

La Serie *La Pobreza en América Latina y el Caribe* comprende volúmenes sobre países específicos (Venezuela, Perú, Colombia, Argentina, así como, en preparación, México, Costa Rica y Ecuador). Además incluye volúmenes temáticos de carácter regional: a) *América Latina: el reto de la pobreza*, que complementa los estudios nacionales al presentar una visión latinoamericana de la pobreza y de la satisfacción de necesidades básicas. b) *La Economía Popular: una vía para el desarrollo sin pobreza en América Latina*, analiza la dinámica actual de la Economía Popular en América Latina y propone una estrategia de promoción que haga realidad su potencial productivo. c) *Índice de Progreso Social: Hacia un nuevo método para evaluar el desarrollo*. d) *Cultivos sin Tierra. La hidroponía popular, una opción para la superación de la pobreza*.

En su calidad de Secretaría Técnica, el Proyecto Regional ha preparado y publicado: a) Las Memorias y declaraciones de la I y la II conferencias Regionales sobre la Pobreza en América Latina y el Caribe. b) *Bases para una Estrategia y un Programa de Acción Regional* (1988) y c) *Desarrollo sin Pobreza* (1990) que presentan estrategias integradas para la superación de la pobreza. En preparación está la versión en inglés, actualizada y ampliada, del tercero.

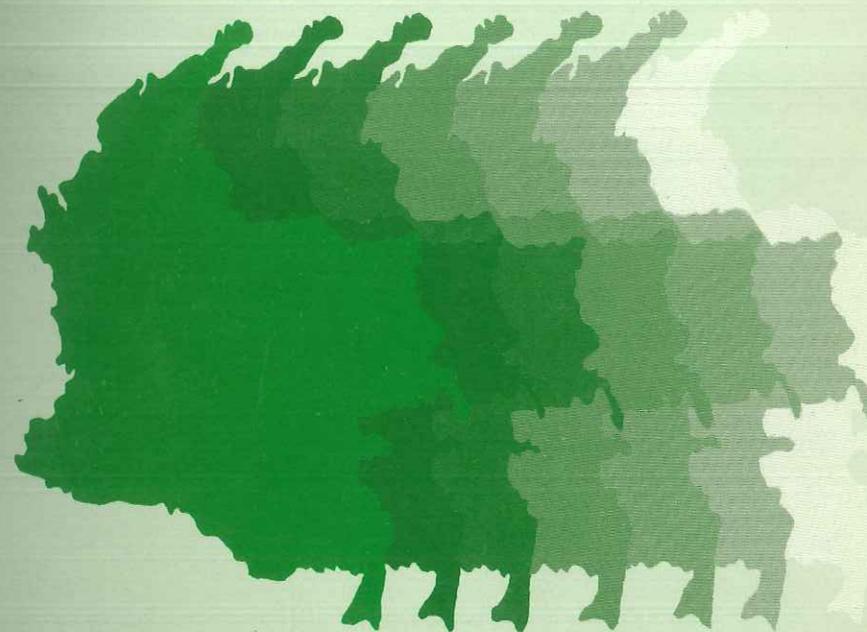
Este volumen incluye conceptos y métodos de medición, evolución y características de la pobreza, ensayos sobre la distribución del ingreso, la violencia, los mecanismos de sobrevivencia de los pobres y la política gubernamental. Además de los autores mencionados en la carátula se destacan: Julio Boltvinik, Alfredo Molano, Jorge Orlando Melo, Hugo López, Nancy Tirado y Lucero Zamudio.

Esta publicación ha sido realizada con la colaboración financiera del Instituto Colombiano para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología Francisco José de Caldas Colciencias, establecimiento público adscrito al Departamento Nacional de Planeación, cuyo principal objetivo es impulsar el desarrollo científico y tecnológico de Colombia.



**POBREZA, VIOLENCIA Y DESIGUALDAD :  
RETOS PARA LA NUEVA COLOMBIA**

4



**POBREZA, VIOLENCIA Y DESIGUALDAD :  
RETOS PARA LA NUEVA COLOMBIA**

Oscar Fresneda, Libardo Sarmiento, Manuel Muñoz y otros.



Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza

4

**PROYECTO REGIONAL  
PARA LA SUPERACION DE LA POBREZA  
RLA/86/004**

**POBREZA, VIOLENCIA Y DESIGUALDAD:  
RETOS PARA LA NUEVA COLOMBIA**

DE 133

**Oscar Fresneda B.  
Libardo Sarmiento A.  
Manuel Muñoz C.**

**pnud**



Edición: 1.000 ejemplares.  
Noviembre, 1991

Diseño y Producción:  
Editográficas, Juanita Uribe de Arango

Producción de carátula:  
Sonia Rincón

Impreso en:  
Editorial Presencia, Ltda.

© Programa de Las Naciones Unidas para el Desarrollo  
Santafé de Bogotá, D.E., Colombia.  
A.A. 091369, Fax (571) 2140110

Las posiciones de los autores reseñadas en este libro no reflejan necesariamente los puntos de vista oficiales del PNUD. Los términos empleados, así como la presentación de los datos, no implican ninguna toma de posición de la Organización sobre el status jurídico de tal o cual país, territorio, ciudad o región, sobre sus autoridades, ni tampoco en lo referente a la delimitación de las fronteras nacionales.

Impreso en Colombia.

## INDICE

### PRESENTACION

ix

### PRIMERA PARTE: CONCEPTOS Y METODOS DE MEDICION DE LA POBREZA. *Julio Boltovnik.*

1

1. **Pobreza, Naturaleza Humana y Necesidades.** 3
  - 1.1. Los conceptos de pobreza y necesidad. 3
  - 1.2. El concepto de ser humano o de naturaleza humana. 7
  - 1.3. Determinación de las necesidades en sociedades concretas. 11
  - 1.4. Enfoques para definir las necesidades y satisfactores básicos. 13
  - 1.5. La polémica entre los conceptos absoluto y relativo de pobreza. 17
2. **Conceptos y mediciones de la pobreza predominantes en América Latina, evaluación crítica.** 21
  - 2.1. Métodos predominantes. 21
  - 2.2. Contenido conceptual y algunos resultados ilustrativos de los métodos usuales. 27
  - 2.3. Hacia un método integrado de medición de la pobreza. 31
  - 2.4. Propuesta de métodos de medición. 35

### SEGUNDA PARTE: EVOLUCION Y CARACTERISTICAS DE LA POBREZA EN COLOMBIA.

43

3. **Dimensión y características de la pobreza en Colombia.** *Oscar Fresneda.* 45
  - 3.1. La medida de la pobreza. 48
  - 3.2. Características y tipos de pobres. 81
  - 3.3. Conclusiones: ¿Quiénes son los pobres? 131
4. **La pobreza colombiana en el contexto latinoamericano.** *Oscar Fresneda.* 139
  - 4.1. La magnitud y los componentes de la pobreza en América Latina y en Colombia. 141
  - 4.2. La evolución de la pobreza en los últimos 20 años. 173

4.3.	La intensidad de la pobreza y su evolución.	184
4.4.	Las características de los pobres.	208
4.5.	Los tipos de pobres según Método de Medición Integrada de la pobreza	215
4.6.	Reflexiones finales.	229
5.	<b>Magnitud y evolución de la pobreza en Colombia 1972-1990.</b> <i>Libardo Sarmiento.</i>	235
5.1.	Evolución de la pobreza en Colombia 1972-1990.	237
5.2.	El desarrollo social en Colombia en la segunda mitad del siglo.	239
5.3.	Evolución nacional de la pobreza rural 1973-1985-1988.	242
5.4.	La involución social de los ochenta.	247
5.5.	Ajuste, apertura y modernización en Colombia.	252
5.6.	Los costos de la apertura y la modernización.	256
6.	<b>La pobreza en 13 ciudades según líneas de pobreza e indigencia 1985.</b> <i>Manuel Muñoz C.</i>	273
6.1.	Metodología general.	273
6.2.	Canastas normativas de alimentos.	273
6.3.	La canasta de Bogotá.	278
6.4.	Paso de la línea de indigencia a la de pobreza.	282
6.5.	Magnitud de la pobreza en 13 ciudades colombianas, 1984-1985.	283
<b>TERCERA PARTE: LA DISTRIBUCION DEL INGRESO.</b>		293
7.	<b>Apropiación y redistribución del ingreso en Colombia durante la década de los ochenta.</b> <i>Libardo Sarmiento.</i>	295
7.1.	Apropiación y redistribución del ingreso en los ochenta.	297
7.2.	El gasto de la administración pública en los ochenta.	307
7.3.	Pobreza y equidad en los ochenta.	310
8.	<b>Distribución del ingreso en 13 ciudades de Colombia.</b> <i>Manuel Muñoz.</i>	315
8.1.	Distribución del ingreso per cápita.	318
8.2.	Distribución de ingresos laborales de los ocupados en 13 ciudades colombianas.	329
8.3.	A manera de conclusiones.	347
<b>CUARTA PARTE: LA VIOLENCIA Y LOS MECANISMOS DE SOBREVIVENCIA DE LOS POBRES.</b>		349
9.	<b>Pobreza y violencia: un análisis municipal.</b> <i>Libardo Sarmiento.</i>	351
9.1.	La pobreza a partir de una tipología de los municipios colombianos.	351
9.2.	Necesidades Básicas Insatisfechas en Bogotá.	365

9.3.	Evolución durante el período 1973-1985.	368
9.4.	Pobreza, violencia y estructuras municipales.	373
10.	<b>Consideraciones generales sobre el impacto de la violencia en la historia reciente del país.</b> <i>Jorge Orlando Melo.</i>	389
11.	<b>Cultura, pobreza y mecanismos de sobrevivencia.</b> <i>Alfredo Molano y otros.</i>	403
11.1.	Ariari.	403
11.2.	Norte del Cauca.	412
11.3.	Urabá	416.
11.4.	La dinámica de la pobreza urbana en el suroriente de Bogotá.	422
<b>QUINTA PARTE: LA POLITICA GUBERNAMENTAL.</b>		433
12.	<b>La Lucha contra la pobreza 1986-1990.</b> <i>José Granada Rodríguez.</i>	435
12.1.	Antecedentes.	435
12.2.	Estrategias de la Economía Social.	437
12.3.	La municipalización de la lucha contra la pobreza.	438
12.4.	Atención integral al menor de 7 años.	444
13.	<b>La deuda externa se paga, la deuda social se reprograma.</b> <i>Contraloría General de la República.</i>	451
14.	<b>Salario mínimo o salario medio, ¿cuál es el objetivo?.</b> <i>Hugo López C.</i>	457
15.	<b>El Plan Nacional de Rehabilitación.</b> <i>Nancy Tirado.</i>	483
15.1.	El PNR y la ampliación de la democracia.	484
15.2.	El PNR estrategia regional frente a la pobreza.	486
15.3.	El PNR como palanca de la descentralización.	487
15.4.	Limitaciones y perspectivas del modelo PNR, 1986-1990.	502
15.5.	El PNR de 1991-1994.	509
15.6.	Reflexiones finales.	515
16.	<b>Hacia la nueva Colombia.</b> <i>César Gaviria.</i>	515
16.1.	Bienvenidos al futuro.	515
16.2.	La Revolución Pacífica.	524
<b>Índice de autores</b>		533

## PRESENTACION

El Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza en América Latina y el Caribe ha tenido como uno de sus propósitos contribuir al desarrollo de metodologías y sistemas de medición que complementen los indicadores económicos y se constituyan, en cada país, en instrumento útil para el diseño y evaluación de las políticas gubernamentales dirigidas a la población con mayores carencias. Con la participación de entidades estadísticas nacionales y organismos de planificación y con el apoyo de CEPAL, UNICEF, FNUAP y otras agencias del sistema de Naciones Unidas, el Proyecto Regional ha logrado en el último quinquenio promover y realizar en diversos países de la Región estudios sobre la magnitud y las características de la pobreza.

Por el método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), se efectuaron estudios en 10 países (Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Perú, República Dominicana y Venezuela). En este método se especifican las necesidades humanas esenciales y las normas de satisfacción mínima para cada una de ellas. Los hogares o personas que no alcanzan el umbral fijado para una o más de estas necesidades se consideran en situación de pobreza. Con su aplicación ha sido posible, no solamente precisar la ubicación geográfica de la población con necesidades básicas insatisfechas en "Mapas de Pobreza", sino también definir su estructura e incidencia y elaborar los perfiles característicos de los grupos pobres.

Los indicadores de NBI son un instrumento adecuado para la definición de prioridades en los programas de inversión social. En Colombia han sido utilizados por la Presidencia de la República para seleccionar los municipios que integran el Plan Nacional de Rehabilitación y por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar para definir la ubicación de los hogares de Bienestar Infantil (HOBI). Su reconocida utilidad en el país determinó, durante el presente año, que la Asamblea Nacional Constituyente aprobara incluirlos en la nueva Constitución Política de Colombia como criterio de distribución de recursos fiscales para los municipios.

Por otra parte, por el método de Línea de Pobreza (LP) y bajo la orientación técnica del Proyecto Regional, se adelantaron estudios en 10 países (Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Guatemala, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela). Este método, a diferencia del anterior (NBI), se basa en la consideración de los niveles de ingreso o gasto de los hogares. Su aplicación en América Latina y en particular en

Colombia se ha efectuado a partir de establecer como línea de indigencia o de pobreza extrema el costo de una canasta normativa alimentaria previamente definida según los hábitos de la población y las exigencias mínimas nutricionales. A partir de esta línea se obtiene la línea de pobreza dividiendo la de indigencia entre la proporción que representa el consumo de alimentos en el gasto total de un grupo de hogares. Se consideran pobres los hogares o las personas que no disponen del ingreso suficiente para asumir el costo de esa canasta. El método de LP al centrarse en los requerimientos de consumo privado corriente permite definir poblaciones-objetivo con ingresos insuficientes y que, por tanto, requieren atenderse a través de políticas salariales, de empleo y de generación de ingresos. Sirve de base para la definición de políticas económicas. Su medición continua, a través de encuestas periódicas, puede suministrar un indicador de utilidad para el seguimiento y evaluación de los efectos que en la población más pobre tengan las medidas macroeconómicas y de corte sectorial (agrícola, industrial, de comercio exterior, etc.).

Las mediciones de pobreza por cada uno de estos métodos (NBI y LP), si bien son consistentes y de utilidad específica, presentan una visión parcial de la pobreza, cuando se emplean de manera independiente. Esta limitación tiene relación con las fuentes de bienestar. Ninguno de los dos métodos considera como fuente de bienestar el tiempo disponible esencial para la satisfacción de necesidades básicas, tales como la educación, la participación política, las relaciones afectivas, el desarrollo de actividades artísticas, recreativas, etc. El método de Línea de Pobreza toma sólo en cuenta como fuente de bienestar los ingresos y no considera el derecho a disfrutar de los servicios públicos indispensables para una aceptable calidad de vida (agua potable, energía y alcantarillado); de igual forma desconoce activos básicos acumulados tales como la educación, vivienda, o los electrodomésticos. A su vez el método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), toma en cuenta el acceso a los servicios gubernamentales y a los activos de consumo básico acumulado por los hogares, pero no considera los ingresos corrientes.

En síntesis, puede afirmarse que los dos métodos tradicionales para medir la pobreza, lejos de ser excluyentes o incompatibles son complementarios. Esta complementariedad se hace explícita en la aplicación del método de Medición Integrada de la Pobreza (capítulos 1 y 2). Su utilización para toda América Latina ha sido promovida por el Proyecto Regional con resultados en 7 países (Bolivia, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Perú y República Dominicana). (Capítulos 3 y 4). La aplicación simultánea de ambos métodos fue iniciada por Minujin y Beccaria en Argentina y por Kaztman en Uruguay. El Proyecto Regional ha contribuido también a su desarrollo con aportes metodológicos tales como: a) definir a través de qué método debe verificarse la satisfacción (o insatisfacción) de determinadas necesidades y cuáles requieren criterio combinado de LP y NBI; b) diseñar un procedimiento para calcular una línea de pobreza para cada hogar que tome en cuenta no sólo el tamaño del hogar y su estructura por edad y sexo, sino también los activos básicos que posee y su acceso a servicios de salud y educación gratuitas.

La medición de la pobreza, como actividad continua, se inició en Colombia en 1987, en el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, con el apoyo de FONADE,

PNUD y UNICEF. El propósito inicial fue lograr a corto plazo una cuantificación actualizada de la pobreza en el país, que facilitara las actividades de diseño y seguimiento del Plan de Erradicación de la Pobreza puesto en marcha por el gobierno nacional como programa bandera para el cuatrienio 1986-1990. La necesidad de obtener un indicador de pobreza para cada uno de los mil municipios y en las grandes ciudades una medida desagregada para conjuntos de sectores cartográficos, así como la urgencia por tener disponibles los datos para utilizarlos en la definición de prioridades y asignación de recursos, hizo necesario inicialmente elaborar los indicadores con la información ya disponible. Utilizando los Censos Nacionales de Población de 1973 y 1985 fue posible obtener indicadores de NBI al nivel de desagregación requerido, diseñar mapas de pobreza y definir la magnitud, incidencia y evolución de las NBI en el período intercensal (capítulos 5 y 9). Con la Encuesta de Ingresos y Gastos 1984-85 y las Encuestas de Hogares, se logró establecer la Línea de Pobreza (LP) para las 13 principales ciudades y actualizar su valor según la evolución del Índice de Precios al Consumidor (IPC). (Capítulos 6 y 8).

La aplicación del método de Medición Integrada de la Pobreza a nivel nacional, y para las áreas urbana y rural, sólo fue posible a partir de la información obtenida con la realización de la Encuesta Nacional Rural en noviembre de 1988, complementada con las encuestas de hogares urbanos de septiembre del mismo año. Con la superposición de los métodos de LP y NBI (este último sin el indicador de alta dependencia económica) se logró una aplicación simplificada del MIP que modifica la apreciación vigente sobre la extensión de la pobreza e indica los efectos que a través del tiempo pueden atribuirse a un determinado modelo de desarrollo. Así por ejemplo, en Colombia, a diferencia de otros países de América Latina, existe una pobreza sólo por ingresos de carácter estructural y no coyuntural. De acuerdo al MIP, en Colombia hay 19.8 millones de personas en condiciones de pobreza, de los cuales 3.5 millones poseen ingresos suficientes, y sin embargo tienen alguna NBI; así mismo, cerca de la mitad de los pobres según el MIP lo son sólo por sus ingresos insuficientes, ya que tienen las necesidades básicas satisfechas.

El esfuerzo conjunto Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza (PNUD)-DANE permitió además obtener los siguientes resultados:

1) La caracterización de la pobreza de acuerdo a la estructura social; agrupando las variables de posición ocupacional, rama de actividad y nivel educativo, y mediante un reprocesamiento especial de los microdatos de las encuestas de hogares, se obtuvo una nueva variable, la categoría socio-ocupacional con la cual se evidencia la heterogeneidad de la pobreza al interior de cada estrato social.

2) El análisis de la apropiación y la redistribución del ingreso para señalar cómo en Colombia se perpetúa la concentración del ingreso en favor de los grupos más poderosos. En este sentido en el capítulo 7 se presenta un estudio a partir de las Cuentas Nacionales que comprende dos etapas, la primera describe el comportamiento de la distribución primaria del ingreso en términos de sus componentes: excedente bruto de explotación, remuneración a los asalariados e impuestos indirectos netos; la segunda presenta la redistribución del ingreso nacional entre cuatro grupos de agentes económicos: los

trabajadores asalariados, el capital privado, el Estado y los agentes externos. En los capítulos 8, 13 y 14 se reafirma el análisis con una descripción de la distribución personal del ingreso en 13 ciudades, y con visiones críticas de la política salarial y del gasto público social.

3) La elaboración de una tipología municipal que permite observar el desarrollo desigual de las regiones, analizar la diversidad socio-geográfica como expresión de las diferentes etapas del poblamiento humano del territorio colombiano y suministrar un marco de referencia para interpretar el fenómeno de la violencia. En los capítulos 9, 10 y 11, los autores señalan cómo las profundas desigualdades sociales y la violencia persistente parecen ser elementos constitutivos del modelo de crecimiento económico imperante en el país en las últimas décadas.

La violencia se ejerce, en especial, contra los pobres o sus representantes, de tal manera que la pobreza significa no sólo una vida plena de privaciones sino "una marca para la muerte". Para que Colombia logre acceder definitivamente a la modernidad, requiere profundas transformaciones que hagan posible una verdadera participación democrática tanto en las decisiones políticas como en los beneficios del crecimiento económico.

Por todo lo anterior, las políticas gubernamentales que han logrado sobrevivir los cambios administrativos son aquellas que se han constituido en nuevos modelos de gestión pública con auténtica participación comunitaria: Los Hogares de Bienestar y el Plan Nacional de Rehabilitación (capítulos 12 y 15). La década del noventa se inicia en Colombia con una iniciativa gubernamental que espera maravillar a "los perseverantes pregoneros del desastre". La Constitución Política de 1991 y el nuevo Plan de Desarrollo 1990-1994 crean, en palabras del Presidente Gaviria, condiciones para lograr "una verdadera Revolución Pacífica, una patria que ofrezca a todos, sin exclusión, un lugar bajo el sol de Colombia" (capítulo 16).

Santafé de Bogotá, D.C., noviembre de 1991

Julio Boltvinik  
Director  
Proyecto Regional  
para la Superación de la Pobreza  
RLA/86/004

## Parte I POBREZA Y NECESIDADES BASICAS CONCEPTOS Y METODOS DE MEDICION

Julio Boltvinik\*

\* Director del Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza-PNUD. Las opiniones son exclusivas del autor y no corresponden necesariamente con las del PNUD y el Proyecto Regional.

## POBREZA, NATURALEZA HUMANA Y NECESIDADES

Julio Boltvinik\*

### 1.1 LOS CONCEPTOS DE POBREZA Y DE NECESIDAD.

El Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española expresa el significado del adjetivo pobre como "necesitado, menesteroso y falto de lo necesario para vivir, o que lo tiene con mucha escasez". Igualmente, define el sustantivo pobreza como "necesidad, estrechez, carencia de lo necesario para el sustento de la vida". Quedan aquí dos cuestiones claras: 1) los términos pobreza y pobre están asociados a un estado de necesidad, a carencia; 2) que dicha carencia se relaciona con lo necesario para el sustento de la vida. Podemos deducir que el término pobreza en su uso cotidiano lleva implícita la comparación entre la situación de una persona, familia o grupo humano y la concepción de quien habla o escribe, sobre lo que es necesario para vivir o sustentar la vida.

El mismo diccionario muestra que el sustantivo necesidad significa, por una parte, "falta de las cosas que son menester para la conservación de la vida". Nótese aquí el sentido carencial del término y lo limitado del propósito (subsistencia). Por otra parte, significa también "impulso irresistible que hace que las causas obren infaliblemente en cierto sentido" y "todo aquello a lo cual es imposible substraerse, faltar o resistir". Al expresar los significados del adjetivo necesario muestra sus términos opuestos: a) necesario es opuesto a contingente cuando significa "que precisa, forzosa o inevitablemente ha de ser o suceder"; b) se contrapone a voluntario, espontáneo y a libertad cuando se refiere a lo "que se hace y ejecuta obligado de otra cosa" o "de las causas que obran sin libertad y por determinación de su naturaleza"; y c) se contrapone a superfluo

\* Este texto corresponde al capítulo I de la obra del autor, *Pobreza y Necesidades Básicas. Conceptos y métodos de medición*. Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza, PNUD. Caracas, 1990. El autor ha introducido algunos cambios a lo largo del texto.

cuando se refiere a aquello que es "menester indispensablemente, o hace falta para un fin". (Nótese aquí que el fin queda abierto).

Queda claro que cuando hablamos de necesidad nos referimos a la falta de las cosas que son menester para la conservación de la vida, pero también a una situación a la cual es imposible substraerse y a la acción infalible de las causas. Lo necesario para sustentar la vida no es lo superfluo, ni lo contingente. Tampoco es aquello que voluntaria o espontáneamente podemos querer o desear. Por lo contrario es algo en lo que no podemos ejercer nuestra libertad, puesto que es algo a lo que nos es imposible substraernos.

Necesidad contrasta con deseo precisamente en el elemento de voluntad que contiene este último término, cuyo significado expresa el diccionario que venimos citando como: "movimiento enérgico de la voluntad hacia el conocimiento, posesión o disfrute de una cosa". Se puede desear lo que se necesita, aunque en este caso sólo se esté haciendo de la necesidad virtud, o desear lo que no se necesita (lo superfluo, lo contingente). Desear algo es diferente a necesitarlo.

El contraste entre necesidad y preferencia puede explorarse también analizando el significado de este último término. El diccionario de la Real Academia Española lo explica así: "primacía, ventaja o mayoría que una persona o cosa tiene sobre otra, ya en el valor, ya en el merecimiento" y también: "elección de una cosa o persona, entre varias; inclinación favorable o predilección hacia ella". Mientras la necesidad se refiere al carácter indispensable de una situación o de un objeto, la preferencia es la predilección, ventaja o elección entre objetos diversos que pueden ser necesarios o superfluos. En la preferencia el sujeto compara objetos diversos y elige entre ellos, y verdaderamente elige sólo cuando está libre de la necesidad, ya que ésta obliga. A diferencia del deseo, en la preferencia no hay un "movimiento enérgico de la voluntad".

Hay pues una gradación entre el "impulso irresistible" de la necesidad, que tiene carácter involuntario, el "movimiento enérgico de la voluntad" en el deseo, y la primacía, elección o predilección que resulta de los gustos o preferencias que son también actos volitivos pero carentes de la energía del deseo. Mientras necesito alimentarme si he de continuar vivo, puedo desear hacerlo con una lasagna y estar dispuesto a cocinarla para lograrlo. En cambio, al elegir lasagna en el menú de un restaurante sólo expreso mi preferencia entre los diversos platillos en él contenidos, sin que una opción u otra suponga un movimiento enérgico de la voluntad. A la necesidad de alimentarme no puedo sustraerme mientras esté vivo. El deseo de la lasagna puede, en cambio, ser resistido sin menoscabo de mi integridad física o mental, aunque puede conllevar frustraciones de diverso grado según la importancia del objeto deseado. La preferencia por la lasagna puede ser cambiada a última hora por la de spaghetti sin suscitar siquiera frustración.

Este sentido de necesidad en el idioma español, en el lenguaje de la vida cotidiana, no tiene que coincidir, necesariamente, con su sentido en ciencias

sociales o en filosofía. Por otra parte, el concepto de necesidades se aplica a cualquier especie, mientras nuestro interés se centra aquí en las necesidades humanas. Exploremos un poco el significado de necesidades humanas según algunos autores.

Amartya Sen, Manfred Max-Neef y otros autores han intentado distinguir entre necesidades y otros conceptos cercanos que a menudo se confunden. Sen, discutiendo el concepto de nivel de vida, ha distinguido los conceptos de "capacidades", "realizaciones" y "bienes y servicios". (Capabilities, functionings, commodities). "Realizaciones" se refiere a las diversas condiciones de vida (las diversas dimensiones del ser y el hacer) que pueden o no ser alcanzadas, mientras que "capacidades" se refiere a nuestra habilidad para alcanzar dichas condiciones de vida. "Una realización es un logro, mientras que una capacidad es la habilidad para lograr. Las "realizaciones" están, en cierto sentido, más ligadas con las condiciones de vida, puesto que son diferentes aspectos de las condiciones de vida. Las capacidades, en contraste, son nociones de libertad en el sentido positivo del término: las oportunidades reales que se tienen respecto de la vida que se puede llevar"<sup>1</sup>. Sen rechaza la posesión (o acceso) a bienes y servicios como el criterio para definir el nivel de vida puesto que las tasas de transformación de bienes y servicios a realizaciones varían de persona a persona. Por ejemplo, la situación nutricional de dos personas (realización) puede ser diferente a pesar de que su ingesta alimentaria (bienes) sea igual<sup>2</sup>. Sen sustituye necesidades por "realizaciones" y capacidades, lo cual le permite rebasar el sentido de "falta de las cosas" que el término necesidades transmite inevitablemente y pasa a una concepción más rica de ser y hacer, de libertad.

Manfred Max-Neef *et. al.* han propuesto distinguir entre necesidades y satisfactores. "Se ha creído, tradicionalmente, que las necesidades humanas tienden a ser infinitas; que están constantemente cambiando; que varían de una cultura a otra, y que son diferentes en cada período histórico. Nos parece que tales suposiciones son incorrectas, puesto que son producto de un error conceptual..., (que consiste en no explicitar) la diferencia fundamental entre lo que son propiamente necesidades y lo que son satisfactores de esas necesidades". Para los autores, las necesidades patentizan la tensión constante entre carencia y potencia. "Concebir las necesidades tan sólo como carencia implica restringir su espectro a lo puramente fisiológico, que es precisamente el ámbito en que una necesidad asume con mayor fuerza y claridad la sensación de falta de algo. Sin embargo, en la medida en que las necesidades comprometen, motivan y movilizan a las personas, son también potencialidad y, más aún, pueden llegar a ser recursos. La necesidad de participar es potencial

1 Amartya Sen, *The Standard of living*, Cambridge University Press, Cambridge, Gran Bretaña, 1987, p. 36.

2 *Ibid*, p. 16.

de participación, tal como la necesidad de afecto es potencial de afecto"<sup>3</sup>. Proponen un esquema de clasificación de las necesidades de acuerdo con dos criterios: según categorías existenciales proponen las de Ser, Tener, Hacer y Estar; según categorías axiológicas proponen las de Subsistencia, Protección, Afecto, Entendimiento, Participación, Ocio, Creación, Identidad y Libertad. "De la clasificación propuesta se desprende que, por ejemplo, alimentación y abrigo no deben considerarse como necesidades, sino como satisfactores de la necesidad fundamental de subsistencia. Del mismo modo, la educación (ya sea formal o informal), el estudio, la investigación, ...son satisfactores de la necesidad de entendimiento. Los sistemas curativos, la prevención y los esquemas de salud, en general, son satisfactores de la necesidad de protección"<sup>4</sup>. De aquí los autores derivan las siguientes conclusiones: a) Las necesidades humanas fundamentales son finitas, pocas y clasificables. b) Son las mismas en todas las culturas y en todos los períodos históricos. c) Lo que está culturalmente determinado no son las necesidades sino los satisfactores de esas necesidades. d) El concepto de pobreza tradicional es limitado pues es estrictamente economicista. "Sugerimos no hablar de pobreza sino de pobreza. De hecho, cualquier necesidad humana fundamental que no es adecuadamente satisfecha revela una pobreza humana. Se puede hablar, entonces de pobreza de subsistencia, pobreza de protección, etc.". Adicionalmente, los autores distinguen entre satisfactores y bienes. "Mientras un satisfactor es en sentido último el modo por el cual se expresa una necesidad, los bienes son en sentido estricto el medio por el cual el sujeto potencia los satisfactores para vivir sus necesidades"<sup>5</sup>.

En los trabajos de A. Sen y de Manfred Max-Neef encontramos algunas similitudes y, también, algunas diferencias. Entre las primeras, destacan: a) ambos consideran esencial distinguir necesidades (o realizaciones y capacidades), de los satisfactores y de los bienes y servicios específicos; b) ambos parten de necesidades humanas (o capacidades y realizaciones humanas) y no de sus respectivos correlatos biológico-animales; c) ambos consideran las dimensiones existenciales (aunque Max-Neef distingue cuatro categorías y Sen, dos) y la dimensión de libertad; d) ambos consideran que los conceptos fundamentales (necesidades o realizaciones) se refieren a mucho más que carencias, a mucho más que a la falta de algo externo. Las diferencias que podemos notar son: a) Sen no utiliza el concepto de necesidad sino que lo sustituye por "realizaciones" y capacidades; b) mientras Max-Neef define cuáles son las necesidades humanas fundamentales, Sen no define cuáles son

3 Manfred Max-Neef, Antonio Elizalde y Martin Hopenhayn, *Desarrollo a Escala Humana. Una opción para el Futuro*. Número especial de Development Dialogue, CEP/AUR y Fundación Dag Hammarskjöld, Uppsala, Suecia, 1986, p. 26.

4 *Ibid.* p. 34.

5 *Ibid.* p. 35.

las realizaciones humanas fundamentales. La lista de necesidades definida por Max-Neef, aunque hace mucho sentido, carece de fundamentación.

## 1.2 EL CONCEPTO DE SER HUMANO O DE NATURALEZA HUMANA

Hablar de necesidades humanas, o de necesidades humanas básicas o fundamentales, remite inevitablemente a una concepción del ser humano. Para poder desarrollar una concepción del ser humano, de la naturaleza humana, es indispensable "indicar propiedades que, por una parte, fundamenten la unidad del género humano y, por otra, expliquen su diferencia respecto de todas las demás especies del mundo vivo"<sup>6</sup>. Ello nos permitirá distinguir, además, necesidades animales de necesidades humanas y entender el carácter histórico-social de éstas.

Esta tarea, de carácter antropológico-filosófico, ha sido realizada por G. Markus siguiendo a Marx. Los rasgos esenciales del ser humano, que lo identifican como género y que lo diferencian de las demás especies, pueden caracterizarse diciendo que es un ser social, consciente, universal y libre, cuya actividad vital es el trabajo.

Veamos brevemente en qué consisten estos rasgos.<sup>7</sup>

Aunque el hombre comparte con otras especies su característica de ser natural activo, la diferencia entre el hombre y el animal radica en la diferencia de sus actividades vitales. Mientras la actividad animal se orienta exclusivamente a aferrar y consumir los objetos de su necesidad, el trabajo humano es una actividad que se orienta a la satisfacción de las necesidades no directamente, si no a través de mediaciones. Esto tiene dos consecuencias. En primer lugar, ello amplía constantemente el ámbito de las cosas que pueden servir de objetos de su trabajo, convirtiendo así, al hombre, en un ser natural universal, potencialmente capaz de transformar en objeto de sus necesidades y de su actividad todos los fenómenos de la naturaleza. Mientras más amplía los objetos de su actividad, más desarrolla sus propias capacidades y necesidades humanas. La característica primordial del hombre es la autoactuación que forma su propio sujeto (Ser histórico-universal). En segundo lugar, ese carácter mediado del trabajo produce y supone necesariamente una ruptura de la fusión animal de necesidades y objeto, de sujeto y objeto. En contraste con la actividad del animal, en la que coinciden el motivo (el estímulo) y el objeto (al que se orienta la actividad), en el trabajo humano dejan de coincidir motivo y objeto. Por eso, no existe para el animal

6 Giorgy Markus, *Marxismo y Antropología*, Ediciones Grijalbo, Barcelona, 1973, p. 53.

7 En el texto siguiente, hasta la página 10, he tomado libremente textos de Giorgy Markus, *op. cit.*

ningún mundo como objeto independiente y tampoco existe el animal mismo como sujeto independiente de su objeto. Es decir, el animal no es consciente del mundo ni autoconsciente. En cambio el mundo objetual aparece al hombre con independencia de la relación del individuo con él, como realidad objetiva frente a la cual llegan a la conciencia como subjetivos los deseos humanos, los fines y las necesidades, el mundo interior emocional e intelectual del hombre. El trabajo engendra el ser consciente y el ser-autoconsciente del hombre. El lenguaje fija los rasgos estructurales de la conciencia social general. En el lenguaje las situaciones concretas se transforman en elementos que tienen una significación socialmente fijada y general, independiente de las experiencias y de las necesidades individuales. Como consecuencia de la multilateralidad y universalidad de la actividad práctico-material del hombre se produce la universalidad de su conciencia.

En el trabajo (pero no sólo en él) también están dadas las condiciones del ser humano como ser social, entendiéndolo por ello que el hombre no puede llevar una vida humana más que en su relación con los demás y a consecuencia de esa relación. En efecto, el trabajo es siempre social en un doble sentido: 1) es trabajo de grupo o bien los hombres producen los unos para los otros; 2) la actividad del productor es siempre una actividad histórico-social en el sentido de que los medios de trabajo utilizados y la capacidad de usarlos descausan siempre en la apropiación y la aplicación de las fuerzas productivas y las formas de actividad creadas por las generaciones precedentes. El hombre se constituye, así, en un ente social universal.

La Universalidad del ser humano se expresa en los tres rasgos que hemos visto antes. Al tratar del trabajo, definimos al ser humano como un ente natural-universal. Al hablar del ser-social del hombre, precisamos sus rasgos de ente social-universal e histórico-universal. Por último, al analizar su carácter de ser-consciente, encontramos el de universalidad de su conciencia.

El ser humano como ser libre, es un rasgo que está vinculado a los cuatro anteriores. La libertad tiene un doble significado. Por una parte, en su sentido negativo, libertad respecto de algo, "libertad de las determinaciones y relaciones que se han convertido en cadenas", posibilidad de liberación que está dada por la autoconciencia del ser humano que convierte su propia vida en objeto de su actividad. En sentido positivo, la libertad significa "el desarrollo de los controles y del dominio del hombre sobre las fuerzas de la naturaleza, sobre las de la naturaleza externa y sobre las de su propia naturaleza: el desarrollo de la creatividad humana, de las fuerzas esenciales humanas, que rebasa las barreras... y se convierte en fin de sí mismo". "La libertad del individuo significa que éste puede realizar en su vida las posibilidades objetivas, producidas por la evolución social de conjunto, a tenor de su decisión consciente".

El texto anterior, basado en G. Markus, al que acudimos buscando una concepción del ser humano, de la naturaleza humana, que nos permitiera en-

tender y fundamentar el concepto de necesidades humanas, nos ha permitido establecer propiedades del ser humano que fundamentan la unidad del género humano y que explican sus diferencias respecto de todas las demás especies vivas. A propósito hemos eliminado de este texto un buen número de referencias a las necesidades humanas. Veamos cuáles son. En primer lugar, el carácter del trabajo humano, que se orienta, sólo a través de mediaciones, a la satisfacción de necesidades, convierte al ser humano en un ser natural universal, potencialmente capaz de transformar en objeto de sus necesidades y de su actividad todos los fenómenos de la naturaleza, que mientras más amplía los objetos de su actividad, más desarrolla sus propias capacidades y necesidades humanas. Añadamos ahora que, si bien "el punto histórico de partida... de la producción es el conjunto originario de las necesidades biológicas del hombre" a partir de ahí son las necesidades generadas por la producción las que van orientando el proceso de producción ulterior. Las "necesidades son tan producidas... como los productos y como las varias habilidades de trabajo"<sup>8</sup>. "La producción genera no sólo el objeto del consumo si no también el modo del consumo"<sup>9</sup>. Este carácter histórico y cada vez más multilateral, más universal de las necesidades humanas que contrasta con las necesidades permanentes, biológicamente determinadas del animal, se manifiesta, por un lado en la humanización de las necesidades biológicas: "El hambre es hambre, pero el hambre que se satisface con carne cocida, comida con cuchillo y tenedor, es un hambre muy distinta del que devora carne cruda con ayuda de manos, uñas y dientes"<sup>10</sup>. Por otro lado se manifiesta en la creación de nuevas necesidades totalmente desvinculadas de las necesidades biológicas: "Cuando el consumo emerge de su primera inmediatez y de su tosquedad natural... es mediado como impulso por el objeto. El objeto de arte -de igual modo que cualquier otro producto- crea un público sensible al arte, capaz de goce estético. De modo que la producción no solamente produce un objeto para el sujeto sino también un sujeto para el objeto"<sup>11</sup>. Una "nueva" necesidad desvinculada de las necesidades biológicas es la necesidad de apropiarse el lenguaje, las fuerzas productivas, las formas de actividad y los conocimientos creados por las generaciones precedentes (necesidad de instrucción, de aprendizaje). Adicionalmente, el hombre, al transformar la naturaleza va creando su propio entorno, que ya no es más un entorno natural si no cultural. La vida en un entorno cultural va creando nuevas necesidades y va modificando la forma de satisfacción de otras. Necesidades como la

8 Karl Marx, *Elementos Fundamentales para la Crítica de la Economía Política* (1857-58), Siglo XXI editores, México, 1972, pp. 425-426.

9 Ibid. p. 12.

10 Karl Marx, "Introducción General a la Crítica de la Economía Política", (1857) en *Contribución a la Crítica de la Economía Política*, Siglo XXI Editores, México, 1980, p. 290

11 Ibid.

curiosidad científica, la necesidad estética, la necesidad religiosa, se desarrollan a partir de la separación (diferenciación y especialización) recíproca de las varias formas espirituales de producción y de la separación de todas ellas respecto de la producción material; pero su raíz está en el carácter del ser humano como ser consciente y autoconsciente.

¿Cómo hay que entender estos rasgos del ser humano? ¿Habríamos de entender que estos rasgos corresponden con los rasgos individuales en cualquier época de la historia?

Veamos, siguiendo nuevamente a G. Markus, cómo se despliega el ser humano en la historia, ya que la tarea antropológico-filosófica (estudio de la esencialidad humana) debe ser complementada con la sociológica (investigación de la estructuración socio-histórica del hombre). La pregunta por la naturaleza humana no puede ser contestada haciendo abstracción de la historia (ya que como hemos visto ello supondría abstraer el rasgo más esencial del hombre) sino por el abstracto de la historia.

El portador del ser humano no es el individuo aislado, sino la sociedad humana misma, considerada en la continuidad de su movimiento histórico. Considerada desde el punto de vista del todo social, la historia entera aparece como un proceso progresivo de universalización y liberación del hombre. "La universalización del género humano no tiene por qué implicar la producción histórica de individuos cada vez más universales. También se puede realizar en las multiplicadas relaciones y situaciones recíprocas de individuos cada vez más unilaterales, más limitados, más abstractos". "No hay, respecto de los individuos, criterio unitario alguno que permita una caracterización de las épocas históricas sucesivas como más desarrolladas o superiores. ¿Cómo sería posible valorar más altamente al hombre de nuestra presente civilización, con sus necesidades, sin duda más ricas extensionalmente y sus mayores posibilidades de satisfacción, que a los individuos de épocas que ciertamente tenían posibilidades mucho más limitadas, pero que (aunque, en realidad, dentro de límites determinados) podían satisfacer su necesidad de trabajo creador en una medida hoy imposible"? El abstracto de la historia, la esencia humana, está constituido entonces por "aquellos rasgos esenciales de la historia humana real que permiten entender dicha historia como un proceso unitario dotado de una determinada dirección y una determinada tendencia evolutiva". Esta tendencia evolutiva es el desarrollo y ampliación, en el género humano, de los cinco rasgos antes señalados. Por eso, el criterio de desarrollo histórico es la medida en la cual "se constituyen los presupuestos de un desarrollo irreprimido y rápido de las fuerzas esenciales humanas —capacidades y necesidades— y del despliegue de la individualidad humana libre, multilateral... la medida en la cual se realiza el "ser humano" en la existencia humana individual concreta". "Sólo así es posible estimar de un modo universalmente válido y al mismo tiempo, ético-axiológico, las varias épocas y manifestaciones de la historia, no sobre la base de un orden axiológico suprahistórico, trascendente, sino de

acuerdo con una caracterización objetiva, histórico-inmanente —y al mismo tiempo universalmente válida— de la evolución humana". En este contexto, son valores humanos ese despliegue y esa realización del "ser humano".

### 1.3 DETERMINACION DE LAS NECESIDADES EN SOCIEDADES CONCRETAS

Sabemos del texto anterior que, mediante el trabajo, el hombre transforma no sólo la naturaleza sino que se transforma a sí mismo. Que las necesidades y las capacidades humanas son tan producidas como los productos del trabajo. Que de aquí se deriva el carácter histórico de las necesidades. Que las necesidades creadas por el proceso de desarrollo de la capacidad productiva del hombre son, por un lado, la humanización de necesidades biológicas y, por el otro, la creación de necesidades nuevas (curiosidad científica, necesidad estética, etc.). Hemos adelantado también, como criterio de desarrollo histórico, la medida en la cual, por un lado, se constituyen las condiciones para un desarrollo de las fuerzas esenciales humanas y, por el otro, la medida en la cual se realiza el ser humano, la esencia humana, en la existencia individual concreta. El paso necesario es, ahora, mirar como esta determinación de las necesidades se presenta en una sociedad concreta.

Jean Pierre Terrail, resumiendo las conclusiones de un trabajo colectivo,<sup>12</sup> referido a las sociedades capitalistas desarrolladas de mediados de los años setenta, señala lo siguiente:

a) A diferencia del "discurso culto más corriente", en el cual "las necesidades proceden del sujeto (individuo o grupo social)" como fuente original, ellos rechazan "de entrada, el idealismo subjetivista que remite la necesidad al ser del individuo como el atributo a la sustancia".

b) Tampoco se trata de atribuir a la naturaleza humana los atributos de la historicidad concreta pues, sustituir el sujeto individual por el sujeto colectivo no cambia en nada el asunto, pues eso no basta para modificar el fondo: la separación de lo económico y lo social, la separación de la producción y las necesidades. La producción sigue colocada frente a las necesidades como simple instrumento de su satisfacción.

c) "Un modo de producción dado determina grandes tipos de individualidad... las formas de existencia individual y de las necesidades evolucionan con las modificaciones de las relaciones de producción: es necesario seriar los principales elementos de esas transformaciones, y hay que descubrir su configuración si se quiere llevar a buen término el estudio concreto de las necesidades sociales concretas."

<sup>12</sup> Jean Pierre Terrail, "Producción de Necesidades y Necesidades de la Producción" en J.P. Terrail, *et. al., Necesidades y Consumo en la Sociedad Capitalista Actual*, Editorial Grijalbo, México, 1977, pp. 13-34.

d) Las necesidades que el capital está obligado a tomar en cuenta cuando remunera la fuerza de trabajo, no son las necesidades "en sí" de la fuerza de trabajo, sino las necesidades de su reproducción desde el punto de vista del capital. Sin embargo, los trabajadores intentan reproducirse para sí mismos, participar en la riqueza material y cultural que la producción aumenta constantemente, lo cual lleva a un enfrentamiento cotidiano con el capital. Los análisis históricos ponen en evidencia, por ejemplo, cómo el desarrollo de la maquinaria aumentó las jornadas de trabajo, incorporó el trabajo infantil y femenino, lo que como reacción provocó la organización de los trabajadores, y llevó finalmente a la legislación de fábrica que, entre otras cosas, limitó la jornada de trabajo. Esto, a su vez, estimuló el desarrollo tecnológico para elevar la productividad y las ganancias.

e) Así, las adquisiciones de un período de luchas reivindicativas aparecen como la base del desarrollo de nuevas formas de producción, de donde surgirán nuevas necesidades y nuevas condiciones de lucha. (Es necesario hacer notar que este proceso necesidades-luchas-satisfacción-desarrollos productivos, se presenta en los países dependientes tecnológicamente de una manera trunca o parcial, en la medida en que la tecnología incorporada a los procesos es, en buena medida, independiente de las reivindicaciones de los trabajadores).

f) Aunque el punto de partida es la producción de las necesidades, en la medida en la que las necesidades sociales representan la unidad de un momento objetivo y de un momento subjetivo, es preciso entender cómo se interiorizan las necesidades.

g) La naturaleza del proceso de producción (condiciones de trabajo) y la naturaleza del proceso de consumo (condiciones de restitución y reproducción de la fuerza de trabajo), son los determinantes fundamentales de las necesidades.

h) A medida que las relaciones mercantiles se expanden y van haciendo retroceder las formas precapitalistas de producción y de consumo, las actividades tradicionalmente domésticas (cocina, confección, conservación de la ropa, cuidado de los niños) tienden a escapar cada vez más del marco familiar. Esta evolución favorece el trabajo femenino, lo que a su turno acelera dicha evolución. Las formas de la vida familiar tienden a modificarse en profundidad. "La concentración de la producción supone la urbanización masiva de la población, la disposición, por parte de la fuerza de trabajo, de formas de habitación y de transporte... adecuados... La elevación de la calificación media necesaria de la fuerza de trabajo, la desaparición de las formas individuales de transmisión del saber, implican la generalización y la prolongación de la instrucción pública. La modificación de las formas del trabajo industrial, la aceleración de las cadencias, la dilatación de los desplazamientos, el crecimiento de los perjuicios urbanos, todo eso liga la reproducción de la

fuerza de trabajo a la aparición de nuevas formas de reposo, de distracciones, de producción sanitaria, etc."

i) Las necesidades y las prácticas de consumo constituyen todo un modo de vida que se modifica constantemente.

j) La formulación de las reivindicaciones por parte de las organizaciones de clase no "crea" las necesidades pero desempeña un papel activo, decisivo, al permitir la toma de conciencia de su contenido objetivo. La intervención de las organizaciones (asociaciones y movimientos diversos, sindicatos, partidos, el Estado), contribuye activamente a la constitución de los "sistemas de necesidades" de las clases sociales y no simplemente a la explicitación de necesidades preexistentes.

k) El Estado tiene un papel particularmente importante, y hoy día mayor que nunca, en la definición y el establecimiento de las condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo. A partir de la evolución del papel del Estado se desarrollan luchas que tienen como contenido sus políticas sociales. Las intervenciones del Estado no aparecen como los actos de un sujeto abstracto, sino como la sanción de una relación de fuerzas establecidas coyunturalmente.

#### 1.4 ENFOQUES PARA DEFINIR LAS NECESIDADES Y SATISFACTORES BASICOS

Para definir las necesidades básicas se puede optar por los siguientes caminos: a) acudir a los expertos; b) analizar la legislación de un país y las conquistas populares; c) analizar, como sugiere Terrail, las transformaciones de las relaciones de producción y del desarrollo de las fuerzas productivas; d) acudir a las percepciones de la población; e) adicionalmente se puede optar por el enfoque de Townsend consistente en sustituir el concepto de necesidades básicas por las dietas, actividades, condiciones de vida y equipamiento usuales o estimulados en una sociedad. En los siguientes párrafos analizamos cada una de estas posibilidades.

El método que recurre a expertos ha sido ampliamente utilizado, sobre todo para definir los requerimientos nutricionales. También se usa, de algún modo, para especificar los servicios de educación y de salud. La recurrencia a expertos, aun en el caso de alimentación, no es completa o cabal. En efecto, hay por lo menos dos problemas: a) La definición misma de los requerimientos nutricionales tiene un grado de arbitrariedad bastante amplio. b) La traducción de requerimientos nutricionales en una canasta alimentaria tiene un número infinito de soluciones y, al final de cuentas, es el propio investigador quien elige la solución. Es decir, se pasa del criterio "científico" del nutricionista, al criterio "artístico" del investigador social. Lo que está en juego detrás de esta elección, son los pesos relativos de los componentes biológico y cultural de la alimentación. Su concepción como una necesidad biológica

(animal) o como una necesidad biológica humanizada. Para las demás necesidades hay menos experiencia.

El análisis de la legislación y de las reivindicaciones de las luchas populares como vía para definir las necesidades básicas (especificadas a nivel de satisfactores y de algunos bienes y servicios claves) ha sido utilizada en pocos casos y tiene sus propias limitaciones. En 1982-83, Julio Boltvinik realizó un análisis de la legislación mexicana para definir lo que ésta consideraba los derechos sociales, los derechos de clase y los derechos contractuales o sindicales y para vincular estos derechos con las formas de acceso a los satisfactores básicos por grupos sociales<sup>13</sup>. Las conclusiones de tal análisis pueden resumirse de la siguiente manera: a) El Derecho Social mexicano está desigualmente desarrollado entre necesidades esenciales y entre clases sociales. b) La legislación genérica sobre necesidades esenciales comprende cinco aspectos: el derecho al trabajo, el salario mínimo, el derecho a la dotación de tierra para núcleos campesinos, la protección de los menores, y el derecho a la asistencia social para la población desvalida. El primero, el cuarto y el quinto son derechos sociales (cubren a todas las clases); el segundo y el tercero son derechos de clase. c) Con el derecho al trabajo y la legislación sobre salarios mínimos y otras prestaciones legales, la legislación parecería asegurar a toda persona un trabajo digno y una remuneración adecuada a "las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural y para proveer a la educación de los hijos" (Art. 123 constitucional). Esto para los trabajadores del medio urbano. En cuanto a los campesinos, la legislación constitucional señala el derecho a la dotación de tierras y agua, (mínimo de 10 hectáreas de riego o su equivalente) garantizando así los derechos de los pobladores del medio rural a una riqueza mínima, que mediante el trabajo, puede ser convertida en un ingreso mínimo suficiente para la satisfacción de las necesidades de la familia campesina. Quedan, pues, cubiertos todos los adultos varones del medio urbano y del medio rural. En este contexto resulta lógico asignar a estos padres "el deber de preservar el derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades y a la salud física y mental" (Art. 40. constitucional). Adicionalmente la Ley general de salud postula el derecho a la asistencia social para la población desvalida. d) El texto constitucional define, además, derechos sociales específicos en educación, salud y vivienda, pero no en las demás necesidades esenciales. e) Los derechos de clase de los asalariados cubren también la seguridad social, guarderías infantiles, centro de vacaciones (sólo para los empleados públicos) y complementos alimenticios para madres y bebés. f) Los derechos sindicales o contractuales cubren, en algunas empresas, transporte, comedor empresarial, dotación de despensa, ro-

13 Julio Boltvinik, "Satisfacción desigual de las necesidades esenciales en México" en Rolando Cordera y Carlos Tello (coords.) *La Desigualdad en México*, Siglo XXI, 2a. edición, México, 1986, pp. 17-64.

pa de trabajo, apoyo a actividades culturales y deportivas, servicios funerarios, apoyos para la educación de adultos, etc. g) En síntesis, la legislación mexicana presenta una amplia cobertura de derechos para la población asalariada, configurando así, un esbozo de lo que serían las necesidades materiales, sociales y culturales. Si se toman los derechos de los asalariados como base para definir las necesidades y satisfactores para toda la población se configura una canasta de satisfactores amplia que, de hecho, le sirvió al autor, entre otros elementos, para proponer la Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales (CNSE) y fijar la línea de pobreza con base en su costo. En la parte alimentaria acudió al método de expertos señalado antes que arroja una correlación negativa y, además, muestra que, efectivamente existe un punto en la distribución del ingreso en el cual hay un quiebre en el índice de privación. Un umbral debajo del cual el índice de privación aumenta rápidamente<sup>14</sup>.

El método consistente en analizar las transformaciones de las relaciones de producción y de las fuerzas productivas fué ilustrado con las citas de J.P. Terrail, en las páginas 11-13. Aunque se trata de un procedimiento difícil de aplicar y que puede llevar a que distintos investigadores deriven diversas conclusiones de un mismo material, su utilidad y potencialidades analíticas son enormes (como ejemplo véase los demás ensayos en el volumen de Terrail citado).

Por último, el método consistente en acudir a las percepciones de las necesidades de la población ha sido aplicado recientemente en la Gran Bretaña<sup>15</sup>. Consiste en lo siguiente: a) Partiendo de los estudios anteriores –los autores se apoyaron sobre todo en el trabajo de Townsend<sup>16</sup>– se define una lista de bienes, servicios y actividades que se considera pueden ser necesarios. b) En una encuesta se pregunta a la población si considera cada uno de estos rubros necesario, o sólo deseable pero no necesario, para cualquier adulto (y en algunos rubros para cualquier familia con niños). c) Los que fueron considerados necesarios por la mayoría de la población constituyen la lista de indicadores de satisfacción de necesidades básicas. d) Posteriormente se les pregunta a los mismos encuestados si lo tienen o no lo tienen (o lo hacen o no lo hacen) y, si no lo tienen, si ello se debe a que no les gusta o no lo consideran necesario, o a que no lo pueden pagar. e) Con esto se configura lo que los autores denominan situaciones carenciales definidas como la carencia forzada (no voluntaria) de bienes y servicios necesarios. f) La pobreza la define-

14 Véase COPLAMAR, *Macroeconomía de las necesidades esenciales en México*, Siglo XXI Editores, México, 1983, Anexo Metodológico II, pp. 133-147, así como Julio Boltvinik, op. cit., p. 23-27, para lo procedimientos de la definición de la CNSE.

15 Joanna Mack y Stewart Lansley, *Poor Britain*, George Allen and Unwin, Londres, 1985.

16 Peter Townsend, *Poverty in the United Kingdom*, Penguin, Harmondsworth, Gran Bretaña, 1979.

ron operativamente como la presencia de 3 o más carencias forzadas de una lista de 26 rubros. Con base en tal definición, calcularon la pobreza en Gran Bretaña (alrededor del 14%). g) Además la encuesta incluye ingresos de la población (lo que permite análisis de consistencia de diverso tipo), otras características del hogar y opiniones sobre la política social. h) Además realizaron –a una submuestra de pobres– entrevistas en profundidad que permiten conocer el tipo de decisiones forzadas que la población pobre tiene que hacer. i) Los autores están conscientes del hecho de que los pobres se adaptan a su situación disminuyendo sus expectativas y, por tanto, tienden a declarar que muchas cosas no las tienen porque no las quieren, cuando en realidad no las pueden pagar.

Peter Townsend, partiendo de la determinación social de la necesidad, arriba a un concepto totalmente relativista de pobreza que será examinado más adelante. Aquí interesa conocer su enfoque para definir el punto de corte de la pobreza. En su más importante obra cubrió una temática muy amplia mediante una encuesta especialmente diseñada. Por una parte Townsend recolectó información tendiente a obtener una definición amplia de los recursos de que disponen los hogares. En estos incluyó, además del ingreso monetario, los activos, las prestaciones laborales en especie, el valor de los servicios sociales públicos en especie y el valor del ingreso privado en especie. Por otra parte, sustituyó el limitado concepto de consumo por estilos de vida (que incluye todos los aspectos de la vida de una persona). A partir de estos dos conjuntos de datos, aplicó la siguiente definición conceptual: "Los individuos, familias y grupos de la población se consideran en pobreza cuando carecen de los recursos necesarios para obtener el tipo de dietas, participar en las actividades y tener las condiciones de vida y equipamiento que se acostumbra, o al menos son ampliamente promovidas o aprobadas, en las sociedades a las que pertenecen"<sup>17</sup>. Tal como señalan Mack y Lansley, en este enfoque no se abordan las preguntas "qué debería tener la gente" y "a qué tendrían derecho"<sup>18</sup>. Se trata solamente de examinar las condiciones sociales. Para ello, Townsend se ve obligado a operacionalizar su definición: "las personas pueden ser consideradas pobres cuando sus recursos están tan fuertemente por debajo de los comandados por el individuo o la familia promedio, que ellas quedan, en efecto, excluidas de los estilos de vida, costumbres y actividades ordinarias"<sup>19</sup>. Construyó primero un índice con 60 indicadores y, a partir de ahí, un "índice de privación" con 12 indicadores. Con este índice y el ingreso realizó un análisis de regresión que arroja una correlación negativa y, además, muestra que, efectivamente existe un punto en la distribución del

17 *Ibid.* p. 31.

18 Mack y Lansley, *op. cit.*, p. 30.

19 P. Townsend, *op. cit.*, p. 31.

ingreso en el cual hay un quiebre en el índice de privación. Un umbral debajo del cual el índice de privación aumenta rápidamente. Este umbral constituye para el autor la línea de pobreza<sup>20</sup>. Sobre los méritos de este enfoque volveremos al discutir los conceptos de pobreza absoluta y relativa. Baste aquí señalar que el propósito perseguido por el autor era muy ambicioso. Nada menos que la definición objetiva de la pobreza, eliminando todo juicio de valor. Ello parecía posible pues lo que hace y tiene el individuo (o la familia) promedio se convierte en el parámetro para definir la pobreza. Con ello se evita definir las necesidades humanas (y los satisfactores) fundamentales.

¿Cuál de estos métodos es el aconsejable? Aunque pudiera parecer muy ecléctico, sugeriría aplicar los cuatro primeros en forma complementaria teniendo como marco de referencia los rasgos de la naturaleza humana que analizamos en el numeral 1.2 de este capítulo. En cuanto al quinto enfoque, elude el problema de definir las necesidades y, en esa medida, abre otra opción que criticaremos en el siguiente inciso.

## 1.5 LA POLEMICA ENTRE LOS CONCEPTOS ABSOLUTO Y RELATIVO DE POBREZA

Esta polémica, desatada originalmente en Inglaterra, la plantea A. Sen de la siguiente manera: "¿El foco de atención debería ser la pobreza absoluta o la pobreza relativa? Debería estimarse la pobreza con una línea de corte que refleje un nivel debajo del cual la gente está –en algún sentido– absolutamente pauperizada, o un nivel que refleje los estándares de vida usuales de un país en particular?"<sup>21</sup>.

Uno de los promotores más decididos del enfoque relativo de la pobreza ha sido Peter Townsend, quien ha señalado: "Cualquier conceptualización rigurosa de la determinación social de las necesidades, refuta la idea de necesidades absolutas. Y una relatividad completa se aplica en el tiempo y en el espacio. Las necesidades de la vida no son fijas. Continuamente están siendo adaptadas y aumentadas conforme ocurren cambios en una sociedad y en sus productos"<sup>22</sup>.

A. Sen se ha constituido en el proponente más importante del enfoque de pobreza absoluta. En 1978 sostuvo que "hay un núcleo irreductible de privación absoluta en nuestra idea de pobreza, que traduce manifestaciones de

20 Véase Mack y Lansley, *op. cit.*, capítulos 2 y 6 y Meghnad Desai, "Drawing the Line: on defining the Poverty threshold" en Peter Golding, *Excluding the Poor*, Child Action Group, Londres, 1983, para una discusión conceptual y estadística del procedimiento.

21 Amartya Sen, "Poor, Relatively Speaking", en *Resources, Values and Development*, Basil Blackwell, Oxford, 1984, p. 325.

22 Peter Townsend, "The Development of Research on Poverty", en Department of Health and Social Security, *Social Security Research: The Definition and Measurement of Poverty*, Londres, HMSO, 1979, pp. 17-18.

muerte por hambre, desnutrición y penuria visible en un diagnóstico de pobreza sin tener que indagar primero el panorama relativo. Por tanto, el enfoque de privación relativa complementa y no suplanta el análisis de pobreza en términos de privación absoluta<sup>23</sup>. Altimir, apoyándose en esta idea de A. Sen ha señalado brillantemente: "Nuestra percepción de este núcleo irreductible de privación absoluta, más allá del contexto de la situación del país o de la comunidad, tiene como referencia algunos elementos básicos de bienestar, del estilo de vida imperante en las sociedades industriales, a los cuales creemos que todo ser humano tiene derecho. La norma absoluta que nos sirve para definir este núcleo irreductible, cualquiera que sea la situación nacional que le sirve de contexto, nace de nuestra noción actual de dignidad humana y de la universalidad que le otorgamos a los derechos humanos básicos, cuyo cumplimiento no debería depender de la escasez local de recursos ni de la resignación culturalmente incorporada a lo largo de siglos de miseria y opresión. Es más allá de ese núcleo irreductible de pobreza absoluta donde pueden extenderse situaciones de privación relativa, sólo definibles en función del estilo de vida imperante en cada comunidad"<sup>24</sup>. Ambos autores concluyen que, de alguna manera, la norma de pobreza se compone de dos elementos: el núcleo irreductible de pobreza absoluta más la pobreza relativa.

En un trabajo posterior, la postura de Sen se ha modificado en alguna medida. Sostiene que cuando examinamos el enfoque absoluto *versus* el relativo es importante tener claro el "espacio" del que estamos hablando, si nos referimos al espacio de necesidades, de bienes, etc. En base a las distinciones que hemos citado antes entre capacidades, realizaciones, bienes y servicios, señala que la pobreza es un concepto absoluto en el espacio de capacidades y realizaciones y un concepto relativo en el espacio de bienes y servicios. Con base en esta concepción, señala que el error de Townsend es no distinguir el espacio de necesidades del de bienes y servicios, lo que lo lleva a estimar la cambiante cantidad y calidad de bienes y servicios requerida para satisfacer las mismas necesidades absolutas. Por lo tanto, su afirmación —que puede ser válida— de que las necesidades no son fijas, es irrelevante<sup>25</sup>. Aquí Sen coincide plenamente con Max-Neef en cuanto a que lo que está culturalmente determinado no son las necesidades sino los satisfactores (véase numeral 1.1 de este capítulo).

Rechazamos, con Sen, las posturas completamente relativistas que, como señala este autor, llevan a afirmaciones como la siguiente de Townsend: "A

23 Amartya Sen, *Poverty and Famines. An Essay on Entitlement and Deprivation*, OIT, Clarendon Press, Oxford, 1981, p. 17. El texto de los tres primeros capítulos de este libro, circularon en 1978 con el título "Three notes on the Concept of Poverty", OIT, Ginebra, 1978.

24 Oscar Altimir, *La Dimensión de la Pobreza en América Latina*, Cuadernos de la CEPAL, No. 27, Santiago de Chile, 1979, p. 11.

25 Amartya Sen, "Poor Relatively Speaking", *op. cit.*, pp. 335-336.

falta de un criterio alternativo, el mejor supuesto sería relacionar la suficiencia (en los recursos de los hogares para no ser considerados pobres) con el incremento (o disminución) medios de los ingresos reales<sup>26</sup>. Los holandeses, que en la hambruna del invierno de 1944-45, se encontraron de repente en circunstancias muy disminuidas, —argumenta Sen— no redujeron los requerimientos de bienes y servicios para el desarrollo de sus capacidades, para reducir así el embate de la pobreza, como ocurriría en el enfoque relativista rígido. Si bien los requerimientos son sensibles a la opulencia de la comunidad en general, la relación no es de ajuste instantáneo, ni puede percibirse mirando simplemente el ingreso promedio o la curva de Lorenz de la distribución del Ingreso<sup>27</sup>.

La universalidad del ser humano, tanto en su dimensión de ente natural, como en la de la conciencia, unidas al hecho cada día más manifiesto de la interdependencia de las naciones no sólo en lo económico, sino en las comunicaciones y en la cultura, está universalizando las necesidades humanas y los satisfactores humanos. El hombre habita cada vez más en ciudades, entorno artificial creado por el hombre. Las exigencias objetivas de la vida urbana son similares en Londres, Nueva York, Sao Paulo o Bogotá. Las necesidades de un obrero de Detroit o de la Ciudad de México tienden a homogeneizarse. Los argumentos de los defensores de la pobreza relativa que la definen "a partir de dietas, actividades, condiciones de vida y equipamiento usuales, o al menos ampliamente promovidas y aprobadas en la sociedad" en los cuales ser pobre significa "tener" menos que un grupo de referencia, terminan disolviendo la pobreza en la desigualdad. En las comunidades indígenas rurales de Guatemala o de México, en las que existe muy poca desigualdad, habría menos pobreza que en Tokyo. Se requiere algo más. Para argumentar que la norma de pobreza en Lima es menor que en París, se requiere mostrar causas eficientes de mayores requerimientos de satisfactores en ésta que en aquélla. Lo mismo habría que hacer para sostener una diferencia entre una metrópoli latinoamericana y su "hinterland" rural. Sen argumenta que hay capacidades para las cuales no hay gran variabilidad de requerimientos de bienes y servicios entre diferentes comunidades. Entre ellas menciona nutrirse, escapar de la enfermedad evitable, protegerse del medio ambiente, vestirse, viajar y educarse. En cambio señala que la variabilidad de requerimientos es enorme en otras capacidades como vivir sin vergüenza, participar en las actividades de la comunidad, y respetarse a sí mismo<sup>28</sup>. Igualmente señala tres ejemplos de causas eficientes que, en países desarrollados pueden elevar los requerimientos de bienes y servicios para una misma capacidad. El argumento de Sen, en

26 Peter Townsend, "The Development of Research on Poverty", *op. cit.*, p. 18.

27 Amartya Sen, *Ibid.* pp. 337-338.

28 *Ibid.* p. 337.

términos de la construcción de una canasta normativa se podría leer así: en los rubros de alimentación, salud, vivienda, vestido, transporte y educación, las diferencias en la canasta entre un país desarrollado y uno subdesarrollado no serían grandes. Las diferencias fuertes estarían en rubros como tipo de ropa, eventos sociales, recreación y uso de algunos electrodomésticos tales como televisor y refrigerador, que en un país desarrollado donde su posesión está generalizada, influyen en la estructura de la comercialización y en el contenido de la educación respectivamente, lo que a su vez los convierte en bienes necesarios.

2.

## CONCEPTOS Y MEDICIONES DE LA POBREZA PREDOMINANTES EN AMERICA LATINA. EVALUACION CRITICA

Julio Boltvinik\*

### 2.1 METODOS PREDOMINANTES

Por conveniencia de exposición comenzamos con el análisis de los métodos usuales de medición de la pobreza en América Latina y, a partir de ahí, explicitamos sus contenidos conceptuales.

Dos son los métodos usuales de medición de la incidencia de la pobreza en América Latina: el método de la línea de pobreza (LP) y el de las necesidades básicas insatisfechas (NBI).

El método de la línea de pobreza consiste, en principio, en los siguientes pasos: a) definición de las necesidades básicas y de sus componentes (qué es necesario); b) definición de una canasta normativa de satisfactores esenciales (CNSE) para cada hogar (cuánto y de qué calidades es necesario de cada componente); c) cálculo del costo de la CNSE, que se constituye en la línea de pobreza; d) comparación de la línea de pobreza con el ingreso del hogar (o con su consumo); y e) clasificación como pobres de todos los hogares cuyo ingreso (o consumo) es menor que la línea de pobreza. Todas las personas que pertenecen a un hogar pobre se consideran pobres.

El método de NBI consiste, en principio, en los siguientes pasos: a) definición de las necesidades básicas y de sus componentes (qué es necesario); b) selección de las variables e indicadores que, para cada necesidad y

\* Este texto corresponde a los capítulos II y III de la obra del autor, *Pobreza y Necesidades Básicas. Conceptos y Métodos de Medición*. Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza, PNUD. Caracas, 1990. El autor ha introducido algunos cambios a lo largo del texto.

componente, expresan el grado de su satisfacción; c) definición de un nivel mínimo para cada indicador, debajo del cual se considera que el hogar (o la persona) no satisface la necesidad en cuestión; d) clasificación de los hogares (o personas) con una o más necesidades insatisfechas, como pobres.

En la aplicación empírica de estos métodos se presentan diversas modalidades, unas resultan de opciones metodológicas y otras derivan de las limitaciones de la información.

Entre finales del siglo pasado y aproximadamente 1950, tienden a predominar en el mundo métodos de medición de la pobreza basados en la construcción de Canastas Normativas de Satisfactores Esenciales (CNSE's) completas: desde los primeros trabajos de Rowntree<sup>1</sup> hasta las canastas utilizadas para definir salarios mínimos, sobre todo en América Latina, que describe Franklin<sup>2</sup>. Rowntree, que comenzó con una canasta exclusivamente orientada a mantener la eficiencia física y la salud, en sus últimos estudios fue modificando su enfoque, tomando cada vez más en cuenta las necesidades sociales o convencionales, a partir de la observación del comportamiento de los hogares. A medida que las canastas definidas buscaban rebasar el concepto de mera subsistencia o sobrevivencia, incluyendo otras necesidades, se fue considerando que ello no se podría lograr sin observar ciertas pautas sociales. En 1954 Townsend<sup>3</sup> señala que "la principal falla en los estándares usados ha sido su falta de relación con los presupuestos y costumbres de los trabajadores" y de ahí pasa a proponer "aislar, de entre aquellos hogares que satisfagan requerimientos nutricionales, al 25%... que lo logre con los menores ingresos, o más bien los menores ingresos menos uno o dos costos fijos involuntarios, como renta y seguros compulsivos. El gasto medio total de estos hogares, menos los costos fijos, de acuerdo con el tamaño de los hogares, puede considerarse como la línea de pobreza". En 1965, Orshansky<sup>4</sup> elaboró el procedimiento que sirve de base a la línea oficial de pobreza en EE.UU. El procedimiento es similar al propuesto por Townsend, excepto que se parte de una canasta normativa alimentaria (CNA) y se observa el coeficiente de Engel para el conjunto de los hogares. El costo de la CNA se multiplica por el inverso del coeficiente de Engel para obtener la línea de pobreza. El método

1 B.S. Rowntree, *Poverty. A Study of Town Life* (Londres, 1902); *The Human Needs of Labour* (Londres, 1937); *Poverty and Progress*. (Londres, 1941); y B.S. Rowntree y G.R. Lavers, *Poverty and the Welfare State* (Londres, 1951).

2 N.N. Franklin, "The Concept and Measurement of Minimum Living Standards", *International Labour Review*, vol. 75, No. 4, abril de 1967.

3 Peter Townsend, "Measuring Poverty", *British Journal of Sociology*, vol.V, No.2, junio 1954, p. 135.

4 Molly Orshansky, "Counting the poor: another look at the poverty profile", *Social Security Bulletin*, Washington, U.S. Department of Health, Education and Welfare, vol.28, No.1, enero 1965, pp. 329.

usualmente utilizado en América Latina se acerca al de Orshansky, aunque en algunas modalidades se parece al propuesto por Townsend.

En efecto, el procedimiento que podríamos llamar de la canasta normativa alimentaria (CNA), ha sido el predominantemente aplicado en América Latina, y consiste en: a) Se define una CNA, que se calcula su costo y éste es considerado la línea de indigencia o de pobreza extrema, b) Se multiplica esta línea por un factor para obtener la LP. Este factor se suele elegir con base al cociente entre el gasto total de consumo del hogar y el gasto en alimentos del primer estrato de hogares que satisfaga sus requerimientos nutricionales. (Nótese que el método es una especie de híbrido entre el propuesto por Townsend y el de Orshansky).

En algunos casos, sin embargo, se ha definido una Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales (CNSE) completa, vgr. en México<sup>5</sup>. Los resultados de ambos caminos son dispares. Mientras el método de la CNA en América Latina ha utilizado factores (para transformar la línea de indigencia en línea de pobreza) de 2.0 a 2.5, el factor implícito en el método de la CNSE completa (que se puede determinar a posteriori) resultó mayor en el caso de México: 3.5. Obviamente se obtienen incidencias de la pobreza muy diferentes con ambos procedimientos. La diferencia entre ellos es algo más que estadística. Refleja una diferencia de fondo. Mientras el procedimiento de la CNA mantiene como una "caja negra" la norma sobre las demás necesidades, la de la CNSE la explicita detalladamente. Sin embargo, debe notarse que Altimir, en su muy conocido trabajo, sostiene que "El procedimiento de trazado de líneas de pobreza sobre la base de presupuestos mínimos de alimentación requiere establecer normativamente relaciones entre los gastos en alimentación y los otros gastos de consumo"<sup>6</sup>. Este establecimiento normativo sólo puede basarse, a mi juicio, en el desarrollo de una CNSE completa. Esto acercaría ambos procedimientos. Sin embargo, Altimir prosigue después de la frase citada: "Aunque tal operación en la práctica sólo puede basarse en el comportamiento observado de los hogares ..."<sup>7</sup>. Esto le lleva a proponer "utilizar las proporciones que gastan los hogares que constituyen el grupo cuyo gasto en alimentos es algo superior al presupuesto mínimo establecido" como factor de expansión de la línea de indigencia a la de pobreza, bajo el supuesto de "que los hogares que se hallan por encima del umbral mínimo de alimentación se hallan también por encima de los umbrales mínimos para

5 La CNSE fue desarrollada, en 1981-1982, por un equipo de trabajo adscrito a COPLAMAR (Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, del Gobierno de México) bajo la dirección del autor de este ensayo. Véase Julio Boltvinik, "Satisfacción desigual de las Necesidades Esenciales en México", en Rolando Cordera y Carlos Tello (coordinadores), *La Desigualdad en México*, Siglo XXI editores, México, 1986, pp. 17-64.

6 Oscar Altimir, *op. cit.*, (Subrayado J.B.)

7 *Ibid.* pp. 42-43

otras necesidades básicas". Sin embargo, consciente de lo fuerte que resulta este supuesto añade: "Resulta aventurado, sin embargo, aceptar este supuesto sin alguna verificación adicional en lo que respecta a los gastos en vivienda y a los gastos que son complementarios del acceso a servicios públicos gratuitos"<sup>8</sup>. ¿Debemos entender, en esta apertura parcial de la caja negra, que las necesidades básicas se reducen a alimentación, vivienda y gastos complementarios a los servicios públicos gratuitos? Así parecería en el trabajo empírico, lo que, sin embargo, se contradice con su cita aprobatoria del Programa de Acción adoptado en la Conferencia Mundial del Empleo que enumera los siguientes requerimientos como parte de las necesidades básicas: alimentación adecuada, alojamiento, vestimenta, equipamiento doméstico, agua potable, servicios sanitarios, transporte público, servicios de salud, de educación y de cultura; y empleo libremente elegido (como medio y como fin).

Comentando esta lista, Altimir señala que "Esta constituye un núcleo central de necesidades básicas sobre el que puede existir un acuerdo bastante generalizado" y añade que se puede extender para incluir otros elementos como combustible, entretenimiento o los gastos de consumo privado para hacer efectivo el acceso a los servicios públicos de educación y salud<sup>9</sup>. Esta lista, aún limitada como es, es mucho más amplia que la usada para verificar el supuesto sobre el que se basa el factor de transformación de líneas de indigencia en líneas de pobreza.

En cuanto a las mediciones de pobreza por el método de LP, señalaremos las limitaciones inherentes al método en sí mismo y las limitaciones inherentes a la variante del método basado en la CNA. En cuanto a las limitaciones propias del método, en forma independiente de sus variantes de aplicación, deben destacarse dos: a) El método de LP no toma en cuenta la situación específica de satisfacción o insatisfacción de las necesidades básicas, sino que, de manera indirecta, apunta a la situación de satisfacción potencial de las necesidades básicas. Una persona o un hogar podría tener todas sus necesidades básicas insatisfechas y aun no ser considerado como pobre si su ingreso estuviera por arriba de la línea de pobreza. Esta es una opción que se basa en una concepción individualista de las necesidades. b) Pero aun si uno se inclina por una concepción individualista de las necesidades en la que no existen necesidades sociales y, por tanto, no tiene sentido hablar de necesidades básicas, el método de líneas de pobreza tiene otra limitación que puede considerarse más severa, puesto que no está ligada a inclinaciones ideológicas. Esta consiste en que el método procede como si la satisfacción de necesidades básicas dependiera solamente del ingreso o del consumo privado corriente de los hogares. En realidad son cinco las variables que determinan tal satisfacción: a) el ingreso corriente; b) los

<sup>8</sup> *Ibid.* pp 45-47.

<sup>9</sup> *Ibid.* pp. 17-18.

derechos de acceso a servicios o bienes gubernamentales; c) propiedad (o derecho de uso) de activos que proporcionan servicios de consumo básico (o dicho de otra manera, un patrimonio básico acumulado); d) tiempo disponible para la educación (actual y en el pasado), el descanso, la recreación y el trabajo del hogar; e) activos no básicos.

Entre algunos rubros existe posibilidad de sustitución. Con un mayor ingreso se pueden sustituir algunos derechos de acceso, atendiendo necesidades como salud y educación privadamente. También con un mayor ingreso corriente se puede sustituir la falta de algunos activos de consumo (vgr. rentar una vivienda cuando no se es propietario). Sin embargo, esta sustituibilidad no es perfecta. Con ingresos adicionales no se puede sustituir la falta de tiempo disponible para educación y recreación. En los países de América Latina no hay un amplio mercado para la renta de vivienda popular (y mucho menos de enseres domésticos) de tal manera que la única opción práctica para la inmensa mayoría es la propiedad de una vivienda y de sus propios enseres domésticos. Algunos servicios públicos como agua y drenaje, particularmente en las ciudades, no permiten una solución individual o, cuando las soluciones son viables, requieren una inversión muy alta. En la medida en la que el método de LP no toma en cuenta estas otras dimensiones, solamente capta una visión parcial de la pobreza por lo que, en general, independientemente de la forma en que se haya construido la línea de pobreza, tiende a subestimar la pobreza.

En cuanto a las limitaciones derivadas de la variante de la CNA cabe señalar lo siguiente: 1) El procedimiento en su conjunto tiene un grado importante de razonamiento en círculo; en efecto como el criterio de selección del estrato de referencia es que sea el primer grupo —empezando por los más pobres— cuyo consumo alimentario observado cumpla con los requerimientos normativos de calorías y proteínas, al construir la canasta alimentaria con los hábitos de consumo de dicho grupo y al elegir como factor de expansión a línea de pobreza el derivado del comportamiento empírico de este grupo, no sólo se está suponiendo que por satisfacer las normas alimentarias este grupo debe también satisfacer las demás necesidades básicas sino que, por lo tanto, se está suponiendo que este grupo de población no es pobre. Es decir, se supone lo que debería ser un resultado empírico del análisis<sup>10</sup>. 2) La definición conceptual de hogares indigentes utilizada en esta variante —hogares que aun dedicando el 100% de su ingreso a alimentos no podrían satisfacer sus necesidades alimentarias— es inaceptable. Esto es así porque los alimentos no se pueden consumir sin cocinar, se requiere al menos combustible y algunos enseres de cocina; porque los alimentos no se consumen con las manos directamente de la olla donde se han cocinado, se requiere, al menos, algunos

<sup>10</sup> El trabajo de Altimir antes citado difiere del procedimiento señalado en tanto que define la canasta alimentaria a partir de los hábitos promedio de la población.

implementos para consumirlos; porque la desnudez en lugares públicos es un delito en todos los países de la Región; y porque sin el gasto de transporte no se puede llegar al lugar de trabajo, por sólo mencionar las contradicciones más obvias. Además, empíricamente, el porcentaje de gasto en alimentos en los grupos más pobres, al menos en las ciudades, se sitúa alrededor del 50%. Por eso, al multiplicar por 2.0 el costo de la CNA se obtiene algo más cercano a una línea de indigencia conceptualmente coherente que a una de pobreza; esto es, una línea que sirve para delimitar hogares que, con el porcentaje de su ingreso dedicado a alimentación, no están en condiciones de adquirir la CNA. De hecho, Sebastián Piñera en un documento de trabajo del Proyecto de Pobreza Crítica de la CEPAL, señala: "Las familias en pobreza corresponden a aquellas que dados sus hábitos respecto a gastos en alimentos y no alimentos no alcanzan a satisfacer con sus recursos los requerimientos nutricionales mínimos"<sup>11</sup>. 3) Lo señalado en las dos limitantes anteriores lleva a la conclusión ineludible de que lo que en esta variante metodológica se llama línea de pobreza es realmente una línea de pobreza extrema o de indigencia, esto es, una línea que mide únicamente la satisfacción potencial de la nutrición. Por tanto, la interpretación de los resultados empíricos debería ser en este sentido. 4) El método también tiene problemas para lograr plena comparabilidad en el tiempo o entre países. El uso del mismo factor (digamos 2.0) en diferentes años para un país o para diferentes países en un mismo año, no garantiza la comparabilidad a menos que los precios relativos entre alimentos y no alimentos sean iguales en el tiempo o entre países, o dentro de un mismo país entre distintos ámbitos geográficos.

Las estimaciones de la pobreza basadas en el método de NBI están asociadas en América Latina a la elaboración de mapas de pobreza que aspiran a obtener resultados a un nivel de desagregación geográfica muy detallado. El método aplicado se ve fuertemente restringido por la disponibilidad de información a nivel de los hogares distribuidos geográficamente por municipios o por Departamentos (Estados). Esto ha impuesto el uso de los Censos de Población y Vivienda como fuente casi única de estos mapas de pobreza, restringiendo con ello las necesidades básicas cuya satisfacción puede verificarse y la selección de variables e indicadores a lo captado en el cuestionario censal. De esta manera se ha generalizado en la Región la construcción de mapas de pobreza formulados a partir del análisis por hogar de los siguientes indicadores: a) hacinamiento; b) viviendas improvisadas o inadecuadas (por sus materiales); c) abastecimiento inadecuado de agua; d) carencia (o inadecuación) de servicios sanitarios para el desecho de excretas; e) inasistencia a escuelas primarias de los menores; y f) un indicador in-

<sup>11</sup> Sebastián Piñera, *Definición, medición y análisis de la pobreza: Aspectos Conceptuales y Metodológicos*. Documento de trabajo del Proyecto de Pobreza Crítica, CEPAL-PNUD, 1978, p.9.

directo de capacidad económica que asocia el nivel educativo del jefe del hogar con la tasa de dependencia económica.

La utilización de indicadores de servicios para el medio rural presenta problemas conceptuales severos. En la medida en la que el entorno rural es, en gran medida todavía un entorno natural, la no aceptación de soluciones naturales al abasto de agua, por ejemplo, puede ser puesto en duda. En esa medida, los indicadores de NBI tendrían un sesgo antirural.

Como puede verse, quedan excluidas necesidades como alimentación, salud, vestido y calzado, etc. Por otra parte, se incluye un estimador indirecto de la capacidad económica del hogar. Antes de utilizar estos indicadores se suele llevar a cabo una prueba estadística –casi siempre en base a una encuesta de hogares– para verificar que los indicadores seleccionados discriminen adecuadamente entre hogares pobres y no pobres tal como se los define en el método de LP. Los hogares (y las personas que los conforman) que presenten uno o más indicadores por debajo del mínimo definido en cada caso, se consideran pobres. En algunos países se han definido como pobres extremos a los que presentan dos o más indicadores en esa situación. Cabe aquí hacer notar que la introducción del último indicador, el de capacidad económica, aleja el procedimiento de los mapas de pobreza del método "puro" de necesidades básicas insatisfechas. La discusión que sigue se hace como si este indicador no se utilizara.

## 2.2 CONTENIDO CONCEPTUAL Y ALGUNOS RESULTADOS ILLUSTRATIVOS DE LOS METODOS USUALES.

Después de explicar en qué consisten ambos métodos, tanto en su diseño como en las aplicaciones empíricas usuales, intentaremos contestar las siguientes preguntas: a) ¿Cuál es el concepto implícito de pobreza en cada método?. b) ¿Tienen los conceptos –y los métodos de medición– un carácter alternativo o complementario?. c) ¿Identifican cantidades de hogares similares como pobres?. e) ¿Evolucionan en el tiempo de manera similar?.

El concepto de pobreza implícito en el método de NBI es un concepto absoluto de la pobreza definido en el espacio de las características de los bienes y servicios (tipo de dotación de agua potable, materiales de la vivienda, etc.). Este concepto absoluto se basa en algún nivel mínimo de satisfacción de las necesidades básicas. Es importante aclarar que el concepto absoluto de pobreza no excluye su carácter dinámico e histórico. Como señala Amartya Sen, "el carácter absoluto de las necesidades no es la misma cosa que su carácter fijo a través del tiempo"<sup>12</sup>. En cambio, el método de Línea de Pobreza en su variante de CNA, tal como se ha aplicado en América Latina, supone un concepto absoluto de la pobreza en el espacio de características de los alimentos

<sup>12</sup> Amartya Sen, *op. cit.*, p. 328. Subrayado J. B.

(calorías y proteínas) y un concepto relativo en el espacio de bienes (alimentos), ya que la CNA se construye a partir de dietas observadas en un estrato de referencia.<sup>13</sup> Sin embargo, con mucha frecuencia en los ejercicios de medición de la pobreza se introduce lo que Sen llama la "definición política de la pobreza" que tiende a reflejar el nivel de ingresos o de satisfacción de las necesidades esenciales que la sociedad siente alguna responsabilidad de proveer a todas las personas. Como ha dicho Sen, esta definición "tiende a reflejar lo que es viable. Pero el hecho de que la eliminación de alguna carencia específica—incluso la muerte por hambre— pueda ser vista, dadas circunstancias particulares, como inviable, no elimina la realidad de esa carencia. La pobreza inescapable sigue siendo pobreza"<sup>14</sup>. Esta definición política de la pobreza se manifiesta en la práctica de muchos investigadores que van ajustando (hacia abajo casi siempre), las normas de NBI, o la altura de la línea de pobreza, hasta que obtienen una incidencia de la pobreza que les parece razonable y aceptable políticamente.

Visto este aspecto en que ambos métodos coinciden parcialmente, estudiemos sus diferencias. Mientras el método de NBI se refiere a la satisfacción fáctica de las necesidades básicas, el método de LP no toma en cuenta la situación específica de satisfacción-insatisfacción sino que, a través de un ingreso (o consumo) mínimo apunta a la situación de satisfacción potencial de las necesidades básicas. Aunque para arribar a la línea de pobreza se debería requerir una definición normativa de cada necesidad básica, una vez definida la línea se deja al hogar en libertad absoluta—valga la expresión— para asignar su ingreso. Todas las necesidades básicas podrían quedar insatisfechas y el hogar seguiría siendo no pobre en tanto su ingreso o consumo sea igual o mayor a la línea de pobreza. Por otra parte, el método de NBI, sobre todo si es llevado a sus últimas consecuencias, y verifica la satisfacción-insatisfacción de cada una de las necesidades básicas (digamos de la lista citada antes), le deja al hogar muy poca libertad para la asignación de sus recursos. Por ejemplo, un hogar muy rico (en términos de ingresos) sería considerado pobre por el método de NBI si decide retirar a su hijo de la escuela antes de terminar la primaria para que colabore en el negocio familiar. El antagonismo implícito en estos extremos es la escala de "preferencias" del jefe del hogar (o de quien decide cómo se gastan los recursos) *versus* la escala social de "preferencias". Dicho de otra manera, el asunto nos remite al carácter individual o social de las necesidades. La legislación que hace obligatorias la educación primaria y las normas sanitarias, es un testimonio de que en nuestros países se ha establecido—para algunas necesidades como educación y salud— una escala social de "preferencias".

13 Meghnad Desai, *Methodological Problems in the Measurement of Poverty in Latin America*. Documento preparado para el Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza, 1989.

14 Amartya Sen, *op. cit.* p. 332.

Otra diferencia estriba en que el método de LP, en la medida en que pone énfasis en el ingreso (o consumo) corriente, no toma en cuenta, en la práctica, ni los servicios provistos gratuitamente por el Estado ni la inversión privada requerida para satisfacer ciertas necesidades (sobre todo la vivienda y la educación). En cambio, el método de NBI, tal como se suele aplicar a partir de los censos de población, pone énfasis en las necesidades asociadas con servicios del Estado (educación, agua, sistemas de eliminación de excretas) o con necesidades asociadas con inversión privada (vivienda y educación). En síntesis, mientras el método de LP se centra en los requerimientos de consumo privado corriente, el de NBI lo hace en los requerimientos de consumo público (en el sentido de cuentas nacionales) y de inversión pública y privada. En términos de sus implicaciones de política, las mediciones de LP definen poblaciones-objetivo con ingresos insuficientes y que, por tanto, requieren atenderse a través de políticas salariales, de empleo y de generación de ingresos. En cambio, las poblaciones-objetivo identificadas por el método de NBI requieren créditos para vivienda, servicios de agua y de eliminación de excretas, educación y otras políticas similares. Mientras el primer enfoque lleva a la definición de lo que suele llamarse políticas económicas, el segundo lleva a la definición de políticas sociales.

De lo antes señalado se deriva la conclusión de que ambas mediciones son, en la práctica, complementarias. Debe advertirse, sin embargo, que esta complementariedad es un resultado no buscado y que está sujeta a diversos problemas. Como efecto de una coincidencia, no buscada conscientemente, entre las variables disponibles en los censos de población y vivienda (que reflejan la situación de necesidades básicas dependientes de la inversión pública y privada y del consumo público) y el ingreso corriente (que refleja la situación de necesidades básicas que dependen de éste) se habría logrado una complementariedad relativamente feliz entre ambos procedimientos. Este carácter se refleja en algunos estudios recientes que han combinado ambos métodos basándose en encuestas de hogares en Argentina, Uruguay, Colombia, Perú y otros países. Al analizarlos aprovecharemos para contestar nuestras preguntas sobre los resultados de ambos métodos en términos de incidencia de la pobreza y de su evolución. En la medida en que los resultados de Colombia se exponen ampliamente en la segunda parte del libro, no se consideró necesario incluirlos en este análisis.

Beccaria y Minujin<sup>15</sup>, combinando los métodos de LP y de NBI—con muy ligeras variantes respecto de lo descrito arriba como métodos dominantes en América Latina— obtuvieron, con base en la encuesta permanente de hogares,

15 Luis A. Beccaria y Alberto Minujin, *Métodos alternativos para medir la evolución del tamaño de la pobreza*. Documento de trabajo, INDEC, No.6. s.f. 16 pp.

los resultados que se presentan en los cuadros 2.1 y 2.2. Por su parte, Kaztman<sup>16</sup>, hizo algo enteramente similar para Montevideo, cuyos resultados se presentan en el cuadro 2.3. Adicionalmente, el Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza, RLA/86/004, ha venido promoviendo la aplicación integrada de ambos métodos en varios países de América Latina. A la fecha se han obtenido resultados para Bolivia, Colombia, República Dominicana, Guatemala, Honduras, Costa Rica y Perú<sup>17</sup>. Estos últimos se muestran en el cuadro 2.4, desagregados para el total nacional, total urbano y total rural. Los cuadros 2.1, 2.3 y 2.4 muestran las cuatro categorías resultantes de la combinación de ambos métodos: a) los pobres por ambos métodos; b) los pobres por LP y no pobres según NBI; c) los pobres por NBI y no pobres por LP; y d) los no pobres por ambos métodos. Igualmente, muestran el total de pobres que identifican cada uno de los métodos (totales de renglón y de columna). Estos totales son de 21.9% y 15.8% en Buenos Aires (1976) respectivamente para LP y NBI. En Montevideo las diferencias entre ambos totales son aún más grandes: 20.5% y 11.1% en 1984 y 16.4% y 10.2% en 1986. En cambio en el Perú, ambos métodos llegan a resultados muy similares en cualesquiera de los ámbitos. Observando el cuadro 2.2 se aprecia que estas diferencias alcanzan, en ocasiones, cerca del 600% (Buenos Aires, 1974), siendo en este caso la cifra más alta la de NBI. Al analizar la evolución de la incidencia de la pobreza por ambos métodos se detectan también diferencias contrastantes en el caso de Buenos Aires: a) la incidencia de la pobreza por NBI muestra una tendencia sistemática a la baja; b) la incidencia por LP fluctúa ampliamente sin mostrar una tendencia definida.

Esto por lo que hace a los montos de hogares pobres y a su evolución. En lo que respecta a la coincidencia de los hogares definidos como pobres por ambos métodos, la correspondencia es muy baja en general, encontrándose que: a) en las cinco observaciones (una para Buenos Aires, dos para Montevideo y dos para Perú –ámbitos urbano y rural– cuadros 2.1, 2.3 y 2.4) de la suma de pobreza –la unión de ambos conjuntos– los hogares indentificados como pobres por ambos métodos –la intersección de ambos conjuntos– es de alrededor de la tercera parte en Montevideo, menor a la cuarta parte en el caso de Buenos Aires, en Perú urbano es del 40%, y en Perú rural es mayor a las tres cuartas partes. b) Los pobres por NBI tiene una probabilidad más alta de ser pobres también por LP (alrededor de 66% en Montevideo en ambos años y arriba apenas del 40% en Buenos Aires) que la situación contraria.

16 Rubén Kaztman, "La heterogeneidad de la pobreza. El caso de Montevideo," en *Revista de la CEPAL*, No.37, abril 1989, pp. 141-152.

17 El lector interesado puede consultar los resultados para estos países en Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza (RLA/86/004), PNUD, *Desarrollo sin Pobreza*, Bogotá, 1990, p. 81-88. Los resultados detallados para el Perú pueden consultarse en Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza, PNUD, *La Pobreza en el Perú*, Bogotá, 1990, capítulo 2.

En efecto, en estos tres casos, la probabilidad de pobreza por NBI dada la pobreza por LP es de 40% o menos y en Buenos Aires es sólo del 31.5%. En cambio, en el Perú, tanto urbano como rural, las probabilidades de ser pobre por NBI son más altas cuando se es pobre por LP, que la situación inversa.

Esta evidencia empírica muestra, además, que el supuesto de que "quienes se hallan por encima del umbral mínimo de alimentación se hallan también por encima de los umbrales mínimos para otras necesidades básicas" es refutado por la evidencia empírica, puesto que los no pobres por LP están por definición arriba del umbral mínimo de alimentación, y un porcentaje importante de ellos muestra carencias por NBI. Esta evidencia tiene consecuencias serias para la variante de CNA que obligarían a replantear todo el procedimiento.

### 2.3 HACIA UN METODO INTEGRADO DE MEDICION DE LA POBREZA.

Con base en esta interesante, aunque limitada, evidencia empírica y en la exposición precedente, podemos derivar las conclusiones que a continuación se presentan.

Los métodos de LP y de NBI, como se aplican usualmente en América Latina, cuyos modelos iniciales son el trabajo de CEPAL de LP para 10 países, con datos alrededor de 1970, y el trabajo *La Pobreza en Argentina* (INDEC, 1984): a) parten de diferentes conceptos de pobreza; b) resultan en distintas mediciones de pobreza tanto por el total de hogares (o población) pobre que identifican, como por los hogares específicos identificados, y por la evolución de la población pobre resultante; c) deben concebirse más como métodos complementarios que como métodos alternativos. Esto es así por el énfasis que el método de LP pone sobre el consumo privado corriente y el de NBI sobre la inversión (pública y privada) y el consumo público.

Cuadro 2.1  
POBREZA POR LP Y NBI, GRAN BUENOS AIRES, 1976  
(% de Hogares)

NBI LP	POBRES	NO POBRES	TOTAL
POBRES	6.9	15.0	21.9
NO POBRES	8.8	69.2	78.1
TOTAL	15.8	84.2	100.0
SUMA DE POBREZA: 6.9 + 15.0 + 8.8 = 30.7			

Al aplicarse conjuntamente, en consecuencia, la población pobre resulta la unión de los conjuntos de pobres detectados por ambos métodos y no su intersección.

De lo anterior se deriva que el análisis de la evolución de la pobreza debe hacerse, si se parte de los métodos de LP y de NBI aquí descritos, por la unión de ambos métodos y no por ninguno de ellos tomados en forma parcial. En el cuadro 2.2 puede verse que la pobreza, así concebida, asciende rápidamente entre 1974 y 1976 en Buenos Aires, tiene un fuerte descenso entre 1976 y 1980 y vuelve a ascender para 1982. En cambio en la visión parcial de NBI se llega a la conclusión de un descenso sistemático de la pobreza en el período, y en el parcial de LP se exageran tanto los aumentos como las disminuciones. Resulta ilustrativa la polémica que tuvo lugar en Chile en 1988.

Cuadro 2.2  
EVOLUCION DE LA POBREZA POR LP Y NBI,  
GRAN BUENOS AIRES, 1974 - 1986  
(% de Hogares)

METODO	1974	1975	1976	1980	1982
LINEA DE POBREZA NECESIDADES BASICAS INSATISFECHAS	3.2	6.7	21.9	7.9	2.1
AMBOS METODOS SUMA DE POBREZA:	18.1	18.1	15.8	13.5	11.7
	1.8	3.0	6.9	3.4	6.4
	19.5	21.8	30.8	18.0	27.4

Cuadro 2.3  
POBREZA POR LP Y NBI, MONTEVIDEO, 1984 Y 1986  
(% de Hogares)

NBI LP	1984			1986		
	POBRES	NO POBRES	TOTAL	POBRES	NO POBRES	TOTAL
POBRES	7.5	13.0	20.5	6.7	9.7	16.4
NO POBRES	3.6	76.0	79.6	3.5	80.2	83.7
TOTAL	11.1	89.0	100.1	10.2	89.9	100.1
SUMA POBREZA=7.5+13.0+3.6=24.1		SUMA POBREZA=6.7+9.7+3.5=19.9				

Cuadro 2.4  
POBREZA POR LP Y NBI, PERU 85-86  
(% de personas)

NBI LP	POBRES	NO POBRES	TOTAL
POBRES	40.7	13.5	54.2
NO POBRES	16.5	29.3	45.8
TOTAL	57.2	42.8	100.0
SUMA DE POBREZA: 40.7 + 13.5 + 16.5 = 70.7			

PERU, TOTAL URBANO

NBI LP	POBRES	NO POBRES	TOTAL
POBRES	22.7	16.1	38.8
NO POBRES	18.6	42.6	61.2
TOTAL	41.3	58.7	100.0
SUMA DE POBREZA: 22.7 + 16.1 + 18.6 = 57.4			

PERU, TOTAL RURAL

NBI LP	POBRES	NO POBRES	TOTAL
POBRES	74.6	8.8	83.4
NO POBRES	2.4	4.2	16.6
TOTAL	87.0	13.0	100.0
SUMA DE POBREZA: 74.6 + 8.8 + 12.4 = 95.8			

Mientras el gobierno sostuvo, basándose en datos de NBI, que había abatido sustancialmente la pobreza a partir del golpe de estado, la oposición, basándose en el método de LP mostraba que ésta había aumentado sustancialmente. (Véanse los datos de ambas posturas en Eugenio Ortega<sup>18</sup>). Estas

<sup>18</sup> Eugenio Ortega y Ernesto Tironi, *La Pobreza en Chile*, Centro de Estudios del Desarrollo, Santiago de Chile, 1988.

diferencias pueden ser particularmente agudas —como lo muestran los casos de Buenos Aires y de Chile— en épocas de crisis en las que se deterioran rápidamente los sueldos y salarios, mientras que el gasto público continúa realizando obras de infraestructura social y otorgando créditos para vivienda o, al menos, la población puede conservar las viviendas previamente adquiridas y las escuelas existentes continúan funcionando.

Al presentar el método de LP basado en una CNA, señalamos que el factor usualmente adoptado para transformar la llamada línea de indigencia en línea de pobreza es de 2.0 mientras que construyendo una CNSE completa el factor implícito resultó de 3.5 en el caso de México. Como este factor de 2.0 es utilizado también por Beccaria-Minujin, por Kaztman y por el Proyecto Regional en el Perú, podemos pensar que estos trabajos subestiman el ingreso requerido para satisfacer las necesidades básicas y, por tanto, la incidencia de la pobreza por el método de LP. Paradójicamente, esta subestimación de la línea de pobreza es la que refuerza el carácter complementario del método de LP, así aplicado, con el de NBI. En efecto, con una LP definida a partir de la CNSE completa, la renta de una vivienda adecuada con los servicios adecuados, está suficientemente tomada en cuenta en la LP para volverla a considerar en NBI.

Reiterando lo ya señalado, para satisfacer las necesidades básicas de sus integrantes, un hogar requiere: i) Un nivel de ingreso corriente para hacer frente a aquellos bienes y servicios que normalmente se atienden por el consumo privado corriente. ii) Derechos de acceso a servicios gubernamentales (agua, drenaje o similares, atención médica, educación) o un ingreso adicional para adquirir aquellos que estén disponibles sobre bases mercantiles. iii) Propiedad (o derecho de uso) de activos que proporcionan servicios de consumo básico (vivienda, equipamiento del hogar, enseres domésticos). Esto requiere un patrimonio acumulado, gastos de mantenimiento y de reparación (o ingresos adicionales para cubrir la renta de aquellos activos accesibles por esta vía, como la vivienda). Los niveles educativos adquiridos pueden incluirse en este rubro puesto que resultan de tiempo de trabajo invertido en el pasado. iv) Tiempo disponible para la educación, el descanso, la recreación y el trabajo del hogar o, en este último caso, ingreso adicional para pagar por los servicios. v) Por último, los hogares con activos que no proporcionan servicios de consumo básico pueden hacer frente a sus necesidades básicas a través del desahorro. En suma, la satisfacción de las NB requiere ingreso corriente, derechos de acceso, activos acumulados (incluyendo educación) y tiempo disponible. Entre algunos rubros existe posibilidad de sustitución y de elección. Nada puede sustituir, sin embargo, al tiempo disponible para descanso, educación y recreación. Pero en un momento dado pueden evaluarse los requerimientos de cada rubro en función de la situación del hogar. Por ejemplo, si el hogar vive en casa propia no tendrá que pagar renta. Si la mujer trabaja fuera del hogar y tiene hijos pequeños requerirá

servicios para su cuidado los que, a su vez, pueden obtenerse a través de un derecho de acceso, a través del pago por un servicio privado, o de los servicios gratuitos de un familiar. Igualmente hay un grado de sustitución entre tiempo de trabajo doméstico requerido y equipamiento del hogar.

Por tanto, una medición adecuada de la pobreza requiere tomar en cuenta simultáneamente estas dimensiones y sus interrelaciones. Unos ejemplos bastarán para ilustrar las consecuencias de no hacerlo. Como efecto de la incorporación de la mujer al trabajo asalariado muchos hogares aumentan drásticamente su nivel de ingreso monetario. Si éste es un proceso generalizado en un país, las cuentas económicas nacionales registrarán un aumento notable tanto del PIB como del ingreso personal disponible de los hogares. El método de líneas de pobreza registrará una disminución importante de los hogares pobres. Sin embargo, una parte del crecimiento y de la disminución de la pobreza, tendrán un carácter espurio. 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 más pequeña e incluso nula. En términos de nuestras cinco categorías, aumentó el ingreso monetario corriente pero disminuyó el tiempo disponible de la mujer. Si no existen otras personas adultas en el hogar con tiempo disponible no utilizado, que puedan efectuar las labores domésticas, será necesario contratar una persona, los servicios de una guardería o duplicar la jornada de trabajo de la mujer. Además, en todos los casos, será necesario realizar gastos de transporte, comidas fuera del hogar, etc. Como consecuencia, se tendrán ingresos monetarios más altos pero también más requerimientos de gasto monetario. 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 monetarios iguales, evidentemente tendrá un nivel de vida más alto la que tenga derechos de acceso a servicios médicos y educativos gratuitos o la que tenga un mayor patrimonio de activos de consumo acumulados. Una familia con un patrimonio acumulado (distinto al de activos de consumo asociados a necesidades básicas) no puede considerarse pobre así su ingreso corriente sea cero, pues puede satisfacer sus necesidades a través del desahorro. Por ésta y otras razones resulta más conveniente usar el consumo que el ingreso como indicador de acceso corriente a bienes y servicios.

#### 2.4 PROPUESTA DE METODOS DE MEDICION

De acuerdo con las restricciones previstas de información, los caminos a seguir se podrían bifurcar: i) sólo se cuenta con la información usual de encuestas de hogares y de ingresos y gastos; ii) se puede diseñar y procesar la encuesta ideal.

a) Procedimiento contando sólo con encuestas de hogares.

Si sólo se cuenta con la información de la encuesta de hogares, el procedimiento a seguir sería el que podríamos llamar método cruzado mejorado. El primer paso para éste sería eliminar el indicador indirecto de capacidad económica del hogar que, como se señaló antes, duplica los indicadores de ingresos. El segundo paso sería añadir un indicador adicional de NBI: nivel educativo de los mayores de 12 años. Este debería ser educación primaria completa o un número de años de ésta que se juzgue permite al individuo manejar adecuadamente la lecto-escritura y las operaciones aritméticas básicas. Es probable que fuera necesario excluir a los mayores de cierta edad (¿60 o más?) de estos requisitos para tomar en cuenta la situación social prevalente hace  $x$  años (alrededor de 50, si la exclusión fuese 60 o más) que no había convertido todavía en una necesidad ineludible estas capacidades. La introducción de este indicador plantea la necesidad de calificar como pobre por NBI sólo a la persona que no cumpla este requisito, y no al hogar en su conjunto. Los siguientes pasos se refieren a las mejoras en los procedimientos de construcción de la línea de pobreza con dos propósitos: a) evitar los supuestos erróneos o conceptualizaciones dudosas que hemos visto antes; y b) conformar una línea de pobreza que sea estrictamente complementaria con los rubros incluidos por NBI. En la medida que en NBI se incluyen dos indicadores de vivienda (inadecuación y hacinamiento), dos de servicios (agua y eliminación de excretas) y dos de educación (nivel educativo alcanzado y asistencia escolar), la línea de pobreza debería en principio incluir el ingreso necesario para satisfacer las demás necesidades básicas. Como se señaló antes, es probable que esta línea de pobreza sea relativamente cercana a la que se ha venido utilizando para los estudios de LP. Sin embargo, el camino corto de la CNA es, como hemos visto, inconsistente en su supuesto básico, por lo cual no queda otro camino que el de construir una canasta completa. En consecuencia de lo antes señalado, las líneas de pobreza deben ser específicas por hogar, no solamente para tomar en cuenta su tamaño y composición, sino también su acceso (o falta de él) a servicios públicos gratuitos, la disponibilidad de tiempo para el trabajo doméstico y la propiedad de activos de consumo durable<sup>19</sup>. La línea de pobreza tiene que construirse tomando en cuenta, para cada hogar, estas variables. La presencia de bienes de consumo durables presenta, sin embargo, dificultades para integrarse vía línea de pobreza, por lo cual una opción sería construir un indicador com-

<sup>19</sup> Algunas encuestas de hogares captan algunas variables útiles para este fin. Por ejemplo, el módulo del sector informal en Colombia capta acceso a la seguridad social. Todas las encuestas captan el trabajo femenino. Muchas, la tenencia de la vivienda. Otros más captan la presencia de bienes durables en el hogar. La evaluación completa de las encuestas de hogares rebasa, sin embargo, los límites de este ensayo.

puesto de equipamiento mínimo del hogar e incluirlo como un séptimo indicador de NBI.

b) Procedimiento a partir de encuestas de ingresos y gastos.

En ellas se capta de manera más precisa y detallada el ingreso, así como con bastante desagregación los gastos de consumo que no se recogen en las encuestas permanentes de hogares. La mayor parte de ellas captan también información de la vivienda, sus servicios, la educación y la ocupación.

Estas encuestas permiten utilizar el ingreso o los gastos de consumo de las familias para contrastarlos con la línea de pobreza; por los argumentos señalados antes, es mejor utilizar los gastos de consumo. El procedimiento a seguir sería, en lo demás, similar al propuesto en el párrafo anterior.

c) Procedimientos alternativos a partir de una encuesta especialmente diseñada.

En una encuesta especialmente diseñada, captaríamos información suficiente para conocer los cinco factores determinantes (inmediatos) de la satisfacción de necesidades básicas en cada hogar: ingresos y gastos en consumo corriente por rubros; derechos de acceso; activos que proporcionan servicios de consumo, incluyendo niveles educativos alcanzados; tiempo disponible para educación, descanso, recreación y trabajo en el hogar (esto requeriría elaborar presupuestos-tiempo para cada miembro del hogar); y activos que no proporcionan servicios de consumo básico. Captaríamos también información que permita conocer la satisfacción-insatisfacción de necesidades básicas (talla y peso de los menores; características detalladas de la vivienda y sus servicios; uso y opinión de servicios de salud y educación —públicos y privados— y otros servicios públicos; actividades recreativas; niveles cualitativos de vestido y calzado). Además captaríamos variables de caracterización y análisis (fuentes de ingresos, ocupación, morbilidad y mortalidad, etc.).

A partir de una encuesta de este tipo (que resulta perfectamente viable como lo muestran las encuestas de niveles de vida que viene impulsando el Banco Mundial en varios países de la Región, las cuales se acercan en muchos aspectos a la aquí delineada) se podrían adoptar varias líneas analíticas según las posturas asumidas sobre el carácter social o familiar de las necesidades. Nótese que no decimos Individual puesto que, en el mejor de los casos, las decisiones de asignación de gastos se toman escuchando a los menores (y a la mujer) o interpretando sus necesidades. En el peor de los casos simplemente las impone quien ejerce el poder en el hogar.

Si se adopta el concepto de pobreza consistente en la incapacidad potencial de satisfacer las necesidades, los rubros "derechos de acceso", y "trabajo doméstico" efectivamente realizado, se tomarían en cuenta para definir la línea de pobreza específica de cada hogar. La propiedad de activos de consumo se deberían transformar en consumo imputado que se sumaría al

consumo corriente. Se obtendría así un concepto de consumo total del hogar que se compararía con las líneas de pobreza específicas por hogar, para definir los hogares pobres y no pobres por LP. Como la variable elegida es el consumo, se considera implícitamente la capacidad de desahorro o de endeudamiento del hogar. Aun en este caso extremo debería verificarse la satisfacción fáctica de las necesidades de educación y recreación para conformar los pobres por NBI. Esto es así porque éstas no son mensurables en dinero o sustituibles por él, en buena medida porque están ligadas a la variable tiempo.

Con otra visión, más cercana al carácter social de las necesidades, pero sin llegar al extremo de cotejar rubro por rubro de la CNSE su satisfacción o insatisfacción, se puede adoptar el siguiente procedimiento: i) Definir como pobres por consumo corriente a quienes no satisfacen con éste los requerimientos, tal como se conforman dados su derechos de acceso, su patrimonio de activos de consumo y su asignación de tiempo. Esto requiere construir líneas de pobreza para cada hogar en correspondencia con lo señalado antes. ii) La pobreza que podría llamarse patrimonial (combinación de la ausencia de derechos de acceso y de activos de consumo) es mejor trabajarla en la forma de NBI. Así se podrían manejar la vivienda, el nivel educativo alcanzado, el agua potable, los servicios de eliminación de excretas, el equipamiento del hogar. Es mejor hacerlo así porque estos rubros están determinados no solamente por la acumulación anterior del hogar sino también por factores exógenos al mismo. Para evitar la duplicación estarían excluidos tanto de la canasta de consumo corriente como del consumo del hogar. De la misma manera se manejaría el tiempo de trabajo invertido en la generación de ingresos y en el trabajo doméstico; si este tiempo excediera la norma fijada para adultos y para menores, se clasificaría al hogar con la necesidad básica de tiempo para descanso y recreación insatisfecha. En síntesis, tendríamos una matriz de pobreza con las mismas cuatro categorías que hemos visto —tres de las cuales definen el universo de pobres— pero con diferencias fundamentales tanto por el lado de NBI como en el de LP y definidas con un carácter estrictamente complementario. La tipología de pobreza resultante sería sumamente útil en la definición de políticas para la superación de la pobreza<sup>20</sup>.

En los dos párrafos anteriores se presentan dos vías analíticas, ambas cruzando LP con NBI, pero en la primera, la dimensión de NBI reducida sólo a educación y recreación. La primera la podríamos llamar la de **Línea de Pobreza Dominante**. La segunda la llamaríamos **Método Integrado de Medi-**

20 El MIP ha sido desarrollado en detalle en PNUD, RLA/86/004, *Desarrollo sin Pobreza*, op. cit., pp. 42-46. Algunos problemas asociados al Método Integrado son abordados en Julio Boltvink, "Poverty measurement an alternative indicators of development", ponencia presentada al *International workshop on Poverty Monitoring* (OIT/UNICEF), Santiago de Chile, 11-13 de septiembre de 1991.

**ción de la Pobreza (MIP)**. Es necesario, sin embargo, señalar que una encuesta como la apuntada, dónde se captan los condicionantes inmediatos de la satisfacción de necesidades básicas y, al mismo tiempo, la satisfacción-insatisfacción de cada una de ellas, permitiría acercarse a una solución de muchos de los problemas conceptuales de los estudios de pobreza. Antes que esto, sin embargo, conviene presentar brevemente un elemento adicional que tendría que ser incluido en la encuesta y que daría lugar a una tercera opción analítica.

Se incluiría en el cuestionario, siguiendo el trabajo de Mack y Lansley<sup>21</sup> un listado de bienes, servicios y eventos asociados a la satisfacción de necesidades básicas. Para cada rubro se preguntaría a la persona entrevistada si considera dicho rubro necesario o solamente deseable pero no necesario para cualquier adulto o familia con niños del país o ciudad objeto de la encuesta. En otro momento de la entrevista se le preguntaría si lo tiene (o lo hace) o no lo tiene (o no lo hace). Para los que lo tienen (o lo hacen) se les preguntaría si podrían estar o no sin ello. Para los que no lo tienen (o no lo hacen) se les preguntaría si no lo quieren (o desean) o si no lo pueden pagar. A partir de la primera pregunta se podría definir una canasta de bienes, servicios y eventos esenciales de acuerdo con la opinión mayoritaria de la población. La segunda permitiría, en comparación con la primera, definir carencias y, a partir de ellas, identificar y medir la pobreza. Este método de medición de pobreza utiliza un procedimiento binario para definir la satisfacción-insatisfacción de cada rubro del cuestionario, por lo que lo podríamos denominar **Método Universalizado de NBI**. Algunas dificultades implícitas en este método, como la importancia heterogénea de los rubros incluidos (vgr. refrigerador *versus* agua potable o educación) puede ser resuelta de diversas maneras. Una alternativa es agrupar los rubros por necesidades y, en vez de establecer la satisfacción-insatisfacción por rubros específicos, hacerlo por necesidades. Para cada necesidad, la intensidad carencial por hogar podría establecerse en función de la incidencia porcentual de los rubros que la expresan. Otra alternativa es la que sugieren Desai y Shah. Para eludir ponderaciones iguales a carencias heterogéneas en su importancia, que tanto Townsend (1979) como Mack y Lansley utilizan, proponen ponderar cada carencia (cada rubro del cuestionario) "por la proporción de la comunidad no privada en dicho rubro, para capturar el sentimiento subjetivo de privación. Así, una persona en situación de privación puede sentir más intensamente dicha privación si está en situación minoritaria, que si dicha carencia está presente en la mitad de la comunidad"<sup>22</sup>.

21 Joanna Mack y Stewart Lansley, *Poor Britain*, George Allen and Onwin, Londres, 1985 (véase especialmente pp. 291-307).

22 Meghnad Desai y Anup Shah, *An econometric approach to the measurement of poverty*, Oxford Economic Papers, No.40, 1988, pp. 511-512.

Tenemos, pues, tres alternativas analíticas a partir de una encuesta que, sin duda, puede estar sobrecargada de información pero cuya utilidad analítica, apuntada antes, desarrollamos a continuación. En primer lugar, permite conocer los "tipos de dieta", las "actividades, condiciones de vida y equipamiento" que "se acostumbra en una sociedad", incapacidad de acceso a las cuales definen la pobreza para Townsend<sup>23</sup>. En segundo lugar, tendríamos un panorama completo de las percepciones de la población sobre los satisfactores básicos. Ambos elementos son útiles, sin duda, para definir una Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales y, con base en ella, la Línea de Pobreza. En tercer lugar, estaríamos en condiciones de observar (gracias a los indicadores de satisfacción-insatisfacción asociados a las variables determinantes) las condiciones mínimas que, en cada tipo de hogar, garantizan la satisfacción de las necesidades básicas. En cuarto lugar, podríamos, si así lo quisiéramos, derivar de estos análisis pautas de comportamiento que permitieran después, con encuestas más sencillas, determinar la incidencia de la pobreza. En quinto lugar, avanzaríamos en el entendimiento de las decisiones forzadas de los pobres y de la terrible lógica de sacrificio de necesidades que significa vivir en la pobreza. Como señalan Mack y Lansley, "Para los pobres, hay una acción constante de búsqueda de equilibrio entre diferentes conjuntos de necesidades. Es una acción de balanceo que nunca funciona. Decisiones imposibles tienen que tomarse acerca de cuáles necesidades quedarán insatisfechas.... Algunos cortarían aspectos básicos del vestido para asegurar comida adecuada, mientras otros se conformarían con una dieta monótona para que sus estándares en los aspectos más visibles de la vida sean aceptables.... A medida que los niveles de vida caen más y más por debajo del mínimo, incluso este grado limitado de elección se pierde"<sup>24</sup>. Pobreza es, pues, un estado de necesidad en el cual, por tanto, no hay libertad.

#### BIBLIOGRAFIA CITADA

- Oscar Altimir. *La Dimensión de la Pobreza en América Latina*. Cuadernos de la CEPAL No. 27, Santiago de Chile, 1979.
- Luis A. Beccaria y Alberto Minujin. *Métodos alternativos para medir la evolución del tamaño de la pobreza*. Documento de trabajo, INDEC, No. 6 s.f.
- Julio Boltvinik. "Satisfacción desigual de las necesidades esenciales en México" en Rolando Cordera y Carlos Tello (coords.) *La Desigualdad en México*. Siglo XXI editores, 2a. edición, México, 1986, pp. 17-64.
- COPLAMAR. *Macroeconomía de las Necesidades Esenciales en México*. Siglo XXI Editores, México, 1983.

<sup>23</sup> Peter Townsend, *Poverty in the United Kingdom*, Penguin Books, Harmondsworth, 1979.

<sup>24</sup> Mack y Lansley, *op. cit.*, p. 170.

Meghnad Desai. *Methodological Problems in the Measurement of Poverty in Latin America*. Documento preparado para el Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza, 1989.

\_\_\_\_\_. y Anup Shah. "An econometric approach to the measurement of poverty" *Oxford Economic Papers*, No. 40, 1988.

\_\_\_\_\_. "Drawing the Line: on defining the Poverty Threshold" en Peter Golding, *Excluding the Poor*, (Child Poverty Action Group, London, 1983).

N.N. Franklin. "The Concept and Measurement of Minimum Living Standards". *International Labour Review*, vol. 75, No. 4, abril de 1967.

Rubén Kaztman. "La heterogeneidad de la pobreza. El caso de Montevideo", en *Revisita de la CEPAL*, No. 37, abril 1989, pp. 141-152.

Joanna Mack y Stewart Lansley. *Poor Britain*. George Allen and Unwin, Londres, 1985.

Giorgy Markus. *Marxismo y Antropología*. Ediciones Grijalbo, Barcelona, 1973.

Karl Marx. *Elementos Fundamentales para la Crítica de la Economía Política (1857-58)*. Siglo XXI Editores, México, 1972

\_\_\_\_\_. "Introducción General a la Crítica de la Economía Política", (1857), en *Contribución a la Crítica de la Economía Política*. Siglo XXI Editores, México, 1980.

Manfred Max-Neef, Antonio Elizalde y Martin Hopenhayn. *Desarrollo a Escala Humana. Una opción para el Futuro*. Número especial de Development Dialogue. CEPALUR y Fundación Dag Hammarskjold, Uppsala, Suecia, 1986.

Molly Orshansky. "Counting the poor: another look at the poverty profile". *Social Security Bulletin*, Washington, U. S. Department of Health, Education and Welfare, vol. 28, No. 1, enero 1965, pp. 3-29.

Eugenio Ortega y Ernesto Tironi. *La pobreza en Chile*. Centro de Estudios del Desarrollo, Santiago de Chile, 1988.

Sebastián Piñera. *Definición, medición y análisis de la pobreza: Aspectos Conceptuales y Metodológicos*. Documento de trabajo del Proyecto de Pobreza Crítica, CEPAL-PNUD, 1978.

B.S. Rowntree. *Poverty. A Study of Town Life*. Londres, 1902.

\_\_\_\_\_. *The Human Needs of Labour*. Londres, 1937.

\_\_\_\_\_. *Poverty and Progress*. Londres, 1941.

\_\_\_\_\_. y G.R. Lavers. *Poverty and the Welfare State*. Londres, 1951.

Amartya Sen. "Poverty and Famines", *An Essay on Entitlement and Deprivation*. OIT Clarendon Press, Oxford, 1981. El texto de los tres primeros capítulos de este libro circularon en 1978 con el título "Three notes on the Concept of Poverty", OIT, Ginebra, 1978.

\_\_\_\_\_. "Poor, Relatively Speaking". *Oxford Economic Papers*, No. 35, julio 1983, reproducido en A. Sen, *Resources, Values and Development*, Basil Blackwell, Oxford, 1984. pp. 325-345.

Amartya Sen. *The Standard of Living*. Cambridge University Press, Cambridge, Gran Bretaña, 1987.

Jeab Pierre Terrail. "Producción de Necesidades y Necesidades de Producción" en J. P. Terrail. *et. al., Necesidades y Consumo en la Sociedad Capitalista Actual*, Editorial Grijalbo, México, 1977, pp. 13-34

Peter Townsend. "Measuring Poverty". *British Journal of Sociology*, vol.V, No.2, junio 1954.

\_\_\_\_\_. *Poverty in the United Kingdom*. Penguin, Harmondsworth, Gran Bretaña, 1979.

"The Development of Research on Poverty", en Department of Health and Social Security, *Social Security Research: The Definition and Measurement of Poverty*, Londres, HMSO, 1979.

## Parte II: EVOLUCION Y CARACTERISTICAS DE LA POBREZA EN COLOMBIA\*

\* Además de los autores de los capítulos de las Partes II y III y del capítulo 9 de la Parte IV, han tenido participación relevante en la elaboración, interpretación y procesamiento de la información estadística sobre Pobreza en Colombia las siguientes personas, que forman parte del equipo del Proyecto Indicadores de Pobreza del DANE: Jairo Duarte y Diego Yepes, en los aspectos teórico y metodológico; Jorge Martínez C., Juan Ramos y Leonardo Bautista, profesores de la Universidad Nacional de Colombia, en la utilización de métodos estadísticos y técnicas de análisis de datos; y Francisco Lasso en el procesamiento y sistematización de los datos. Sin el aporte de este equipo técnico no hubieran podido redactarse los capítulos mencionados.