes. En primer lugar, la identificación de la categoría de métodos indirectos multidimensionales. En segundo lugar, la inclusión de tres métodos que no había cubierto en ocasiones anteriores: el del índice de privación de Townsend, que es dudoso que constituya un método como tal (véase adelante); el de las normas de NBI reveladas, desarrollado, al parecer, por Gómez de León,¹⁵ como parte de las tareas del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá); y el método, llamado por su autor (Halleröd), "los pobres consensuales de verdad". En tercer lugar, he incluido el procedimiento usado por Gordon *et al.* en la misma categoría que el trabajo de Nolan y Whelan, al que antes había llamado el MMIP irlandés. Al hacerlo, he tenido que eliminar el patronímico, puesto que

¹⁴ En las referencias citadas en el pie de página 3.

¹⁵ Véase José Gómez de León, "Dimensiones correlativas de la pobreza en México. Elementos para la Focalización de Programas sociales", ponencia presentada en la Primera Reunión de la Red Lacea/BID/Banco Mundial sobre Desigualdad y Pobreza, Buenos Aires, 21-24 de octubre de 1998. La duda sobre el origen de su desarrollo proviene del siguiente texto: "La nueva ficha [de estratificación social, llamada CAS, por los Comités Comunales de Acción Social, encargados de su llenado y control] [...] fue construida únicamente sobre la base de procedimientos técnico-estadísticos (*análisis discriminante*, de componentes principales, etc.) [e] incorpora solamente aquellas variables que tienen capacidad discriminatoria para identificar a los estratos que sufren las condiciones de pobreza más rigurosas" (Pilar Vergara, 1990, pp. 55-56). Esta cita sugiere que en el gobierno de Pinochet se desarrolló un método de selección de beneficiarios muy similar al que adoptaría el Progresá. Sin embargo, no he identificado fuentes de información adicional que me permitan asegurar esto.

Gordon y su grupo son británicos, y además porque en esta ocasión preferí usar los nombres con los cuales los propios autores, o sus colegas de sus propios países, los denominan. En cuarto lugar, por la misma razón, cambié la nomenclatura del procedimiento de Mack y Lansley, sustituyendo NBI generalizado por un nombre más cercano al cual los autores referirían su propio procedimiento. En quinto lugar, no consideré en la tipología métodos que no son propiamente de medición de la pobreza (como el enfoque sueco del bienestar, y el Índice de Desarrollo Humano del PNUD), o que miden ésta a nivel de países (como el Índice de Pobreza Humana) o de unidades geográficas más pequeñas (como los índices de marginación) y no de hogares. Mantuve, sin embargo, el Índice de Progreso Social-Privación Vital, de Desai, porque si bien su objetivo principal constituye un concepto más amplio que el de pobreza, también mide ésta a nivel de hogares y personas.

La medición de la pobreza combinando ingresos y tiempo (que corresponde a la categoría 3 de los 5 tipos de métodos que conforman la tipología) es un método poco utilizado y las referencias del cuadro son casi las únicas existentes. Sin embargo, la posibilidad de medir la pobreza de manera indirecta combinando los recursos ingresos corrientes y tiempo está implícita en todas las concepciones que miran los hogares como unidades de consumo y de producción. En la moderna teoría neoclásica, encabezada por Gary Becker, así como en buena parte del pensamiento feminista, en la medida en la cual se considera que en prácticamente todos los hogares *se producen bienes y servicios* (se transforman los alimentos crudos en alimentos cocinados y servidos a la mesa, la ropa sucia en ropa limpia y planchada, etcétera), resulta evidente que el nivel de bienestar de los miembros de un hogar depende no sólo del ingreso corriente, sino también del tiempo que tienen, por lo pronto para trabajo doméstico. Si no disponen de tiempo para cocinar, por ejemplo, el ingreso corriente resultante rendirá menos, puesto que al tener que consumir alimentos fuera del hogar aumentará la proporción que se destina a alimentos y disminuirá el ingreso disponible para adquirir otros satisfactores. Más allá del trabajo doméstico, la posibilidad de estudio y de desarrollo de las capacidades (la lectura o de participación en cursos), al igual que el mero disfrute de la vida (actividades lúdicas y de convivencia), depende del tiempo disponible. Lamentablemente, en este ensayo no podré abordar estos métodos en detalle.¹⁶

Los métodos de línea de pobreza y los directos multidimensionales han sido desarrollados en trabajos anteriores, por lo que los abordaré de manera suma-

¹⁶ Para una discusión del tema véase Araceli Damián, "La pobreza de tiempo. Una revisión metodológica", *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 18, núm. 1 (1992), El Colegio de México, pp. 127-162. El MMIP incluye tiempo, ingreso corriente e indicadores de NBI. El tiempo y el ingreso se combinan para obtener la dimensión ingresos-tiempo que se combina con la de NBI. La dimensión ingresos tiempo del MMIP, si se maneja de manera independiente, conforma un método indirecto multidimensional (tercera categoría de la tipología). Damián explica y evalúa el manejo del tiempo en el MMIP.

mente sintética, al igual que trataré el método ingresos-tiempo. Dado que el propósito de este ensayo gira en torno a los problemas de los métodos combinados, los trataré con un poco más de detalle. Procedo a continuación a describir brevemente cada uno de ellos, incluyendo de manera muy somera sus méritos y limitaciones.

Antes de hacer eso, permítaseme describir brevemente la tipología de "mediciones de bienestar" de Stein Ringen (1995), así como los métodos de pobreza descritos por Gordon *et al.* La clasificación de Ringen involucra dos criterios: directo-indirecto y estrecho-amplio. El primero es aparentemente igual al mío excepto que Ringen no incluye la categoría de métodos combinados. El segundo criterio es similar al de uni y multidimensionalidad que yo uso, salvo que para mí constituye una dicotomía (puesto que clasifico a los de dos dimensiones o más como multidimensionales) y para Ringen un *continuum*. Este autor obtiene seis categorías que se clasifican en su matriz bidimensional (cuadro 3) como sigue: en la celda 1.1 (directos estrechos) encontramos dos categorías, el "enfoque del ingreso" y el "enfoque de los recursos", la segunda menos estrecha (más amplia) que la primera. En la celda 1.2 (directo y estrecho) encontramos el "enfoque del gasto" y el "enfoque del consumo", éste más amplio que el primero. En la celda 2.1 (indirecto y amplio) incluye el enfoque de las "capacidades o potencialidades" (*capabilities*) de Sen aunque con una interpretación personal. Por último, en la celda 2.2 (directo y amplio) incorpora el enfoque del "estilo de vida".

Al notar la separación que lleva a cabo Ringen entre el enfoque del ingreso y el del gasto, se vuelve evidente que su interpretación de los métodos directos e indirectos es diferente de la mía, ya que yo los incluyo juntos, como dos variantes del método de LP o método indirecto unidimensional, mientras Ringen los separa y concibe el del gasto como método directo (a pesar de usar un solo indicador, el total del gasto de consumo del individuo/hogar). Él define las medidas directas como "aquellas que se basan en información que describe *el resultado de las elecciones que la gente ha hecho*" y las indirectas como las que se sustentan "en información que describe *las elecciones que la gente puede hacer*" (p. 7, cursivas en el original). Ringen dice seguir la distinción realizada por Sen en *Poverty and Famines* entre los métodos directo e indirecto, obra en la cual ese autor identifica los métodos directos como los que se basan en información referente a la satis-

CUADRO 3
RINGEN: TIPOLOGÍA DE ENFOQUES PARA LA MEDICIÓN DEL BIENESTAR

	<i>Indirectos</i>	<i>Directos</i>
Estrechos	Celda 1.1 Ingresos	Celda 1.2 Gastos de consumo
Semiestrechos	Celda 2.1 Recursos	Celda 2.2 Consumo
Amplios	Celda 3.1 Capabilities	Celda 3.2 Estilo de vida

facción de necesidades específicas, mientras el indirecto o método del ingreso compara el ingreso con una línea de pobreza previamente identificada como el ingreso mínimo (p. 26). ¿En qué sentido puede una sola cifra sobre el gasto total del hogar describir el resultado de la elección? ¿Describe la (in)satisfacción de cada una de las necesidades especificadas? No, no lo hace. Cuando mucho, si contásemos también con el dato del ingreso, podríamos calcular el ahorro y conocer algo sobre la elección entre consumo y ahorro. En la opinión de Sen, que comparto, el enfoque del gasto es simplemente una pequeña variación del planteo del ingreso pero su esencia es la misma: la *satisfacción potencial de las necesidades básicas y no su satisfacción actual o fáctica* que constituye la esencia del método directo. Ringen sostiene que el enfoque del gasto “se basa en dos fuertes supuestos, a saber que *lo que compramos es una expresión válida de lo que consumimos* y que *lo que consumimos es una expresión válida de bienestar*” (p. 8). Pero en este caso del gasto (gasto del hogar comparado con la línea de pobreza) *no sabemos lo que se compra*. Sólo sabemos cuánto dinero se ha gastado. Los enfoques directos requieren y resaltan la información sobre la calidad de los satisfactores, que es casi imposible de obtener mediante los datos sobre el gasto. Incluso si nos movemos del enfoque del gasto al del consumo es probable que no tengamos un planteo directo a menos que definiéramos normas para cada dimensión de necesidades o del estilo de vida. Lo mismo aplica para lo que Ringen llama el enfoque del “estilo de vida”.

En cuanto a los enfoques indirectos, Ringen pasa del ingreso al concepto más amplio de recursos y después a las *capabilities*. El primer paso es muy claro y coherente con la concepción de las fuentes de bienestar. Sin embargo, para que se mantenga como indirecto se necesita la expresión de todos los recursos en términos monetarios, esto es, el cálculo del estatus económico de los hogares, asunto que ha sido tratado antes. El segundo paso no parece una ampliación de la información sino, como señalaría Sen, un cambio de espacio. Por otra parte esto nos vuelve a situar en la cuestión de si el enfoque de las *capabilities* constituye un método de medición (de la pobreza o el bienestar). He expresado mi opinión en la introducción. Lo considero un desarrollo conceptual que no ha sido estructurado para fines de medición.

Gordon *et al.* (2000) han incluido un cuadro (apéndice 1: “Mediciones de pobreza”, pp. 72-75) en el que describen los siguientes enfoques metodológicos para la medición de la pobreza: 1] *Indicadores sociales/consensuales*. Esta categoría incluye dos de los enfoques que yo he clasificado como directos (celda 3.2, cuadro 2): el Índice de privación de Townsend y el de “carencias forzadas de necesidades socialmente percibidas”. Incluye también los llamados “pobres de verdad” (el de Notan y Whelan y el de Halleröd) que yo clasifico como métodos combinados. 2] *Líneas de pobreza subjetivas*, que considero como un método indirecto unidimensional. 3] *Umbrales de ingreso*, que incluyen tanto el ingreso corriente como el gasto de consumo en concordancia con mi punto de vista y en desacuerdo con

el de Ringen. Identifican tres variantes de este método dependiendo de cómo se determina la línea de pobreza: a] Es igual a la línea de pobreza oficial. Este procedimiento yo lo definiría (no lo he incluido en mi tipología) como no normativo a menos que la línea de pobreza oficial hubiese sido determinada normativamente. b] Es igual a 50 o 60% del ingreso promedio de todos los hogares (enfoque no normativo al que he llamado puramente relativista). c] La línea de pobreza objetiva que he clasificado como un método combinado. 4] *Los estándares presupuestarios*. A pesar de que es un procedimiento para llegar a una línea de pobreza, lo ordenan por separado. Yo lo he llamado, aparte de su nombre anglosajón, la *Canasta Normativa Generalizada* (celda 2.1, cuadro 2) para distinguirlo de la *Canasta Normativa Alimentaria*, que considero seminormativa. Gordon *et al.* no distinguen entre enfoques presupuestarios parciales (como éste) y completos.

LP. Canasta Normativa Alimentaria. Es un método seminormativo, ya que combina una posición normativa en materia de alimentos con una no normativa (empírica) en el resto de las necesidades. En todas las variantes se define una canasta de alimentos, cuyo costo se calcula y se divide por el coeficiente de Engel (proporción del ingreso o del gasto que se destina a los alimentos) para obtener la línea de pobreza. En algunas aplicaciones, el costo de la canasta alimentaria es considerada como la línea de pobreza extrema. La principal diferencia entre las variantes es la forma en que se selecciona el coeficiente de Engel. Algunas usan el observado entre los pobres (*v. gr.* el Banco Mundial, 1990, y Shari, 1979, citado por Barreiros, 1992; Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, México, 2002). Otros seleccionan el coeficiente observado en el promedio de la población (Mollie Orshansky, 1965, quien puede ser considerada la creadora de la variante). Una tercera opción es determinar el coeficiente de Engel observado en un estrato de referencia que satisface sus requerimientos nutricionales. Ésta fue sugerida por Townsend (1954)¹⁷ y la han adoptado Altimir (1979) y CEPAL-UNUD (1992). El gobierno de México definió como método oficial de pobreza una variante de la CNA basada en la observación, entre los pobres, de un coeficiente de Engel recortado, en el cual se divide el gasto en alimentos entre una parte del gasto del hogar (en vez del gasto total del hogar).¹⁸

¹⁷ Townsend (1954, p. 135) sugiere seleccionar, entre todos aquellos hogares que satisfacen los requerimientos nutricionales, el 25% que lo hace con el nivel de ingresos más bajo, e interpretar el gasto promedio total por hogar en este grupo —menos algunos gastos fijos—, como la línea de pobreza.

¹⁸ Para una descripción detallada, y una crítica, del método oficial que define tres líneas de pobreza (una calculada con un coeficiente de Engel igual a 1; otra con el coeficiente que resulta de dividir el gasto alimentario entre la suma de éste y el dedicado a salud y educación, y la tercera usando el que resulta dividiendo el gasto alimentario entre la suma anterior más los gastos en vestido y calzado, transporte y vivienda), véase Julio Boltvinik y Araceli Damián, “Derechos humanos y medición oficial de la pobreza en México”, *Papeles de Población*, nueva época, año 9, núm. 35, enero-marzo de 2003, pp. 101-136.

Gasto alimentario vs. costo de la CNA. Ésta es la opción obvia al enfoque de la CNA como variante de LP. Simplemente compara el monto gastado por un hogar en alimentos con el costo de la CNA para su tamaño y composición. Aunque no he encontrado esta variante en la bibliografía sobre el tema, véase Boltvinik y Damián (2001 y 2003).¹⁹

LP. Canasta Normativa Generalizada o Enfoque de Presupuestos Familiares. Esta metodología, totalmente normativa, es la más antigua, pero usada con poca frecuencia en nuestro tiempo. Se define una canasta completa de bienes y servicios, cuyo costo es la línea de pobreza. Desarrollada por Rowntree (1902, 1937, 1941, 1951), ha sido ampliamente utilizada en México con el nombre de Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales.²⁰ En gran Bretaña, Bradshaw *et al.* (1993) han vuelto a aplicarla recientemente. Predominaba en el mundo hasta la segunda guerra mundial, tanto en los trabajos de Rowntree como en muchos países para la definición de canastas sobre las que se basaba la determinación del salario mínimo (véase N.N. Franklin, 1967). Los argumentos en contra de este método son, en mi opinión, muy débiles. Daré un ejemplo. Tomemos el gasto en zapatos. Todos estarán de acuerdo en que en casi todas las sociedades actuales es vergonzoso (y potencialmente dañino) caminar con los pies descalzos, por lo cual el gasto en zapatos debería estar en la canasta. Con el argumento de que es muy difícil, o arbitrario como dice Atkinson,²¹ definir la cantidad y calidad del calzado, estos críticos terminan incluyendo un monto total de gasto para todos los rubros no alimentarios (una caja negra) en el que no pueden saber si se incluye o no el calzado, al igual que todos los demás rubros no alimentarios. En mi opinión, estas críticas y la alternativa práctica son erróneas.

Líneas de Pobreza Subjetivas. A diferencia del resto de las variantes de LP analizadas, pero a semejanza del método de Carencia Forzada de Satisfactores Básicos Socialmente Percibidos (CFSBSP), y de los métodos de "pobres de verdad" (véase más adelante), esta variante define el umbral con base en las opiniones de la población. El procedimiento, tal como lo describe Hagenaars, es el siguiente. Se pide a los entrevistados que especifiquen el nivel de ingresos que, para sus con-

¹⁹ Véase Julio Boltvinik y Araceli Damián, "La pobreza ignorada. Evolución y características", *Papeles de Población*, nueva época, vol. 7, número 29, julio-septiembre de 2001, pp. 21-53; así como Araceli Damián y Julio Boltvinik, "Evolución y características de la pobreza en México", *Comercio Exterior*, vol. 53, núm. 6, junio de 2003, pp. 519-531.

²⁰ Los detalles de ésta se pueden encontrar en Coplamar, 1983, anexo II. La línea de pobreza derivada de la CNSE ha sido usada por Hernández Laos (1992), Levy (1991), Alarcón (1993), Lustig (1990) y Boltvinik (1996, entre otros trabajos).

²¹ Atkinson (1983, p. 226) al analizar la pobreza absoluta dice: "Dónde exactamente se dibuja la línea depende entonces del juicio del investigador, y la idea de una base puramente fisiológica para el criterio de pobreza se pierde." Más adelante, agrega: "En el caso de los artículos no alimentarios, hay incluso un mayor grado de arbitrariedad."

diciones propias, llamarían "muy malo", "malo", "insuficiente", "suficiente", "bueno", "muy bueno", y su ingreso corriente actual. A partir de ahí, hay dos procedimientos que generan la misma línea de pobreza. El primero y más transparente es calcular la media de todos aquellos que indicaron como ingreso suficiente un monto igual a su ingreso actual. El segundo supone ajustar una curva en la cual el suficiente es función del ingreso actual. El punto sobre dicha función en la que ambos son iguales es la línea de pobreza. De esta forma se manifiesta la asociación entre ingresos actuales y percepción de ingresos mínimos. Aunque he clasificado este método como normativo, en los casos ilustrados no es así, ya que se interroga al entrevistado sobre su propia situación, captando por tanto más bien una opinión sobre el ingreso necesario para cumplir con sus *expectativas* que son más altas mientras mayor es el ingreso observado. Por tanto, la supuesta línea de pobreza calculada, media de los que declararon que su ingreso actual era igual al observado, refleja solamente un promedio de aquellos que podríamos llamar con expectativas satisfechas. Esto no es muy lejano a los enfoques puramente relativistas que hemos considerado como no normativos. En cambio, cuando el procedimiento se basa en preguntas sobre el ingreso indispensable para cualquier hogar, sí puede considerarse normativo, ya que se le pide a la población su opinión sobre el nivel de la línea de pobreza (Rainwater, 1974).

Pobreza ingreso-tiempo. Bajo este rubro, el cuadro 2 incluye dos procedimientos: el desarrollado por Vickery y aplicado también por Douthitt,²² y el desarrollado por Boltvinik como parte del MMIP y evaluado y aplicado, por sí mismo y combinado con ingresos, por Damián (véanse referencias en las notas del cuadro 2). El enfoque de Vickery define dos umbrales interrelacionados de pobreza: el de ingresos (M_0) y el tiempo disponible de los adultos para administración del hogar (T_0). Si el hogar está en M_0 requerirá una disponibilidad mayor de tiempo (T_1), y si se encuentra en T_0 necesitará un nivel de ingresos más alto (M_1). La línea que une los puntos M_0T_1 y M_1T_0 es el umbral de pobreza ingresos-tiempo. En el primer punto, todo el trabajo doméstico se lleva a cabo con tiempo propio (del hogar) disponible, mientras en el segundo todo el trabajo doméstico ha sido sustituido por personas contratadas o pagado en la forma de bienes y servicios comprados o pactados, reduciendo T a su mínimo (tiempo requerido para mantenimiento personal físico y mental y tareas generales de administración del hogar). Vickery identifica posibilidades de sustitución de los dos recursos así como sus niveles mínimos irreductibles. Ella establece normas de requerimientos de tiempo para el trabajo doméstico (como función inversa del ingreso) y para otras labores de mantenimiento físico y mental, con base en una encuesta de uso del tiempo de

²² Robin Douthitt, "The Inclusion of Time Availability in Canadian Poverty Measures", en *Time Use Methodology: Toward Consensus* (simposio que tuvo lugar en Roma, junio 15 a 18 de 1992), sistema Statistico Nazionale, Istituto Nazionale de Statistica, Note e Relazione, edizione 1993, núm. 3, pp. 83-91.

1967. Como norma de ingreso usa la línea de pobreza oficial definida por Orshansky (1965) que, como se ha visto, es la variante CNA del método de LP. Fija un nivel muy bajo de tiempo libre para los adultos (10 horas a la semana) y por tanto considera una altísima norma de 86.6 horas a la semana de tiempo disponible para el trabajo doméstico y extradoméstico de cada adulto. Para cada hogar es posible establecer la línea $M_0T_1-M_1T_0$ y calcular la incidencia de la pobreza ingresos-tiempo. Sus parámetros y normas han sido fijados a un nivel muy bajo, como ha argumentado Damián (2003: 132-133).

En el desarrollo del MMIP, Boltvinik incluyó un procedimiento para identificar la pobreza de tiempo y para combinarla con el ingreso para obtener la medida de la pobreza de ingreso-tiempo. La pobreza de tiempo es identificada con un índice de exceso de trabajo extradoméstico (ET). La norma sobre el número de horas que una persona *disponible* puede trabajar doméstica y/o extradomésticamente a la semana se fija en 48. Todos los adultos de 15 a 69 años se consideran disponibles para ambos tipos de trabajo con la excepción de los discapacitados, y de 28 horas a la semana que dedicarían al estudio los estudiantes (es decir, están disponibles por 20 horas a la semana). El tiempo requerido para el trabajo doméstico se calcula en función de tres variables: número de miembros del hogar, presencia de menores de 10 años y un índice de intensidad del trabajo doméstico elaborado con tres indicadores (la necesidad de acarrear agua, disponibilidad de equipo doméstico ahorrador de trabajo y acceso a cuidado diurno o escuela de los menores). El tiempo semanal total disponible (una vez descontados sueño, aseo y cuidados personales, y tiempo de consumo de alimentos) menos los requerimientos de trabajo doméstico (netos del trabajo desempeñado por personal pagado) resulta en el tiempo disponible para el trabajo extradoméstico, que es entonces comparado con el tiempo observado en el hogar para obtener ET. ET se define de manera que varíe entre 0.5 y 2.0, con la norma en 1.0. Valores por arriba de 1.0 indican pobreza de tiempo, mientras valores por debajo de 1.0 señalan tiempo libre disponible por arriba de las normas. El ingreso corriente se divide entre ET para obtener un nuevo concepto: "ingreso sin trabajo extradoméstico excesivo desempeñando (o contratando) el trabajo doméstico requerido". La transformación no se lleva a cabo cuando el hogar es pobre de ingresos y $ET < 1$, puesto que el "subtrabajo" en los hogares pobres se considera forzado y no elegido. El nuevo concepto de ingreso se compara, entonces, con la LP para identificar la pobreza de ingreso-tiempo. Damián (2003: 160) llevó a cabo una evaluación amplia de los parámetros usados en esta metodología empleando encuestas del uso del tiempo y de ingresos y gastos. Concluyó que los parámetros usados coinciden en órdenes de magnitud con la práctica social y la metodología identifica correctamente la privación de tiempo de los hogares. En un trabajo previo (Damián, 2000) la autora calculó cuadros de contingencia de la pobreza de ingresos y la de tiempo para un periodo en México y obtuvo poderosos *insights* para evaluar críticamente la corriente de pensamiento llamada "estrategias labo-

rales de sobrevivencia", que ha señalado que los hogares reaccionan a las crisis enviando más miembros del hogar al mercado de trabajo. Los datos de Araceli Damián muestran que esto no fue posible (probablemente los hogares lo intentaron pero las condiciones del mercado de trabajo no lo permitieron): los pobres por ingresos y no pobres de tiempo aumentan en las crisis, lo que está en contra de las predicciones de esta corriente de pensamiento.

Como se aprecia, hay algunas similitudes entre las metodologías desarrolladas por Vickery y Boltvinik. Cuando desarrollé y apliqué el MMIP no conocía el trabajo de ese autor, de tal manera que ambos trabajos deben considerarse independientes uno del otro. La similitud principal consiste en que ambos estimamos al ingreso y al tiempo como fuentes de bienestar. Lo distinto es que Vickery no considera las otras cuatro fuentes de bienestar que yo incluyo. Otra diferencia importante son los parámetros utilizados. Mientras Vickery considera 10 horas semanales como la norma para el tiempo libre, para mí deben ser 32 horas a la semana (tres horas diarias de lunes a sábado y 14 horas los domingos). El otro lado de la moneda es que yo pienso que el trabajo semanal (doméstico y extradoméstico por persona) no debe rebasar 48 horas por semana, mientras Vickery define 86.6 horas. Pero estas diferencias de parámetros reflejan una diversidad de fondo: Vickery construye toda su elaboración para incorporar el tiempo de trabajo doméstico en los cálculos de la pobreza, mientras que yo busco cuantificar el tiempo libre (por medio, es cierto, de un indicador de exceso de trabajo extradoméstico que no es muy transparente en este sentido).

Necesidades Básicas Insatisfechas. Variante original. Las distintas dimensiones del bienestar (necesidades) son analizadas horizontalmente a nivel del hogar mediante indicadores directos, logrando una imagen del nivel de vida de cada hogar. El procedimiento de identificación es el siguiente: cada indicador se transforma en uno dicotómico; es decir, en un indicador con sólo dos opciones: por arriba del umbral (al que se le puede dar un puntaje = 0) y debajo del umbral, (con un puntaje = 1),²³ y se consideran pobres todos los hogares que *tienen uno o más indicadores por debajo del umbral (es decir, cuya suma de puntajes es mayor que 0)*. Esto permite calcular la proporción de pobres en la población, lo que se conoce como incidencia de la pobreza (H). Sin embargo, como consecuencia de esta dicotomización y de la no existencia de un procedimiento para ponderar los indicadores, no se puede calcular la brecha o intensidad de la pobreza, ni en el ámbito del hogar ni en el agregado. Por lo tanto, tampoco permite calcular ninguna de las otras medidas agregadas de la pobreza. Además, dado el criterio de pobreza que identifica como pobres a aquellos hogares con uno o más rubros por debajo del umbral, la incidencia de la pobreza no es independiente del

²³ Townsend (1979) otorgó puntajes a sus indicadores dicotómicos, y Desai y Shah (1988) han formalizado el procedimiento implícito de Townsend, pero en la tradición latinoamericana de la VRO-NBI no se utilizan puntajes.

número de indicadores incluidos. Es, en realidad, una función positiva de este número, lo cual es un rasgo muy negativo para un método de medición. La llamo la variante restringida porque se construye con pocos indicadores, que cubren sólo algunos satisfactores básicos. Usualmente: vivienda, agua, alcantarillado y asistencia de niños en edad escolar a la escuela primaria. La VRO-NBI ha sido ampliamente aplicada en América Latina para elaborar "mapas de la pobreza" (véanse notas al cuadro 2 para la bibliografía).

Necesidades Básicas Insatisfechas. Variante mejorada. Las características que distinguen a esta variante de la anterior son: 1] permite calcular la brecha de la pobreza y las medidas de pobreza más elaboradas; 2] la incidencia de la pobreza ya no es una función del número de indicadores incluidos; 3] opera con un mayor número de indicadores de carencia; 4] se introduce un procedimiento de expectativas para decidir los niveles de los umbrales, que implica un concepto relativo de pobreza, ya que los umbrales de un rubro determinado (por ejemplo, hacinamiento) varían según los niveles logrados en una sociedad determinada. Los indicadores de cada necesidad o satisfactor son ponderados para obtener el índice general de cada hogar. Este procedimiento fue utilizado para la construcción del mapa de pobreza de Bolivia (UDAPSO, 1993).

Índice de Privación de Townsend (Townsend, 1979). Este autor calculó un índice de privación que podría interpretarse como un esbozo de método directo. Esto lo hizo, en su famoso capítulo 6, con los 12 indicadores que eligió (del total de 60 que construyó) para fines heurísticos. En rigor, Townsend no usó el índice para medir pobreza. Sin embargo, es claro que podría usarse siempre que se definiera un umbral.

Índice de Privación. Variante mejorada (Desai y Shah, 1988, reimpresso en Desai, 1995). Los autores propusieron partir de una medición continua, que pueda ser calculada para cada hogar y que además sea adecuada para construir índices de pobreza, superando así las limitaciones del índice de Townsend. Para combinar los indicadores de privación específicos en un índice de privación global del hogar proponen ponderar cada rubro con la proporción de la población que lo satisface, reflejando así sentimientos subjetivos de privación, que son más intensos cuando uno pertenece a una minoría carenciada. Empíricamente se vieron limitados para aplicarlo por el hecho de que los indicadores de Townsend (con los cuales trabajaron) son dicotómicos, mientras que su variante requiere indicadores en una escala de razón (escala métrica). No ha sido aplicada.

Carencia Forzada de Satisfactores Básicos Socialmente Percibidos (CFSBSP). En trabajos anteriores a esta variante la llamé la variante generalizada de NBI, ya que verifica, en principio, directamente la satisfacción de todas las necesidades humanas. El énfasis en esta variante está puesto en indicadores del estilo de vida. Con el obje-

to de evitar la crítica en el sentido de que muchos indicadores de estilo de vida reflejan gustos o preferencias, y no necesariamente privación, crítica que suscitó el trabajo de Townsend, especialmente por parte de Piachaud (1981), Mack y Lansley (1985) introdujeron el concepto de "carencia forzada". Éste considera que existe privación en un determinado rubro cuando la carencia se debe a una limitación de recursos (es decir, cuando los entrevistados responden que no pueden pagar un rubro que consideran necesario). Esta variante incluye más indicadores que las versiones restringidas y requiere un cambio en el criterio de pobreza. El prototipo de este enfoque es Mack y Lansley (1985).²⁴ Ellos adoptaron la regla de que tres o más rubros de carencia forzada implican pobreza (de una lista de 26 rubros). Como consecuencia del carácter dicotómico de los indicadores utilizados, el procedimiento no permite calcular la distancia de cada hogar respecto al umbral. Por esto y porque el recurso no incluye el cálculo de un índice general para cada hogar, las brechas de pobreza (intensidad de ésta) no se pueden calcular ni para los individuos/hogares, ni a nivel global. Tampoco permite calcular las medidas agregadas de pobreza más elaboradas. Esta variante también comparte con la original de NBI la deficiencia consistente en que la pobreza es una función positiva del número de indicadores utilizados (siempre que el criterio de pobreza se mantenga constante). En contraste con todas las variantes anteriores del método directo, que se apoyan en un juicio de expertos o en la formación de expectativas, la definición de umbrales está aquí basada en la opinión de la gente sobre lo que es necesario y lo que es deseable pero no imprescindible.

Línea de Pobreza "Objetiva" (Townsend, 1979; Townsend y Gordon, 1993). El índice de privación antes explicado lo usa Townsend para "revelar" la línea de pobreza "objetiva". En su trabajo original, ajustó a las observaciones de nivel de ingresos y privación del hogar dos tramos de recta para obtener tal umbral. Éste es un procedimiento combinado en un sentido muy especial. La pobreza se mide sólo por los ingresos, pero el umbral se identifica usando la relación entre nivel de ingresos y privación, medida ésta por indicadores directos. Se podría entonces decir que constituye un concepto de pobreza potencial (o basada en recursos). Townsend y Gordon (1993) llevan a cabo el mismo ejercicio con una técnica estadística distinta, la de análisis discriminante. Se trata de la búsqueda de un método enteramente objetivo.

Normas de NBI reveladas (Progesa, Gómez de León, 1998).²⁵ Tal como lo señala su

²⁴ El enfoque de Townsend de 1979 fue clasificado entre los métodos combinados, ya que usa los puntajes de privación como base para calcular la línea de pobreza en términos de ingresos, la que es entonces considerada como el umbral que separa a los pobres de los no pobres. Más tarde, Townsend y Gordon (1993) vuelven a la misma idea: derivar la línea de pobreza de la relación entre privación e ingresos. Esta vez lo intentan con el método estadístico del análisis discriminante.

²⁵ El texto de los párrafos que siguen, referidos a las "normas de NBI reveladas", se basa en Julio Boltvinik y Fernando Cortés, "La identificación de los pobres en el Progesa", en E. Valencia, M.

autor, "el aspecto central del análisis discriminante consiste en tipificar la diferencia que existe entre los perfiles multidimensionales (sobre las variables discriminantes) de las familias 'pobres' y las que no lo son, y a partir de ello determinar una regla que permita una nueva asignación de cada familia a uno de los dos grupos en función del perfil multidimensional del caso". Es decir, el método tal como lo aplica el Progreso (ahora Oportunidades) consiste en dividir a la población en dos grupos con base en una línea de pobreza extrema (que sólo cubre el costo de una canasta alimentaria muy austera, suponiendo además que los hogares dedican a ella la totalidad de su ingreso) y después corregirla con las variables discriminantes. La elección de una sola línea de pobreza extrema, en vez del abanico usual que la aplicación del método sugeriría, tiene implicaciones que se exploran más adelante. Tal como lo explica Gómez de León (1998: 19-20), para cada uno de los grupos preliminares de pobres y no pobres se estima una combinación lineal de las variables discriminantes, lo que da lugar a una nueva variable unidimensional Z , que no es otra cosa que una media ponderada de las variables discriminantes, en la cual los ponderadores son determinados internamente por el modelo para maximizar la distancia estándar entre las medias de los pobres, Z_p , y la de los no pobres, Z_{np} . Estas medias son "centroides multivariados que tipifican el perfil de los dos grupos de familias". Finalmente, "una familia se clasifica en el grupo respecto de cuyo centroide guarde menor distancia, o que tenga mayores probabilidades de haberse extraído como una selección aleatoria" (p. 20).

El procedimiento del Progreso es el inverso del de Townsend-Gordon. Si éstos utilizan los puntajes de privación de NBI para descubrir la línea de pobreza objetiva, Progreso usa la línea de pobreza para descubrir el umbral objetivo de NBI, la Z_{LP} , que separa la pobreza de la no pobreza. Sin embargo, esto lo hace Progreso sin percatarse plenamente de ello y de una manera contradictoria e insuficiente. En primer lugar, la línea de pobreza extrema se elige sin mayor justificación, en contraste agudo con Townsend (1979) y Townsend y Gordon (1993), que conforman un sistema de puntajes de privación basados en una concepción sumamente elaborada, y con una historia intelectual muy rica detrás. Si a partir de un sistema de puntajes de privación que tiene esa solidez parece defendible (aunque ciertamente disputable) sostener que se revela la línea de pobreza objetiva, no lo parece, en cambio, que una línea de pobreza prácticamente arbitraria revele el perfil sobre un conjunto de indicadores (sin criterio de unidad y no justificados) que objetivamente demarquen la pobreza.

El procedimiento ortodoxo del análisis discriminante supone, utilizando un abanico de líneas de pobreza extrema, clasificar primero a los que, sin duda, son pobres extremos y no pobres extremos, dejando un grupo intermedio de casos dudosos sobre los que se aplica, entonces, el análisis discriminante para definir a

Gendreau y A.M. Tepichin, *Los dilemas de la política social*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, Universidad Iberoamericana e ITESO, 2000, pp. 31-61.

qué grupo pertenecen. Los casos no dudosos de pobres extremos serán los que tengan ingresos inferiores a todas las líneas de pobreza extrema y, simétricamente, los casos de no pobres extremos identificados con certeza serán los que tengan ingresos por arriba de todas las líneas de pobreza extrema. Los casos dudosos serían aquellos cuyos ingresos están arriba o abajo de algunas líneas, pero no de todas. Al usar Progreso una sola línea de pobreza extrema en vez de un abanico, y al ser ésta la más baja de las líneas usadas en el país, se tiene una certeza importante de que los pobres extremos identificados lo son realmente, pero no ocurre lo mismo con los no pobres extremos, ya que entre éstos habrá muchos que Progreso identifica como tales y que no lo serían con otras líneas. Ahora bien, de haberse usado el procedimiento ortodoxo, los pobres extremos habrían sido los mismos y la Z_p sería también la misma que usa Progreso, pero los no pobres extremos habrían tenido un ingreso medio más alto y su Z , denotémosla Z'_{np} , habría estado más distante de la Z_p que Z_{np} . Por tanto, mientras la distancia de cualquier hogar intermedio a Z_p habrá permanecido constante, su distancia a Z'_{np} será siempre mayor que su distancia a Z_{np} . Por tanto, aumentará el número de casos clasificados como pobres extremos. Otra manera de expresar lo mismo es notando que Z'_{LP} será más alta que Z_{LP} y que, en consecuencia, habrá más pobres extremos. Es decir, la manera particular en la que Progreso aplica el análisis discriminante minimiza la pobreza extrema.

Método de Medición Integrada de la Pobreza. Variante original o matricial. Surgido de un experimento llevado a cabo por Beccaria y Minujin (1987) en el que buscaban responder la pregunta de si los métodos de NBI (variante original) y de LP (variante CNA) identificaban los mismos hogares como pobres, cuya respuesta fue negativa, se convirtió en la aplicación simultánea de ambos métodos. El resultado fue una tabla de contingencia (matriz) en la que la población se clasifica en cuatro categorías: pobre por ambos métodos, no pobre por ambos, pobre sólo por NBI y pobre sólo por LP, que Boltvinik (1990) identificó como un nuevo método que el PNUD aplicó ampliamente en América Latina. Tiene varias características interesantes. Una de ellas es que en ciertas circunstancias permite la distinción entre la población recientemente empobrecida (en países en recesión se asocia fuertemente con los pobres sólo por LP) y el tipo de pobreza más estructural (pobre por ambos métodos). Permite también distinguir la pobreza de "bienes públicamente suministrados". Sin embargo, tiene varios puntos débiles, como su incapacidad para producir ningún índice de pobreza que vaya más allá de la incidencia de pobreza, y las deficiencias derivadas de las variantes NBI y LP en las que se basa.

Método de Medición Integrada de la Pobreza. Variante mejorada (Boltvinik, 1992, 1999). Diseñado para superar las limitaciones de la versión original,²⁶ este método com-

²⁶ La fundamentación conceptual se encuentra en Boltvinik (1992); en Boltvinik (1994a, 1995a

bina la variante mejorada de NBI con la de canasta normativa generalizada de la LP e incorpora un indicador de pobreza de tiempo, para obtener un índice de pobreza integrado por hogar, que permite calcular todas las medidas agregadas de pobreza. El índice puede ser desagregado en sus componentes. Se puede calcular la contribución de cada dimensión de privación (y de cada indicador) al índice general, y pueden elaborarse tablas de contingencia, como en la variante original del MMIP. El método se ha aplicado sólo en México.

"*Pobres de verdad*" (Nolan y Whelan, 1996; Gordon *et al.* 2000.) Ambos estudios parten de la definición de pobreza de Townsend, y de los avances logrados por Mack y Lansley al distinguir la no participación en un evento (o acción de consumo) como resultado de los gustos, de la que resulta de la falta de recursos (adoptando así el concepto de "carencia forzada"). Nolan y Whelan muestran que la relación entre carencia forzada e ingreso por debajo de la línea de pobreza no es tan fuerte como se esperaría. Estos autores determinan "la exclusión por falta de recursos" como una situación en la cual un hogar presenta al menos un RCF (rubro de carencia forzada) y está por debajo de una línea de pobreza total relativa (menos de 40, 50 o 60% de la media del ingreso), del tipo de la OCDE, que ha quedado clasificada en la tipología como no normativa. De esta forma, consideran pobres sólo a aquellos que aparecen en la celda de la primera fila y primera columna en la tabla de contingencia, los que en las dos versiones del MMIP son llamados pobres totales o crónicos y que ellos denominan pobres consistentes. Gordon *et al.* consideran también pobres sólo a los hogares que están en dicha celda, que son hogares con 2 o más carencias forzadas y debajo de una línea de pobreza determinada estadísticamente según su asociación con las carencias forzadas.

Pobres de verdad consensuales (Halleröd, 1995). Similar al método anterior, también considera que sólo son pobres los hogares que tienen ingresos menores que una línea de pobreza (en este caso definida con el procedimiento de las LP subjetivas o consensuales) y que muestran un "alto" índice de privación, aunque no define un punto de corte en la escala de privación para identificar pobreza en esta dimensión. Introduce la innovación al método de privación consensual (o carencia forzada de satisfactores básicos socialmente percibidos) de Mack y Lansley, consistente en considerar todos los rubros, no sólo aquellos que la mayoría de la población define necesarios, pero ponderándolos de acuerdo con el porcentaje de la población que los estimó necesarios.

Índice de Progreso Social-Privación vital. En muchos aspectos, este aporte de Desai (1992 y 1992a) es una solución muy similar a la de la versión mejorada del MMIP.

y 1996) se encuentran aplicaciones empíricas muy detalladas; y en Boltvinik (1993 y 1994) se compara este método con el Índice de Progreso Social-Privación Vital de Desai.

(Para una comparación de ambos métodos, véase Boltvinik, 1993 y 1994.) Pero hay algunas diferencias importantes: 1] en lugar del tiempo libre o tiempo disponible como tercera dimensión de la medición (además de ingresos y NBI), como se hace en el MMIP, Desai incorpora la cantidad de la vida, llegando así al concepto de privación vital; 2] los indicadores específicos de NBI son ponderados por las proporciones de no carentes en la población, en lugar de los costos relativos usados en el MMIP; 3] los indicadores de ingreso y de NBI se combinan con un formato multiplicativo en lugar del promedio ponderado usado en el MMIP; 4] el uso explícito de una función de bienestar para transformar el índice de satisfacción global en bienestar, mientras que en el MMIP estos procedimientos sólo existen en los indicadores individuales y están implícitos en los procedimientos de recorte del rango mediante la reescalación de los indicadores en las variables originalmente métricas y en el otorgamiento de puntajes cuando la variable no es originalmente métrica. El indicador de cantidad de la vida se llama proporción del potencial vital realizado en condiciones de capacidad. Este índice no se ha aplicado. El indicador de cantidad de vida en principio no se puede calcular para individuos (sólo para grupos) y, por lo tanto, requiere una clasificación previa de los individuos en relación con la calidad de vida. Hecho esto, se calcula la proporción del potencial vital realizado para el conjunto de los individuos de la misma edad, pertenecientes al mismo estrato de bienestar, otorgándoseles a cada uno el valor obtenido para el grupo.

LOS MÉTODOS COMBINADOS DE MEDICIÓN DE LA POBREZA: ¿NUEVA CORRIENTE DE PENSAMIENTO?

Entre las muchas conclusiones que se derivan de la tipología descrita, quiero retomar aquí dos cuestiones. Por una parte, la tendencia, tanto en la tradición europea como en la latinoamericana, a pasar de los métodos directos a los métodos combinados. Ése habría sido el movimiento efectuado al dejar el NBI y utilizar el MMIP en América Latina, como en las islas europeas de habla inglesa y en Suecia al pasar del método de privación consensual de Mack y Lansley a los métodos combinados que comparten el apelativo "pobres de verdad". Igualmente, Desai se aleja de su propuesta (con Shah) de la versión mejorada del índice de privación (método directo) hacia un método combinado: el Índice de Progreso Social-Privación Vital. La innovación, la nueva búsqueda, que podríamos llamar la nueva corriente de pensamiento, es la de los métodos combinados, los cuales son la novedad del último quinto del siglo XX. No a todas las novedades, no a todas las nuevas corrientes de pensamiento hay que darles la bienvenida. Sin embargo, ésta sí debe festejarse. Refleja, aun de manera no siempre explícita o adecuadamente articulada, la multiplicidad de las fuentes de bienestar de los hogares.

En los métodos combinados hay enormes disparidades, como parece natural cuando se exploran nuevos caminos. Al combinarse (o al menos usarse) tanto la perspectiva directa como la indirecta, la primera diferencia surge en cómo se usa cada una o cómo se combinan, y la segunda sobre el criterio de pobreza que ha de permitir identificar a los pobres y a quienes no lo son.

Mientras la LP-objetiva utiliza la medición directa de privación (sin llegar en ella a un criterio de pobreza) para descubrir el umbral indirecto (la línea de pobreza), y el método de normas de NBI reveladas usa una LP para establecer las normas de NBI, y son ambos, por tanto, combinados en un sentido muy especial, los demás métodos combinados listados en el cuadro 2 (celda 4.2) son comparados en un sentido más pleno, ya que identifican a los pobres tanto directa como indirectamente, como parte del procedimiento de medición de la pobreza.

En el cuadro 4 se presenta la matriz (o cuadro de contingencia) que se forma al identificar a los pobres por ambos caminos. Evidentemente todos los procedimientos coinciden en que los hogares que se encuentran en la celda 1.1, es decir que son pobres de acuerdo con el procedimiento directo como con el indirecto (de ahora en adelante pobres directos y pobres indirectos), también lo son con el método combinado. A los 7 métodos clasificados como combinados en el cuadro 2 he añadido, además, el procedimiento seguido por Beccaria-Minujin, Kaztman y CEPAL, que "cruzan NBI y LP", llamándole pre-MMIP. Los 8 métodos combinados resultantes consideran pobres a los hogares de la celda 1.1. Coherentemente, ninguno de ellos considera pobres a los de la celda 2.2.

El desacuerdo aparece cuando nos referimos a las celdas 1.2, donde se encuentran los pobres sólo indirectos (sólo por LP, o por LPT cuando incluimos el recurso tiempo, además del recurso ingreso), y en la celda 2.1, donde se encuentran los pobres sólo directos (o sólo por NBI o sus equivalentes británicos). Cuatro métodos consideran siempre pobres a los pobres sólo indirectos (celda 1.2): la LP objetiva, el cuasi MMIP, el MMIP variante original y el índice de progreso social (IPS), mientras en la variante mejorada del MMIP algunos lo serán y otros no, dependiendo de los valores de su índice de carencia en cada una de las dimensiones. La LP objetiva y el cuasi MMIP consideran a todos estos hogares como pobres porque en realidad miden la pobreza sólo con ingresos, y los indicadores directos los usan sólo para revelar la LP, en el primer caso, y como variables de caracterización de los pobres, que se identifican solamente por LP, en el segundo. El MMIP original considera pobre a cualquier hogar que esté por debajo de la LP o que sea pobre por NBI. Es decir, para este método la pobreza está definida por la unión de los dos conjuntos. En el IPS los hogares de esta celda siempre resultan pobres porque los valores del índice de logro en la dimensión directa, acotados entre 0 y 1, que se combinan con el ingreso del hogar multiplicándolo (antes de compararlo con la LP), pueden disminuirlo pero no aumentarlo, de tal modo que todo pobre por ingresos seguirá siendo pobre en la combinación. En la versión mejorada del MMIP, la medición indirecta se lleva a cabo por una combinación de ingresos y tiempo a la que se le llama LPT. Tanto en ésta

CUADRO 4
CRITERIOS DE POBREZA EN MÉTODOS COMBINADOS
(SON POBRES LOS HOGARES QUE ESTÁN EN LAS CASILLAS INDICADAS)

	Pobres directos (NBI, Índice de privación o CFSBSP)*	No pobres directos (NBI, Índice de privación o CFSBSP)*
	(celda 1.1)	(celda 1.2)
Pobres indirectos (LP o LPT)	1. LP objetiva (Townsend-Gordon) 2. Normas de NBI reveladas (Progresá) 3. Cuasi MMIP (Kaztman-CEPAL) 4. MMIP original (PNUD-AL) 5. IPS-Privación vital (Desai) 6. MMIP mejorado (Boltvinik) 7. "Pobres de verdad" (Nolan & Whelan) 8. "Pobres de verdad consensuales" (Halleröd)	1. LP objetiva 3. Cuasi-MMIP 4. MMIP original 5. IPS-Privación vital 6. MMIP mejorado (algunos hogares)**
No pobres indirectos (LP o LPT)	(celda 2.1)	(celda 2.2)
	2. Normas de NBI reveladas 4. MMIP original 5. IPS-Privación vital (algunos hogares)** 6. MMIP mejorado (algunos hogares)**	

* CFSBSP: Carencia forzada de satisfactores básicos socialmente percibidos.

** Dependiendo de los valores específicos. El MMIP mejorado incluye también la dimensión tiempo, que se combina con LP para obtener LPT. Los demás métodos no incluyen el tiempo.

como en la medición por NBI (versión mejorada) se calcula un índice para cada hogar. A diferencia del IPS, en la versión mejorada del MMIP, ambos índices (NBI y LPT) pueden tener valores positivos y negativos, de tal manera que un pobre sólo por LP, lo mismo que un pobre sólo por NBI (celda 2.1) puede resultar pobre o no pobre en la medición integrada, dependiendo de los valores de cada uno de los índices, y habida cuenta de los ponderadores de cada dimensión.

Los hogares de la celda 2.1 aparecen como siempre pobres en los dos métodos, el de normas de NBI reveladas (Progresá) y en el MMIP original. En el primero porque el método en realidad mide la pobreza por NBI y usa una LP sólo para revelar las normas de NBI. En el segundo caso porque, como se indicó, es la unión de los dos conjuntos la que identifica la pobreza. En el IPS y en el MMIP mejorado, los hogares de esta casilla pueden o no resultar pobres. En el segundo, por lo arriba indicado. En el primero, dado que el índice de la pobreza por ingresos, a diferencia del de NBI, sí admite valores negativos (es decir, por arriba de las normas), un hogar con un índice positivo en NBI pero negativo en LP puede resultar no pobre si éste alcanza a compensar aquél. En el IPS ambas dimensiones, en la medida en que se combinan multiplicativamente, reciben aparentemente el mismo ponderador explícito, en contraste con el MMIP donde la pobreza por

ingresos-tiempo recibe un mayor ponderador explícito que la de NBI. Como se aprecia, todas las posibilidades lógicas en cuanto a los hogares de qué celdas resultan pobres han sido adoptadas por algún método.

Como puede verse, el desacuerdo no podría ser mayor. Dejando a un lado los métodos *cuasicombinados*, como le podemos llamar a los de LP objetiva y normas de NBI reveladas, hay una diferencia de fondo entre las versiones latinoamericanas y las europeas que explica, en parte, estas grandes distancias. En los métodos que utilizan por el lado directo el enfoque de carencia forzada de satisfactores básicos socialmente percibidos (CFSBSP) o privación consensual, se busca identificar carencias en el estilo de vida forzadas por la limitación de ingresos (la carencia forzada se identifica como la carencia en rubros que la mayoría de los entrevistados considera necesarios para cualquier hogar del país, y que el hogar quisiera tener, pero que no puede hacerlo por carencias de ingresos), por lo que, para usar las palabras de Halleröd, la medición directa e indirecta “son los dos lados de la misma moneda”: las limitaciones del ingreso de un lado, el indirecto, y del otro su manifestación en carencias forzadas, en el directo. En ambas mediciones, *la única fuente de bienestar de los hogares es, implícitamente, el ingreso corriente*. Sin embargo, esto no ha sido asumido explícitamente por los autores. Por ejemplo, Nolan y Whelan, en primer lugar, refiriéndose a los rubros de satisfactores básicos socialmente percibidos (del que no excluyeron algunos rubros que sólo la minoría consideró necesarios) señalan: “al evaluar cuáles de estos rubros son adecuados como indicadores de privación, nos interesa conocer no sólo si son considerados una necesidad o si los tiene la mayoría de la muestra, sino también su relación con el ingreso” (p. 80). La carencia forzada debido a la limitación de recursos es lo que se busca como medida de la privación. Consideran la respuesta “no puedo costear ese gasto” como una carencia forzada autoevaluada, y afirman que “estas evaluaciones subjetivas hay que interpretarlas con cuidado”. En otra parte agregan: “...nuestros propios resultados confirman la sospecha de Hagenaaars de que los indicadores de privación relacionados con la vivienda y los bienes duraderos pueden estar débilmente relacionados con el ingreso corriente y pueden no ser satisfactorios como indicadores de exclusión generalizada” (p. 70). Los indicadores fueron clasificados en tres grupos con base en el análisis factorial: 1] privación básica del estilo de vida: alimentos, ropa y pasarla sin calefacción; 2] privación secundaria del estilo de vida —incluye actividades de recreación, automóvil, teléfono, capacidad para ahorrar, calefacción central, regalos para amigos—; 3] Privación en la vivienda, que incluye los bienes duraderos domésticos, como la televisión y las características de la vivienda (excepto la calefacción central y el teléfono que están incluidos en 2). De una manera muy *ad hoc*, que he criticado extensamente en Boltvinik (2000 y 2001), excluyen los dos primeros grupos de su medición con la siguiente argumentación:

...aquí, considerando nuestro objetivo, nos concentramos en lo que hemos llamado dimensión básica. Como vimos, los rubros en el índice de privación básica representan clara-

mente las necesidades percibidas socialmente y la mayoría de la gente los tiene²⁷ [...] Por otra parte, la mayoría de los rubros en la dimensión secundaria no son considerados por la inmensa mayoría como necesidades. Los rubros de vivienda y de artículos duraderos *no tiene la mayoría de la gente y son considerados como necesidades por casi todo el mundo* (excepto la televisión). Sin embargo, hemos visto que *no se relacionan con los recursos disponibles y el grado de exclusión del hogar de la misma manera que los recursos básicos*.²⁸ El hecho de que no se agrupen con los rubros básicos significa que están involucrados diferentes hogares y distintos procesos causales. La privación en términos de vivienda y artículos duraderos aparece como un producto de factores muy específicos. Aunque proporcionan información valiosa sobre un aspecto de los niveles de vida, no son satisfactorios como indicadores de la exclusión generalizada actual (p. 119).

No queda en absoluto claro lo que Nolan y Whelan entienden por “exclusión generalizada actual”. La gente que vive en viviendas inadecuadas está *actualmente* viviendo en ellas, carece *actualmente* (en su mayor parte de manera forzada) de un refrigerador, televisor, baño, lavadora. La privación para que sea generalizada debe ser general, es decir, cubrir muchos rubros y no los pocos incluidos en la llamada lista de rubros básicos, que sólo comprende alimentos y ropa y calefacción en un sentido muy restringido y que es, por lo tanto, aún más reducida que la muy criticada lista de subsistencia de Rowntree. Los rubros de privación de Nolan y Whelan ni siquiera garantizan la subsistencia. Como muchos otros investigadores, se obsesionaron con la relación con los ingresos corrientes porque, como lo pone de manifiesto la exclusión de su tercer grupo de indicadores, que depende de fuentes de bienestar distintas al ingreso corriente (activos básicos, sobre todo), lo que les interesa es reducir los indicadores directos al “otro lado de la moneda del ingreso”.²⁹

²⁷ El argumento es falso. Puede ser revertido en favor de la dimensión de vivienda. Como dijimos, ningún otro recibió porcentajes de votos tan altos como los rubros de esta dimensión. Lo mismo se puede señalar sobre la posesión del rubro: el porcentaje más alto de posesión está en la calefacción de la sala cuando hace frío, con 97%, seguido por el refrigerador con 95%, el lavabo dentro de la casa con 93%, el baño o regadera con 91%. Los rubros de la lista básica tienen porcentajes mucho más bajos, especialmente el asado de carne o equivalente con 76 por ciento.

²⁸ Nuevamente, siendo una fuente distinta de bienestar (especialmente para los ocupantes propietarios), no se espera que las características de la vivienda se relacionen con el ingreso disponible “de la misma manera” que los rubros de la lista básica, que son todos indicadores de consumo corriente. *No se puede establecer una correlación entre el “grado de exclusión” y un grupo de indicadores parciales antes de decidir sobre el procedimiento de medición, porque es precisamente este grado de exclusión lo que se pretende medir.*

²⁹ Gordon *et al.*, que a lo largo de su exposición parecían moverse en un campo más amplio de indicadores de privación que Nolan y Whelan, sin argumentos conceptuales y con pruebas estadísticas muy dudosas, ya que se basan en la relación entre las variables y otras variables como la salud o la percepción sobre su propia pobreza, eliminando seis rubros del indicador de privación, argumentando que no son confiables, válidos ni aditivos. Cinco de los seis indicadores se refieren a equipamiento doméstico (televisión, refrigerador, congelador, lavadora, y camas y ropa de cama para todos) y están, al igual que el paquete eliminado por Nolan y Whelan, relacionados con la fuente

En agudo contraste, tanto en el MMIP original como en el mejorado, así como en el índice de progreso social, se partió de la percepción de que los métodos de LP y de NBI son complementarios porque toman en cuenta *fuentes de bienestar diferentes* e identifican *carencias en dimensiones diferentes*. En el MMIP mejorado la complementariedad se logra porque NBI se enfoca a dimensiones como la vivienda y el equipamiento doméstico, cuya satisfacción depende de la fuente de bienestar 3, activos básicos acumulados (cuadro 1); como educación y salud,³⁰ cuyos niveles de satisfacción están asociados fuertemente con la fuente de bienestar 4, acceso a servicios gubernamentales gratuitos o subsidiados. En tanto, la pobreza por LP se enfoca a dimensiones como alimentación, vestido y calzado, higiene personal y del hogar, transporte y comunicaciones, cuidado personal, cultura y recreación, que dependen para todos los hogares del nivel del ingreso corriente (monetario y no monetario) y de la posibilidad de endeudarse o consumir bienes.³¹

Por tanto, hay una diferencia en la naturaleza básica del MMIP y del IPS, por un lado, y los combinados que se basan en las CFSBSP (Nolan y Whelan, Gordon *et al.*, y Halleröd). El enfoque adoptado en el MMIP es medir la insatisfacción de unas dimensiones de las necesidades humanas de manera directa y otras de manera indirecta, mientras en otros métodos combinados se comparan las mismas dimensiones por ambos caminos (como ingresos para comprar alimentos e indicadores directos de dieta). En el MMIP, NBI y LPT son dimensiones distintas no sólo porque se captan con un procedimiento distinto, sino porque se refieren a grupos diferentes de necesidades humanas. Algo similar ocurre en el IPS. Por tanto, en el MMIP y el IPS el problema, cuando hay hogares por debajo de las normas en una dimensión pero por arriba en otras, es si la sobresatisfacción de unas dimensiones alcanza a compensar o no la insatisfacción en otras áreas. El punto de partida en el MMIP mejorado es que puede haber compensación entre diferentes aspectos y, por tanto, el asunto se reduce a un problema empírico sobre los valores específicos involucrados en cada hogar de dichas celdas.

En cambio, en los "pobres de verdad", consensuales o no, en la medida en la

de bienestar activos básicos. Con ello, casi reducen su universo de indicadores de privación a aquellos elementos que están determinados por ingresos corrientes bajos, acercándose, por tanto, a la mirada al "otro lado de la moneda". Sólo quedan dos rubros de activos, considerados como necesarios por 50% o más de la población (vivienda sin humedad y tapetes en sala-comedor y recámaras). Véase cuadro 1 y recuadro 2 en el texto de Gordon *et al.* incluido en el mismo número de *Comercio Exterior*.

³⁰ En tanto el sistema público de salud en México está segmentado y es insuficiente, para los no derechohabientes de la seguridad social el acceso a una atención adecuada a la salud depende principalmente del ingreso corriente. Así se asume en el MMIP, donde la satisfacción de salud y seguridad social se evalúa con un procedimiento mixto: NBI para los derechohabientes y por la vía de ingresos para los no derechohabientes.

³¹ Para tomar en cuenta la posibilidad de endeudarse y de consumir bienes, el MMIP tendría que medir la dimensión de pobreza de ingresos con gastos de consumo y no con ingreso corriente. En las aplicaciones que se han realizado hasta la fecha, ello no se ha hecho.

cual se busca medir tanto directa como indirectamente la insuficiencia del ingreso corriente, el dilema parece devenir en uno puramente metodológico sobre la confiabilidad de los métodos de medición y/o, como apunta Halleröd citando entre otros a Amartya Sen, sobre la tasa de transformación de ingresos a logros. Sin embargo, en la medida en que esta búsqueda de las dos caras de la moneda no es consciente, ni en Nolan y Whelan ni en Gordon *et al.*, se generan una serie de inconsistencias. Las de Nolan y Whelan las he analizado en Boltvinik (2000 y 2001), mientras arriba (nota 29) he anotado algunas de Gordon *et al.*

Evidentemente en el MMIP o en el IPS no tendría sentido insistir en que, para ser pobre, un hogar deba tener carencias tanto en las dimensiones que se constatan por NBI como en las que se verifican por LPT, *puesto que lo que constituye la pobreza es la insuficiencia de las fuentes de bienestar en su conjunto*, habida cuenta de la sustituibilidad limitada que existe entre ellas, de tal manera que si un hogar tiene ingresos por debajo de la línea de pobreza, y se sitúa exactamente al nivel normativo en NBI y tiempo (y lo mismo en la situación inversa), será pobre sin que tenga que ser pobre en ambas dimensiones al mismo tiempo.

El criterio de pobreza de los autores de los "pobres de verdad", que consiste en definir como pobres sólo a quienes así se identifican por ambos procedimientos (intersección de los conjuntos de pobres), implica que para ser no pobres basta con que no se les identifique como tales en cualquiera de los dos procedimientos (unión de los conjuntos de no pobres). De esta manera, el hogar del ejemplo del párrafo anterior, que se encuentra debajo del nivel de la línea de pobreza y en la norma en la dimensión directa, resultará no pobre *a pesar de la insuficiencia de sus fuentes de bienestar en conjunto*. Con tal definición se minimiza el error de medición tipo II, o error de inclusión, identificar como pobres a quienes no lo son, aunque con ello se maximice el error tipo I, no identificar como pobres a quienes sí lo son (error de exclusión). Quienes han desarrollado este enfoque están conscientes de los errores de medición a que está sujeta la vía indirecta, básicamente por la baja confiabilidad de los datos de ingresos (como argumenta Halleröd con fuerza) y por la restringida cobertura del concepto de ingreso corriente respecto de los recursos pertinentes para medir el nivel de vida potencial del hogar. La postura adoptada es asimétrica y tiende a subestimar sistemáticamente la pobreza. Esto se aprecia en Gordon *et al.*, que conciben tanto a quienes tienen un ingreso igual o superior a la línea de pobreza pero muestran algunas carencias (que Kaztman había llamado, 12 años atrás, carencias inerciales), como a los que no tienen un ingreso adecuado, pero no muestran carencias directas (a los que Kaztman llamó pobres recientes), como no pobres.³² Incluso en la figura A1 del apéndice 2, en la cual se quiere interpretar de manera explícitamente dinámica, en el tiempo, estas categorías, resulta claro que se considera no pobre tanto a quienes "se están hundiendo en la pobreza" como a quienes

³² Véase, en el mismo número de *Comercio Exterior*, el trabajo de Gordon *et al.*, particularmente el recuadro 2.

“están saliendo de ella”, cuando en la gráfica los segundos están debajo del umbral de pobreza.

Nolan y Whelan, Gordon *et al.*, y Halleröd, los autores con los que se ejemplifica el enfoque de los *pobres de verdad* y que parten del trabajo de Mack y Lansley, que parecía aspirar a cubrir todas las fuentes de bienestar, terminan reduciendo, más implícita que explícitamente, todo su campo de cobertura a las consecuencias de un bajo ingreso corriente. La esperanza que alguna vez abrigué, de que con el movimiento a los métodos de medición combinados se abría la puerta a un pleno reconocimiento de las fuentes de bienestar, se desvanece por lo que hace a los autores de los “pobres de verdad”. Quedan, en cambio, los planteamientos del MMIP y del IPS-privación vital como los caminos posibles a tal visión holística. Aunque este último no considera el tiempo libre, incorpora en cambio la cantidad de vida.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abel Smith, B. y P. Townsend (1965), *The Poor and the Poorest*, Occasional Papers on Social Administration núm. 17, Londres, Bell & Sons.
- Alarcón, Diana (1993), “Changes in the Distribution of Income in Mexico during the Period of Trade Liberalization”, tesis de doctorado, Universidad de California, Riverside.
- Altimir, Óscar (1979), *La dimensión de la pobreza en América Latina*, Cuadernos de la CEPAL, núm. 27, Santiago de Chile.
- Atkinson, A.B. (1983), *The Economics of Inequality*, Oxford, Clarendon Press, 2a. edición.
- Banco Mundial (1993), *Poverty and Income Distribution in Latin America. The Story of the 1980s*, Washington.
- ____ (1993), *Social Development Indicators*, Washington.
- ____ (1990), *Poverty. World Development Report. 1990*, Washington.
- Barreiros, Lidia (1992), “La pobreza y los patrones de consumo de los hogares en Ecuador”, *Comercio Exterior*, vol. 42, núm. 4, México, abril, pp. 366-379.
- Beccaria, Luis (1994), “Enfoques para la medición de la pobreza”, Documentos de Trabajo núm. 1, Centro Interamericano para el Desarrollo Social, Buenos Aires, OEA.
- Beccaria, Luis, Julio Boltvinik, Óscar Fresneda y Amartya Sen (1992), *América Latina: el reto de la pobreza*, Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza, Bogotá, PNUD.
- Beccaria, Luis y Alberto Minujin (1991), “Sobre la medición de la pobreza: enseñanzas a partir de la experiencia argentina”, UNICEF, Buenos Aires, Documento de Trabajo núm. 8, noviembre.
- ____ (1987), “Métodos alternativos para medir la evolución del tamaño de la pobreza”, Documentos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), Buenos Aires.
- Becker, Gary (1965), “A Theory of the Allocation of Time”, *Economic Journal*, pp. 493-517.
- Boltvinik, Julio (2003), “Welfare, Inequality, and Poverty in Mexico, 1970-2000”, en Kevin J. Middlebrook y Eduardo Zepeda, *Confronting Development. Assessing Mexico's Economic and Social Policy Challenges*, Stanford University Press, pp. 385-446.
- ____ (2001a), “Opciones metodológicas para medir la pobreza en México”, *Comercio Exterior*, vol. 51, núm. 10, octubre de 2001, pp. 869-878.

- ____ (2001), “Métodos de medición de la pobreza. Conceptos y tipología”, en Rigoberto Gallardo, Joaquín Osorio y Mónica Gendreau (coords.), *Los rostros de la pobreza III*, Universidad Iberoamericana, ITESO, México, Limusa-Noriega Editores, pp. 17-116.
- ____ (2000), “Métodos de medición de la pobreza. Una evaluación crítica”, segunda parte, *Socialis. Revista Latinoamericana de Política Social*, núm. 2, mayo, pp. 83-123.
- ____ (1999), “Métodos de medición de la pobreza. Conceptos y tipología”, primera parte, *Socialis. Revista Latinoamericana de Política Social*, Universidad de Buenos Aires, Universidad Nacional de Rosario, FLACSO (sede Argentina), núm. 1, octubre, pp. 35-74.
- ____ (1997), “Cuarta parte (capítulos 12-14): La perspectiva de la pobreza”, en Martha Schteingart (coord.), *Pobreza, condiciones de vida y salud en la ciudad de México*, México, El Colegio de México, pp. 379-521.
- ____ (1996), “Evolución y magnitud de la pobreza en México”, *Estudios Demográficos y Urbanos*, núm. 32, mayo-agosto.
- ____ (1995a), “La pobreza en México II. Magnitud”, *Salud Pública de México*, vol. 37, núm. 4, julio-agosto, pp. 298-309.
- ____ (1995), “La pobreza en México I. Metodologías y Evolución”, *Salud Pública de México*, vol. 37, núm. 4, julio-agosto de 1995, pp. 288-297.
- ____ (1994b), “La pobreza en América Latina. Análisis crítico de tres estudios”, *Frontera Norte*, vol. 6, número especial: *La Pobreza*, pp. 31-60.
- ____ (1994a), *Pobreza y estratificación social en México*, INEGI, IISUNAM, El Colegio de México. Colección Mocemex 90, INEGI, Aguascalientes.
- ____ (1994), “Poverty Measurement and Alternative Indicators of Development”, en Rolph van der Hoeven y Richard Anker (eds.), *Poverty Monitoring: An International Concern*, Londres, Macmillan y Nueva York, St. Martin's Press, pp. 57-83.
- ____ (1993), “Indicadores alternativos de desarrollo y mediciones de pobreza”, *Estudios Sociológicos*, México, vol. XI, núm. 33, sept.-dic., pp. 605-640.
- ____ (1992), “El método de medición integrada de la pobreza. Una propuesta para su desarrollo”, *Comercio Exterior*, México, vol. 42, núm. 4, abril, pp. 354-365.
- ____ (1990a), *Pobreza y necesidades básicas*, PNUD (RLA/86/004), Caracas.
- ____ (1990), “Hacia una estrategia para la superación de la pobreza”, en *Necesidades básicas y desarrollo*, ILPES, ILDIS; La Paz, Instituto de Estudios Sociales de La Haya.
- ____ (1986), “La satisfacción desigual de las necesidades esenciales en México”, en Rolando Cordera y Carlos Tello (coords.), *La desigualdad en México*, México, Siglo XXI Editores, 1986, pp. 17-64.
- ____ y Alejandro Marín (2003), “La canasta normativa de satisfactores esenciales de Coplamar. Génesis y desarrollos recientes”, *Comercio Exterior*, vol. 53, núm. 5, mayo, pp. 473-484.
- ____ y Fernando Cortés (2000), “La identificación de los pobres en el Progreso”, en E. Valencia *et al.*, *Los dilemas de la política social*, Universidad de Guadalajara, Universidad Iberoamericana, ITESO, Guadalajara, Amaroma Ediciones, pp. 31-61.
- CEPAL-PNUD (1990), *Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta*, Santiago de Chile.
- CEPAL-PNUD (1992), “Procedimientos para medir la pobreza en América Latina con el método de línea de pobreza”, *Comercio Exterior*, vol. 42, núm. 4, abril, pp. 340-353.
- Conapo (Consejo Nacional de Población) (1993), *Indicadores Socioeconómicos e Índice de Marginación Municipal, 1990*, México.

- Coplamar (1982), *Necesidades Esenciales y Estructura Productiva en México*, Presidencia de la República, México, 1982.
- ____ (1982a), *Alimentación. Vol. 1, Serie Necesidades Esenciales en México*, México, Siglo XXI Editores.
- ____ (1982b), *Educación. Vol. 2, Serie Necesidades Esenciales en México*, México, Siglo XXI Editores.
- ____ (1982c), *Vivienda. Vol. 3, Serie Necesidades Esenciales en México*, México, Siglo XXI Editores.
- ____ (1982d), *Salud. Vol. 4, Serie Necesidades Esenciales en México*, México, Siglo XXI Editores.
- ____ (1982e), *Geografía de la marginación. Vol. 5, Serie Necesidades Esenciales en México*, México, Siglo XXI Editores.
- ____ (1983), *Macroeconomía de las necesidades esenciales en México, Serie Necesidades Esenciales en México*, México, Siglo XXI Editores.
- Damián, Araceli (2003), "La pobreza de tiempo. Una revisión metodológica", *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 18, núm. 1 (152), El Colegio de México, pp. 127-162.
- DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística) PNUD, UNICEF (1989), *La pobreza en Colombia*, Bogotá.
- Desai, Meghnad (1986), "Drawing the Line: On Defining the Poverty Threshold", en Peter Golding (ed.), *Excluding the Poor*, Londres, Child Poverty Action Group.
- ____ (1992), "Well-being and Lifetime Deprivation: A Proposal for an Index of Social Progress", capítulo 3 en Meghnad Desai, Amartya K. Sen y Julio Boltvinik.
- ____ (1992a), "Bienestar y privación vitales: propuesta para un índice de progreso social", *Comercio Exterior*, vol. 42, núm. 4, abril, pp. 327-339.
- ____ (1994), "Poverty and Capability: Toward an Empirically Implementable Measure", *Frontera Norte*, El Colegio de la Frontera Norte, número especial: *La pobreza*, vol. 6, Tijuana, pp. 11-30, Reproducido en Meghnad Desai (1995).
- ____ (1995), *Poverty, Famine and Economic Development. The Selected Essays of Meghnad Desai*, volumen II, Aldershot, Edwar Elgar Publishing Limited.
- Desai, Meghnad y Anup Shah (1988), "An Econometric Approach to the Measurement of Poverty", *Oxford Economic Papers*, número 40, octubre.
- Desai, Meghnad, Amartya Sen y Julio Boltvinik (1992), *Índice de progreso social. Una propuesta*, PNUD (RLA/86/004), Bogotá. Reeditado en 1998, con el mismo título, por el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, Universidad Nacional Autónoma de México, como parte de la colección "El Mundo Actual".
- Doyal, Len y Ian Gough (1991), *A Theory of Human Need*, Londres, Macmillan.
- Erikson, Robert (1993), "Descriptions of inequality: The Swedish Approach to Welfare Research", en M.C. Nussbaum y Amartya Sen, *The Quality of Life*, Oxford, Clarendon Press, pp. 67-83.
- Escotto, Teresita (2003), *Situaciones de pobreza en México: la relación entre el nivel de vida y el nivel de recursos de los hogares*, tesis de doctorado.
- Franklin, N.N. (1967), "The Concept and Measurement of Minimum Living Standards", *International Labour Review*, vol. 75, núm. 4.
- Garfinkel, Irwin y Robert Haveman (1977), "Earnings Capacity, Economic Status and Poverty", *The Journal of Human Resources*, vol. XII, 1977, pp. 49-70.
- Goedhart, T. (1977), "The Poverty Line: Concept and Measurement", *Journal of Human Resources*, 12, pp. 503-520.

- Gómez de León, José (1998), "Dimensiones correlativas de la pobreza en México. Elementos para la Focalización de Programas sociales", ponencia presentada en el primer encuentro de LACEA/BID/"Red de Desigualdad y pobreza", Banco Mundial, Buenos Aires, 21 de octubre de 1998.
- Gordon, David, Laura Adelman, Karl Ashworth, Jonathan Bradshaw, Ruth Levitas, Sue Middleton, Christina Pantazis, Demi Patsios, Sarah Payne, Peter Townsend y Julie Williams (2000), *Poverty and Social Exclusion in Britain*, York, Joseph Rowntree Foundation.
- Grootaert, Christian (1982), "The Conceptual Basis of Measures of Household Welfare and their Implied Survey Data Requirements", *Living Standards Measurement Study*, Banco Mundial, Working Paper núm. 19, Washington.
- Hagenaars, Aldi (1986), *The Perception of Poverty*, Amsterdam, North-Holland.
- Hernández Laos, Enrique (1992), *Crecimiento económico y pobreza en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Hernández Laos, Enrique (1992a), "La pobreza en México", *Comercio Exterior*, vol. 42, núm. 4, México, abril de 1992, pp. 402-411.
- INDEC (1985) (Instituto Nacional de Estadística y Censos), *La pobreza en Argentina*, Buenos Aires.
- Kaztman, Rubén (1989), "La heterogeneidad de la pobreza. El caso de Montevideo", *Revista de la CEPAL*, núm. 37, abril.
- Levy, Santiago (1991), *Poverty Alleviation in Mexico*, Banco Mundial, Working Papers, Washington, mayo. Reproducido en español en Félix Vélez (editor), *La pobreza en México. Causas y políticas para combatirla*, México, Fondo de Cultura Económica, Colección Lecturas, núm. 78.
- Lustig, Nora (1990), "The Incidence of Poverty in Mexico: 1984. An Empirical Analysis", The Brookings Institution, multicopiado, octubre.
- Mack, Joanna y Stewart Lansley (1985), *Poor Britain*, London, George Allen & Unwin.
- NBI: *Estudios empíricos en A.L.*: Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), PNUD, UNICEF, *La pobreza en Colombia*, Bogotá, 1989; Dirección General de Estadística y Censos (DGEC), *Necesidades básicas en Uruguay*, Montevideo, 1988; PNUD (RLA/86/004)-CEPAL, *Ecuador: Mapa de Necesidades Básicas Insatisfechas*, Santiago de Chile, 1989; PNUD (RLA/86/004), *La pobreza en el Perú. Diagnóstico y propuestas de política*, vol. 1 de la colección *La pobreza en América Latina y el Caribe*, Bogotá, 1990; PNUD (RLA/86/004) *La pobreza en Venezuela*, vol. 2 de la misma colección, Bogotá, 1990; así como trabajos inéditos del PNUD (RLA/86/004) en Nicaragua, Costa Rica, Honduras, República Dominicana y Bolivia.
- Max-Neef, Manfred et al. (1986), *Desarrollo a escala humana. Una opción para el futuro*, número especial de *Development Dialogue*, Upsala y Santiago de Chile, Fundación Dag Hammarskjöld y Cepaur.
- Nolan, Brian y Christopher T. Whelan (1996), *Resources, Deprivation and Poverty*, Oxford, Clarendon Press.
- ODEPLAN, Oficina de Planificación Nacional e Instituto de Economía de la Universidad de Chile (1975), *Mapa de la extrema pobreza*, Santiago de Chile, 1975.
- Orshansky, Mollie (1969), "How Poverty is Measured?", *Monthly Labour Review*.
- ____ (1965), "Counting the Poor. Another Look at the Poverty Profile", *Social Security Bulletin*, Washington, U.S. Department of Health, Education and Welfare, vol. 28, núm. 1.

- Ortega, Eugenio y Ernesto Tironi (1988), *La pobreza en Chile*, Santiago de Chile, Centro de Estudios del Desarrollo.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (1990-1997), *Informes sobre el Desarrollo Humano*, ediciones en inglés de Oxford University Press, Nueva York y Oxford.
- ____ (RLA/86/004) (1990), *Desarrollo sin pobreza*, Bogotá.
- Piachaud, D. (1987), "Problems in the Definition and Measurement of Poverty", *Journal of Social Policy*, vol. 16, núm. 2, pp. 147-164.
- ____ (1981), "Peter Townsend and the Holy Grail", *New Society*, vol. 57, pp. 419-421, extractos reproducidos en Peter Townsend (1993), pp. 113-120.
- Rainwater, L. (1974), *What Money Buys: Inequality and the Social Meaning of Income*, Nueva York, Basic Books.
- Ringen, Stein (1988), "Direct and Indirect measures of Poverty", *Journal of Social Policy*, vol. 17, pp. 351-366.
- Ringen, Stein (1995), "Well-being, Measurement, and Preferences", *Acta Sociologica*, Nordic Sociological Association, vol. 38, pp. 3-15.
- Rowntree, Seebohm (1941), *Poverty and Progress*, Londres.
- ____ (1937), *The Human Needs of Labour*, Londres.
- ____ (1902), *Poverty. A Study of Town Life*, Londres.
- Rowntree, Seebohm y G.R. Lavers (1951), *Poverty and the Welfare State*, Londres.
- Scott, James C. (1976), *The Moral Economy of the Peasant. Rebellion and Subsistence in Southeast Asia*, New Haven y Londres, Yale University Press.
- Sen, Amartya K. (1992), "Sobre conceptos y medidas de pobreza", *Comercio Exterior*, vol. 42, núm. 4, abril, pp. 310-322.
- ____ *et al.* (1987), *The Standard of Living*, Cambridge, Cambridge University Press.
- ____ (1985) "A Sociological Approach to the Measurement of Poverty: A Reply to Professor Peter Townsend", *Oxford Economic Papers*, vol. 37, pp. 669-676.
- ____ (1984), *Resources, Values and Development*, Cambridge, Massachussets, Harvard University Press.
- ____ (1983), "Poor, Relatively Speaking", *Oxford Economic Papers*, núm. 37, pp. 669-676, Reproducido en Amartya K. Sen (1984), pp. 325-345.
- ____ (1981), *Poverty and Famines. An Essay on Entitlement and Deprivation*, Oxford, Clarendon Press.
- Shari, I. (1979), "Estimation of Poverty Lines and the Incidence of Poverty in Peninsular Malaysia, 1973", *The Phillipines Economic Journal*, núm. 42, vol. XVIII, pp. 418-49.
- Terrail, J.P. *et al.* (1977), *Necesidades y consumo en la sociedad capitalista actual*, México, Grijalbo.
- Thompson, E.P. (1993), "The Moral Economy Reviewed", en *Customs in Common*, Harmondsworth, Penguin Books, pp. 259-351.
- ____ (1971), "The Moral Economy of the English Crowd in the Eighteenth Century", reproducido en *Customs in Common*, Harmondsworth, Penguin Books, 1993, pp. 185-258.
- Townsend, Peter (1993), *The International Analysis of Poverty*, Hertfordshire, Harvester/Wheatsheaf.
- ____ (1985), "A Sociological Approach to the Measurement of Poverty-A Rejoinder to Professor Amartya Sen", *Oxford Economic Papers*, vol. 37, pp. 659-668; extractos reproducidos en Peter Townsend (1993), pp.126-136.

- ____ (1979a), "The Development of Research on Poverty", en Department of Health and Social Security, *Social Research: The Definition and Measurement of Poverty*, Londres, HMSO.
- ____ (1979), *Poverty in the United Kingdom*, Harmondsworth, Penguin.
- ____ (1962), "The Meaning of Poverty", *British Journal of Sociology*, vol. 13, pp. 210-227.
- ____ (1954), "Measuring Poverty", *British Journal of Sociology*, vol. v, núm. 2, junio.
- Townsend, Peter y David Gordon (1993), "What is enough? The Definition of a Poverty Line", en Peter Townsend (1993), pp. 40-78.
- UDAPSO (Unidad de Análisis de Políticas Sociales, gobierno de Bolivia) (1994), *Mapa de pobreza de Bolivia*, La Paz.
- Vergara, Pilar (1990), *Políticas hacia la extrema pobreza en Chile 1973/1988*, Santiago de Chile, FLACSO.